

LA EJECUCION DE LAS SENTENCIAS FAVORABLES A LA ADMINISTRACION

Enrique Rivero Ysern

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Salamanca.

Constituyen estas líneas el contenido básico de la conferencia pronunciada en la Facultad de Derecho de La Coruña el 28 de Enero de 2008, aceptando la amable invitación que me hizo mi querido amigo y compañero Jaime Rodríguez Arana.

I.- INTRODUCCION

En mi opinión, el talón de Aquiles de la Jurisdicción Contencioso Administrativa es la ejecución de las sentencias favorables a los recurrentes.

A pesar de los planteamientos constitucionales y normativos, la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la de los órganos de la Jurisdicción Contencioso administrativa y los numerosos trabajos doctrinales, los órganos de nuestra Jurisdicción, desgraciadamente con más frecuencia de lo que pueda imaginarse, no aplican de forma decidida todo el arsenal normativo constitucional y de nuestra Ley Jurisdiccional, para obligar a cumplir a la Administración las resoluciones judiciales que le son desfavorables.

Sentado lo anterior, ¿tiene sentido hacer una reflexión acerca de la ejecución de las Sentencias favorables a la Administración? ¿Qué ocurre en estas situaciones?.

Estimo que sí, dado que, son muy numerosos los recursos con sentencias favorables a la Administración.

El tema que planteamos hay que centrarlo en aquellos supuestos en los que, impugnado un acto administrativo, ya sea porque el recurrente ha conseguido su suspensión, o porque la Administración no ha considerado conveniente ejecutarlo, es objeto de una sentencia firme que declara la conformidad a derecho de dicho acto.

II.- PRECEDENTES LEGALES

Una regulación sobre este tema se encuentra en el Texto Refundido de la Ley de lo Contencioso Administrativo de 1.952. En su artículo 93,2 prohibía que se suspendieran o se dejaran de ejecutar las sentencias confirmatorias de actos o disposiciones de la Administración.

En idéntico sentido, el artículo 105,5 de la Ley de lo Contencioso Administrativo de 1.956.

III.- LA VIGENTE LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE 13 DE JULIO DE 1.998.

Los preceptos indicados en las leyes de 1.952 y 1.956, han desaparecido de la vigente Ley Jurisdiccional. ¿Qué alcance hay que dar a esta omisión?.

En mi opinión, los planteamientos de las leyes de 1.952 y 1.956 no solo han sido suprimidos por la nueva Ley, sino que se ven reforzados.

En efecto, la dicción de los artículos 117,3 y 118 de la Constitución no ofrecen, a mi juicio ninguna duda acerca de que la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado corresponde a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes (artículo 117,3); es decir que la Administración ejecuta las sentencias, pero los órganos de la Jurisdicción Contencioso administrativa tienen la potestad de hacer ejecutar lo juzgado. Y el artículo 118 de la Norma Fundamental subraya la obligación de cumplir las sentencias y demás resoluciones judiciales firmes.

La Ley Jurisdiccional reproduce estas previsiones constitucionales en sus artículos 103, 1 y 2. Debiendo destacarse como fundamentales para sostener nuestra tesis el artículo 104,1 de la Ley de lo Contencioso vigente.

El artículo 104,1 establece que:

“Luego que sea firme una sentencia, se comunicará en el plazo de diez días al órgano que hubiera realizado la actividad objeto del recurso, a fin de que, una vez acusado, recibo de la comunicación en idéntico plazo desde la recepción, la lleve a puro y debido efecto y practique lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo y en el mismo plazo indique el órgano responsable del cumplimiento de aquél.”

Ese planteamiento no parece ser compartido por las dos resoluciones judiciales que examinamos.

En primer lugar, el Auto 146/00 de 17 de Noviembre de 2000 (recurso 286/1994) de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede Valladolid, en su fundamento jurídico Segundo indica que “como en este caso la sentencia dictada es puramente desestimatoria y por ello, no ha alterado la situación derivada del acto administrativo impugnado...”

La Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de Septiembre de 1.999, citada por el Auto que hemos mencionado señala que “siendo la Sentencia desestimatoria, es decir, confirmatoria del acto administrativo impugnado, la ejecución que procede es la del acto, y no la de la Sentencia, la cual, a los efectos de ejecución, lo ha dejado intacto, sin quitar ni añadir nada a su propia fuerza ejecutiva”, y más concretamente, que “una sentencia desestimatoria confirma el acto administrativo impugnado, lo deja tal y como fue dictado por la Administración demandada, y el Tribunal de Justicia no puede decir ni aconsejar ni ordenar a aquélla cómo tiene que ejecutarlo; un acto administrativo confirmado judicialmente no goza de ninguna fuerza ejecutiva especial, sino que tiene la misma que cualquier otro acto no impugnado”.

Examinemos la problemática que es más compleja de lo que a simple vista pueda parecer.

A.- Ejecución del acto - ejecución de la Sentencia. Supuestos de inexistencia de varios demandados.

Una muy breve reflexión sobre algo que no viene mal recordar.

En el proceso Contencioso administrativo está en juego la satisfacción del interés público y la de los derechos de los ciudadanos. En esta jurisdicción, se realiza la tutela judicial efectiva. Cuando los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa estiman los recursos de los administrados, estos ven satisfechos sus derechos.

Y cuando los órganos de la Jurisdicción desestiman las pretensiones de los recurrentes, ello implica que el acto administrativo es conforme a derecho, y los fines públicos que más o menos directamente se ven involucrados en el acto, han de realizarse también; y ha de hacerse realidad la tutela judicial de la Administración.

Ello supone que la Administración no tiene plena disponibilidad sobre el acto, como sostiene la Jurisprudencia que hemos citado. Las prerrogativas de las que goza la Administración, insertas en el acto, lo están en función de la obligación que tiene marcada constitucionalmente. La Administración Pública “sirve con objetividad los intereses generales” (artículo 103,1); y los Tribunales controlan la legalidad de la actuación administrativa y el sometimiento de ésta a los fines que la justifican (artículo 106,1).

Por ello hay que sostener que, una vez firme la Sentencia que ha confirmado el acto, en contra de lo que sostiene el Tribunal Supremo, lo que hay que hacer es ejecutar la Sentencia, ejecutando el acto, TORNO MAS señala que la ejecución del acto se lleva a efecto, no en virtud de la autotutela ejecutiva, sino en ejecución de sentencia; y una vez ejecutada, se le comunicará al órgano jurisdiccional. (TORNO MAS, J. “Ejecución de Sentencias favorables a la Administración y medidas cautelares” en Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo, ISSN nº 15, 2002, págs. 23 a 40).

Insistimos en que la Administración no tiene disponibilidad sobre el acto, cuya conformidad a derecho y, en consecuencia, su legalidad y necesidad para satisfacer los intereses generales, ha sido sancionada por un órgano jurisdiccional.

Como consecuencia de lo anterior, toda actuación que realice la Administración que implique desconocer el fallo judicial, es contraria a éste, y los órganos jurisdiccionales han de actuar para hacer cumplir a la Administración el fallo, pues les compete hacer ejecutar lo juzgado.

Ello supone que la Administración no podrá utilizar el procedimiento de revisión de actos nulos, por motivos de legalidad ya que la Sentencia ha declarado la legalidad del acto; tampoco la declaración de lesividad (artículo 103 de la Ley 30/92); ni la revocación del acto si es de gravamen, ni la del acto favorable (supuestos excepcionales y conforme marquen las leyes).

El único margen de actuación que le queda a la Administración, en nuestra opinión es acudir a los supuestos contemplados en el artículo 105 de la Ley Jurisdiccional.

B.- Ejecución del acto – ejecución de la Sentencia en el supuesto de existencia de varios demandados.

En el proceso contencioso administrativo cabe que comparezcan con la Administración otros sujetos como demandados, que tienen interés en que el acto se cumpla.

Es evidente que podrán dirigirse al órgano jurisdiccional para que éste, conforme la tesis que mantenemos, obligue a la Administración a que ejecute la Sentencia y,

consecuentemente, haga ejecutivo y ejecutorio el acto. El tenor del artículo 109 de la Ley Jurisdiccional no ofrece dudas.

C.- Ejecución de sentencias desfavorables a la Administración, instadas por quienes no fueron parte en el proceso.

Examinamos este supuesto, como previo a lo que analizaremos después.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de Junio de 2005 contempla este supuesto pero referido a Sentencias desfavorables a la Administración.

En el supuesto contemplado por la Sentencia se ejercitaba una pretensión de anulación (Un comentario a esta Sentencia puede verse en Actualidad Administrativa. RODRIGUEZ CARBAJO, Octubre 2005, número 17). La intervención de las personas afectadas, aunque no hubieran sido parte en el proceso, para pedir la ejecución de la sentencia, e incluso intervenir en la ejecución de la sentencia, cabe al amparo de los artículos 72,2, 104,2 y 109,1 de la Ley Jurisdiccional, siempre que dichas personas puedan ver lesionados sus derechos o intereses por la ejecución de la Sentencia, sin que sea necesario que demuestren que no pudieron intervenir en el proceso, existiendo solamente como límites los plazos de prescripción de los artículos 518 LEC ó 1.964 del Código Civil, así como las prohibiciones generales del abuso del derecho, fraude de ley o procesal y mala fe.

D.- Ejecución de Sentencia – ejecución del acto en Sentencias favorables a la Administración instada por quienes no fueron parte en el proceso.

Debe darse a la cuestión que planteamos una respuesta positiva, en el sentido de que quienes no fueron parte en el proceso, pero puedan tener derechos o intereses dimanantes de la Sentencia, pueden solicitar del Tribunal que obligue a la Administración a cumplir la Sentencia, ejecutando el acto administrativo.

No creemos que exista ningún obstáculo para aplicar el mismo criterio que el Tribunal sostiene en la Sentencia que hemos expuesto anteriormente.

Quedaría una última cuestión a responder. ¿Estarán legitimados para instar del Tribunal que se dirija a la Administración para obligarla a cumplir la Sentencia, a través de la ejecución del acto, aquellos que están legitimados para intervenir en el proceso contencioso, y en concreto los supuestos del artículo 19,1,b) y h), de la Ley Jurisdiccional, así como aquellos legitimados en virtud de la modificación de la Ley jurisdiccional, artículo 19,1,i, nueva letra introducida por la Ley Orgánica 3/2007 de 22 de Marzo?.

No vemos obstáculo legal, y sí debemos decir que el control social sobre la Administración pública debe ampliarse no solo en el acceso al proceso, sino también accionando ante el Tribunal para que haga ejecutar las Sentencias favorables a la Administración, en la que los intereses colectivos están en juego.