



Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)

<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: EJECUCIÓN SUSTITUTIVA EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO ESPAÑOL

RESUMEN: Este informe muestra la forma en que se encuentra regulada la figura de la ejecución en general y particularmente la ejecución sustitutiva en España a través de la su Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa. Lo anterior desde la perspectiva de la misma ley y de la doctrina española.

SUMARIO:

1. LEY REGULADORA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA
2. EJECUCIÓN SUSTITUTIVA A LA LUZ DE LA LEY 29/1998



DESARROLLO:

1. LEY REGULADORA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA¹ CAPÍTULO IV. EJECUCIÓN DE SENTENCIAS.

Artículo 103.

1. La potestad de hacer ejecutar las sentencias y demás resoluciones judiciales corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales de este orden jurisdiccional, y su ejercicio compete al que haya conocido del asunto en primera o única instancia.

2. Las partes están obligadas a cumplir las sentencias en la forma y términos que en éstas se consignent.

3. Todas las personas y entidades públicas y privadas están obligadas a prestar la colaboración requerida por los Jueces y Tribunales de lo Contencioso-administrativo para la debida y completa ejecución de lo resuelto.

4. Serán nulos de pleno derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias, que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento.

5. El órgano jurisdiccional a quien corresponda la ejecución de la sentencia declarará, a instancia de parte, la nulidad de los actos y disposiciones a que se refiere el apartado anterior, por los trámites previstos en los apartados 2 y 3 del artículo 109, salvo que careciese de competencia para ello conforme a lo dispuesto en esta Ley.

Artículo 104.

1. 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.

2. Transcurridos dos meses a partir de la comunicación de la sentencia o el plazo fijado en ésta para el cumplimiento del fallo conforme al artículo 71.1.c), cualquiera de las partes y personas afectadas podrá instar su ejecución forzosa.



3. Atendiendo a la naturaleza de lo reclamado y a la efectividad de la sentencia, ésta podrá fijar un plazo inferior para el cumplimiento, cuando lo dispuesto en el apartado anterior lo haga ineficaz o cause grave perjuicio.

Artículo 105.

1. No podrá suspenderse el cumplimiento ni declararse la inejecución total o parcial del fallo.

2. Si concurriesen causas de imposibilidad material o legal de ejecutar una sentencia, el órgano obligado a su cumplimiento lo manifestará a la autoridad judicial a través del representante procesal de la Administración, dentro del plazo previsto en el apartado segundo del artículo anterior, a fin de que, con audiencia de las partes y de quienes considere interesados, el Juez o Tribunal aprecie la concurrencia o no de dichas causas y adopte las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria, fijando en su caso la indemnización que proceda por la parte en que no pueda ser objeto de cumplimiento pleno.

3. Son causas de utilidad pública o de interés social para expropiar los derechos o intereses legítimos reconocidos frente a la Administración en una sentencia firme el peligro cierto de alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el temor fundado de guerra o el quebranto de la integridad del territorio nacional. La declaración de la concurrencia de alguna de las causas citadas se hará por el Gobierno de la Nación; podrá también efectuarse por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma cuando se trate de peligro cierto de alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y el acto, actividad o disposición impugnados proviniera de los órganos de la Administración de dicha Comunidad o de las Entidades locales de su territorio, así como de las Entidades de Derecho público y Corporaciones dependientes de una y otras.

La declaración de concurrencia de alguna de las causas mencionadas en el párrafo anterior habrá de efectuarse dentro de los dos meses siguientes a la comunicación de la sentencia. El Juez o Tribunal a quien compete la ejecución señalará, por el trámite de los incidentes, la correspondiente indemnización y, si la causa alegada fuera la de peligro cierto de alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, apreciará, además, la concurrencia de dicho motivo.



Artículo 106.

1. Cuando la Administración fuere condenada al pago de cantidad líquida, el órgano encargado de su cumplimiento acordará el pago con cargo al crédito correspondiente de su presupuesto que tendrá siempre la consideración de ampliable. Si para el pago fuese necesario realizar una modificación presupuestaria, deberá concluirse el procedimiento correspondiente dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial.

2. A la cantidad a que se refiere el apartado anterior se añadirá el interés legal del dinero, calculado desde la fecha de notificación de la sentencia dictada en única o primera instancia.

3. No obstante lo dispuesto en el artículo 104.2, transcurridos tres meses desde que la sentencia firme sea comunicada al órgano que deba cumplirla, se podrá instar la ejecución forzosa. En este supuesto, la autoridad judicial, oído el órgano encargado de hacerla efectiva, podrá incrementar en dos puntos el interés legal a devengar, siempre que apreciase falta de diligencia en el cumplimiento.

4. Si la Administración condenada al pago de cantidad estimase que el cumplimiento de la sentencia habría de producir trastorno grave a su Hacienda, lo pondrá en conocimiento del Juez o Tribunal acompañado de una propuesta razonada para que, oídas las partes, se resuelva sobre el modo de ejecutar la sentencia en la forma que sea menos gravosa para aquélla.

5. Lo dispuesto en los apartados anteriores será de aplicación asimismo a los supuestos en que se lleve a efecto la ejecución provisional de las sentencias conforme a esta Ley.

6. Cualquiera de las partes podrá solicitar que la cantidad a satisfacer se compense con créditos que la Administración ostente contra el recurrente.

Artículo 107.

1. Si la sentencia firme anulase total o parcialmente el acto impugnado, el Juez o Tribunal dispondrá, a instancia de parte, la inscripción del fallo en los registros públicos a que hubiere tenido acceso el acto anulado, así como su publicación en los periódicos oficiales o privados, si concurriere causa bastante para



ello, a costa de la parte ejecutada. Cuando la publicación sea en periódicos privados se deberá acreditar ante el órgano jurisdiccional un interés público que lo justifique.

2. Si la sentencia anulará total o parcialmente una disposición general o un acto administrativo que afecte a una pluralidad indeterminada de personas, el órgano judicial ordenará su publicación en diario oficial en el plazo de diez días a contar desde la firmeza de la sentencia.

Artículo 108.

1. Si la sentencia condenare a la Administración a realizar una determinada actividad o a dictar un acto, el Juez o Tribunal podrá, en caso de incumplimiento:

Ejecutar la sentencia a través de sus propios medios o requiriendo la colaboración de las autoridades y agentes de la Administración condenada o, en su defecto, de otras Administraciones públicas, con observancia de los procedimientos establecidos al efecto.

Adoptar las medidas necesarias para que el fallo adquiriera la eficacia que, en su caso, sería inherente al acto omitido, entre las que se incluye la ejecución subsidiaria con cargo a la Administración condenada.

2. Si la Administración realizare alguna actividad que contraviniera los pronunciamientos del fallo, el Juez o Tribunal, a instancia de los interesados, procederá a reponer la situación al Estado exigido por el fallo y determinará los daños y perjuicios que ocasionare el incumplimiento.

Artículo 109.

1. La Administración pública, las demás partes procesales y las personas afectadas por el fallo, mientras no conste en autos la total ejecución de la sentencia, podrán promover incidente para decidir, sin contrariar el contenido del fallo, cuantas cuestiones se planteen en la ejecución y especialmente las siguientes:

Órgano administrativo que ha de responsabilizarse de realizar las actuaciones.

Plazo máximo para su cumplimiento, en atención a las circunstancias que concurran.



Medios con que ha de llevarse a efecto y procedimiento a seguir.

2. Del escrito planteando la cuestión incidental se dará traslado a las partes para que, en plazo común que no excederá de veinte días, aleguen lo que estimen procedente.

3. Evacuado el traslado o transcurrido el plazo a que se refiere el apartado anterior, el Juez o Tribunal dictará auto, en el plazo de diez días, decidiendo la cuestión planteada.

Artículo 110.

1. En materia tributaria y de personal al servicio de la Administración pública, los efectos de una sentencia firme que hubiera reconocido una situación jurídica individualizada a favor de una o varias personas podrán extenderse a otras, en ejecución de la sentencia, cuando concurren las siguientes circunstancias:

Que los interesados se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos por el fallo.

Que el juez o tribunal sentenciador fuera también competente, por razón del territorio, para conocer de sus pretensiones de reconocimiento de dicha situación individualizada.

Que soliciten la extensión de los efectos de la sentencia en el plazo de un año desde la última notificación de esta a quienes fueron parte en el proceso. Si se hubiere interpuesto recurso en interés de la Ley o de revisión, este plazo se contará desde la última notificación de la resolución que ponga fin a éste.

2. La solicitud deberá dirigirse directamente al órgano jurisdiccional competente que hubiera dictado la resolución de la que se pretende que se extiendan los efectos.

3. La petición al órgano jurisdiccional se formulará en escrito razonado al que deberá acompañarse el documento o documentos que acrediten la identidad de situaciones o la no concurrencia de alguna de las circunstancias del apartado 5 de este artículo.

4. Antes de resolver, en los 20 días siguientes, el Juez o tribunal de la ejecución recabará de la Administración los antecedentes que estime oportunos y, en todo caso, un informe detallado sobre la viabilidad de la extensión solicitada, poniendo de manifiesto el



resultado de esas actuaciones a las partes para que aleguen por plazo común de tres días, con emplazamiento, en su caso, de los interesados directamente afectados por los efectos de la extensión. Una vez evacuado el trámite, resolverá sin más por medio de auto, en el que no podrá reconocerse una situación jurídica distinta a la definida en la sentencia firme de que se trate.

5. El incidente se desestimarán, en todo caso, cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

Si existiera cosa juzgada.

Cuando la doctrina determinante del fallo cuya extensión se postule fuere contraria a la jurisprudencia del Tribunal Supremo o a la doctrina sentada por los Tribunales Superiores de Justicia en el recurso a que se refiere el artículo 99.

Si para el interesado se hubiere dictado resolución que, habiendo causado estado en vía administrativa, fuere consentida y firme por no haber promovido recurso contencioso-administrativo.

6. Si se encuentra pendiente un recurso de revisión o un recurso de casación en interés de la Ley, quedará en suspenso la decisión del incidente hasta que se resuelva el citado recurso.

7. El régimen de recurso del auto dictado se ajustará a las reglas generales previstas en el artículo 80.

Artículo 111.

Cuando se hubiere acordado suspender la tramitación de uno o más recursos con arreglo a lo previsto en el artículo 37.2, los recurrentes afectados por la suspensión podrán interesar del Juez o Tribunal de la ejecución que extienda a su favor los efectos de la sentencia o sentencias firmes recaídas en los recursos resueltos, con arreglo a lo establecido en los apartados 3, 4 y 5 del artículo anterior en cuanto resulten aplicables.

Artículo 112.

Transcurridos los plazos señalados para el total cumplimiento del fallo, el Juez o Tribunal adoptará, previa audiencia de las partes, las medidas necesarias para lograr la efectividad de lo mandado. Singularmente, acreditada su responsabilidad, previo apercibimiento notificado personalmente para formulación de alegaciones, podrá:



Imponer multas coercitivas de 150,25 a 1.502,53 a las autoridades, funcionarios o agentes que incumplan los requerimientos del Juzgado o de la Sala, así como reiterar estas multas hasta la completa ejecución del fallo judicial, sin perjuicio de otras responsabilidades patrimoniales a que hubiere lugar. A la imposición de estas multas les será aplicable lo previsto en el artículo 48.

Deducir el oportuno testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder.

Artículo 113.

1. Transcurrido el plazo de ejecución que se hubiere fijado en el acuerdo a que se refiere el artículo 77.3, cualquiera de las partes podrá instar su ejecución forzosa.

2. Si no se hubiere fijado plazo para el cumplimiento de las obligaciones derivadas del acuerdo, la parte perjudicada podrá requerir a la otra su cumplimiento y transcurridos dos meses podrá proceder a instar su ejecución forzosa.

2. EJECUCIÓN SUSTITUTIVA A LA LUZ DE LA LEY 29/1998

"En el sistema de la LJCA 56 la ejecución de las sentencias correspondía al órgano administrativo que dictó el acto o disposición objeto de recurso, que una vez que recibía la notificación de la sentencia tenía que proceder bien a la ejecución del fallo, tomando las medidas necesarias al efecto, o proceder a la suspensión o inejecución, total o parcial, del mismo cuando concurriesen las circunstancias expresamente previstas en el artículo 105.

Al órgano jurisdiccional solo le correspondía la fiscalización de la actividad desarrollada por la administración en orden a la ejecución, y adoptar las medidas necesarias para promover y activar la total ejecución de las resoluciones.

No obstante este sistema no era satisfactorio, lo que hizo que a raíz de la aprobación del texto constitucional se hiciera una profunda revisión de todo el sistema en tanto que el derecho a la ejecución de sentencias formaba parte del contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva y que la potestad de hacer ejecutar lo juzgado correspondía, en exclusiva, a los jueces y tribunales.

La introducción de estos principios constitucionales hizo que una gran parte de la doctrina considerase que era procedente decretar



la inconstitucionalidad del régimen de ejecución de la LJCA, no obstante la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo fue más moderada y se articulo un sistema de adaptación a los nuevos principios constitucionales. En efecto, aunque la potestad de hacer ejecutar lo juzgado corresponde a los jueces y tribunales, se mantiene la obligación de la Administración de proceder al cumplimiento de las resoluciones judiciales, que debería efectuarse en el plazo de 6 meses, plazo que si se incumple permitirá a los tribunales adoptar las medidas que considerasen necesaria para garantizar el cumplimiento del fallo.

La interpretación de sendos Tribunales ha sido acogida en la nueva LJCA, regulándose en los artículos 103 y ss. el procedimiento para el cumplimiento voluntario de la sentencia, y para el caso de incumplimiento, cualquiera de las partes y personas afectadas podrá instar la ejecución forzosa de la sentencia, contemplando la ley la ejecución de sentencias de condena tanto dineraria como no dineraria, así como la ejecución impropia de las sentencias de anulación.

Así pues, notificada una sentencia a la administración que hubiese emitido el acto o dictado la disposición debe cumplirla en el plazo de dos meses, o aquel que se haya fijado en la propia sentencia.

Si la administración no cumpliera con ello, transcurrido los dos meses los interesados podrán solicitar la ejecución forzosa de la misma ante el órgano que hubiese dictado la sentencia en primera instancia. La ley distingue a efectos de su ejecución, tres tipos de sentencias: a) las que condenan al pago de una cantidad líquida; b) las que condenan a la Administración a realizar determinada actividad; c) las sentencias que anulan total o parcialmente un acto administrativo o una disposición general. Los dos primeros tipos de sentencias son títulos ejecutivos en sentido estricto, por cuanto imponen a la Administración una determinada prestación cuyo incumplimiento hace posible una actuación sustitutiva del órgano jurisdiccional.

Las últimas son sentencias constitutivas que agotan por sí mismas la tutela jurisdiccional sin precisar de una actividad administrativa de cumplimiento.

Así pues la ejecución de sentencias que condenan al pago de una cantidad de dinero presenta las siguientes características: no se dan en el contencioso administrativo las fases típicas de la ejecución dineraria civil por la subsistencia del privilegio administrativo de la inembargabilidad de los bienes y derechos de la hacienda pública. No obstante este privilegio debe ser sometido a revisión.

De igual modo, plantea problemas intentar ejecutar las sentencias



condenatorias haciéndolas efectivas de los presupuestos, no obstante, estos no suelen recoger partidas para hacer frente a estos pagos, o las cantidades consignadas son insuficientes. En efecto, nos encontramos por tanto con la existencia de una tensión entre el principio de seguridad jurídica (que obliga al cumplimiento de las sentencias) y de legalidad presupuestaria (que supedita dicho cumplimiento a la existencia de la correspondiente partida presupuestaria), no obstante esta tensión no puede convertirse en una excusa de exoneración de las obligaciones de la Administración, por lo tanto, la ley establece un mecanismo para solicitar en un plazo determinado, la correspondiente ampliación o modificación presupuestaria.

En cuanto a la ejecución específica, la ley no contempla la ejecución de sentencias que condena a la Administración a la entrega de un bien mueble. Por el contrario, cuando la sentencia contiene una condena a un hacer o un no hacer, la ley, confiere al órgano jurisdiccional un conjunto de facultades que alcanzan los límites mismos del sistema. Así pues el juez podrá suplir la actividad administrativa, material o formal, objeto de la condena, bien por los propios medios, siempre que por la naturaleza de la actividad le sea posible o requiriendo la colaboración de las autoridades y agentes de la administración condenada. También podrá adoptar las medidas necesarias para que el fallo adquiriera la eficacia que, en su caso, sería inherente al acto omitido, ente las que se incluye la ejecución subsidiaria con cargo a la administración condenado.

Si la administración realizare alguna actividad que contraviniera los pronunciamientos del fallo, el juez procederá, a instancia de parte, a reponer la situación al estado exigido por el fallo y determinará los daños y perjuicios que ocasione el incumplimiento.

Cuando a través de la actividad sustitutiva del órgano jurisdiccional se consigue suplir efectivamente la inactividad material o formal de la administración en el cumplimiento de las sentencias condenatorias en sus estrictos términos se puede afirmar que el sistema legal de ejecución ha cumplido sus objetivos. Pero ello, no siempre es posible.

En efecto, el sistema de ejecución específica tiene unos límites señalados en la ley. Son los supuestos de imposibilidad de la ejecución y de expropiación de los derechos reconocidos en la sentencia de condena contemplados en el artículo 105.

a) Si concurriesen causas de imposibilidad material o legal de ejecutar la sentencia, el órgano obligado a su cumplimiento lo manifestará a la autoridad judicial a través del representante procesal de la administración dentro del plazo de dos meses para el cumplimiento voluntario de la sentencia, a fin de que, con



audiencia de las partes y de quienes considere interesados, el juez o tribunal aprecie la concurrencia o no de dichas causas y adopte las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria.

b) Cabe que el gobierno de la nación o de la correspondiente comunidad autónoma declare la concurrencia de alguna de las causas legalmente previstas de utilidad pública o de interés social para expropiar los derechos o intereses legítimos reconocidos frente a la Administración en una sentencia firme. La declaración tiene que basarse en alguna de las causas tasadas que se prevén -peligro cierto de alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, temor fundado de guerra o quebranto de la integridad del territorio nacional-.

c) Otro límite puede surgir ante la resistencia de la Administración a cumplir voluntariamente una sentencia de condena a entregar al particular una cosa determinada.

d) Junto con los supuestos legalmente previstos, la dificultad puede surgir a la hora de determinar cuando es fungible y, por tanto, sustituible, la obligación de hacer de la administración condenada. Por lo tanto, los Tribunales podrán sustituir a la Administración en los casos de inactividad formal cuando deba adoptar una decisión reglada y en aquéllos en que la Administración ejercita su poder eligiendo una de entre las diversas opciones posibles, pero omitiendo la reglada. Si son varias las posibilidades, la sustitución no será posible en virtud del principio de discrecionalidad administrativa."²

"En nuestro sistema la ejecución de las sentencias de la jurisdicción contencioso-administrativa queda encomendada a la propia Administración, sin embargo y a la luz de la Constitución ésta cuestión debe ser reinterpretada de tal forma que se entienda la ejecución como una competencia exclusiva de los Tribunales. Sobre esta cuestión la nueva LJCA de 1998 ha introducido importantes novedades. Entre otras, se limita el tiempo que tiene la Administración para ejecutar las sentencias; se establece la nulidad de los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias, dictados para eludir su cumplimiento y la, posibilidad de declarar dicha nulidad en ejecución de sentencias como una cuestión incidental; se concretan y determinan la causas de utilidad pública o interés social para expropiar derechos o intereses reconocidos en una sentencia; se admite la compensación de deudas por créditos como forma de ejecutar la sentencia y, la que es muy importante en materia tributaria y de personal, posibilidad de extender los efectos de una sentencia firme que haya reconocido una situación jurídica



individualizada a favor de una persona a quienes, no habiendo sido parte en el proceso, estén en las circunstancias que enumera el art. 110.1"³

FUENTES CITADAS:

¹ Ley 29/1998, de 13 de julio.

² <http://webdeptos.uma.es/dprocesal/ADMINISTRATIVO.PDF>. 18 DE OCTUBRE DE 2006.

³ GARCÍA de Enterría, Eduardo. Derecho Administrativo Práctico. 2^a ed. España: TIRANT LO BLANCH, 1999. P. 169. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 344.846 D-431-d2).