

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

Depósito legal, M. 1.582 - 1958.

AÑO XXIV

ENERO-FEBRERO

NUM. 139

I. SECCION DOCTRINAL

Ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos de la Administración local

por

JOSE MARIA BOQUERA OLIVER

Profesor del Instituto de Estudios de Administración Local.

SUMARIO: I. *Introducción.*—II. *La ejecutoriedad de los actos administrativos en la doctrina:* 1. Noción tradicional. 2. Conceptuación moderna.—III. *La ejecutoriedad en nuestra jurisprudencia.*—IV. *La ejecutoriedad del acto administrativo local, según don Alejandro Oliván:* 1. Los proyectos de Ley sobre la organización y atribuciones de los Ayuntamientos de 1838. 2. Las discusiones parlamentarias de 1840 sobre un nuevo proyecto de organización y atribuciones de los Ayuntamientos.—V. *La inmediata ejecutividad de los actos y acuerdos locales:* 1. Los proyectos de Ley sobre el Gobierno y Administración provincial y municipal de 1855-1856. 2. El Decreto de Sagasta de 1868.—VI. *La fórmula legal vigente: Su interpretación.*

I. INTRODUCCION

La Ley de Régimen local nos dice en su artículo 361 que «los actos y acuerdos de las autoridades y Corporaciones locales serán inmediatamente ejecutivos cuando no requieran aprobación o autorización gubernativa, sin perjuicio de los recursos que la Ley establece».

La afirmación de que los actos locales son «inmediatamente ejecutivos» ofreció siempre dificultades de interpretación. Ha terminado por prevalecer la idea de que con ella la Ley quiere indicar que los actos de las Administraciones locales pueden ser ejecuta-

dos forzosamente por sus mismos autores. Pero esta interpretación no deja de suscitar dudas sobre su exactitud al relacionar el precepto que contiene dicha declaración con otros de la misma Ley. Incluso choca con el sentido gramatical de los términos que la Ley de 24 de junio de 1955 emplea.

Las páginas que siguen sólo pretenden mostrar al lector que las dificultades terminológicas y de comprensión de la actual fórmula legal nacieron con ella misma y que las discusiones que originó al nacer pueden ofrecernos alguna luz para determinar su exacto sentido.

Veamos, en primer lugar, qué entienden los autores por ejecutoriedad de los actos administrativos, para que nos sirva de punto de partida.

II. LA EJECUTORIEDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN LA DOCTRINA

Podríamos distinguir entre una noción tradicional de la ejecutoriedad—la más antigua y difundida—y una concepción moderna.

1. NOCIÓN TRADICIONAL.

RANELLETTI, en su *Teoría degli atti amministrativi speciali* (1), dice que «cuando se habla de la ejecutoriedad como característica especial de los actos administrativos, no se emplea esta palabra en el sentido de eficacia... La autoridad administrativa tiene el poder de exigir coactivamente el cumplimiento de sus resoluciones, si no las obedecen los obligados, sin intervención de los Tribunales, en acción coercitiva directa sobre las personas o sobre los bienes; de allanar, pues, directamente, con el uso de la fuerza física, el obstáculo que se opone a la actuación de la propia voluntad. Esta posibilidad que tiene el acto administrativo de ser exigido coactivamente por la Administración, con sus propios medios, sin necesidad de acudir a la autoridad judicial, constituye la *ejecutoriedad*».

La ejecutoriedad del acto administrativo significa *ejecución*

(1) Giuffrè, Milano, 1945. 7.^a ed., págs. 125 y ss.

material del mismo por la propia Administración, posibilidad de ejecución forzosa por el autor del acto.

La doctrina italiana emplea el término «ejecutoriedad» en otros varios sentidos, pero se encuentra bastante difundida la idea que hemos recordado acudiendo a RANELLETTI (2).

Lo mismo puede decirse, al menos hasta fecha muy reciente, con respecto a la doctrina francesa (3).

Entre nosotros, GONZÁLEZ PÉREZ, con técnica procesal muy expresiva, dice (4) que la ejecutoriedad es «aquella característica de los actos administrativos, en virtud de la cual la Administración no tiene necesidad de incoar un proceso de ejecución para que lo mandado en los mismos sea cumplido en contra de la voluntad del obligado». Esta idea domina nuestra doctrina.

La ejecutoriedad, así entendida, resulta equivalente a posibilidad de ejecución forzosa de un acto por el propio autor de la decisión.

La ejecutoriedad, en los textos citados, y en otros muchos análogos que podrían recordarse, aparece como una cualidad de los actos administrativos, pero no específica, sino común a otros actos jurídicos, pues de la ejecución forzosa se benefician las sentencias (5) e incluso algunas actividades de los particulares (6).

(2) SANDULLI, *Manuale di Diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 1962, 7.ª ed., pág. 309, distingue la ejecutoriedad, entendida como ejecución forzosa del acto por la propia Administración, de la ejecutividad, como «posibilidad de producir unilateralmente en la esfera jurídica de otros sujetos las modificaciones jurídicas previstas en los propios estatutos», lo que también califica de *autoritarietà*.

GIANNINI, M. S. («Atto amministrativo», *Enciclopedia del Diritto*, en la edición especial separada, pág. 93), distingue entre imperatividad, ejecutividad y ejecutoriedad.

ZANOBINI ha difundido el empleo del término ejecutoriedad como posibilidad, potencia, de ejecución forzosa.

(3) Vide CHINOT: *Le privilège d'action d'office de l'Administration*. París, 1945.

(4) «Sobre la ejecutoriedad de los actos administrativos». *Rev. Crítica de Derecho Inmobiliario*, septiembre de 1954, pág. 711.

(5) Se distingue entre «la autoridad de cosa juzgada» y la «ejecución» de las sentencias. CARNELUTTI, *Sistema de Derecho civil*, pág. 155, separa la función jurisdiccional y la función procesal. La ejecución forzosa es proceso y no jurisdicción. Pero siendo dos funciones diferentes, ambas son funciones judiciales por sus autores.

Sobre la ejecución forzosa de las sentencias de nuestros Tribunales y Jueces, véanse los artículos 919 y ss. de la Ley de Enjuiciamiento civil.

(6) Véanse los ejemplos reunidos por GUAITA: «Eficacia del acto admi-

2. CONCEPTUACIÓN MODERNA.

HAURIUO definía la *décision exécutoire* diciendo (7) que «*est toute déclaration de volonté relative à une opération administrative en vue de produire un effet de droit, émise par une autorité administrative (comprise dans la hiérarchie ou dans la tutelle administrative) dans une forme exécutoire, c'est à dire, dans une forme qui entraîne l'exécution d'office*».

Se desprende de la anterior definición que la «decisión ejecutoria», como declaración de voluntad, como decisión, produce efectos jurídicos. No obstante, se denomina «ejecutoria» por implicar «la ejecución de oficio» y no por la naturaleza de sus efectos o por el carácter del sujeto—la autoridad administrativa—.

Lo que singulariza a la «decisión ejecutoria», dentro de los actos jurídicos de las autoridades administrativas, es su «forma ejecutoria». Dicha decisión es administrativa por razón de la autoridad que la emite, pero su condición de ejecutoria la singulariza dentro del grupo de actos de la Administración.

HAURIUO añade: «la decisión *administrativa* debe ser *ejecutoria*, es decir, una decisión cuya ejecución puede ser *inmediatamente* llevada a efecto por la vía administrativa, en otras palabras, *por el procedimiento de oficio*. La indicación de la circunstancia de que la decisión podrá ser ejecutada por vía administrativa es capital, porque es la posibilidad de esta ejecución privilegiada por la acción de oficio la que lesiona al particular y justifica el recurso».

La noción de «decisión ejecutoria» formulada por el ilustre Decano de Toulouse está dentro de la conceptualización que hemos llamado tradicional, pero sirve de base a la noción moderna, pues en el privilegio de la acción de oficio—que describe como un poder o fuerza material de ejecución—encuentra el origen de las lesiones de los derechos de los particulares y la justificación de los recursos. La ejecutoriedad, como poder de actuación sobre los indi-

nistrativo», *Rev. de Administración Pública*, núm. 25, pág. 174, y el Reglamento de 22 de marzo de 1900 sobre el procedimiento de apremio de las empresas eléctricas.

(7) *Précis élémentaire de Droit administratif*, Sirey, París, 1930, segunda ed. revisada por A. HAURIUO. Véase también su *Précis de Droit administratif et Droit public*, Sirey, París, 1925, 10.^a ed. págs. 19 y ss.

viduos, es la causa de la lesión de las situaciones jurídicas de los administrados. Constituye la prerrogativa de la Administración que justifica el sistema de garantías creado por el Derecho administrativo. A partir de estas ideas, un sector de la doctrina francesa actual (VEDEL y RIVERO principalmente) ha puesto de manifiesto que el origen o causa de las lesiones de las situaciones jurídicas individuales no es la acción de oficio, la fuerza material, sino la especial eficacia jurídica de las decisiones de la Administración denominadas ejecutorias. Eficacia que tiene su origen en la sola voluntad administrativa, y por eso mismo se denomina ejecutoriedad. La ejecución material no es nota esencial o característica de un grupo de actos administrativos, pero sí la ejecutoriedad, la creación unilateral de situaciones jurídicas. Muy particularmente, VEDEL, advertido por las propias palabras de HAURIUO, descubre que la ejecutoriedad es un especial efecto jurídico y no un simple poder material (8).

VEDEL (9) sostiene que la más característica prerrogativa de poder público de qué dispone la Administración es la facultad de tomar decisiones ejecutorias, es decir, «de hacer nacer unilateralmente obligaciones y eventualmente derechos, en provecho o en perjuicio de terceros sin el consentimiento de éstos (10). Esta prerrogativa—continúa—, que también recibe el nombre de privilegio de *acción de oficio*, es claramente exorbitante del Derecho común».

Con la misma terminología que emplean los autores que si-

(8) «La ejecución está en el centro de la teoría de la decisión ejecutiva—escribe ROUSSET, *L'idée de puissance publique*, Dalloz, 1960, pág. 89—, pero existen muchas maneras de ejecutar un acto y, a este respecto, el defecto de la teoría de HAURIUO es insistir demasiado sobre uno de los procedimientos, la ejecución forzosa, la ejecución de oficio, concebida como privilegio general propio de la Administración».

(9) *Droit administratif*, Themis, París, 1958, I, pág. 110.

(10) En nuestra doctrina, FERNÁNDEZ DE VELASCO: *El acto administrativo*, ed. Rev. de Derecho Privado, 1929, págs. 15 y 21, puso de relieve, aunque no claramente, que la unilateralidad, una de las notas características del acto administrativo, significa que «la Administración, al emitir el acto, se obliga y obliga al sujeto a que se refiere; pero la otra parte no puede emitir actos administrativos. El acto administrativo es un acto jurídico, es decir, una declaración, una relación que la Administración establece con un tercero de manera directa o refleja».

guen la concepción tradicional de la ejecutoriedad, VEDEL expresa ideas diferentes (11).

Decisión ejecutoria y acción de oficio, significan eficacia jurídica unilateral y no posibilidad de ejecución forzosa (12). La decisión es ejecutoria no porque la lleve a efecto, la materialice, la propia Administración—incluso coactivamente si los administrados no la cumplen voluntariamente—, sino porque modifica unilateralmente—en frase de RIVERO (13)—situaciones jurídicas.

El efecto que tradicionalmente se denomina ejecutoriedad, lo conocen estos autores con el nombre de ejecución forzosa (14).

En resumen, encontramos hoy en la doctrina el término ejecutoriedad empleado con dos diferentes significaciones. Ejecutoriedad entendida como posibilidad de ejecución forzosa por la propia Administración, y ejecutoriedad en el sentido de facultad de crear e imponer unilateralmente obligaciones y eventualmente derechos a cargo o en beneficio de terceros.

La facultad de crear unilateralmente e imponer obligaciones

(11) Compárense las frases de VEDEL con las que copiamos a continuación de ROYO VILLANOVA, S. (*Problemas del Régimen jurídico municipal*, I. E. A. L., Madrid, 1944, pág. 32): «La eficacia de los acuerdos se manifiesta en que son ejecutivos, esto es, que las autoridades municipales pueden darles cumplimiento incluso contra la voluntad de los propios interesados. Es este un privilegio de la Administración del que carecen los particulares; éstos, por muy indiscutible que sea su derecho, no pueden imponer por sí mismos su voluntad, sino que necesitan acudir a los Tribunales. En cambio, la Administración pública no ha menester del amparo judicial para la ejecución de sus acuerdos; goza de la llamada acción de oficio».

(12) «Sería un error creer que, por definición, una decisión ejecutoria puede ser ejecutada por la fuerza. Lo que es verdad es que por sí misma tiene fuerza ejecutiva, pero esto no equivale en ningún caso a decir que puede en todos los casos ser objeto de una ejecución forzosa». (VEDEL, *ob cit.*, página 128).

(13) *Droit administratif*, Dalloz, 1960, pág. 77. Véase también WEIL, P.: *Le Droit administratif*, Col. Que sais-je?, 1964, págs. 46 y ss.

(14) GARRIDO FALLA (*Tratado*, I, 2.ª ed., págs. 480 y ss.) entiende «por ejecutividad del acto administrativo la cualidad jurídica que al mismo se reconoce de habilitar a la Administración para proceder a realizar los actos y operaciones necesarias que su ejecución comporta. En este sentido, decir que un acto es ejecutivo es tanto como afirmar que tiene fuerza obligatoria y debe cumplirse, lo cual ocurre desde el momento en que el acto es definitivo». Mientras que «la ejecución forzosa (o acción de oficio) supone una actuación material que se impone en alguna forma a los particulares».

Se distingue así ejecutividad y ejecución forzosa, pero sin llegar a configurar la ejecutividad como eficacia jurídica específica.

y derechos es común a todos los actos públicos. Únicamente la calidad o grado de fortaleza de los efectos jurídicos de cada uno de los actos públicos—ley, sentencia, acto político, acto administrativo—permite distinguirlos entre sí. El acto administrativo es el acto público de efectos más débiles, por tenerlos condicionados a su conformidad con la legalidad. La imperatividad, la posibilidad de creación e imposición unilateral de efectos jurídicos, cuando descansa en una presunción *iuris tantum* de legalidad, se denomina *ejecutoriedad* (15).

III. LA EJECUTORIEDAD EN NUESTRA JURISPRUDENCIA

Nuestro Tribunal Supremo algunas veces emplea el término ejecutoriedad en el sentido de ejecución forzosa o acción de oficio y como sinónimo de ejecutividad. Puede servir de ejemplo la sentencia de 6 de febrero de 1958, que dice: «La doctrina científica afirma el carácter ejecutivo de los actos administrativos inmediatamente a su pronunciamiento, salvo cuando exista una *conditio iuris* de la que se haga depender su eficacia plena... Esta ejecutoriedad permite darles cumplimiento incluso contra la voluntad de los propios interesados, como un privilegio de la Administración que encuentra su fundamento en los fines públicos perseguidos, cuya ejecución no puede ser demorada, existiendo en sus acuerdos una presunción de legitimidad...»

Pero otras veces nuestro más alto órgano jurisdiccional ha calificado de ejecutoriedad la obligación jurídica nacida de un acto de la Administración.

Así, se refiere a los «efectos ejecutivos» de las disposiciones generales una vez transcurrido el plazo de veinte días contados a partir de la fecha de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* (16); declara que las ordenanzas vigentes hay que aplicarlas por el principio de ejecutoriedad de los actos administrativos (17); establece también que no decretándose la suspensión del acuerdo

(15) Cfr. nuestro estudio sobre el «Criterio conceptual del Derecho administrativo», *Rev. de Administración Pública*, núm. 42, págs. 121 y ss.

(16) Sentencia de 15 de marzo de 1961; sentencia de 17 de junio de 1963.

(17) Sentencia de 15 de diciembre de 1961.

administrativo, «era indudable su ejecutoriedad y la ineludible obligación de acatarlo y cumplirlo» (18 y 19).

Sin llegar, pues, a explicar claramente cuál es la peculiaridad de los efectos de los actos administrativos, nuestra jurisprudencia algunas veces los califica con el término ejecutoriedad para mostrar que son especiales. La jurisprudencia advierte que la actitud del administrado ante las obligaciones administrativas no puede ser otra que la de acatarlas y cumplirlas. Esto evidencia que la voluntad del sujeto paciente de la obligación no tiene ninguna relevancia para la creación de la relación jurídica (20).

Las breves referencias doctrinales y jurisprudenciales que acabamos de recoger permiten puntualizar una impresión muy generalizada: con frecuencia se emplean como sinónimos los términos «ejecutoriedad» y «ejecutividad», pero siempre significando ejecución forzosa por la propia Administración. Sin embargo, no puede sostenerse que este sea el único sentido de la palabra «eje-

(18) Sentencia de 21 de marzo de 1961. La sentencia de 23 de mayo de 1961 manifiesta que «la inmediata ejecutoriedad de que inviste a los actos de las autoridades y Corporaciones locales» el artículo 361 de la Ley de Régimen local, deja en franquía al destinatario de una licencia condicionada para la efectividad del acto.

(19) El Consejo de Estado, en dictamen de 14 de diciembre de 1949, manifiesta que «es conocido doctrinal y positivamente en nuestro Derecho administrativo, y justamente como una de sus bases esenciales, el llamado «privilegio de la decisión ejecutiva», según el cual los actos administrativos que contengan declaraciones referentes a existencia y límite de los propios derechos de la Administración, son ejecutivos sin necesidad de una previa revalidación judicial. Desde otra perspectiva, y partiendo del principio cardinal del ordenamiento jurídico que legitima toda situación dada, de modo que sólo por el asentimiento dispositivo de los titulares de hecho pueden estas situaciones removerse, precisándose en otro caso una ejecutoria judicial para proceder a esta remoción, desde esta perspectiva se ha valorado tal privilegio administrativo, definiéndole como «beneficio de la declaración previa» en el sentido de que *previamente* a la verificación judicial de las distintas pretensiones puede declarar la suya ejecutiva, imponiéndola incluso por la vía de hecho, y quedando en conocimiento judicial para una eventual revisión de la validez y regularidad de esa declaración administrativa efectuada *a posteriori* de su pronunciamiento y ejecución, cuando el administrado afectado insiste en su pretensión contraria, instrumentándola como una impugnativa».

(20) Nuestro Tribunal Supremo, sentencia de 21 de febrero de 1958, interpretando el artículo 245 de la Ley de Aguas, declara que los fallos de los jurados de riegos, por ser ejecutivos, no son recurribles. En este caso confunde ejecutoriedad con inimpugnabilidad que, en otros supuestos, distingue claramente. (*Vide* Sentencia de 21 de abril de 1961).

utoriedad», puesto que con ella se expresa también la cualidad jurídica singular del acto administrativo: la facultad, con fundamento en la presunción *iuris tantum* de legalidad, de crear e imponer unilateralmente derechos y obligaciones.

Con estas conclusiones como punto de partida, examinemos los antecedentes del actual artículo 361 de la Ley de Régimen local.

IV. LA EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO LOCAL, SEGUN DON ALEJANDRO OLIVAN

1. LOS PROYECTOS DE LEY SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y ATRIBUCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS DE 1838.

En 1838, el Gobierno OFALIA, en el que era Ministro de la Gobernación el Marqués de Someruelos y Subsecretario del mismo Departamento OLIVÁN, presentó al Congreso un proyecto de Ley sobre la organización de los Ayuntamientos (21) y otro sobre sus atribuciones (22).

En los preámbulos de dichos proyectos se encuentran algunas ideas que después veremos recogidas en el libro de don Alejandro OLIVÁN *De la Administración pública con relación a España*, lo cual induce a pensar que OLIVÁN tuvo decisiva influencia en la redacción de aquéllos.

«La Administración activa debe ser, según todos los buenos principios, atribución de uno solo—decía el preámbulo del primer proyecto—; la Administración consultiva corresponde a muchos; luego es preciso que, siendo los Ayuntamiento Corporaciones numerosas, les esté únicamente reservado cuanto corresponde a la discusión de los diferentes intereses confiados a su cuidado, y que la parte ejecutiva sea cargo exclusivo de los Magistrados que la Ley coloque al frente de ellos.

«No ha sido así hasta ahora entre nosotros...», y para eliminar

(21) Leído el 3 de febrero de 1838. Apéndice único al *Diario de Sesiones* núm. 68.

(22) Leído en la sesión de 23 de febrero. Apéndice tercero al *Diario de Sesiones* núm. 83.

los inconvenientes de esta situación, el proyecto propone «la verdadera separación de la Administración activa y de la Administración consultiva. La deliberación corresponderá a la Corporación reunida, mas ésta será su atribución exclusiva.

Todo cuanto tenga relación con la parte ejecutiva, corresponderá a los Alcaldes...»

En el segundo proyecto—el referente a las atribuciones de los Ayuntamientos—se procura instrumentar el anterior criterio. Su preámbulo se plantea la siguiente cuestión: «Los Ayuntamientos deliberan y acuerdan. Mas ¿cuál habrá de ser la fuerza de estas deliberaciones, de estos acuerdos?

¿Se considerarán tales acuerdos como mandatos de un Cuerpo soberano que está obligado el Alcalde a ejecutar a fuer de agente sumiso de aquel Cuerpo? No por cierto.

Por consiguiente, sin conceder a los Ayuntamientos ningún derecho soberano, y colocándolos bajo la necesaria y paternal tutela de la Administración suprema... se les permite deliberar y acordar sobre todos aquellos asuntos que pueden llamarse puramente domésticos; pero se conserva al Gobierno el derecho de aplicar el correctivo de su autoridad siempre que aquella decisión sea contraria a las leyes o pueda irrogar daños a la causa pública».

Al clasificar los actos de los Ayuntamientos, se dice que existen unos actos que «deben tener fuerza por sí, sin necesidad de que ninguna autoridad les preste el apoyo de su aprobación», pero pudiendo anularlos si fueren contrarios a las leyes o pudieren redundar en perjuicio de tercero; y otros acuerdos que, por su trascendencia, resulta preciso «que una autoridad tutelar les imprima el sello de su aprobación, les dé la validez que por sí no pueden tener...»

De esta manera se establecían los criterios para ordenar las relaciones entre la Administración estatal y la local en relación con la eficacia de los acuerdos de los Ayuntamientos.

Los Alcaldes procurarán—continúa—la ejecución de las leyes y providencias de la autoridad suprema, y en los derechos e intereses propios de los pueblos ejercen la «autoridad ejecutiva».

El proyecto sobre las atribuciones de los Ayuntamientos, ar-

título 3.º, después de enumerar los acuerdos en que por razón de la materia deben comunicarse al Jefe político de la Provincia para su examen, añade: «Si en el término de un mes no fueren anulados por el Jefe político, *adquirirán el carácter de ejecutorios*». En los acuerdos necesitados de aprobación (artículo 4.º), ésta es un requisito indispensable «para que las deliberaciones *sean ejecutorias*».

Por su parte, al Alcalde corresponde (artículo 9.º) «ejecutar y hacer ejecutar los acuerdos y deliberaciones del Ayuntamiento, cuando tengan legalmente *el carácter de ejecutorios*».

El término *ejecutorio* se emplea en estos proyectos para calificar cuál es la eficacia jurídica de los acuerdos municipales y el momento en que comienza dicha eficacia.

La *ejecución*, la de los acuerdos ejecutorios, corresponde al Alcalde.

En la Comisión del Congreso que dictaminó los proyectos hubo un voto particular, el de los señores RODRÍGUEZ CAMALEÑO y POLO, pidiendo se suprimiera la facultad de los Jefes políticos de anular acuerdos municipales y se redujera el número de los necesitados de aprobación, pues entendían que en algunos casos «deben ser *ejecutivas* las disposiciones de los Ayuntamientos con relación a estos particulares, sin necesidad de la previa aprobación».

Pronto, pues, comienzan a emplearse términos diferentes—ejecutorio y ejecutivo—para expresar la misma idea.

Los referidos proyectos no llegaron a convertirse en leyes, ni tampoco los presentados en 1839 por CARRAMOLINO, que empleaban la palabra *ejecutorio* en el mismo sentido que en los proyectos del año anterior.

2. LAS DISCUSIONES PARLAMENTARIAS DE 1840 SOBRE UN NUEVO PROYECTO DE ORGANIZACIÓN Y ATRIBUCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS.

En 21 de marzo de 1840, el Gobierno solicitó a las Cortes autorización para plantear un proyecto sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos. Aprovechó ampliamente el proyecto de 1838, según decía claramente al justificar su presentación.

En el articulado del proyecto se empleaba el término ejecutivo en el sentido, que ya conocemos, del proyecto del 38. Únicamente debo advertir que, en el artículo 62, se permitía al Jefe político suspender la *ejecución* de los acuerdos adoptados en contra de las leyes.

La Comisión parlamentaria encargada de informar sobre el proyecto estaba presidida por don Agustín de ARMENDÁRIZ y formaba parte de ella don Alejandro OLIVÁN (23).

La Comisión propuso se concediera al Gobierno la autorización que solicitaba y la propuesta levantó una fuerte oposición.

Se presentaron numerosas enmiendas al artículo único del texto en que aquella se contenía. ARGÜELLES (24) decía en la que presentó:

«Como no puedo convenir en que se apruebe el artículo único de la Comisión autorizando al Gobierno para plantear el proyecto de Ley sobre organización de los Ayuntamientos, a fin de evitar que se destruya el principio en que se funda la institución municipal, propongo que al final del expresado artículo se añada la siguiente enmienda:

«Con tal que los acuerdos tomados por los Ayuntamientos sobre los objetos que la Ley declare corresponder a su autoridad y facultades después de comunicados, y oído que sea sobre ellos el Jefe político de la Provincia, hayan de ser *ejecutivos*» (25).

(23) Véase *Diario de las Sesiones de Cortes*, Congreso de los Diputados, sesión del 1 de abril de 1840, núm. 36, pág. 850, y Apéndice al núm. 36, página 875.

(24) *Diario de las Sesiones de Cortes*, cit., de 6 de abril de 1840, página 910.

(25) Los señores CABELLO, BARBA y ALONSO (don Millán) presentaron enmiendas en relación con el tema que nos ocupa. El primero (*Diario de Sesiones*, cit., 7 de abril de 1840, pág. 932) decía: «A pesar de que tengo por anticonstitucional la autorización que solicita el Gobierno de Su Majestad para plantear el proyecto de Ley sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos, pido al Congreso, por si opinase de otra manera, se sirva acordar que las atribuciones señaladas a los Ayuntamientos en los párrafos 1.º, 3.º, 4.º, 7.º, 10 y 12 del artículo 63, con la restricción marcada en el párrafo 11 del mismo, sean privativas de aquellas Corporaciones, y como tales se coloquen a continuación del párrafo 3.º del artículo 61; y que las concedidas en los párrafos 1.º, 2.º, 5.º y 6.º del artículo 62, y en el 2.º, 5.º, 6.º, 8.º y 9.º del artículo 63, no pueden ser *ejecutorias* sin la aprobación del Jefe político, previo el preciso informe de la Diputación provincial».

Los señores BARBA y ALONSO (en el mismo *Diario*) pedían: «Los acuer-

También el señor CORTINA presentó, entre otras muchas, una enmienda solicitando se suprimiera en el artículo 69, 1.º, que decía que corresponde al Alcalde «ejecutar los acuerdos cuando tengan legalmente el carácter de ejecutorios», el texto a partir de la palabra «cuando» (26).

Al comenzar los debates, por dimisión de CALDERÓN COLLANTES, titular del Ministerio de la Gobernación, pasó a ocupar esta cartera ARMENDÁRIZ, y OLIVÁN la presidencia de la Comisión del Congreso que defendía la autorización al Gobierno para promulgar la Ley (27).

Al defender ARGÜELLES su enmienda atacó frontalmente al proyecto de Ley, y le contestó el Presidente de la Comisión del Congreso.

OLIVÁN dijo (28) «que en negocios municipales la iniciativa debe estar en los pueblos, y en el Gobierno superior la facultad de reformar o corregir algunas de sus providencias. Este es un principio sumamente saludable, constitucional, que domina toda la cuestión y forma la base del proyecto que la Comisión adopta».

Después de rebatir a ARGÜELLES y explyar su parecer, dijo: «No sé si me atreva a hacer una observación que parecerá trivial, porque es filológica y aun gramatical; pero el lenguaje de las leyes debe ser sumamente claro, exacto y preciso, y así me permitirá Su Señoría le diga que observo que en la enmienda hay una voz que no corresponde al pensamiento que debe representar, cuando establece que los acuerdos tomados por los Ayuntamientos hayan de ser *ejecutivos*. Pero *ejecutivo* es lo que debe ponerse por obra inmediatamente, aquello en cuya ejecución no cabe demora, y no es ésta la idea de Su Señoría, cuando las palabras deben ser la expresión fiel de las ideas.

La Ley usa el adjetivo *ejecutorio*, que tengo por propio y aco-

dos tomados por los Ayuntamientos sobre cualquiera de estos objetos son *ejecutivos*, y se comunicarán para su conocimiento al Jefe político, el cual podrá acordar la suspensión si los hallare contrarios a las Leyes, Reglamentos y Reales Ordenes vigentes, dictando en conformidad a las mismas las providencias oportunas».

(26) *Diario de las Sesiones de Cortes*, 20 de abril de 1840, pág. 1097.

(27) *Diario de las Sesiones de Cortes*, 11 de abril de 1840, pág. 952.

(28) *Diario de las Sesiones de Cortes*, 20 de abril de 1840, núm. 46, páginas 1085 y 1086.

modado. Aun en el lenguaje del Foro me parece que se llaman ejecutivos los trámites de un juicio cuando son breves, y se dice ejecutoria a una sentencia cuando causa estado y da derecho a ser puesta en ejecución sin necesidad de mayor confirmación. Pero una sentencia es ejecutoria sin necesidad de que sea ejecutiva, y los acuerdos de los Ayuntamiento pueden ser ejecutorios sin ser ejecutivos. Como esto pudiera inducir a error en los pueblos, por lo mismo he creído deber llamar la atención del señor ARGÜELLES, esperando que ni Su Señoría ni el Congreso darán a mi observación más importancia que la que en sí tiene».

ARGÜELLES (29) contestó a OLIVÁN: «En cuanto a la cuestión filológica que ha introducido Su Señoría, y respecto a la cual yo también sé algo, no es culpa mía que no sea exacto el lenguaje generalmente admitido en el Foro; pero sé que es el mismo de que yo me he valido; ... y no ignoro que se dice juicio ejecutivo y juicio ejecutorio; si hay inexactitud en el lenguaje, yo no he sido su fundador; ese es el estilo admitido y no hemos de reñir por tan poca cosa. Yo lo que quiero es que las facultades que se dejen a los Ayuntamiento, por ejemplo, la de correr con el alumbrado de las calles, sea ejecutiva y se haga lo que el Ayuntamiento mande.

Yo he querido que un Ayuntamiento aun las cosas que sean ejecutivas las ponga en conocimiento del Jefe político, porque éste puede hacerle observaciones que no se le hayan ocurrido, y no estando todavía ejecutada la resolución, llegar a tiempo de que pueda revocarla».

La cuestión terminológica vuelve a surgir cuando se discute la enmienda del señor CORTINA. Este diputado dice en su intervención (30) :

«... ¿Cuál ha sido, señores, el sistema seguido en nuestras instituciones anteriores respecto a los acuerdos de los Ayuntamientos? Me parece que donde debemos buscar este sistema es en las Leyes del Reino, y especialmente hay una en que se trata expresamente de ello: es la Ley 8.^a, título 2.^o, libro 7.^o, Novísima Recopilación. Dice así: «Mandamos que lo que fuere acordado por el

(29) *Diario cit.*, pág. 1091.

(30) *Diario cit.*, 3 de mayo de 1840, núm. 58, pág. 1380.

concejo y regimiento, de cualquier ciudad, villa o lugar, que vala y sea firme; y si algunos contradijeren lo que así fuere acordado y ordenado por el nuestro concejo, que las nuestras justicias los hayan y fagan sobre ellos lo que fuere de derecho». De modo, señores, que no se exigía ninguna aprobación previa para que fuesen *ejecutables* los acuerdos de los Ayuntamientos, ni de ellos había que dar cuenta a ninguna autoridad, y sólo se reconocía el derecho de queja en los que pudiesen ser agraviados, y se encargaba a las justicias que los oyesen y fallasen sobre sus quejas lo que fuere de derecho.

No se crea, señores, que yo trato de resucitar este sistema, pues siempre ha sido y hoy sería mucho más monstruoso dar intervención a la justicia en estas cosas que deben acomodarse a otros principios que yo he reconocido y reconozco como base de una buena administración. Pero sea de esto lo que quiera, no creo que hasta ahora hayan estado sujetos los Ayuntamientos a esta aprobación previa respecto a sus acuerdos».

Poco después (31), se ocupa concretamente de la enmienda relativa al párrafo primero del artículo 69:

«Dije que hablaría o diría algo, o combatiría la palabra *ejecutorio*. Yo creo, señores, que en las leyes se debe procurar siempre usar un lenguaje verdaderamente castellano y con palabras expresar los pensamientos que las representen exactamente.

El señor ARGÜELLES, en su enmienda... opinó porque se suprimiera la palabra *ejecutorios*, usando la de *ejecutivos*. Yo convengo con el señor OLIVÁN en que no era exacta esta palabra, pero también Su Señoría convendrá conmigo en que tampoco lo es la palabra *ejecutorios*, y que no es palabra que se puede usar en una Ley administrativa.

El Diccionario de la Lengua dice lo siguiente: «*Ejecutoria*: fórmula forense, el despacho que se lleva por los Tribunales de las sentencias que pasan en autoridad de cosa juzgada». El adjetivo *ejecutorio* dice: «adjetivo forense, el que pertenece a la ejecución o aprehensión de las personas o bienes del deudor relativas al acreedor». Ante todas cosas tenemos, pues, que las palabras

(31) *Diario cit.*, págs. 1388 y 1389.

ejecutoria o ejecutorio no son palabras propiamente castellanas de uso general, sino fórmulas forenses tomadas del latín y de la legislación romana, y una palabra que no es propiamente la de la lengua, que se ha tomado de otra con un fin particular, que es técnica de una ciencia, no se puede aplicar de modo alguno a otra ciencia sin incurrir en equivocación.

La palabra *ejecutorio*, que se podrá usar en los Tribunales y escritos que para ellos formemos, no puede tener aplicación a una Ley administrativa, en la que no es lenguaje forense el que se debe emplear, y tanto menos cuando hay una terminación conocidísima en el Diccionario y un adjetivo castellano que denota cumplidamente lo que se quiere explicar con esta otra palabra que se usa aquí de una manera poco conveniente.

Hay en castellano *ejecutable*, que significa lo que se quiere ejecutar, que es lo que se quiere explicar cuando se usa la palabra *ejecutorio*: el acuerdo que se puede hacer ejecutar; pues si esto nos explica la palabra *ejecutable*, ¿por qué usar una palabra que no puede ser aplicable a una Ley sobre Administración, que sólo está autorizada por el uso para los Tribunales? Por tanto, la palabra esa es inaplicable a este caso, y será preciso que se cambie el *ejecutorio* en *ejecutable*, porque así hablaremos con propiedad, y de otro modo incurriríamos en equivocaciones que deben procurarse evitar cuando se trata de la redacción de las leyes».

De nuevo vuelve a tomar la palabra don Alejandro OLIVÁN para ocuparse del sentido del término ejecutorio (32).

«Tócame ahora hablar del adjetivo *ejecutorio*, que el señor CORTINA rechaza y pretende reemplazar con el de *ejecutable*. Esta especie me llamó tanto la atención, que no pude menos de mirar a Su Señoría al semblante para ver si hablaba con formalidad, porque de todas las soluciones que pueden ocurrir, esa es, con mucho, la más desatada, y perdóneme Su Señoría, pues lo demostraré hasta la evidencia.

Yo había dicho que la palabra *ejecutorios* que usa la Ley, aplicada a los acuerdos de los Ayuntamientos, era bastante pro-

(32) *Diario cit.*, 4 de mayo de 1840, pág. 1407.

pia, y sobre todo acomodada, en vez de la de *ejecutivos* que el mismo señor CORTINA reconoce impropia. Ejecutorio es lo perteneciente a la ejecución, y lo que da el carácter legal para la ejecución. Sin embargo, Su Señoría le pone dos objeciones. La primera consiste en que la voz es extraña, porque es latina. ¿Y cuándo, señores, ha sido una voz latina extraña al castellano? ¿Cuándo ha sido considerada una voz latina como bárbara entre nosotros, y dejado de admitirse con la única variación de la terminación? ¿Y esto se dice en el país de los Vives, de los Mariana, de los Montano y de los Cisneros? ¿Olvida el señor CORTINA que esos adjetivos terminados en *orio* se derivan del latín, de ese manantial de riqueza del que ha sacado nuestra lengua su principal riqueza? ¿Qué tacha, pues, sería el que la voz *ejecutorios* fuese de origen latino? Ninguna.

Pero no es esto, señores lo más gracioso, sino que justamente esa palabra no es latina: es una de las pocas excepciones de la regla general, y yo desafío al señor CORTINA a que me cite un autor latino de nota que la haya usado, pues si alguna vez lo hubiese sido, sería en los tiempos de la baja latinidad. No parece sino que Su Señoría ha tenido el don de errar en este punto.

La segunda objeción de Su Señoría consiste en que esta voz es técnica en el Foro. Dejo a un lado el mal maridaje de técnico con Foro; ¡pero qué! ¿Acaso por ser forense no puede tener otra aplicación? ¿Pues no sabe Su Señoría que todos los días se aplican palabras de un arte, de una ciencia, de un orden de cosas a otro arte o ciencia, o bien pasan al uso común, unas veces en su sentido recto o primitivo, y otra desviándose de él según las necesidades del idioma? Ejecutorio y ejecutoria se usan en el Foro, pero también se habrán usado fuera de él, porque la autoridad del Diccionario de la Academia no pasa de cierto punto, como que tales obras se mejoran a fuerza de años y se acercan a la perfección con los siglos. Mas, aunque fuese exclusiva del Foro, desde el momento que nos sirve para otro fin no debemos escrupulizar en adoptarla, y toda vez que se dice «sentencia ejecutoria» y «auto ejecutorio», podremos decir igualmente «acuerdo ejecutorio» para expresar una misma idea. Si con sólo tener sabor latino tiene ya esa voz carta de naturaleza y hasta ejecutoria, ¿cómo la hemos

de desechar nosotros, si es de casa? De consiguiente, las dificultades que cree el señor CORTINA encontrar en este punto, no existen.

¡Pero ir a buscar aquello de *ejecutable!* ¡Si eso es peor que todo! Pues, ¿no ve el señor CORTINA que ejecutable significa lo que puede ejecutarse, y no en sentido moral o legal, sino precisamente material? *Ejecutable*, lo que se puede ejecutar; transitable, por donde se puede transitar; imitable, lo que se puede imitar; y todos estos adjetivos en *able*; y siento detenerme en esta disgresión intempestiva, pero se ha entrado en ella y es necesario sostener mi opinión: estos adjetivos que también son latinos, cuando no se aplican a calidades del ánimo o de ideas inmateriales, son de sentido material, materialísimo, especialmente cuando indican acción o movimiento, como que son adjetivos de posibilidad. Domable, indomable, atacable, inatacable, adaptable, inadaptable y otros mil más. ¿Pues, cómo no ve el señor CORTINA que una sentencia ejecutoria, y hasta ejecutiva, puede no ser ejecutable? Yo quiero que vaya un escribano a tomar declaración a un hombre que se haya muerto, esta es una diligencia inejecutable; que vaya a hacer una diligencia al otro lado de un río y que se haya hundido el puente, esta diligencia tampoco será ejecutable, porque el puente estará intransitable, el vado impracticable, y como el mal es irremediable, puede haberse puesto el escribano intratable, intolerable, inaguantable, inconsolable... No apuraré la materia, porque sería abusar mortificando demasiado al señor CORTINA, quien espero me agradecerá este silencio» (33).

(33) Todavía continúa la discusión con una nueva intervención de réplica del señor CORTINA (*Diario cit.*, núm. 59, 4 de mayo de 1840, pág. 1411): «También se ha equivocado Su Señoría cuando ha dicho que yo apellidé la palabra *ejecutorio* de bárbara, y que por ser latina no debía usarse en esta Ley. Ni una cosa ni otra he dicho; ni he dicho que es bárbara, ni podía tampoco decirlo, ni he dicho que por ser latina se excluyera. He dicho, sí, que era una palabra latina, porque efectivamente latina es, aplicada a nuestra lengua para el Foro, y que siendo técnica del Foro, y cuando había otras palabras castellanas que explicaban la idea, no debía emplearse en una Ley administrativa. He dicho, y con razón, que era palabra latina, no bárbara, que no se usa sino en el Foro; ejecutorias se llaman también por antonomasia las cartas de nobleza, porque llevan en sí una ejecutoria forense, y hay mucha diferencia de esto a lo que se me atribuye».

Y OLIVÁN (*Diario cit.*, pág. 1411) insiste: «... diré al señor CORTINA que

Las palabras transcritas muestran meridianamente cuál fue el sentido que el autor de la fórmula quiso que tuviera la frase «acuerdos ejecutorios». OLIVÁN quiso expresar con ella un efecto jurídico, no una consecuencia material. Ejecutorio encierra una idea inmaterial. Con este adjetivo se quiere significar una especial eficacia jurídica. Los acuerdos ejecutorios de los Ayuntamientos los ejecutará, los materializa forzosamente, violentando al obligado si es necesario, otro órgano municipal, el Alcalde.

Pero el término no tuvo fortuna, no prosperó, y con él se oscureció la idea que OLIVÁN quiso manifestar. Solamente la Ley municipal *non nata* de 21 de julio de 1840, y la Ley municipal de 8 de enero de 1845 (34), siguieron el tecnicismo expuesto. Pronto se cambió de fórmula legal.

V. LA INMEDIATA EJECUTIVIDAD DE LOS ACTOS Y ACUERDOS LOCALES

1. LOS PROYECTOS DE LEY SOBRE EL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL Y MUNICIPAL DE 1855-1856.

El 14 de diciembre de 1855, una Comisión de las Cortes constituida al efecto presentó a las mismas un proyecto de bases de la Ley de Gobierno y Administración provincial y municipal (35). En su base 11.^a se decía que «los acuerdos que tomen los Ayuntamientos, dentro del círculo de sus atribuciones y con arreglo a las leyes, serán *ejecutorios*». En la base 12.^a se declara que corresponde al Alcalde *ejecutar* los acuerdos.

El 12 de marzo de 1856 (36), las Cortes aprobaron las referidas bases sin cambiar la redacción de la 11.^a El 7 de mayo siguiente, el Ministro de la Gobernación, don Patricio de la ESCOSU-

no he dicho que Su Señoría hubiera llamado bárbaro al adjetivo *ejecutorio*, pero que se infería de sus palabras. Dijo Su Señoría que no era voz española, sino latina, y eso es tanto como decir que es extraña o bárbara, siendo así que ninguna voz latina es bárbara para los españoles. Añadí que *ejecutorio* tampoco es adjetivo usado por ningún escritor de buena latinidad.

(34) Véanse artículos 74, 1.º, y 80.

(35) *Diario de Sesiones*, núm. 267, apéndice 2.º

(36) *Diario de Sesiones*, pág. 14307.

RA, presentó los proyectos de Leyes orgánicas provincial y municipal (37).

A los redactores de estos proyectos no les debió gustar el término «ejecutorio», pues, pese a las bases, redactaron el artículo 27 de la Ley orgánica municipal de la manera siguiente: «Los acuerdos de los Ayuntamientos son, según los casos: Primero. *Inmediatamente ejecutivos*. Segundo. *No ejecutivos* sin la aprobación de sus superiores jerárquicos».

A los Alcaldes les corresponde ejecutar los acuerdos de los Ayuntamiento (artículo 55, 1.º).

El cambio de «acuerdos ejecutorios» a «acuerdos inmediatamente ejecutivos» pasó como una corrección o precisión de estilo. Sin ninguna discusión sobre el particular, el 5 de julio de 1856, se aprobó definitivamente el proyecto, cuyo artículo 125 es exactamente igual al artículo 27 del anteproyecto del Gobierno.

El proyecto de Ley provincial y municipal de 1856 no llegó a convertirse en Ley, pero alcanzó fortuna unos años más tarde.

2. EL DECRETO DE SAGASTA DE 1868.

El 21 de octubre de 1868, por Decreto que firmó don Práxedes Mateo SAGASTA como Ministro de la Gobernación, se promulgó una Ley municipal y una Ley orgánica provincial que recogían, según se decía expresamente en el preámbulo (38), los trabajos de 1855-1856. En virtud del artículo 49 de la Ley municipal entra en vigor, por primera vez en nuestro Derecho, la declaración de que los acuerdos de los Ayuntamientos son, en principio, «inmediatamente ejecutivos» (39).

(37) *Diario de Sesiones*, núm. 376, apéndice 2.º

(38) Aunque la referencia en el preámbulo, erróneamente, se hacía a la Asamblea de 1854.

(39) La Ley municipal de 20 de agosto de 1870 (artículo 77) declara que los acuerdos son inmediatamente ejecutivos «salvos los recursos» que la Ley determina (parecida declaración contiene el artículo 83 de la Ley de 2 de octubre de 1877), pero el artículo 156 modifica la redacción diciendo que los acuerdos que fueran suspendidos, al ser después aprobados, son ejecutivos, «sin perjuicio de los recursos que procedan y de la responsabilidad a que por ellos hubiere lugar».

En la Ley Electoral de 20 de agosto de 1870 se sigue empleando el término «ejecutorio» (artículo 88).

La fórmula se repite en todas las leyes municipales posteriores hasta la vigente, y de éstas pasa a las normas referentes a la Administración del Estado (40).

¿Cómo interpretar la declaración legal de que los actos y acuerdos de las Administraciones locales son inmediatamente ejecutivos? OLIVÁN, con la declaración de que los acuerdos son ejecutorios, quiso indicar que producen un singular «efecto legal» —estos fueron los términos que empleó en la discusión parlamentaria—, idea que la doctrina moderna ha desarrollado y perfilado, y no una posibilidad de ejecución material. La actual afirmación de que los actos son «inmediatamente ejecutivos» se introdujo en nuestra legislación como una simple corrección de estilo de la expresión propugnada y defendida por el ilustre administrativista, ¿quiere el artículo 361 de nuestra Ley de Régimen local expresar la misma idea que encerraba la declaración de que los acuerdos son ejecutorios, o se propone, por el contrario, manifestar que los actos y acuerdos locales pueden ejecutarse por la propia Administración, incluso coactivamente?

VI. LA FORMULA LEGAL VIGENTE: SU INTERPRETACION

La declaración de que los actos locales son «inmediatamente ejecutivos» no puede interpretarse en el sentido de que cabe ejecutarlos coactivamente por la propia Administración.

(40) La Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955, en su artículo 361, declara que «los actos y acuerdos de las autoridades y Corporaciones locales serán *inmediatamente ejecutivos* cuando no requieran aprobación o autorización gubernativa, sin perjuicio de los recursos que la Ley establece».

La Ley de Régimen del suelo y Ordenación urbana, de 12 de mayo de 1956, dispone en su artículo 44 que «los planes, proyectos, normas, ordenanzas y catálogos serán *inmediatamente ejecutivos*, una vez publicada su aprobación definitiva, y si se otorgase a reserva de la subsanación de deficiencias, mientras no se efectuare, carecerán de *ejecutoriedad* en cuanto al sector a que se refieran».

La Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, artículo 33, dice que «los actos y acuerdos de las autoridades y organismos de la Administración del Estado serán *inmediatamente ejecutivos*, salvo los casos en que una disposición establezca lo contrario o requieran aprobación o autorización superior».

La Ley de Procedimiento administrativo declara, en su artículo 44, que «los actos de la Administración sujetos al Derecho público serán *ejecutivos*

En primer lugar, porque la inmediata ejecutividad se predica de todos los actos y acuerdos de la Administración no necesitados de aprobación. Desde el mismo instante en que nacen, todos los actos son ejecutivos, salvo la excepción recogida en la Ley.

Pero para proceder a la ejecución forzosa de un acto, se precisa: Primero, que contenga una obligación; segundo, que sea notificada al obligado; tercero, que el destinatario del acto no cumpla voluntariamente la obligación que se le ha impuesto. Naturalmente, no toda clase de actos administrativos contienen obligaciones —puesto que los hay que sólo crean derechos para el administrado—, ni es posible que todas las circunstancias expuestas coincidan en un acto inmediatamente a su existencia.

No es posible, pues, hacer equivalente «inmediata ejecutividad» a «ejecución forzosa».

Algunos autores entienden que la declaración legal que analizamos indica no la actualidad de la ejecución forzosa, sino la potencialidad o posibilidad de la misma. Con esta interpretación se evita la incongruencia de la generalidad de la afirmación, pero no cabe duda de que es contraria al tenor literal del texto legal. En éste no se dice «actos ejecutivos», sino «actos *inmediatamente* ejecutivos». No se refiere el precepto a lo posible, sino a lo actual.

Además, si se entiende que ejecutivo significa ejecución material forzosa, el precepto es, gramaticalmente, una redundancia.

El Diccionario de la Lengua dice que «ejecutivo» (de ejecutar, adj., poner por obra una cosa) significa «que no da esperá ni permite que se difiera a otro tiempo la ejecución». Desde esta perspectiva, la expresión «actos inmediatamente ejecutivos» es incorrecta, porque el adjetivo «ejecutivo» ya implica inmediata ejecución.

En segundo lugar, la interpretación sistemática del artículo 361 de la Ley de Régimen local prueba que el legislador, con un término evidentemente inexacto, ha querido manifestar que el acto local tiene o goza de una peculiar eficacia jurídica.

con arreglo a lo dispuesto en el capítulo V del título IV de esta Ley». En este capítulo figura un artículo, el 101, igual (salvo una equivocada referencia al artículo 120 de la misma Ley) al artículo 33 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, antes copiado.

Así, el artículo 362 de la Ley de Régimen local obliga al Presidente de la Corporación a decretar la suspensión de la ejecución de los acuerdos municipales dentro de los tres días siguientes a aquel en que se hubiera tomado el acuerdo. Esto demuestra que, en el mismo momento de tomarse el acuerdo, comenzó éste a producir efectos. El acuerdo es inmediatamente eficaz a su existencia. La fórmula de que el acto es «inmediatamente ejecutivo», indica que el acto administrativo es eficaz desde que existe. Esta frase resume la declaración del artículo 45, 1, de la Ley de Procedimiento: «Los actos de la Administración serán válidos y producirán efecto desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa».

El artículo 363 de la misma Ley ordena a los Presidentes de las Corporaciones que pongan en conocimiento del Gobernador civil la suspensión de los acuerdos «a fin de que la confirme o revoque en el plazo de ocho días, transcurridos los cuales sin que recaiga decisión, el acuerdo recobrará *su fuerza ejecutiva*». Caso de no confirmar la suspensión el Gobernador, el transcurso del tiempo permite al acto recuperar su fuerza ejecutiva. Esto, evidentemente, sólo puede ocurrir si se trata de una fuerza jurídica.

Todas las actuaciones de las autoridades gubernativas encaminadas a la suspensión de efectos tienen lugar antes de terminar el plazo de diez días que concede el artículo 401 de la misma Ley para notificar los acuerdos. Es decir, antes del plazo para cumplir el primer trámite de ejecución material del acuerdo.

En resumen, la «inmediata ejecutividad» no puede ser una potencial ejecución forzosa, porque la ejecutividad es inmediata al nacimiento del acto. Mucho menos puede ser una ejecución forzosa actual.

Los precedentes y la lógica de la regulación legal en vigor demuestran que las leyes, al declarar que los actos administrativos son inmediatamente ejecutivos, fijan el momento en que el acto comienza a producir efectos.

Pero la manera como se determina este momento descubre la peculiar eficacia jurídica del acto administrativo. Una declaración de voluntad sólo puede ser inmediatamente eficaz a su existencia cuando sus efectos (obligaciones y derechos) únicamente de

ella nacen. Cuando la voluntad autora no necesita contar con la voluntad del sujeto paciente de la obligación, o agente del derecho, para que exista la relación jurídica. En este caso podemos decir que su eficacia es inmediata a su existencia. Si la eficacia jurídica depende de la voluntad de otro sujeto, no cabe afirmar que la eficacia es inmediata a la declaración de una sola voluntad.

Los actos administrativos son inmediatamente eficaces, porque sus autores tienen el poder de crear e imponer unilateralmente derechos y obligaciones.

La Ley, al fijar el momento del nacimiento de los efectos de los actos locales, ha puesto de relieve, aunque no rotundamente, cuál es la eficacia singular, jurídico-administrativa, de los mismos.

Esta singular fuerza jurídica la expresa el término *ejecutoriedad*. Nuestras leyes han querido decir esto mismo, pero, pese al acertado precedente de la sugerencia de don Alejandro OLIVÁN, han empleado con este fin una expresión incorrecta. Por haber empleado el adjetivo «ejecutivo» confunden sobre la naturaleza del efecto del acto local, pues dan la sensación de que se trata de un efecto material: la ejecución forzosa por la propia Administración (41).

De lo dicho no debe deducirse que no exista ninguna relación entre ejecutoriedad y ejecución forzosa. Al contrario, la ejecutoriedad es el fundamento de la ejecución forzosa.

Como es sabido, tres posiciones fundamentales tratan de explicar por qué la Administración puede forzar por sí misma al cumplimiento de las obligaciones que impone.

La mayoría de los autores encuentran el fundamento de esta facultad en la presunción de legitimidad de los actos administrativos (42); otros autores entienden que la posibilidad de ejecu-

(41) El *Diccionario de la Lengua Española* contiene el verbo «ejecutoriar», que significa «dar firmeza de cosa juzgada a un fallo o pronunciamiento judicial». Ejecutoriar podría ser también dar firmeza de cosa decidida (expresión de VEDEL) a una declaración administrativa.

(42) BORSI: *Fondamento giuridico delle esecuzione forzata amministrativa*, Torino, 1905, y *Le funzioni del comune italiano*, Primo Trattato de ORLANDO, vol. I; TREVES: *La presunzione di legittimità degli atti amministrativi*, Padova, 1936; SAYAGÜES: *Tratado de Derecho administrativo*, Montevideo, 1959, I, pág. 490; RODRÍGUEZ MORO: *La ejecutividad del acto administrativo*, I. E. A. L., 1949, pág. 37.

ción forzosa por la propia Administración deriva del concepto mismo del Poder público que aquélla tiene en razón de los intereses públicos que atiende (43); finalmente, algunos tratadistas descubren la razón evidente de la prerrogativa de ejecución forzosa en la necesidad de llevar a efecto rápidamente la voluntad administrativa (44). Fórmula esta última que sólo es una variante de expresión con respecto a la segunda.

Todas estas justificaciones encierran una confusión que pone en evidencia el artículo 100 de nuestra Ley de Procedimiento de 17 de julio de 1958. Dicho artículo declara que «la Administración pública no iniciará ninguna actuación material que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada *la decisión que le sirva de fundamento jurídico*» (45).

El fundamento jurídico de la ejecución forzosa es la decisión administrativa. El artículo 100 de la Ley de Procedimiento, más que demostrar el error de las teorías recordadas, descubre que habían olvidado un eslabón de la cadena que une la actuación material de la Administración con la causa jurídica que la justifica.

La presunción *iuris tantum* de legalidad es el fundamento de la ejecutoriedad de la decisión administrativa, o sea, de su poder de crear unilateralmente obligaciones y derechos. La decisión administrativa, por su ejecutoriedad, sirve de fundamento a la prerrogativa de la acción de oficio (ejecución material o forzosa) (46).

(43) RANELLETTI: *La polizia di sicurezza*, Primo Trattato, vol. IV, página 396, y en *Teoria degli atti amministrative speciali*, cit. pág. 127. «Sin esta facultad—dice RANELLETTI—los órganos de poder público dejarían de ser tales». La justificación de la ejecución forzosa está, en su opinión, en la necesidad de satisfacer rápidamente los intereses colectivos. También, en este sentido, GUAITA: *Eficacia del acto administrativo*, cit. págs. 172 y ss.

(44) FRAGOLA: *Gli atti amministrativi*, Unione Tipografica Editrice Torinese, 1952, pág. 77.

(45) Antes ya el Reglamento de Bienes de las Entidades locales, de 27 de mayo de 1955, permitía (artículo 55) a las Corporaciones locales recobrar por sí la tenencia de sus bienes de dominio público en cualquier tiempo y los patrimoniales en determinadas circunstancias. Pero advertía, «la recuperación en vía administrativa requerirá acuerdo previo de la Corporación, al que se acompañarán los documentos acreditativos de la posesión, salvo que se tratara de repeler usurpaciones recientes».

(46) «El fundamento de la ejecución forzosa administrativa es el mismo que el de la ejecutoriedad de los actos administrativos, ya que aquélla

El Derecho objetivo, con la presunción de legalidad, confiere al acto administrativo la posibilidad de crear unilateralmente derechos y obligaciones y, para lograr que estos efectos jurídicos alcancen sus últimas consecuencias, deriva de la ejecutoriedad del acto la prerrogativa de poder llevar aquellos efectos a la realidad sin necesidad de acudir al Juez. La ejecución forzosa es una consecuencia lógica de la ejecutoriedad (47).

La ejecución forzosa no es característica esencial del acto administrativo (en algunos sistemas jurídicos carece de prerrogativa) y es facultad que reparte, como antes hemos visto, con otros actos jurídicos.

La legislación española vigente, de manera expresa, rotunda, nos dice cuál es el verdadero fundamento jurídico de la ejecución forzosa de los actos administrativos de la Administración: el propio acto administrativo.

En cambio, el fundamento de su unilateralidad jurídica (de la ejecutoriedad)—la presunción de legalidad del acto—nos lo deja entrever a través del carácter no suspensivo de los recursos administrativos (48), y nos lo muestra en algún caso concreto (49). Así lo pone de relieve la jurisprudencia. «Los actos administrativos contienen una presunción de legitimidad y, por ello, y para no entorpecer la actuación de la Administración con perjuicio de los intereses públicos—dice la sentencia de 25 de febrero de 1960—, se ejecutan a pesar de los recursos entablados, salvo en los casos excepcionales que el Tribunal acuerda su suspensión; pero, si el acto es anulable, esa actuación posterior pierde su eficacia y hasta, en casos determinados, origina derecho a indemnizar en favor del particular»:

Lo que el recurso no suspende—y la Administración y los Jue-

no es sino una consecuencia de esta característica de ciertos actos de la Administración» (GONZÁLEZ PÉREZ: *Ejecución forzosa en Derecho administrativo*, Nueva Enciclopedia Jurídica, VIII, pág. 96).

(47) *Vide* SANDULLI: *Manuale di Diritto amministrativo*, cit., pág. 310. Sobre la articulación entre imperatividad y ejecutividad, véase GIANNINI: *Atto amministrativo*. Ed. separada de la Enciclopedia del Diritto, Giuffrè, 1960, págs. 95 y ss.

(48) *Cfr.* artículos 122 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa y 116 de la Ley de Procedimiento.

(49) *Vide* artículo 8.º de la Ley general tributaria.

ces pueden suspender en determinados casos—son las obligaciones y derechos nacidos del acto, y no su ejecución material, aunque la suspensión de efectos jurídicos tendrá por consecuencia la paralización de los medios de ejecución forzosa.

Cuando una entidad pública pretende acudir a la ejecución forzosa para hacer efectivas obligaciones que no nacen de un acto administrativo, sino de un contrato civil, incurre en una vía de hecho y contra ella podemos defendernos mediante interdictos (50). Esto prueba evidentemente que el fundamento de la ejecución forzosa es la ejecutoriedad o característica esencial del acto administrativo.

(50) No puede una Entidad local acudir al procedimiento de apremio para cobrar lo que se le adeuda por un arrendamiento. (Decreto de 21 de mayo de 1955, en *Rev. de Administración Pública*, núm. 17, págs. 207-208. En contra puede verse sentencia de 18 de marzo de 1963).