

José Luis Piñar Mañas

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Jurisprudencia Constitucional sobre la posición de los Tribunales y de la Administración en la ejecución de sentencias contencioso-administrativas

SUMARIO: I. INTRODUCCION. LA NECESARIA REINTERPRETACION DEL SISTEMA DE EJECUCION DE SENTENCIAS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVAS. LAS SOLUCIONES DEL ANTEPROYECTO DE LEY REGULADORA DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. II. LOS SUJETOS DE LA EJECUCION DE SENTENCIAS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVAS EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL: 1. La integración en el derecho a la tutela judicial efectiva. Una ocasión perdida en orden a la determinación de las funciones de ejecución de Jueces y Administración (STC 34/1982, de 14 de junio). 2. Un paso sustancial hacia la reinterpretación del sistema (STC 67/1984, de 7 de junio). 3. Derecho a una satisfacción equivalente (STC 58/1983, de 29 de junio) y ejecución imposible de sentencias (STC 155/1985, de 12 de noviembre). 4. Los órganos judiciales como titulares exclusivos de la potestad de ejecución. La interdicción de ejecuciones aparentes (STC 167/1987, de 28 de octubre). III. CONCLUSIONES: GRADUAL RECONOCIMIENTO DE LA EXCLUSIVIDAD JURISDICCIONAL. NECESARIA TOMA DE CONCIENCIA POR PARTE DE LOS TRIBUNALES.

I. INTRODUCCION. LA NECESARIA REINTERPRETACION DEL SISTEMA DE EJECUCION DE SENTENCIAS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVAS. LAS SOLUCIONES DEL ANTEPROYECTO DE LEY REGULADORA DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Apenas fue aprobada la Constitución de 1978 surgieron, en base a los términos de su artículo 117.3, voces autorizadas que pusieron de manifiesto la necesidad de revisar de raíz el sistema de ejecución de sentencias regulado en los artículos 103 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Los motivos para que así fuese

aparecían claros: la Constitución, al atribuir en exclusiva a los Juzgados y Tribunales el ejercicio de la potestad jurisdiccional «Juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado», debía dejar sin efecto el sistema de ejecución en virtud del cual ésta corresponde «al órgano que hubiere dictado el acto o la disposición objeto del recurso».

En realidad se estaba poniendo en cuestión la posición misma de Jueces y Administración Pública en dicha fase. Posición que, no es necesario resaltarla, siempre ha aparecido sumamente polémica.

El procedimiento de ejecución de los fallos contenciosos se ha diferenciado del de los dictados por otras jurisdicciones en base a las especialidades de uno de los sujetos de la relación jurídica: la Administración. Su situación de poder, sus especiales funciones de carácter general, las peculiaridades del funcionamiento y organización administrativos, la repercusión de los fallos sobre cuestiones de tanta sustancia como la seguridad o la economía, son otros tantos argumentos que, junto a otros, se han venido utilizando en favor de las prerrogativas que en este campo caracterizan a la Administración.

Sin embargo, en este punto, como en muchos más, la Constitución exige un radical cambio en los postulados parcialmente aceptados hasta ahora.

Si se desea, sin llegar a afirmar la inconstitucionalidad del modelo diseñado por la Ley de la Jurisdicción, pero sí, en cualquier caso, exigiendo una interpretación rigurosamente respetuosa con la Constitución.

Hasta el momento, como es de sobra conocido, no se ha llegado a declarar la inconstitucionalidad de ninguna de las disposiciones contenidas en los artículos 103 y siguientes de la LJ, ni en los preceptos con ellos relacionados, como son, por ejemplo, los artículos 42 y siguientes (sobre todo 43 y 44) de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977. Tampoco, aunque en este caso el seguimiento jurisprudencial es más difícil, se ha declarado, que sepamos por los Tribunales ordinarios, la derogación de tales preceptos, en aplicación de la cláusula derogatoria de la Constitución. Ni mucho menos, por supuesto, tenemos noticias de que la Administración los haya declarado inaplicables en favor de los Tribunales.

Por otra parte, no se ha sabido (o, seguramente, no se ha querido) aprovechar la ocasión que brindaba la Ley Orgánica del Poder Judicial para dar correcta respuesta al tema. Los artículos 17 y 18 no sólo no han aclarado apenas nada, sino que, singularmente el 18.2, han venido a incrementar de forma notable los elementos de discordia, hasta el punto de que, con toda razón, se han planteado dudas acerca de la constitucionalidad de las nuevas «soluciones» ofrecidas (1). Soluciones

(1) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Sobre el principio de inembargabilidad, sus derogaciones

que, en otras ocasiones, como la que recoge el novedoso artículo 182.4 del Texto Refundido de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, permiten discutir no ya su constitucionalidad, sino su simple legalidad (2).

Más contundente y mucho más preciso resulta el Anteproyecto de Ley Reguladora del Proceso Contencioso-administrativo (3). Su artículo 108 dispone claramente que «la ejecución de las sentencias corresponde a los órganos de este orden jurisdiccional que hayan conocido del asunto en primera o única instancia», y en los siguientes se articulan diversas medidas que tiendan a garantizar el protagonismo de los jueces, tales como la posibilidad de instar la ejecución forzosa de las sentencias (art. 109.3); la consideración, a todos los efectos, de las sentencias como la orden o mandamiento de pago correspondiente (artículo 111.2) (4); la posibilidad de que, si la sentencia condenara a la Administración a realizar una determinada actividad o a dictar un acto o disposición, el Juez o Tribunal, en caso de incumplimiento, la ejecute a través de sus propios medios; o la de adoptar las medidas necesarias para lograr la efectividad de lo mandado y, singularmente, previo apercibimiento, imponer multas coercitivas hasta la completa ejecución del fallo (art. 115).

El Anteproyecto —que, sin embargo, se ve obligado en su artículo 110.3 a repetir lo dispuesto anteriormente en el 18.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial— merece, sin duda, una atención especial, que ahora, sin embargo, no podemos prestarle. Por el momento me limitaré a señalar cuál debería ser la posición de los Tribunales y de la Administración Pública en la ejecución de sentencias.

Para ello nos será de suma utilidad la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, hoy ya abundante (5).

Previamente, sin embargo, adelantamos que las claves de la cuestión se encuentran en la aceptación de la exclusividad judicial en la fase de ejecución y del carácter de instrumento colaborador necesario que en ella tiene la Administración. Considero que sólo así es posible intentar una interpretación válida de la vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa en la parte que ahora nos afecta.

y sus límites constitucionales y sobre la ejecución de sentencias condenatorias de la Administración», REDA, núm. 52, oct.-dic. 1986, pp. 498 y ss. PIÑAR MAÑAS, «Sobre la ejecución de sentencias contencioso-administrativas: la STC de 12 de noviembre de 1985» en *Poder Judicial*, 2.ª época, núm. 4, diciembre 1986, pp. 159 y ss.

(2) GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, pág. 498.

(3) Publicado por el Ministerio de Justicia, Madrid, 1985, pp. 165 y ss.

(4) Esta solución ya ha sido adelantada por GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ en *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, p. 565.

(5) Vid. T. FONT I LLOVET, *La ejecución de las sentencias contencioso-administrativas. Aspectos constitucionales*, Civitas, Madrid, 1985.

II. LOS SUJETOS DE LA EJECUCION DE SENTENCIAS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVAS EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

El Tribunal Constitucional ha ido poco a poco, muy gradualmente, acercándose a los moldes que se acaban de definir. En su evolución, sin perjuicio de otras muchas sentencias merecen especial atención cinco pronunciamientos, uno de ellos muy recientes: STC 34/1982, de 14 de junio; STC 58/1983, de 29 de junio; STC 67/1984, de 7 de junio; STC 155/1985, de 12 de noviembre, y STC 167/1987, de 28 de octubre. De esta última, por su novedad, nos ocuparemos con mayor detenimiento.

1. *La integración en el derecho a la tutela judicial efectiva. Una ocasión perdida en orden a la determinación de las funciones de ejecución de Jueces y Administración (STC 34/1982, de 14 de junio)*

Aunque en alguna sentencia anterior (por ejemplo, STC de 31 de marzo de 1981) se alude, en relación con la ejecución de sentencias contencioso-administrativas, al derecho a la tutela judicial reconocido en el artículo 24.1 de la Constitución (6), no es hasta la de 14 de junio de 1982 (ponente, Gloria BEGUÉ) cuando el Tribunal afirma con claridad que la inejecución de las sentencias supone «una violación del artículo 24.1 de la Constitución... que exige también que el fallo se cumpla» (F. J. núm. 2).

Se trata de una sentencia de notable importancia que es reiteradamente citada por el propio Tribunal en posteriores ocasiones. No obstante, en lo que se refiere al tema concreto objeto de este breve trabajo, resulta sumamente tímida. Los recurrentes, que se quejan ante el Tribunal por la inejecución de una sentencia relativa a pago de cantidad, plantean expresamente la derogación del artículo 103 de la Ley de la Jurisdicción y estiman que su derecho a la tutela efectiva ha resultado violado «al no acceder la Sala Quinta del Tribunal Supremo, ante la inactividad de la Administración, a proceder por sí misma a la ejecución de la sentencia, ejercitando la orden de ejecución forzosa sobre el Banco de España» (en otro momento aluden al embargo de la Cuenta de Tesorería del Estado en el Banco de España por la cantidad adeudada y los intereses devengados) (7).

Nada de ello es analizado por el Tribunal Constitucional. Ciertamente

(6) FONT I LLOVET, *op. últ. cit.* p. 52.

(7) *Vid. supra* nota 4.

que la sentencia ordinaria fue ejecutada en el transcurso de la tramitación del recurso de amparo, por lo que aquél falló que «no ha lugar a pronunciarse sobre el amparo solicitado», pero, sin entrar en la corrección de éste, también es cierto que el Tribunal Constitucional hizo algunas precisiones que seguramente permiten afirmar su apoyo a la constitucionalidad del sistema diseñado por la LJ. Tras recordar la tensión que en la ejecución de sentencias se da entre el principio de seguridad jurídica y el de legalidad presupuestaria (argumento utilizado por el Abogado del Estado), dispone que «la singular relevancia que para el interés público tiene el cumplimiento de las resoluciones judiciales, obliga a que *la Administración Pública, y, en su caso, los Tribunales* adoptan las medidas necesarias a fin de garantizar que el mencionado Derecho Constitucional (a la tutela efectiva) adquiera plena efectividad, por lo que en ningún caso el principio de legalidad presupuestaria puede justificar que *la Administración posponga la ejecución* de las sentencias más allá del tiempo necesario para obtener, actuando con la diligencia debida, las consignaciones presupuestarias en el caso de que éstas no hayan sido previstas» (8).

La argumentación parece impecable, pero en realidad no aporta apenas nada nuevo en relación con la definición de los respectivos papeles que en la ejecución de sentencias corresponden a Tribunales y Administración. Lo novedoso sería afirmar que el principio de legalidad presupuestaria no justifica que *los Tribunales* pospongan la ejecución valiéndose de los medios que consideren necesarios y de la *colaboración* de la Administración (9).

No obstante, al considerar la ejecución como integrada en la tutela *judicial* efectiva, se está afirmando, si quiera sea indirectamente, que la ejecución es función de los jueces, no de la Administración.

2. *Un paso sustancial hacia la reinterpretación del sistema* (STC 67/1984, de 7 de junio)

Un complicado tema urbanístico en el que se ventilaba la demolición de un edificio, en principio decretada por sentencia del Tribunal Supremo y más tarde dejada sin efecto por el propio Tribunal al estimar aplicable al caso lo dispuesto en el artículo 228 de la vieja Ley del Suelo de 1958 (que permite conservar una obra por razones de interés público) fue el origen de una magnífica sentencia del Tribunal Constitucional (ponente, GÓMEZ-FERRER MORANT) que analiza el contenido

(8) F. J. núm. 3. El subrayado es mío.

(9) Por otra parte seguramente es aventurado afirmar, como hace el Tribunal, que la pretensión de que los intereses de demora sean satisfechos «no puede ligarse al cumplimiento efectivo de la sentencia, cuyo alcance debe entenderse limitado a la parte dispositiva del fallo» (F. J. núm. 5, 2.º).

y alcance del derecho a la ejecución de sentencias, calificado como verdadero derecho fundamental de carácter subjetivo, y se ocupa de concretar cuál es la misión que corresponde a la Administración.

«Así, en primer lugar la ejecución de las sentencias y resoluciones firmes corresponde a los titulares de la potestad jurisdiccional —haciendo ejecutar lo juzgado— (art. 117.3 de la Constitución), según las normas de competencia y procedimiento que las leyes establezcan, lo que les impone el deber de adoptar las medidas oportunas para llevar a cabo esa ejecución (sentencia 26/83, de 13 de abril, F. J. 3; *Boletín Oficial del Estado* de 17 de mayo). Cuando para hacer ejecutar lo juzgado el órgano judicial adopta una resolución que ha de ser cumplida por un Ente público, éste ha de llevarla a cabo con la necesaria diligencia, sin obstaculizar el cumplimiento de lo acordado, por imponerlo así el artículo 118 de la Constitución; y cuando tal obstaculización se produzca, el juez ha de adoptar las medidas necesarias para la ejecución, de acuerdo con las leyes, que han de ser interpretadas... de conformidad que la Constitución y en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental. Si tales medidas no se adoptan con la intensidad necesaria —y legalmente posible— para remover la obstaculización producida, el órgano judicial vulnera el derecho fundamental a la ejecución de las sentencias» (10).

El Tribunal, por tanto, atribuye a los jueces la obligación de hacer que las sentencias se ejecuten, de modo que sólo a ellos puede imputárseles, como sujetos activos, la violación que en su caso se produzca del artículo 24.1 de la Constitución, del mismo modo que sólo a ellos, y no a la Administración, puede imputárseles la violación del derecho a la tutela judicial efectiva. En este sentido, podría incluso decirse que se descarga de responsabilidad a la Administración, pues ésta no es más que un mero colaborador de los órganos judiciales a los que está obligado a obedecer, so pena, esta vez sí, de incurrir en responsabilidad.

Lo que no llega a declarar el Tribunal es que se haya producido la derogación de los artículos 103 y siguientes de la LJ. Sin embargo, sí lleva a cabo una nueva interpretación de tales preceptos que merece ser tenida muy en cuenta. Por entender que no tiene desperdicio, se me va a permitir transcribir, en sus términos literales, la argumentación del Tribunal:

(10) F. J. núm. 2.

«A) Es obligado para la Administración que hubiera dictado el acto o disposición objeto del recurso, la ejecución de la sentencia recaída (art. 118 de la Constitución).

B) La ejecución de la sentencia corresponde, en principio, al órgano que hubiere dictado el acto o disposición objeto del recurso (art. 103 LJCA), debiendo interpretarse esta competencia *no como la atribución de una potestad, sino como la concreción del deber de cumplir lo decidido por las sentencias y resoluciones firmes* —que constituye en cada caso una obligación para la Administración—, *y de prestar la colaboración requerida* por los Jueces y Tribunales en sus resoluciones firmes dictadas en ejecución de sentencias (art. 118 de la Constitución).

C) El cumplimiento de esta obligación debe producirse —con carácter general— dentro del plazo de seis meses desde la fecha de recepción del testimonio de la sentencia o desde la fijación de la indemnización (art. 110.2 LJCA).

D) Cuando se incumple esta obligación de ejecutar la sentencia —y de *colaborar* con los Jueces y Tribunales en el plazo legalmente establecido—, el Tribunal sentenciador, con audiencia de las partes, adoptará las medidas que considere procedentes para el cumplimiento de lo mandado; corresponde al Tribunal mencionado decidir cuáles son estas medidas, pero, desde la perspectiva constitucional que ahora interesa, debe señalarse que *corresponde exclusivamente al mismo hacer «ejecutar lo juzgado»*, de acuerdo con las Leyes (art. 117.3 de la Constitución), *y requerir las colaboraciones que estime precisas* (art. 118 de la misma), por lo que ha de interpretarse que tales medidas no pueden quedar limitadas por la falta de ejercicio de la competencia en el plazo legalmente previsto, por la Administración autora del acto o disposición, en orden a la ejecución de la sentencia; en consecuencia, el juez puede aplicar las medidas previstas en la Ley de Enjuiciamiento Civil, de aplicación supletoria, entre las cuales puede ordenar *que se haga lo mandado a costa del obligado* (artículo 924 de la Ley de Enjuiciamiento Civil), *y requerir a tal efecto la colaboración que estime oportuna de otros entes públicos o personas privadas, en especial del Estado*, pues la sentencia o la resolución de los Jueces y Tribunales emanan de un poder del Estado, y todos los poderes del Estado —en su sentido integral, es decir, comprendiendo las Comunidades Autónomas— tienen el deber de colaboración.

E) Por último, el artículo 110.3 de la LJCA establece —con carácter imperativo— que, sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal sentenciador “deducirá el tanto de culpa que correspondiere por el delito de desobediencia para su remisión al Tribunal competente”». (F. J. núm. 3. El subrayado es mío).

De todo ello cabe destacar: primero, que el artículo 103 LJCA no atribuye potestad alguna, sino que impone un deber preciso a la Administración, que está obligada a cumplir lo mandado y colaborar con los jueces.

Segundo, que si la Administración desobedece, los Tribunales no deben limitarse a reiterar una y otra vez que se ejecuten las sentencias, sino que deben decidir ellos mismos las medidas que deben tomarse.

Tercero, que tales medidas no pueden verse limitadas por la falta de ejercicio de competencias por la Administración, de modo que los Tribunales puedan ordenar que se haga lo mandado a costa del obligado y requerir la colaboración de *otros entes públicos o personas privadas*.

Quedan claros, tras esta sentencia, cuáles son las facultades de los Tribunales y las obligaciones de las Administraciones. Los primeros no pueden ya parapetarse en una postura hasta ahora considerada como de mero requerimiento de ejecución. Tienen la obligación de hacer que sus fallos se cumplan. Las segundas, por su parte, han perdido su protagonismo, pues no es protagonista quien tan sólo es mero colaborador, lo cual no quiere decir, en absoluto, que no estén obligadas a tomar las medidas que consideren necesarias (sin esperar mayores precisiones de los Tribunales) en orden a la correcta ejecución de las sentencias, pues, de lo que se trata es de remover los obstáculos que impiden la efectividad de un derecho fundamental: el derecho a la tutela judicial efectiva. Y en tal remoción tan comprometidos están los Jueces como la Administración.

Ahora bien, ¿resulta, entonces, obligado cumplir todas y cada una de las sentencias? O, planteado en otros términos, ¿es posible considerar que en algún supuesto —excepcional en todo caso— la no ejecución de la decisión judicial no implicaría una violación del artículo 24.1 de la Constitución?

3. *Derecho a una satisfacción equivalente (STC 58/1983, de 29 de junio) y ejecución imposible de sentencias (STC 155/1985, de 12 de noviembre)*

Ante todo, el Tribunal Constitucional, en asunto no referido a ejecución de sentencia contenciosa, sino laboral, pero con conclusiones perfectamente trasladables a nuestro argumento, ha afirmado que «tan constitucional es una ejecución en la que se cumple el principio de la identidad total entre lo ejecutado y lo estatuido en el fallo, como una ejecución en que, por razones atendibles, la condena es sustituida por su equivalente pecuniario o por otro tipo de prestación» (STC 58/1983, de 29 de junio, F. J. núm. 2). Las obligaciones de hacer o no hacer

(incluso de dar) pueden transformarse, en trámite de ejecución de sentencias, en prestaciones de cantidades pecuniarias.

El derecho a la ejecución de sentencias, por tanto, no comporta el derecho a la ejecución en sus exactos términos, sino el derecho a lo que podríamos llamar (terminología no usada en este caso por el Tribunal Constitucional aunque en la STC 167/1987 habla de «ejecución subsidiaria por equivalente») una *satisfacción equivalente*. En estos casos, como es obvio, no nos encontramos ante supuestos de inejecución, propiamente dicho, pero para evitar que con esta suerte de *ejecución alternativa* se desvirtúe el derecho integrado en el artículo 24.1 de la Constitución, creo que resulta necesario hacer algunas precisiones.

Primero, es evidente que la decisión por la que se acuerde sustituir el contenido del fallo por una prestación diferente corresponde exclusivamente a los Jueces y Tribunales. La Administración, lo que a lo sumo podrá hacer será proponer que así se haga, pero no más.

Así debe ser interpretado, en definitiva, el inciso segundo del artículo 18.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, precepto problemático como pocos (11), pues el acuerdo expropiatorio del Gobierno, como ya he señalado en otro lugar (12) no es más que un acto administrativo puro y simple, fiscalizable en su totalidad.

Segundo, por muy constitucional que se pretenda que es, el cambio del contenido de la sentencia por su equivalente económico no puede ser considerado como una nueva facultad de opción de los Tribunales. Estos deben ejecutar sus pronunciamientos en sus términos literales, pues para ello se dictan, y sólo si resulta imposible, podrán sustituirlos por una satisfacción equivalente. En suma sólo cabe admitir la inejecución de las sentencias cuando su cumplimiento sea imposible, pero no en otro caso.

También el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de referirse, con muy buena doctrina, a la ejecución imposible de las sentencias.

La STC 155/1985, de 12 de noviembre (ponente, Angel LATORRE), se enfrenta con un complicado asunto en el que se solicitaba la ejecución de una sentencia por la que se venía a anular un concurso ya celebrado que afectaba a un numeroso colectivo de funcionarios de correos. La anulación se decretó a instancia de uno de los concursantes (13). El Tribunal Supremo admite la ejecución administrativa de su sentencia, pero sólo en relación con el recurrente, a lo que éste se opo-

(11) *Vid.* las obras citadas *supra* en nota 1, y Luis María DOMÍNGUEZ RODRIGO, «La potestad expropiatoria del Gobierno de suspensión o inejecución de sentencias en materia contencioso-administrativa», *REDA*, núm. 54, pp. 210 y ss., así como, aunque referido al Proyecto de Ley, FONT I LLOVET, *La ejecución...*, *op. cit.* pp. 15 y ss.

(12) «Sobre la ejecución...», *op. cit.* p. 165.

(13) En relación con esta sentencia, *vid.* PIÑAR MAÑAS, «Sobre la ejecución de sentencias...», *op. cit.*

ne por entender que la anulación debe tener efectos generales y afectar por entero al concurso y las actuaciones con él relacionadas, entre ellas el nombramiento de quienes lo superaron. La ejecución así planteada resultaba sumamente problemática, pero el Tribunal Constitucional actuó con decisión y deja sentado con claridad que en todo caso, y «ello es independiente de que la resolución judicial haya de ser cumplida por un ente público» (F. J. núm. 2), la ejecución es requisito para entender respetado el derecho a la tutela judicial. Requisito que tan sólo cede cuando «la ejecución es física o jurídicamente imposible» (F. J. núm. 2), imposibilidad que, como señala el artículo 107 de la Ley de la Jurisdicción, debe ser declarada expresamente y en resolución motivada por el Juez o Tribunal competente.

En conclusión, las meras dificultades prácticas, por muy graves que éstas sean, y tampoco la inconveniencia de la ejecución, no permiten a la Administración desatender su deber de cumplir lo que los Tribunales fallan, ni a éstos ceder ante tales dificultades y no adoptar cuantas medidas sean legalmente posibles (y son muchas). En el caso a que se refiere la STC 155/1985, «el Ministerio Fiscal señala la complejidad de la situación creada por la anulación de la Orden de 4 de julio de 1979 y de los actos de ella derivados y los esfuerzos de la Administración para buscar una solución que armonice los intereses afectados incluso preparando dos proyectos de Decreto y viene a decir que conviene que se inadmita el recurso hasta que no lleguen a feliz término aquellos esfuerzos. No se le ocultan a esta Sala tales dificultades, pero aparte de que ha pasado tiempo suficiente para que se encontrase su solución, es lo cierto que *un derecho fundamental como lo es el derecho a la tutela judicial efectiva en el que se integra el de obtener la ejecución de las sentencias no puede quedar frustrado durante años por esas dificultades prácticas*» (F. J. núm. 6).

Ejecución inexcusable salvo supuestos de imposibilidad física o jurídica es, pues, lo que exige el artículo 24 de la Constitución. Ejecución por los órganos judiciales con la colaboración de la Administración, que está obligada a ello, es lo que exige, por su parte, el artículo 117.3.

Ahora bien, la ejecución debe ser correcta, respetuosa con el sentido de la sentencia. No son admisibles falsas ejecuciones o ejecuciones aparentes. También el Tribunal Constitucional se ha ocupado de ello.

4. *Los órganos judiciales como titulares exclusivos de la potestad de ejecución. La interdicción de ejecuciones aparentes (STC 167/1987, de 28 de octubre)*

Una muy reciente sentencia, la 167/1987, de 28 de octubre (ponente, Jesús LEGUINA VILLA. Publicada en el *Boletín Oficial del Estado* de 21 de noviembre) ha terminado de consolidar, con una construcción jurídica impecable, la doctrina que el Tribunal Constitucional ha ido elaborando poco a poco, desde 1982, en orden a la afirmación de la exclusividad de ejecución que corresponde a los Tribunales. Pero, además, ha dado un ulterior paso que ha venido a redondear el modo en que deben ser interpretados los preceptos constitucionales y legales que regulan la materia.

Los hechos que motivaron la sentencia constitucional, que es necesario conocer, son en modo resumido los siguientes: don J. M. S., funcionario del Cuerpo Técnico de Información y Turismo (hoy integrado en el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado), fue declarado, por resolución de la Secretaría del Estado de Turismo, «no idóneo» para desempeñar jefaturas en las Oficinas Españolas de Turismo, lo que le impidió superar diversos concursos para cubrir diferentes puestos de esa clase. Impugnada la resolución (y otras relativas a nombramientos de quienes superaron los concursos), la Audiencia Territorial de Madrid admite el recurso. Estima que el recurrente había sufrido una sanción grave que afectaba fundamentalmente a su carrera funcional, impuesta de plano por la Administración en el marco impropio de un procedimiento de concurso de traslado, sin posibilidad alguna de audiencia, y en consecuencia declaró la nulidad de todas las resoluciones administrativas impugnadas y reconoció el derecho del recurrente a optar sin restricciones a uno de los puestos de trabajo sujetos a discusión; asimismo, condenó a la Administración «a estar y pasar por esta resolución» y al pago de las costas procesales por estimar que «la actuación administrativa, en su conjunto, es reveladora de una evidente temeridad».

Así las cosas, don J. M. S. optó por el puesto de Jefe de la Oficina Nacional Española de Turismo (ONET) de San Francisco, puesto para el que fue nombrado más de un año después de la Sentencia que, de este modo, la Administración consideró cumplida en sus propios términos.

A partir de aquí comienza una serie de actuaciones administrativas tendentes a impedir la efectividad de la ejecución formalmente satisfecha, que culminan con la asunción por el Jefe de un órgano de Turismo de nueva creación de la totalidad de facultades, competencias y atribuciones que correspondían a don J. M. S. como titular del puesto

para el que fue nombrado, y con la supresión misma de la Oficina de San Francisco, con el cese del recurrente y su adscripción a los servicios centrales del Departamento.

Interpuesto recurso de súplica ante la Audiencia Territorial alegando la inejecución práctica de la sentencia, ésta lo desestima mediante Auto en el que afirma que el fallo quedó estrictamente cumplido con el nombramiento y añade que «si al margen o paralelamente a ese nombramiento se han efectuado otros en favor de terceras personas, si se han ocupado o no pisos alquilados, o si se ha poseído o desposeído al recurrente de los atributos y retribuciones que cree le pertenecen, son cuestiones nuevas no debatidas en el recurso al que puso fin la sentencia que ahora se pretende ampliar, ni por tanto cuestionadas ante la Administración, por lo que, en su caso, tienen que ser objeto de nuevo procedimiento si la parte lo cree conveniente a sus intereses» (14).

Contra este Auto se interpone recurso de amparo invocando la vulneración del artículo 24.1 de la Constitución al no haber obtenido la tutela judicial efectiva en la ejecución de la sentencia. La conducta posterior de la Administración, que la Audiencia Territorial no entra a juzgar, produjo «una ejecución aparente y un desamparo real y auténtico al inejecutarse la sentencia» (15). Se solicita, entre otras cosas, «el restablecimiento del recurrente en la integridad de su derecho, con la ejecución de la sentencia mencionada conforme a las normas del ordenamiento jurídico».

El Letrado del Estado se opone a la estimación alegando, entre otras cosas, que «ninguna resolución judicial puede tener la virtualidad de congelar una determinada situación funcional, eliminando las facultades organizativas que ostenta la Administración Pública sobre sus propios servicios» (16). También el Ministerio Fiscal considera que el recurso debe ser desestimado por entender que «lo que se denuncia en realidad es una desviación de poder que el recurrente no ha podido acreditar» y que debió impugnarse en un nuevo proceso (17). El recurrente, por su parte, reitera que lo que se ha producido es, tan sólo, una «aparente ejecución» que la Audiencia no puede admitir (18).

Conscientemente me he extendido en el relato de los hechos. Sólo así es posible caer en la cuenta de la complejidad del asunto y apreciar el alcance de la Sentencia del Tribunal Constitucional. Este fundamenta su fallo en dos pilares esenciales: primero, la exclusividad jurisdiccional en la ejecución de sentencias; segundo, la interdicción de ejecuciones aparentes. Y lo hace dejando muy clara cuál es la posición

(14) Antecedentes, núm. 3, y F. J. núm. 3.

(15) Antecedentes, núm. 3.

(16) Antecedentes, núm. 6.

(17) Antecedentes, núm. 7.

(18) Antecedentes, núm. 8.

que en la ejecución de sentencias ocupan los Tribunales y la Administración Pública.

El Tribunal, en efecto, deja definitivamente claro que «*la titularidad de la potestad de ejecución corresponde exclusivamente a los propios órganos judiciales* como una manifestación típica de la potestad jurisdiccional que la Constitución les ha conferido en su artículo 117.3 (19). Se cierra así, por el momento, el proceso doctrinal iniciado con la STC 32/1982, de 7 de junio, en el que tanta importancia ha tenido, como ya hemos señalado, la capital STC 67/1984, de 7 de junio. El Tribunal no deja ya lugar a dudas: frente a la exclusiva potestad (y obligación) de Jueces y Tribunales, ceden las atribuciones de la Administración, que tiene un verdadero deber de obediencia y colaboración. La Administración debe prestar «la colaboración precisa, incluso al margen ordinario de competencias» (extremo éste ya resaltado, como sabemos, por la citada sentencia 67/84). Es decir, tampoco es válida ya la afirmación de que la ejecución corresponde precisamente al órgano que hubiese dictado el acto o la disposición objeto del recurso (artículo 103 de la Ley de la Jurisdicción), ni es posible oponer razones de organización o atribución de competencias (en el seno de la misma Administración) pues, si ello fuera necesario, la ejecución tendrá que ser llevada a efecto por órgano distinto o incluso por uno *ad hoc* si las características de la ejecución lo requieren o mediante el nombramiento de un comisionado del propio Tribunal.

Y tampoco al Tribunal Constitucional, según él mismo señala en la STC de 28 de octubre de 1987, «*competen precisar cuáles sean las decisiones y medidas oportunas que en cada caso hayan de adoptarse en el ejercicio de dicha potestad jurisdiccional ejecutiva*» (20). Por ello, en nuestro caso, cuando el recurrente, en su petición, hace tan sólo una referencia genérica a que la sentencia se ejecute «de conformidad con las normas del ordenamiento jurídico», sin ulteriores precisiones, está siendo respetuoso con el principio de exclusividad jurisdiccional, «*orillando en nuestra decisión (del TC) toda declaración acerca de las medidas concretas que dicha ejecución ha de comportar*» (21).

Esta última afirmación podría ser fruto de una interpretación excesivamente restringida del artículo 55.1.c) de la LOTC, pero el propio Tribunal precisa que «*sí le corresponde, en cambio, corregir y reparar las eventuales lesiones del derecho a la tutela judicial que tengan su origen en la pasividad o el desfallecimiento de los órganos judicia-*

(19) F. J. núm. 2, pfo. 2.º. Nótese que ya no se utiliza el usual giro lingüístico de afirmar que a los jueces les corresponde en exclusiva juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, sino que claramente se dice que les corresponde con ese carácter exclusivo «la potestad de ejecución».

(20) F. J. núm. 2, pfo. 2.º.

(21) F. J. núm. 1, pfo. 3.º.

les para adoptar las medidas necesarias que aseguren el cumplimiento de sus propios fallos» (22).

En segundo lugar, como decíamos, el Tribunal Constitucional exige que la ejecución respete el contenido real de la sentencia, sin que sean posibles ejecuciones aparentes, ni quepa «un entendimiento puramente formal de lo que la ejecución significa dentro del sistema de protección judicial de los derechos» (23). Los órganos judiciales, en suma, deben adoptar cuantas medidas sean legalmente posibles para que así sea:

«Dentro del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, son exigibles, en primer lugar, las que, al amparo de su legislación reguladora, deben tender a que se produzca inicialmente la actuación administrativa requerida por el pronunciamiento judicial» (24), en los términos que antes señalamos.

Pero si los Tribunales controlasen tan sólo este momento de la ejecución, podrían producirse posteriores actuaciones administrativas que dieran al traste con el cumplimiento de las sentencias convirtiéndolo en un mero requisito formal. Contra ello se pronuncia expresamente el Tribunal Constitucional en términos que, por su claridad e importancia, merecen ser transcritos literalmente:

Pero también son exigibles, «y si cabe con mayor razón, cuantas medidas sean necesarias, de acuerdo con las leyes, para impedir lo que expresamente el Tribunal Supremo ha calificado como *la insinceridad de la desobediencia disimulada* por parte de los órganos administrativos (STS, Sala Quinta, de 21 de junio de 1977), que se traduce en *cumplimiento defectuoso o puramente aparente*, o en formas de inejecución indirecta, como son entre otras la modificación de los términos estrictos de la ejecutoria, la reproducción total o parcial del acto anulado o la emisión de otros actos de contenido incompatible con la plena eficacia del fallo.

Conviene insistir en esta última dimensión del derecho a la tutela judicial, porque es ciertamente aquí, en los *incumplimientos administrativos disimulados o indirectos, donde se ocultan los mayores riesgos* tanto para el sistema jurídico en general como para los derechos de los particulares. Pues, en efecto, el derecho a la ejecución de las sentencias y demás resoluciones firmes de los órganos judiciales no se satisface sólo, como es patente, con

(22) F. J. núm. 2, pfo. 2.º

(23) F. J. núm. 4, pfo. 2.º

(24) F. J. núm. 2, pfo. 2.º

la remoción inicial de los obstáculos que a su efectivo cumplimiento pueda oponer la Administración, sino que postula, además, *que los propios órganos judiciales reaccionen frente a ulteriores actuaciones o comportamientos enervantes del contenido material de sus decisiones*, y que lo hagan, esto es lo esencial, *en el propio procedimiento incidental de ejecución*, al cual es, sin duda, aplicable el principio *pro actione* que inspira el artículo 24.1 de la Constitución» (25).

La argumentación del Tribunal no tiene desperdicio. Se preocupa por resaltar que, sin posible duda, corresponde a los Tribunales ejecutar sus sentencias sin que frente a ello quepa oponer excusa alguna. Y también deben *verificar* si la ejecución resulta desvirtuada por actuaciones administrativas posteriores. Esta precisión es sumamente importante y aún más en los términos que utiliza el Tribunal Constitucional, marcando el peso que corresponde al incidente de ejecución, que cobra así un especial valor. Pero no un valor que trascienda a lo que es propiamente ejecución. Ya en la STC 106/1985, de 7 de octubre (ponente, Gloria BEGUÉ), el Tribunal había recordado que en trámite de ejecución no pueden formularse peticiones nuevas, lo que se reitera en la de 28 de octubre de 1987:

«Todo ello sin perjuicio de que en el incidente de ejecución no puedan resolverse cuestiones que no hayan sido abordadas ni decididas en el fallo o con las que éste no guarde una directa e inmediata relación de causalidad, pues de otro modo, no sólo se vulnerarían las normas legales que regulan la ejecución, sino que podría resultar menoscabado, asimismo, el derecho a la tutela judicial efectiva de las otras partes procesales o de terceros» (26).

Pues bien, en el supuesto objeto de la Sentencia, el Tribunal considera que los actos administrativos posteriores al nombramiento no son cuestiones nuevas no debatidas en el recurso contencioso-administrativo, dada la relación inmediata que tales actos guardan con el contenido dispositivo de la sentencia, por lo que la Audiencia debió abrir el incidente de ejecución y emitir «una resolución fundada acerca de si la actuación de la Administración respondía al legítimo ejercicio de la potestad administrativa organizatoria o suponían más bien una desviación de poder por estar dirigidos a un disimulado incumplimiento de la sentencia» (27).

Tal es la extensión que el Tribunal Constitucional da a la posición

(25) F. J. núm. 2, pfo. 3.º. El subrayado es mío.

(26) F. J. núm. 2, pfo. 3.º.

(27) F. J. núm. 4, pfo. 2.º.

de los órganos judiciales en la ejecución de sentencias, que incluye la posibilidad de utilizar «si necesario fuere, los medios de ejecución sustitutorios que la legislación procesal dispone o acudiendo a una ejecución subsidiaria por equivalente si apreciase justa causa, con aplicación de las previsiones contenidas en los artículos 18 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 107 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa» (28).

Esta última precisión, que seguramente responde a la complejidad misma del asunto planteado ante el Tribunal, debe a su vez interpretarse en relación con la doctrina del Alto Tribunal que ya conocemos. Nótese, en primer lugar, que la referencia al artículo 18.2 LOPJ se hace en relación con «una ejecución subsidiaria por equivalente». No es posible, por tanto, intentar ver un espaldarazo al sistema expropiatorio que regula dicho precepto, pues la expropiación no es ejecución. El Tribunal Constitucional se refiere al primer inciso del artículo 18.2. Por otra parte, esa ejecución subsidiaria corresponde en todo caso a los Tribunales, sin que sea posible admitir decisiones autónomas de la Administración. Lo contrario sería vaciar de contenido el sistema.

III. CONCLUSIONES: GRADUAL RECONOCIMIENTO DE LA EXCLUSIVIDAD JURISDICCIONAL. NECESARIA TOMA DE CONCIENCIA POR PARTE DE LOS TRIBUNALES

Hemos podido apreciar cómo el Tribunal Constitucional, primero tímidamente y luego con decisión, ha reinterpretado, conforme a la Constitución, el sistema de ejecución de sentencias contencioso-administrativas. La exclusividad de la función corresponde a los Tribunales; la Administración es una mera colaboradora (colaboradora necesaria, si se quiere, en algunos casos) que no goza de potestades autónomas, sino que ha de acatar un deber de cumplimiento de todas las resoluciones judiciales.

Tal posición supera claramente la que tradicionalmente se han reconocido a sí mismos los Tribunales y la que han interpretado los órganos de la Administración. Esto supone una nueva toma de conciencia por parte de los primeros. La responsabilidad que han de asumir supera con creces la que hasta ahora se ha entendido que le corresponde, porque su obligación es tomar cuantas medidas sean necesarias para la correcta ejecución.

Esto supone que los Tribunales pueden utilizar (en realidad, también antes podían y debían hacerlo) todo un arco de medidas que les permiten hacer efectivos sus fallos. Lo cual no quiere decir, en abso-

(28) F. J. núm. 4, pfo. 2.º, *in fine*.

luto, que la Administración deba permanecer pasiva, esperando que aquéllos le señalen qué es lo que debe hacer para cumplir las Sentencias. Estas obligan *per se*, sin que sea necesaria una ulterior manifestación de los Tribunales. La Administración está obligada a cumplir los fallos judiciales en sus propios términos. Lo contrario sería desvirtuar e incluso neutralizar el derecho a la tutela judicial. Ahora bien, los únicos sujetos a los que puede imputarse directamente la violación de tal derecho son los órganos judiciales, pues sólo ellos son los responsables de su plena efectividad. Por ello, en caso de cualquier tipo de incumplimiento o desobediencia por parte de la Administración, deben actuar con energía. Las leyes procesales (utilícese la Ley de Enjuiciamiento Civil), la Ley de la Jurisdicción Contenciosa, y con carácter general la propia Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial dan pie a una interpretación más que generosa de tales posibilidades.

En todo caso, resulta imperiosa la pronta aprobación de la Ley del Proceso Contencioso-administrativo, prevista y exigida en la disposición adicional primera, uno, de la LOPJ. La ejecución de sentencias, si prospera cuando menos el sentido del Anteproyecto, podrá así superar un grave escollo con el que parece que por fin se han enfrentado los órganos judiciales (29): el valor como título ejecutivo, frente a la Administración económica, de los fallos judiciales (30).

En las páginas anteriores no hemos hecho más que dar una visión rápida y breve de la postura del Tribunal Constitucional en relación con la posición de Tribunales y Administración en la ejecución de sentencias. El tema no está en absoluto agotado. Antes bien, queda tan sólo esbozado. Los interrogantes abiertos son muchos, sobre todo en orden, por ejemplo, a la fijación de las funciones del Gobierno como órgano constitucional y las relaciones entre poderes constitucionales. Es algo que requiere un estudio diferente del presente y mucho más meditado. También sería necesario un análisis detenido acerca de la constitucionalidad, más que dudosa, de los artículos 7 y 8 de la Ley Orgánica 2/1987, de 18 de mayo, de Conflictos Jurisdiccionales, y de

(29) En cuanto a resoluciones de Tribunales Ordinarios, destaca poderosamente el Auto del Tribunal Supremo de 18 de noviembre de 1986 que, entre otras muchas e importantes afirmaciones, dispone: «Desde 1978, la Administración no puede ejecutar nuestras sentencias, sino que debe simplemente cumplirlas, como establece el artículo 118 (de la Constitución) y prestar la colaboración requerida por los Jueces y Tribunales en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto.»

(30) *Vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso...*, *op. cit.* p. 565. Como es sabido, esta solución es la adoptada no hace mucho en Francia. *Vid.* L. PAREJO, «Los poderes de ejecución del juez contencioso-administrativo. La Ley francesa de 16 de julio de 1980», *REDA*, núm. 33, pp. 245 y ss. *Vid.*, asimismo, en la doctrina francesa, J. CHEVALIER, «L'interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administrateur», *AJDA*, 1972; E. BARADUC-BENABENT, «L'astreinte en matière administrative», *Recueil Dalloz-Sirey*, 1981; D. LINOTTE, «Exécution des décisions de justice administrative et astreintes en matière administrative», *La semaine juridique*, 1981; CONSEIL D'ETAT: *L'exécution des décisions de justice contre l'administration*, *Etudes et Documents-Conseil d'Etat*, 1983-84.

la validez actual y alcance real de viejos dogmas, como el de la inembargabilidad de los bienes de la Administración (31), pues como señalara el maestro GUASP, «el Juez necesita, como instrumento específico, bienes de carácter físico sobre los que o con los que operar del modo que le exija una decisión auténticamente ejecutiva» (32).

(31) Vid. el magnífico trabajo de GARCÍA DE ENTERRÍA, «Sobre el principio de inembargabilidad...», *op. cit.* El Auto del Magistrado de Trabajo núm. 1 de Pontevedra, de 30 de abril de 1987, da pie a la posibilidad de dirigir mandamientos de ejecución contra la tesorería líquida de los Entes públicos.

(32) *Derecho Procesal Civil*, tomo I, *Introducción y parte general*, citado por la 2.ª reimpresión de la tercera edición, Madrid, 1977, p. 418. Como hemos visto, los principios del proceso civil son aplicables, en su caso, al contencioso, según ha resaltado el propio Tribunal Constitucional.

Documentación

