

4.º JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Por JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

LA EJECUCION DE SENTENCIAS SOBRE TASACION CONJUNTA DE LAS EXPROPIACIONES URBANISTICAS (AUTO DE 26 DE ENERO DE 1974).

I. ANTECEDENTES

1. La Sala Quinta del Tribunal Supremo, en sentencia de 17 de noviembre de 1972, dictada en «recurso contencioso-administrativo» interpuesto contra acuerdo del Ministerio de la Vivienda sobre tasación conjunta de los terrenos expropiados por el Ayuntamiento de Pamplona para la Universidad de Navarra, en el fallo dispuso:

«Que los terrenos del polígono delimitado tienen que justipreciarse en el período de ejecución de la sentencia partiendo de estar comprendidos en la categoría y grado B-3, salvo los abarcados en los sectores F e I, que lo están en la categoría y grado C-1, adicionando a su resultado, de igual modo que a los otros conceptos expropiados que no se alteran, el premio de afección y, en su caso, los intereses de demora.»

2. El Ministerio de la Vivienda, en resolución de 26 de junio de 1973, procedió a la tasación conjunta de los terrenos manteniendo íntegramente los elementos que figuraban en el acuerdo anulado por la sentencia antes citada, a excepción de los elementos que expresamente se citaban en el fallo.

3. Los expropiados, en incidente de ejecución de sentencia, pretendieron la anulación de la resolución ministerial, por considerar que no se ajustaba estrictamente a lo dispuesto en el fallo.

II. EL AUTO DE 26 DE ENERO DE 1974

El auto de 26 de enero de 1974 (ponente: Adolfo Carretero Pérez) anula la resolución de 26 de junio de 1973. En sus considerandos sienta la siguiente doctrina:

«Que la cuestión planteada en esta ejecución de sentencia, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 103 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción, consiste en determinar si la referida resolución administrativa del Ministerio de la Vivienda, que se ha limitado a sustituir la categoría y grado de los terrenos, dejando subsistentes los demás factores que integran la fórmula para obtener el valor urbanístico, es conforme a lo dispuesto en el fallo del presente recurso o, por el contrario, la correcta ejecución de la sentencia consiste en proceder a una nueva tasación, en la que respetando la categoría y grado señalados en ella deben establecerse los restantes componentes que integran el valor ur-

banístico, como el grado de urbanización, el coeficiente de edificabilidad y el coste de la edificación o módulo.

Que desde el momento en que los razonamientos de la sentencia han exigido, a tal fin, la intervención de técnicos es porque no se han limitado tan sólo a ordenar la alteración de la categoría y grado del terreno, pues en tal supuesto, la fórmula de la valoración del suelo se obtendría automáticamente, sin necesidad de otras diligencias, y por ello, la resolución administrativa de 26 de junio de 1973 no interpreta correctamente la sentencia de la que dimana esta pieza de ejecución, ya que cuando el fallo se refiere a otros elementos y conceptos expropiados que no se alteran, lo hace no respecto del justiprecio de los terrenos, sino de las edificaciones, industrias y demás bienes expropiados distintos al suelo, cuyo justiprecio ha quedado resuelto por la sentencia, que, por tanto, al anular los actos recurridos y ordenar que se efectúe una nueva tasación sobre el suelo, ha de serlo en todas sus consecuencias, partiendo de las calificaciones que asigna al terreno, y de ahí que exija las intervenciones técnicas pertinentes; pero de lo anteriormente expuesto se deduce que para fijar los elementos de la fórmula del nuevo valor urbanístico no pueden bastar las alegaciones de las partes en esta fase de ejecución, sino los antecedentes que se establezcan por los técnicos que han de intervenir en la ejecutoria.»

III. COMENTARIO

1. *El problema de la ejecución de las sentencias condenatorias de la Administración pública*

La ejecución de las sentencias condenatorias de la Administración constituye quizá el problema más grave de un Estado de Derecho. Es el momento, se ha dicho, en que el Estado ha de hacerse justicia a sí mismo.

A diferencia de otros sistemas—y hoy tenemos el ejemplo de uno de los países que constituyen la cabeza de eso que se llama mundo occidental—, los sistemas continentales europeos, por circunstancias históricas sobradamente conocidas, han interpretado erróneamente el principio de división de poderes, consagrando una función de supremacía de la Administración pública difícilmente superable.

Los procedimientos utilizados por la Administración para lograr la inejecución de los fallos son infinitos. En todos los países, los administradores muestran una habilidad extraordinaria para conseguir sus fines y lograr que prevalezca su criterio. Se ha llegado a decir que la Administración, a la que, por otra parte, se la reprocha su falta de imaginación, hace gala en este aspecto de una ingeniosidad notable. En este combate singular en que luchan el Juez y el Administrador, es preciso constatar que el Juez parte vencido, cualquiera que sea la forma tomada por la resistencia de los poderes públicos. Veamos las modalidades típicas de inejecución que adopta la Administración en los distintos países.

a) *La negativa abierta a la ejecución*

La oposición abierta a cumplir los mandatos del Tribunal no suele darse en la realidad jurídico-administrativa. No sólo porque sería demasiado descaro en los Estados que quieren seguir llamándose Estados de Derecho, sino porque es un estilo que no va con el estilo del hombre político.

Esto no quiere decir que no se haya dado jamás. Pues, a veces, aflora la osadía de los que mandan, y encubriendo su obstinación y testarudez con lo que consideran defensa de los intereses públicos, llegan a dictar resoluciones manifiestamente contrarias a lo mandado en la sentencia.

b) *La inercia administrativa*

Constituye, sin duda alguna, el procedimiento comúnmente utilizado. Como el fallo condenatorio de la Administración no puede llevarse a efecto sin un mínimo de colaboración de los órganos administrativos—por muy solemnemente que se consagre la competencia jurisdiccional de la ejecución—, basta la pasividad de éstos para que la parte que obtuvo la sentencia favorable vaya servida.

De la pasividad absoluta—no hacer nada en orden a la ejecución—puede pasarse a oponer al particular una serie de obstáculos más o menos reales, más o menos legales, para dificultar la eficacia del fallo. Pues sin esforzarse demasiado, es tan complicada la máquina administrativa, que si movida con la debida diligencia la lentitud es manifiesta, ¿a qué resultado no podrá llegarse con una pequeña dosis de la mala fe característica del que se ve obligado a cumplir el fallo en contra de su criterio?

Si, como antes dijimos, sentencias no ejecutadas no son frecuentes, sentencias que tardan en ejecutarse varios años es bastante normal en el triste panorama administrativo.

c) *El auxilio de los órganos no administrativos*

En definitiva, el administrado es soberano el día de la elección. Pero después sigue siendo administrado frente a los gobernantes (1).

Pues bien, la Ley cuando no es manifestación del poder del dictador, es manifestación de un Parlamento en el que tiene mayoría el partido que en cada momento está al frente del Gobierno.

La Ley ha dejado de ser el poderoso y auténtico símbolo de libertad de otro tiempo para convertirse casi en un instrumento de auténtica opresión.

No tiene nada de extraño, por tanto, que en las vías de inejecución, el órgano legislativo, en lugar de ser un instrumento eficaz para lograr la ejecución del fallo, puede ser utilizado justamente para lo contrario: para respaldar con su acción la actitud del Gobierno resistiéndose al cumplimiento del fallo. Manifestaciones de esta actitud son las siguientes:

a') Por un lado, mediante la negativa a aprobar los créditos suficientes para hacer efectivos los fallos. En los supuestos—realmente frecuentes—en que la sentencia contenga una condena pecuniaria, cuando en los presupuestos correspondientes no existen partidas suficientes para ello, no queda otra vía que la aprobación, previos los trámites preceptivos, del crédito correspondiente. Como la aprobación corresponde a los Parlamentos, éstos pueden seguir una política obstruccionista para impedir la ejecución de los fallos.

b') Por otro, la promulgación de norma con rango suficiente que legalice la situación declarada ilegal por la sentencia del Juez administrativo. Cada día más frecuente, este procedimiento no es, ni mucho menos, nuevo. Es más, a veces se llegó a intentar por una Ley la inejecución de una sentencia. Lo que fue criticado duramente por FERNÁNDEZ DE VELASCO,

(1) Se ha dicho que "en los países capitalistas se concede al trabajador un día cada tres o cuatro años el título de soberano, el domingo de las elecciones; pero el lunes siguiente, en la puerta de su empresa, vuelve a encontrar la monarquía patronal, en la que no hay otro derecho que el de obedecer". Así, GARAUDY: *Reconquete de l'espoir*, París, 1971, págs. 68-69.

ya que con el intento se procura y tiende a emitir un acto administrativo que bajo la envoltura de una Ley suplantara las facultades ejecutivas del Gobierno y unificaría en las Cortes facultades legislativas, ejecutivas y judiciales, lo que supone infringir la constitución y quebrantar el principio de legalidad.

2. Las medidas para lograr la ejecución de los fallos en el sistema español

La ejecución de las sentencias pone de manifiesto la fragilidad de la justicia administrativa. Pues cuando llega el momento de realizar el mandato de la sentencia condenatoria de la Administración se comprueba que esto sólo se consigue cuando quiere el político de turno.

La experiencia española no es en esto muy distinta de la que nos ofrecen otros sistemas, incluso de aquellos que se citan como modelos.

Pues la Ley ofrece un cuadro de garantías cuya eficacia parece incuestionable. Pero la realidad nos demuestra lo contrario.

En efecto:

a) Existe, por lo pronto, un precepto legal, que es quizá lo único censurable del sistema español de ejecución de sentencias: que la misma se encomienda «al propio órgano que hubiese dictado el acto o la disposición objeto del recurso» (art. 103 de la Ley). Pero respecto de este censurado principio hay que señalar:

a') Que ha quedado superado por la Ley Orgánica del Estado, en cuyo artículo 31 se atribuye a los Tribunales contencioso-administrativos expresamente la función jurisdiccional, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado (2).

b') Que pese a aquella competencia administrativa ejecutiva, los Tribunales siempre la han tenido para adoptar cuantas medidas y providencias fuesen adecuadas para promover y practicar la ejecución y para adoptar las medidas procedentes para el cumplimiento de lo mandado (art. 110, párrafos 1 y 2).

c') Que, en definitiva, las dificultades no derivan tanto de a quién corresponde la competencia «para hacer ejecutar lo juzgado» como de los medios coactivos para lograrlo.

b) Que entre los medios coactivos que arbitra la Ley española existe uno que, en nuestra opinión, es definitivo, por lo que hemos clasificado a nuestro Ordenamiento sobre ejecución de sentencias entre los más perfectos: la responsabilidad penal.

Porque, en efecto, cuando una sentencia no llega a ejecutarse, cuando lo dispuesto en el fallo no se cumple, el responsable es siempre una persona física concreta y perfectamente determinable: el titular del órgano administrativo al que corresponde la ejecución. Por lo que cuando tales medidas faltan, siempre quedará una cuya eficacia es incuestionable: el procesamiento de la persona a la que pueda imputarse la inejecución.

La Ley española de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en su artículo 110, párrafo tercero, no puede ser más expresiva. Cuando transcurriesen seis meses desde la fecha de recepción del testimonio de la sentencia sin que se hubiese ejecutado, «se deducirá el tanto de culpa que correspondiese por delito de desobediencia para su remisión al Tribunal competente». Obsérvese bien que el precepto emplea la fórmula imperativa: *se deducirá*.

(2) MONTORO: "Nuevas perspectivas en la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas", *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 166 (1970), págs. 203-252; CANO: "Ejecución judicial de las resoluciones contencioso-administrativas", *Revista de Administración Pública*, número 70, págs. 29-53.

Mas es lo cierto que a pesar de tan drástico precepto, aun cuando transcurran seis meses y hasta seis años desde que la Administración recibe el testimonio de una sentencia sin que se ejecute, aun cuando esté perfectamente determinada la persona física a la que puede imputarse el incumplimiento, aun cuando lo pida y lo reitere la parte, no se deduce ningún tanto de culpa (3).

3. La fiscalización de los actos administrativos de ejecución

Sin llegar a la drástica medida de la responsabilidad penal del funcionario al que sea imputable la inejecución, el artículo 110 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa permite al Tribunal sentenciador adoptar medidas sumamente eficaces para lograr que lo dispuesto en la sentencia se lleve a efecto.

En incidente de ejecución de sentencias, el Tribunal tiene jurisdicción plena para adoptar cuantas medidas fueren necesarias para lograr la ejecución y, por supuesto, la anulación del acto que contraviniera el fallo, sin que el que obtuvo sentencia favorable tenga que iniciar el largo calvario de un nuevo recurso contencioso-administrativo previo el agotamiento de la vía administrativa.

El auto del que damos noticia constituye un claro ejemplo de esta correcta doctrina jurisprudencial. Superando la desviación jurisprudencial observada en alguna Sala de lo contencioso-administrativo, la Sala Quinta no duda en pronunciar la anulación del acto ministerial que contravino el fallo.

Solamente en esta línea podrá lograrse algún resultado positivo en esta urgente tarea de lograr que la Administración cumpla las sentencias condenatorias.

En una tesis reciente de ALEJANDRO MONTIEL sobre el tema terminaba con esta cita, que hiciera CARLO MARIA JACCARINO en el discurso inaugural del Congreso que sobre el cumplimiento de las sentencias administrativas se celebrara en Nápoles en 1960; dijo:

«El ciudadano que confiado ha acudido al Magistrado y que ha visto con legítimo orgullo acoger su demanda, es después golpeado por un estupor doloroso cuando se percata que el llevar adelante la sentencia así obtenida, donde la Administración no quiera cumplirla, no vale nada la declaratoria de ilegitimidad o el pronunciamiento de anulación. Estupor que después degenera en desconfianza y provoca, a distancia en el tiempo, aquella apatía acerca de ilicitud o ilegitimidad de la Administración, que es el peor mal que se puede tener en cualquier régimen, cuando el ciudadano retiene inútil el recurrir al ordenamiento jurídico, porque juzga inútiles o insuficientes los instrumentos ofrecidos.»

(3) Esto ya lo dijo a fines de siglo LUCAS MALLADA en un libro titulado *Los males de la Patria*, publicado en 1890 (del que Alianza Editorial ha tenido el acierto de ofrecernos una nueva edición en 1969). En él se habla de que "el tanto de culpa que se encarga frecuentemente averiguar a los Tribunales, casi siempre con dura frase, encerrada en órdenes severas y terminantes, es una de las bromas de la fantasía nacional" (pág. 156 de la edición de 1969).