

ISAAC MARTÍN DELGADO

**FUNCIÓN JURISDICCIONAL  
Y EJECUCIÓN DE SENTENCIAS  
EN LO CONTENCIOSO-  
ADMINISTRATIVO**

**Hacia un sistema de ejecución objetivo normalizado**

MARCIAL PONS, EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.  
MADRID 2005 BARCELONA

## ÍNDICE

	Pág.
<b>PRÓLOGO</b> .....	9
<b>AGRADECIMIENTOS</b> .....	15
<b>INTRODUCCIÓN. JUSTIFICACIÓN GENERAL DE ESTE ESTUDIO.</b>	19
<b>CAPÍTULO PRIMERO</b>	
<b>LA POTESTAD DE HACER EJECUTAR LO JUZGADO EN EL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ESPAÑOL</b> .....	25
I. LA POTESTAD DE JUZGAR Y HACER EJECUTAR LO JUZGADO EN LAS CONSTITUCIONES HISTÓRICAS ESPAÑOLAS, SU DESARROLLO LEGISLATIVO Y SU APLICACIÓN JURISPRUDENCIAL.....	25
1. Consideraciones generales .....	26
2. Las diferentes etapas históricas .....	28
a) De 1812 a 1845: la unidad de jurisdicción y el llamado sistema judicialista .....	28
b) De 1845 a 1868: la creación de la jurisdicción contencioso-administrativa.....	33
a') La jurisdicción contencioso-administrativa: juzgar a la Administración es parte de la tarea de administrar .....	33
b') Los órganos encargados de ejercerla .....	37
c') La ejecución de sus sentencias en el marco de una relación jerárquica de carácter administrativo .....	38
d') Dos excepciones: el enjuiciamiento de asuntos administrativos por los Tribunales ordinarios y la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas por parte de la justicia ordinaria.....	42
c) De 1868 a 1875: el sistema judicialista. La ejecución continúa en manos de la Administración.....	45

	<u>Pág.</u>
d) De 1875 a 1956: la Ley de lo Contencioso-administrativo de 13 de septiembre de 1888.....	47
a') La reimplantación de la jurisdicción contencioso-administrativa.....	47
b') La Ley de lo Contencioso-administrativo de 13 de septiembre de 1888: ejecución como fruto de un acuerdo político.....	48
c') La ejecución de las sentencias contencioso-administrativas.....	50
d') Las reformas posteriores: ejecución en manos de la Administración.....	57
e') La jurisprudencia sobre ejecución de sentencias.....	61
a'') Las sentencias contencioso-administrativas.....	62
b'') Las sentencias de la jurisdicción ordinaria.....	67
c'') El supuesto especial de las sentencias pecuniarias.....	70
f') Conclusiones: nuevos medios, mismos resultados.....	74
e) De 1956 a 1978: la ejecución como competencia de la Administración.....	75
a') La doctrina de la época: defensa de un sistema criticado.....	75
b') La Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1956 y la continuación del problema de la ejecución de sentencias.....	80
f) Conclusiones: lo contencioso-administrativo como materia independiente necesitada de jurisdicción propia y la relación de colaboración necesaria entre juez y Administración en la ejecución de las sentencias.....	84

## CAPÍTULO SEGUNDO

<b>LAS BASES CONSTITUCIONALES DE LA EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVAS: HACIA UN SISTEMA OBJETIVO NORMALIZADO .....</b>	<b>89</b>
<b>I. LA POTESTAD DE JUZGAR Y HACER EJECUTAR LO JUZGADO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: LA EJECUCIÓN DE LO JUZGADO COMO COMPETENCIA DEL PODER JUDICIAL, LA CONSECUENTE CONSIDERACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN COMO SUJETO OBLIGADO AL CUMPLIMIENTO DE LO JUZGADO Y EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL COMO MOTOR DEL CAMBIO .....</b>	<b>89</b>
1. Consideraciones generales .....	89
2. El derecho a la tutela judicial efectiva y la obligación de la Administración de cumplir la sentencia .....	92

	<u>Pág.</u>
a) El art. 24 como impulsor de la judicialización del sistema de ejecución de las sentencias contencioso-administrativas y el papel revolucionario del Tribunal Constitucional .....	93
b) El art. 118: la Administración como cumplidora, no como ejecutora.....	101
3. La influencia del art. 117.3 CE en el cambio del sistema de auto-ejecución y su protagonismo en el actual sistema de ejecución de las sentencias contencioso-administrativas.....	102
a) El art. 117.3 CE: novedad limitada .....	102
b) Importancia del art. 117.3 CE como eje constitucional de la potestad de ejecución: hacia una objetivación del sistema.	104
a') Función jurisdiccional y tutela judicial: dos caras de la misma moneda .....	105
b') La función jurisdiccional como premisa de la tutela judicial efectiva.....	106
c') La consecuencia: mayor iniciativa judicial en la ejecución .....	112
d') Hacia la normalización del contencioso-administrativo.	115
 II. LA PLASMACIÓN DE LAS NOVEDADES CONSTITUCIONALES EN LA LJCA DE 1998: CONSOLIDACIÓN DEL CAMBIO EN LA TITULARIDAD DE LA POTESTAD DE HACER EJECUTAR LO JUZGADO E INTRODUCCIÓN EXPRESA DE MEDIOS DE EJECUCIÓN .....	 123
1. El art. 103 LJCA: la plasmación legal de la previsión constitucional .....	124
2. Los arts. 103 a 113 LJCA: desarrollo del art. 117.3 CE.....	127

### CAPÍTULO TERCERO

<b>FUNCIÓN JURISDICCIONAL Y ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>131</b>
I. LA VINCULACIÓN DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD ADMINISTRATIVA A LA SENTENCIA Y LOS PODERES DE EJECUCIÓN .....	131
II. VINCULACIÓN NEGATIVA DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD ADMINISTRATIVA A LA SENTENCIA: EL ART. 103.4 Y 5 LJCA.	140
1. Actividad administrativa exigida y actividad administrativa afectada .....	141
2. El poder de anulación de los actos contrarios a la sentencia .....	142
a) Retos que plantea .....	142
b) Criterios de determinación de la actividad elusiva: el elemento objetivo y el elemento subjetivo, con especial relevancia de este último .....	144

	<u>Pág.</u>
a') El elemento objetivo: la contradicción con la sentencia.	144
b') El elemento subjetivo: la voluntad de eludir la sentencia.	147
c) La invalidez de la actividad administrativa elusiva .....	150
d) La vía procesal de canalización del poder de anulación .....	1153
<b>III. VINCULACIÓN POSITIVA DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD ADMINISTRATIVA A LA SENTENCIA: LOS PODERES DE EJECUCIÓN, EN GENERAL .....</b>	<b>158</b>
1. La Administración como obligada al cumplimiento. El art. 103.2 LCJA.....	158
2. Los poderes de ejecución, en general. Matización del carácter rogado de los mismos .....	159
3. El período de ejecución voluntaria .....	166
4. Las excepciones: imposibilidad y expropiación.....	167
a) Excepciones a la ejecución específica.....	167
b) La imposibilidad de ejecución .....	172
c) La expropiación de los derechos contenidos en la sentencia.	177
<b>IV. MEDIOS COERCITIVOS O INDIRECTOS DE EJECUCIÓN: MANIFESTACIÓN DEL CARÁCTER OBJETIVO DEL SISTEMA.</b>	<b>181</b>
1. La personalización de la ejecución.....	183
2. La multa coercitiva .....	188
3. La responsabilidad penal .....	191
<b>V. LA INFLUENCIA DE LA POTESTAD DE HACER EJECUTAR LO JUZGADO SOBRE LA NATURALEZA DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>195</b>
1. Introducción .....	195
2. La actividad de ejecución: actividad materialmente administrativa, pero formalmente judicial.....	195
<b>CONCLUSIONES</b>	
<b>HACIA UN SISTEMA OBJETIVO NORMALIZADO DE EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVAS EN ESPAÑA: EL JUEZ, SEÑOR DE LA EJECUCIÓN .....</b>	<b>203</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>209</b>

## PRÓLOGO

*La historia de la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas es la historia de un lamento. La historia de un lamento prolongado, sentido directamente por los abogados y expuesto por los juristas, un lamento objeto de crónica fiel por la doctrina científica, que se añade al lamento mismo. Y lo que es más significativo, lamento también por parte de los jueces y tribunales, tanto del propio orden contencioso-administrativo como del mismo Tribunal Constitucional.*

*Ya se lamentaba hace más de un siglo Hauriou cuando proclamaba, refiriéndose al juez administrativo, que «un juez que no puede ejecutar sus sentencias, no es un verdadero juez». Las trabas de la Administración, la inactividad, la pasividad administrativa, la impotencia del juez, son las constantes denuncias que acompañan a toda la historia del contencioso-administrativo. Eso es así y no puede ignorarse la situación tantas veces puesta de manifiesto. Pero el maestro francés, con su advertencia, no sólo se lamentaba de una situación de facto, sino que apelaba a una profunda anomalía institucional.*

*Pues bien, creo que en el momento actual, y en el sistema contencioso administrativo español, ya no es posible hablar de anomalía institucional. Tras la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1998, con su aportación al desarrollo de las exigencias constitucionales, el juez puede ya ejecutar sus sentencias. Desde luego, bajo el prisma de la configuración legal de los poderes del juez, el sistema ha avanzado sensiblemente hasta donde es posible llegar. Otra cosa es su aplicación efectiva, el derecho real, que es con el que contrasta la vida real de los ciudadanos.*

*Pero el sistema vigente incluye ciertamente una serie de mecanismos en manos del juez que permiten vencer las pasividades y resistencias que*

*en su caso pueda oponer la Administración. Un ejemplo de esos mecanismos es lo que en otro lugar he denominado la unificación procesal de los problemas de la ejecución, que permite incluir en el proceso de ejecución, por vía de incidentes, todas las cuestiones que se susciten, comprendida la anulación de los actos dictados con la finalidad de eludir el cumplimiento de la sentencia. Y con él, los demás instrumentos que el libro que tenemos en las manos se cuida de analizar con todo detalle.*

*El autor de la obra, el doctor Isaac Martín, forma parte de esa generación de estudiosos que podríamos denominar plenamente «postconstitucionales», esto es, nacidos después de 1978 y, en todo caso, formados totalmente en vigencia del orden jurídico nacido de la Constitución. Y ello influye, creo yo, en la naturalidad con que se acercan a las problemáticas jurídico-dogmáticas que ofrece el Derecho positivo posterior a la Constitución. En este caso, a la regulación de la ejecución de las sentencias en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1998 y sus posteriores reformas. Pero ello no quiere decir que se padezca de algún tipo de adanismo jurídico en el análisis de las instituciones. Al contrario, como demuestra el trabajo de Martín, es usual recurrir al conocimiento (y reconocimiento) histórico para exponer y valorar la evolución y, con ella, las razones que explican el derecho hoy vigente.*

*En el caso que nos ocupa, es especialmente significativa la comparación que el autor trae a colación entre el debate producido en la discusión de la Ley de la Jurisdicción de 1888, respecto al sistema de ejecución de las sentencias, y el suscitado en torno a la aprobación de la actual Ley de 1998. Se puede así comprobar cómo ha cambiado el lugar mismo que ocupa la cuestión en el conjunto de la situación, del contexto político-institucional. Porque, en efecto, pone de manifiesto el autor cómo se ha pasado de la cruda contraposición política en lo más sustantivo que remite al concepto mismo del Estado y de la separación de poderes, confrontación producida con ocasión de la aprobación de la Ley de Santamaría de Paredes y que en su día estudió Luis Martín Rebollo, al debate eminentemente técnico, que tiene lugar con la aprobación de la actual Ley de la Jurisdicción, en 1998, un debate técnico, casi de perfeccionamiento, no quiero decir de perfeccionismo, de los mecanismos depurados ya del Estado de Derecho, donde se extrema el rigor para tapar los últimos resquicios que aún quedaban al descubierto.*

*El autor llega a una conclusión que podría sorprender por su aparente sencillez: la Administración Pública, en fase de ejecución o cumplimiento de las sentencias, está simplemente sujeta a la actividad coactiva del juez contencioso. El poder sujeto al poder. La gran paradoja del Estado de Derecho en su vertiente más directa. Y lo que quiero destacar,*

*en relación con lo que se venía diciendo acerca de los estudiosos «post-constitucionales», es que tal conclusión se pronuncia con toda normalidad, porque ése es el sistema constitucional establecido, y se sostiene que tal conclusión, con todas las consecuencias concretas que en el libro se estudian, configura un sistema de ejecución objetivo normalizado. Si García de Enterría, como recuerda el autor, pregonaba la necesidad de «normalizar» el contencioso administrativo en este extremo, no es un simple juego de palabras destacar que, en mi opinión, el libro ofrece así un ejemplo óptimo del análisis «normalizado» de una faceta trascendental del sistema de justicia administrativa en España.*

*Los instrumentos dogmáticos que permiten al autor desarrollar el análisis del sistema de ejecución de sentencias y proponer su definición como un sistema objetivo normalizado son, a su vez, relativamente sencillos: básicamente, se trata de extraer todas las consecuencias de la configuración constitucional de la Administración Pública como institución sometida plenamente a la ley y al Derecho (art. 103 CE), esto es, lisa y llanamente, del principio de legalidad. Principio de legalidad entendido, en el fondo, en el sentido de que el ordenamiento que sujeta a la Administración incluye también a las sentencias que le afecten, y que en consecuencia le vinculan como el resto del ordenamiento.*

*El doctor Martín incorpora, pues, la teoría de las potestades administrativas, y de las condiciones de su ejercicio, a la actividad que desarrollan las Administraciones Públicas en el cumplimiento de las sentencias. Más allá de la discusión acerca de la naturaleza, administrativa o jurisdiccional, de la actividad que despliega la Administración en la ejecución de sentencias, el autor procede a dar beligerancia al régimen jurídico que le es aplicable de acuerdo con el Derecho positivo.*

*A lo largo del libro se pone de relieve cómo el autor efectúa una suerte de balance entre la aproximación subjetiva y la perspectiva objetiva en el análisis del sistema de ejecución. Porque en efecto, como se ha destacado en otras ocasiones, el orden constitucional exige una determinada posición de la Administración frente al juez que no se acaba con el dar plena satisfacción al derecho fundamental a la tutela efectiva de jueces y tribunales (art. 24 E), derecho fundamental individualizado a partir del cual cabría construir una determinada crítica y unas determinadas propuestas a la ejecución de las sentencias.*

*Ciertamente, ésta es una perspectiva constitucionalmente obligada, pero claramente no es suficiente. El doctor Martín se esfuerza en resaltar que la exigencia constitucional no es sólo la de dar satisfacción a un derecho subjetivo, sino que es también de carácter estructural, de definir la correcta relación entre los distintos poderes del Estado, en atención a*



*las funciones atribuidas al poder judicial (art. 117.3 CE), la posición vinculada de la Administración (art. 103 CE) y su sujeción al control por los tribunales del respeto al principio de legalidad (art. 106 CE). Coincido plenamente con el autor en este planteamiento.*

*Lo que ocurre es que la perspectiva subjetiva ha pesado mucho por varias razones, que tienen que ver, en muchas ocasiones, con los problemas que plantea la vertiente aplicativa, más que la especulativa, del Derecho. Ello es claramente constatable en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que se ha ocupado de la cuestión, y es así por la sencilla razón de que en la gran mayoría de los casos lo ha hecho como consecuencia de resolver recursos de amparo frente a la vulneración del art. 24 CE. Ahora bien, esa visión, obligadamente algo parcial, de la cuestión, ha tenido una gran virtud, y es la de hacer emerger a la superficie el papel del juez, el decisivo papel del juez, no ya en la satisfacción del derecho fundamental a la ejecución de las sentencias, ello es obvio, sino también para el correcto funcionamiento del sistema objetivo de sujeción de la Administración al Derecho.*

*La Ley de 1998 sitúa ya al juez contencioso en el centro del sistema de ejecución, confirmando por fin esa labor de «hacer visible» al juez. Y hacer visible al juez tiene sus ventajas y sus inconvenientes, como es fácil comprender. Porque a la mayor atribución de poderes e instrumentos para ejecutar sus sentencias se corresponde invariablemente una mayor exigencia de responsabilidad por el uso de los mismos, o por su falta de utilización.*

*Y aquí es cuando el autor concluye su documentado estudio hablando de las actitudes de los órganos judiciales como uno de los principales problemas de la ejecución de sentencias. Ejecución hacia la que, afirma, han mostrado una cierta pasividad, una «pasiva indiferencia» los jueces y tribunales. Comparto plenamente esta impresión. No es, lógicamente, el caso de generalizar, como tampoco sería correcto afirmar que la Administración incumple sistemáticamente las sentencias. Pero si se ha comprobado empíricamente dicha pasividad, no es una simple apreciación o comprobación que sería constatable sólo por los profesionales del Derecho que pueden sufrir en la propia experiencia este tipo de actitudes; sino que así lo ha declarado de manera contundente el Tribunal Constitucional, como digo, con ocasión de conocer numerosos recursos de amparo en casos de ejecución defectuosa o de inejecución: el Tribunal llega a «denunciar» lo que denomina las actitudes de «desfallecimiento» de los órganos jurisdiccionales ante los incumplimientos de la Administración, incumplimientos más o menos indisimulados. Pero desfallecimiento, al fin, del último resorte del Estado de Derecho.*

*Una visión equilibrada y ponderada del funcionamiento del sistema de ejecución en el contencioso-administrativo obliga a no cargar las tintas, desde luego, sobre ninguno de los dos actores, juez y Administración, que están en escena. Pero sí conduce a reconocer que son dos, y no uno sólo, los protagonistas de la obra, y cada uno tiene escrito su papel.*

*El estudio de Isaac Martín es de carácter dogmático. Este tipo de aproximación es fundamental y es lo que califica al jurista. Pero creo que el mismo debería venir acompañado o seguido por otros estudios de perfil empírico que diesen cuenta de la real aplicación por los jueces de los distintos medios que legalmente tienen a su disposición para ejecutar sus resoluciones: cuántas exigencias o apercibimientos personales, cuántas multas coercitivas, cuántos tantos de culpa, etc., en relación con las situaciones objetivas de incumplimiento. Se trata de conocer también el rendimiento institucional del sistema. Porque la verdad es que instrumentos para mejorar los aspectos deficientes de la justicia administrativa los hay diseñados en la Ley de la Jurisdicción, tal vez mejorables, pero ahí están. Ante la masificación jurisdiccional, ¿cuántos procesos testigos se tramitan? ¿Cuántos procedimientos de extensión de los efectos de las sentencias a terceros? No sé si todo ello cuenta lo suficiente en la evaluación del rendimiento institucional, que incluye a los profesionales y servidores públicos de ambos lados del estrado, pero alguien debería contarlo. En aras a la mejora de la justicia.*

*Este libro del doctor Martín se inscribe en la labor continuada que un nutrido grupo de jóvenes administrativistas desarrollan en la Universidad de Castilla-La Mancha bajo la orientación del profesor Luis Ortega. Generación joven, decía antes, que muestra la calidad de su trabajo, la solidez de su formación, la sensibilidad y el interés por los problemas de la Administración de nuestros días. Esta obra es un magnífico ejemplo de ello. El Derecho administrativo, está, pues, de enhorabuena.*

Tomàs FONT I LLOVET  
Universidad de Barcelona

## AGRADECIMIENTOS

El presente estudio tiene su origen en la tesis doctoral que, con el título *Le forme di soggezione della Pubblica Amministrazione alla sentenza amministrativa (cooperazione, coercizione e coazione)*, fue defendida en el Real Colegio de España de Bolonia (Italia) el 12 de marzo de 2004 para la obtención del título de Doctor Europeo de Investigación. El trabajo mereció la calificación de «Sobresaliente Cum Laude por unanimidad» por parte de un Tribunal presidido por el profesor Eduardo García de Enterría e integrado por los Profesores Luis Ortega Álvarez, Luis Cosculluela Montaner, Leopoldo Mazzarolli, Fabio Roversi-Monaco y Giuseppe Morbidelli.

Desde que en septiembre de 1999 aceptase como tema de tesis el relativo a la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas hasta el momento de culminarla, muchas personas han pasado por mi vida, influyendo tanto en aquélla —la tesis—, como en ésta —mi vida—.

Cientos de páginas sobre ejecución bien merecen dos páginas de agradecimientos.

La investigación se ha realizado con el apoyo económico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (que me otorgó una beca de investigación y una ayuda para mi primera estancia en Bolonia), y el European Public Law Center (que hizo lo propio con mi estancia en el Reino Unido). Me acogieron así la Facultad de Derecho de la University of Cambridge, la Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica y el Real Colegio de España.

El resultado final de la misma debe mucho a los profesores John Morrison, de la Queen's University of Belfast, y Jack Beatson, de la University of Cambridge, y a los profesores Marco Cammelli, Franco Mastragostino

y Giuseppe Caia, de la Università degli Studi di Bologna. Y lo debe todo al profesor Luis Ortega, mi maestro, que hace de padre en la universidad y en la vida.

También mis compañeros del Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha, especialmente los de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Toledo y los del Centro de Estudios Europeos, tienen mi especial reconocimiento por acogerme desde el principio con los brazos abiertos, por animarme en mi investigación dentro y fuera de los despachos, por cargar ellos con lo que a mí correspondía durante mis estancias en el extranjero: Francisco Puerta, Jesús Punzón, Rubén Serrano, Francisco Sánchez, Consuelo Alonso, Joana Alsina, Enrique Ros, Belén López, Silvia Suely, Eva Moreno. Gracias a Eva Nieto, que me ha acompañado siempre desde mis primeros pasos de vida universitaria y a Josefa Cantero, con la que compartí muchas cosas en Cambridge. A Miguel Beltrán, por sus sabios consejos de experto en ejecución y de profesional del Derecho. Gracias a Luis Arroyo y Juani Morcillo, por las semanas de Grecia y por tantos ratos que hemos pasado juntos en nuestros encuentros intercampus. A Susana de la Sierra, que de Grecia a Toledo, pasando por Italia, me acompaña en la carrera universitaria. Y, muy especialmente, a Isabel Gallego, compañera de batalla y cómplice de los efectos secundarios de la investigación.

Josep Molleví me hizo sentirme en casa durante los cuatro meses de mi primera estancia en Bolonia; Margo Dugato, excelente anfitrión, me permitió descubrir Bolonia en moto; Ángela, la bibliotecaria de la Spisa —mitad italiana, mitad española—, hizo, con su alegría habitual, que me pudiera mover como un investigador autóctono en las bibliotecas de la Universidad de Bolonia. En la Spisa, Giuseppe Piperata —prodigio en bibliografía—, Claudia Corbetta y Evelin nos animaron el estudio.

Por mi experiencia como colegial del Real Colegio de España, debo dar gracias a nuestro Rector, S. E. D. José-Guillermo García-Valdecasas, por compartir con nosotros sus ideas, sus experiencias, su autenticidad. Al personal del Colegio, por habernos cuidado y, sobre todo, querido. Y a mis amigos colegiales: Daniel, David, Rubén, Fran, Quique, Marcos —mi padrino—, Zen, Leo, Paco, Quique Lalaguna, Luis Medina, Pablo, Nacho, Sergio, Esteban, Christian, Paco, Alejandro, Jorge, Guillermo, Salva y José-Carlos. A todos ellos, hermanos no de sangre pero sí de vida, gracias por tantos cafés, tantos “salotinos”, tantas películas, tantas cervezas, tantos partidos..., por tantas cosas que sólo ellos saben. Vaya si lo saben.

Quiero acordarme asimismo de Marcos, María, Bea y Margaret, mis queridos galleguños, que hicieron posible que comer y disfrutar de la comida no estuvieran reñidos durante mi estancia en el Reino Unido; Jana,

especialmente por aquella fiesta del Middle-East en la que conocí las costumbres libanesas; Dinamene, que con sus fados nos alegraba las noches en Grecia y, ahora, su marido Bruno; Zhan, de Kazajstán; y Juan Carlos, el colombiano.

Gracias también a D. Luis Arroyo Zapatero, Catedrático de Derecho Penal y Rector Honorífico de la Universidad de Castilla-La Mancha, y a D. Miguel Ángel Collado Yurrita (también bolonio), Catedrático de Derecho Financiero y Vicerrector de Estudios y Programas, por haberme apoyado al optar a las becas del Real Colegio de España, haciendo posible que haya sido el primer licenciado por esta joven Universidad que obtiene tal condición, algo que me enorgullece, mucho más que a nivel personal, como castellano-manchego y como estudiante de la Universidad de Castilla-La Mancha.

No puedo olvidarme de quienes fueron mis compañeros de Licenciatura, por los maravillosos cuatro años que compartimos en las aulas toledanas y los siete más que llevamos compartiendo cosas fuera de ellas.

Finalmente, gracias a las personas que han estado siempre, antes de la tesis y de la Universidad. A mis amigos, que siempre están conmigo incluso cuando nos separan cientos de kilómetros. A mis padres, José-Luis y Elena, y a mis hermanos, Jesús, Carmen-María, José-Luis y Enrique, que me han animado y, más importante, se han esforzado por ayudarme en todo lo que hacía y hago. A mi mujer, Irene, y mi hijo, Marcos María, últimos en la lista pero primeros en todo, por cuanto hacen y por cuanto dejan de hacer por mí: la primera con su aliento constante y el segundo con su sonrisa avispada han ayudado a que esta publicación vea ahora la luz y consiguen que cada día tenga un motivo por el que esforzarme al máximo.

Gracias a Dios, son muchas las personas que me rodean a las que debo gratitud.

A Irene, mi mujer, mi vida, va dedicado este trabajo.

## **INTRODUCCIÓN. JUSTIFICACIÓN GENERAL DE ESTE ESTUDIO**

La ejecución de las sentencias dictadas contra la Administración constituye un elemento clave —quizá el más importante— de la efectividad de la justicia contencioso-administrativa, de la garantía del derecho a la protección judicial del administrado y del mantenimiento del principio de legalidad de la actuación administrativa, pues en última instancia se traduce en la aplicación definitiva de la concreta norma que regula la relación entre las partes en conflicto, Administración y administrado, tal y como ha sido interpretada por la sentencia.

La consecución del respeto a estos principios —efectividad de la justicia, protección del administrado y legalidad de la actividad administrativa—, todos ellos constitucionales, depende directamente de los poderes que el ordenamiento jurídico atribuya a los Jueces y Tribunales encargados de llevar a cabo el mandato de las resoluciones judiciales dictadas contra la Administración. Y de la aplicación que los propios Jueces y Tribunales hagan de ellos.

Ahora bien, por la especial posición institucional de la Administración —también consagrada constitucionalmente—, el ejercicio de tales poderes de ejecución y de la potestad jurisdiccional, en general, debe coordinarse necesariamente con el respeto a la función encomendada a aquella por la Constitución, que se concreta en la persecución del interés público. Por esta razón, el ordenamiento en general y los órganos judiciales en particular, a la hora de tratar la configuración de las relaciones entre Administración y ciudadano, deben perseguir un equilibrio entre el respeto al desarrollo de la potestad administrativa por parte de los entes públicos para la consecución de las tareas encomendadas a los mismos y la protección

del administrado frente a eventuales actuaciones ilegítimas de los órganos administrativos.

Después de la entrada en vigor de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, los órganos judiciales españoles cuentan ya con esos poderes que les permiten ejercer su función de ejecutar las sentencias y, por tanto, garantizar la tutela judicial efectiva: la Administración no puede escaparse al cumplimiento de las mismas porque está vinculada a ellas y porque Jueces y Tribunales cuentan con medios reales y efectivos para evitarlo e, incluso, imponer forzosamente ese cumplimiento cuando se aparta de tal vinculación. Cuestión distinta es la voluntad o, incluso, la predisposición psicológica para el uso de tales medios.

Son muchas las cuestiones que siguen abiertas en el sistema español de ejecución de sentencias (considerado como una de las «zonas grises» del contencioso-administrativo por la propia Exposición de Motivos de la Ley), pues continúan vigentes —aunque transformados y, en parte, justificados— antiguos privilegios de la Administración. El más notable de ellos es, sin duda, el privilegio de la inembargabilidad de los bienes públicos (que, no obstante, como es sabido, ya ha comenzado a ser objeto de restricciones por parte de nuestro Tribunal Constitucional, recogidas posteriormente por el legislador). También destaca el «privilegio» de la discrecionalidad, que en último término supone la existencia de una especie de reserva de Administración, necesaria para el desarrollo de su función pero utilizada arbitrariamente en no pocas ocasiones. Pero, muy probablemente, el peor instrumento en manos de la Administración (desde la perspectiva del administrado) es el conjunto de medios jurídicos con que cuenta para el ejercicio de sus funciones, cuyo uso ilegítimo hace posible eludir en cada caso la concreta orden contenida en la resolución judicial a través del aparente legítimo ejercicio de su potestad administrativa, dotada de presunción de validez y eficacia. Esto es, la Administración siempre encuentra, si es su voluntad, un modo de retrasar, modificar o, incluso, directamente alejarse de la ejecución de la sentencia, del otorgamiento de la ventaja contenida en ella para el administrado vencedor en el pleito. Y ahí es donde aparecen los verdaderos problemas para los Jueces, problemas que en muchos casos «se traducen en inactividad o desfallecimiento de los órganos jurisdiccionales en hacer cumplir sus sentencias»<sup>1</sup>.

Por esta razón, la LJCA ha otorgado nuevos poderes a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa para luchar frente al ilegítimo

---

<sup>1</sup> FONT I LLOVET, «Justicia administrativa y ejecución de sentencias», en MONTORO CHINER (coord.), *La justicia administrativa*, Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Rafael Entrena Cuesta. Atelier, Barcelona, 2003, p. 821.

uso de estos instrumentos (que se transforman en artimañas ilegales cuando se emplean para evitar la ejecución de lo juzgado), de los cuales destacan dos: el poder de anulación y el poder de sustitución. Uno y otro son los medios con que cuenta el órgano jurisdiccional para hacer valer, respectivamente, la vinculación negativa y la vinculación positiva a la sentencia que se derivan para la Administración desde el mismo instante de su emanación.

Ambos poderes, consecuencia de sendas vinculaciones, nos permiten afirmar el carácter coactivo (y no meramente coercitivo) de la relación entre Juez y Administración en la fase de ejecución de sentencias y la sujeción de la misma al ejercicio de la función jurisdiccional: la Administración está vinculada a la sentencia en el posterior ejercicio de la potestad administrativa y sometida completamente al Juez de la ejecución, en tanto en cuanto, cuando aquélla se resiste o incluso actúa contra el cumplimiento de una resolución judicial, éste puede imponer forzosamente el mismo sin o, incluso, contra la voluntad del propio órgano recalcitrante, así como anular los actos contrarios al contenido del fallo.

De otro lado, vinculación y ejercicio de los poderes de anulación y sustitución suponen una influencia sobre la actividad administrativa de ejecución, pues pasa de ser manifestación de la potestad originaria de la Administración, cuyo ejercicio está condicionado a la Ley, a ser manifestación de la potestad-obligación de cumplir un fallo judicial, cuyo ejercicio está condicionado —y encaminado necesariamente— a la ejecución de una sentencia.

Este estudio pretende explorar una vía distinta de las utilizadas tradicionalmente por la doctrina y la jurisprudencia españolas para corregir el déficit ejecutivo que existe en el ordenamiento jurídico español en relación con las sentencias dictadas frente a la Administración Pública. Por esta razón, no lleva a cabo un análisis sistemático de los artículos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa relativos a la ejecución de sentencias, ni se limita a señalar las carencias de la regulación.

Antes al contrario, deja de lado las patologías del sistema, para intentar construir una pedagogía de la ejecución.

La realidad litigiosa de nuestro país demuestra que la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas sigue siendo un problema hoy en día. Sin entrar a analizar las razones por las cuales ello es así, es claro que son muchas las ocasiones en las que los órganos jurisdiccionales permanecen pasivos frente a los supuestos en los que la Administración no da cumplimiento a una sentencia, bien porque sencillamente se mantiene inactiva, bien porque la actividad que realiza no es completa, bien porque,



incluso, actúa para eludir el fallo. Y esa pasividad judicial es consecuencia no de la existencia de un cierto «inactivismo» judicial, sino de la propia concepción que se tiene del sistema de ejecución y de la relación entre Juez y Administración en el contencioso-administrativo.

En su origen, el contencioso-administrativo nació viciado por la pretendida —y conseguida— separación de los asuntos que afectaban a las autoridades públicas respecto de los pleitos comunes, de tal modo que era la propia Administración la que se juzgaba y ejecutaba lo juzgado a sí misma. La Administración había invadido el terreno del Juez. Toda la historia del contencioso-administrativo desde ese momento ha sido la historia de la lucha por ir reconquistando terreno a la Administración, hasta normalizar su situación jurisdiccional con respecto al resto de los sujetos sometidos al ordenamiento jurídico.

El culmen de este proceso de reconquista llega con la Constitución Española de 1978, que finalmente destierra del ámbito jurisdiccional a la Administración Pública, sometiéndola a Derecho. Con ella cambia la concepción del sistema de ejecución de las sentencias contencioso-administrativas, pero por otra que entendemos incompleta, porque supone seguir excepcionando el contencioso-administrativo frente al resto de los órdenes jurisdiccionales: al integrarse el derecho a la ejecución en el ámbito del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva se entiende que la función de hacer ejecutar lo juzgado se justifica por la existencia de tal derecho y no tanto por sí misma. El fundamento del sistema de ejecución pasa a ser el art. 24 de la Constitución, en lugar del art. 117.3.

La completa equiparación de la Administración al resto de los sujetos sometidos a la Constitución y al ordenamiento jurídico exige profundizar en el alcance de la función jurisdiccional y ponerla como centro del sistema, de tal modo que se relacione inexecución administrativa con función jurisdiccional de hacer ejecutar lo juzgado e inexecución judicial con derecho a la tutela judicial efectiva.

La realidad constitucional y legislativa española así lo avala, desde el momento en que pueden encontrarse en ella manifestaciones e influencias de la potestad jurisdiccional sobre la potestad administrativa que permiten, además, afirmar la existencia de una relación de carácter coactivo entre Juez y Administración.

Éste es el objeto de la presente monografía. Partiendo de un estudio histórico de la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas (Capítulo I), analiza las bases constitucionales de nuestro sistema de ejecución con el fin de proponer un cambio en la concepción constitucional del mismo (Capítulo II) y extrae las consecuencias que el ejercicio de la

función jurisdiccional tiene sobre la actividad administrativa (Capítulo III), para terminar finalmente con una serie de propuestas y algunos retos que deben ser asumidos.

El camino lógico seguido en este trabajo busca un único objetivo final: demostrar que el Juez es el verdadero señor de la ejecución, y por ello a él corresponde hacer valer la vinculación del ejercicio de la potestad administrativa a la sentencia cuando ésta es vulnerada por la Administración, a través de la aplicación de los poderes que el ordenamiento jurídico ha querido concederle para garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos del administrado y, principalmente, el ejercicio de su función jurisdiccional que, en relación con la Administración, consiste en asegurar el cumplimiento del principio de legalidad de la actividad administrativa y el sometimiento de ésta a los fines que la justifican (art. 106 CE). Ello, como consecuencia de la atribución constitucional de la función de hacer ejecutar lo juzgado, de tal modo que «la perspectiva del artículo 117.3 permite tomar a los tribunales la iniciativa de la ejecución *por sí mismos*, arrancando esta responsabilidad de manos de la Administración»<sup>2</sup>.

Se persigue, pues, la normalización del contencioso-administrativo en lo relativo a la ejecución de las sentencias dictadas contra la Administración<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> La expresión es de GARCÍA DE ENTERRÍA, en MUÑOZ MACHADO, *La reserva de jurisdicción*, La Ley, Madrid, 1989, p. 126.

<sup>3</sup> «Los postulados constitucionales de la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas», en *Documentación Administrativa*, núm. 209, 1987, p. 8.