

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 2ª) de 14 de octubre de 1992 (*)

**Proceso contencioso-administrativo.
Ejecución de la sentencia por la Administración.
Exigencia de responsabilidad penal de la autoridad que debe ordenar el cumplimiento.**

POR

JOSE BONET NAVARRO

AYUDANTE DEL DEPARTAMENTO DE DERECHO PROCESAL
UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

I. EL CASO

La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Albacete a instancia de don Manuel B. C. dictó sentencia el 4 de noviembre de 1986 en cuya parte dispositiva se condenaba al Ayuntamiento de S. M. del V. a la demolición de las obras realizadas en ejecución de un proyecto técnico en la citada localidad con el fin de transformar en calle o vía pública un callejón de vertido de aguas pluviales, para que se reponga dicho callejón a su estado primitivo.

El 18 de mayo de 1987, a instancia de parte, se dirigió comunicación al Ayuntamiento a fin de que participara a la Sala si se había llevado a efecto el fallo recaído. Se contesta el 25 de junio que las obras empezarán en el mes de julio por poder disponer entonces de la maquinaria apropiada.

El 26 de enero de 1988, igualmente a instancia de parte, se dirigió nuevo oficio al Ayuntamiento para que informara a la Sala si se habían llevado a cabo las referidas obras o, en su caso, las causas que impidieran su ejecución. Sin que se produjera contestación alguna.

El 18 de marzo del mismo año, se dirige nuevo oficio a fin de que se participara si algún funcionario obstaculizaba o impedía la ejecución de la sentencia. El siguiente día 30 contestó en sentido negativo, señalándose que el asunto sería resuelto en cuestión de días.

(*) RJ Aranzadi 1992, 8.193. Ponente, D. Enrique Ruiz Vadillo.

El 26 de septiembre siguiente, como no se llevaba a efecto ni se participaba, por tanto, la demolición, se requiere al Alcalde para que proceda a cumplir la sentencia, con apercibimiento de que, en otro caso, se deducirá el tanto de culpa correspondiente por el delito de desobediencia.

El 7 de octubre, se hace otro requerimiento y el Ayuntamiento, a punto de concluir el plazo concedido, hizo quitar parte de los escalones instalados en la rampa colocada en el callejón, por lo que la Sala, en virtud de lo solicitado por la parte, decidió conceder un nuevo plazo de diez días para que se procediera a dar cumplimiento total a lo acordado, con advertencia de que, de no hacerlo, se deducirá sin más el testimonio oportuno para exigir responsabilidad por delito de desobediencia, como así se hizo. Actualmente, la parte de escalones que permanecía en el callejón fue quitada.

La Audiencia condenó a don Virgilio M. S. como autor de un delito de desobediencia a la Autoridad. Sentencia que fue recurrida en casación por el citado don Virgilio alegando, al amparo del artículo 849.1 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, infracción de Ley por indebida aplicación del artículo 369 del Código Penal.

II. LOS FUNDAMENTOS DE DERECHO Y EL FALLO

«*Primero.*—(...) En un Estado de Derecho son esenciales las garantías jurídicas de que disponen los ciudadanos. Ello es obvio. Son las Leyes las que han de tutelar directamente aquellas situaciones dignas de protección elevándolas a la categoría de auténticos derechos subjetivos (...).

Al lado de estos derechos, establecidos con carácter general y abstracto, el ordenamiento jurídico establece la llamada garantía de la acción como medio de hacer valer aquellos derechos. Surge así un Derecho Administrativo en el que se hace compatible la defensa de las instituciones públicas para el mejor y mayor desarrollo de los fines que le son propios (...) con la plenitud de garantías para todas las personas que con la Administración se relacionan voluntaria o involuntariamente.

(...) La debida ejecución de lo decidido por los Tribunales del Orden Jurisdiccional Contencioso-Administrativo, como en todos, es absolutamente esencial, pero tal vez en él sea cualitativamente esencial. De ahí que la responsabilidad de la Autoridad o funcionario causante de la inexecución de la sentencia, no sólo puede ser civil, sino que también, como en este caso, puede ser penal si el comportamiento se encarna en el ilícito de desobediencia tipificado en la Ley Penal o en cualquier otro delito del Código Penal.

En este sentido la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en sus artículos 109 y 110.3º y 4º, hace referencia a este problema. El primero de ellos dice «será caso de responsabilidad civil y criminal la infracción de lo preceptuado en los artículos anteriores acerca de la ejecución de las sentencias» y en el segundo establece que, una vez transcurridos seis meses desde la recepción del testimonio de la sentencia, si la Administración todavía no hubiera cumplido con el fallo, con independencia

de adoptar las medidas de ejecución que se estimen necesarias, decidirán también el «tanto de culpa» correspondiente a la comisión del referido delito de desobediencia.

(...) se habrá puesto de relieve la trascendencia que desde todas las perspectivas ofrece la obligada colaboración de funcionarios y autoridades al cumplimiento de lo ordenado por los Tribunales de Justicia del Orden Contencioso-Administrativo, o de cualquier otro, y como en los casos concretos y determinados, aquellos que alcanzan mayor gravedad y trascendencia, el comportamiento puede constituirse en infracción penal.

La efectividad de las sentencias y, en general, de las resoluciones judiciales, forma parte de la tutela judicial efectiva. Es imprescindible que el Ordenamiento Jurídico se ponga incondicionadamente al servicio de esta idea. En este sentido se ha dicho autorizadamente que no es conclusión aventurada la de deslegitimar cualquier causa que para la inexecución se esgrima.

La doctrina del Tribunal Constitucional es rotunda e insistente: 149/1989, de 22 de septiembre, 148/1989, de 21 de septiembre, 140/1989, de 20 de julio, 113/1989, de 22 de junio (...). El derecho a la tutela judicial, dice la sentencia del Tribunal Constitucional 207/1989, de 14 de diciembre, que por imperativo constitucional (artículo 24.1) ha de ser efectiva, comporta, tal y como dispone el artículo 117.3 y tiene declarado este Tribunal, la obligatoriedad de cumplir las sentencias y demás resoluciones de los Jueces, puesto que de otro modo las declaraciones judiciales se convertirían en meras declaraciones de intenciones (sentencia 26/1983) la satisfacción personal de las pretensiones tuteladas definitivamente por la sentencia sería platónica se frustrarían los valores de certeza y seguridad jurídica consustanciales a la cosa juzgada y se vulneraría el mandato contenido en el artículo 118 de la Constitución española, cuyo primer destinatario han de ser los propios órganos judiciales y del Estado que en un Estado de Derecho han de respetar y quedan vinculados por sus propias declaraciones judiciales, definitivas y firmes.

(...) *Tercero.*—Como ya se ha indicado tantas veces, sólo a través de un sistema coherente y armónico entre los órganos del Estado es procedente la realización de los fines que corresponde llevar a cabo en un Estado de Derecho. Entre otros, que las decisiones tomadas por quienes pueden hacerlo, en el ejercicio legítimo de las funciones, se cumplan y se cumplan con los requisitos de identidad, integridad e indivisibilidad y sin dilaciones indebidas (también esta exigencia constitucional tiene aplicación, sin duda, en los procesos de ejecución).

Con independencia de cualquier otra consideración, siempre respetable, acaso el bien jurídico protegido en este tipo de delitos, más que el llamado principio de jerarquía o de autoridad, lo sea, y probablemente uno y otro son inseparables y complementarios, la buena marcha de la Administración al servicio de los ciudadanos que es parte de la dignidad de la función pública, entendida como un todo imparcelable a estos efectos. Nada hay que desmoralice más que la no ejecución de las sentencias o decisiones firmes; con ello se contribuye a dar la impresión de desbarajuste en la organización del Estado y de las Administraciones, y ello con independencia de que se trate de un órgano principalísimo o de un modesto Ayuntamiento (...), aunque cier-

tamente, por razones obvias, cuanto más alto se encuentra aquél en el organigrama administrativo mayor será la responsabilidad política, social y jurídica que con el incumplimiento se contrae.

(...) Lo primero que destaca en la redacción del precepto es que el comportamiento del sujeto activo ha de consistir en una negativa abierta: «se negaren abiertamente, dar el debido cumplimiento a sentencias, decisiones y órdenes de la Autoridad superior» dice el artículo 369 del Código Penal.

(...) Por tanto, la conducta típica puede consistir en un no prestar la obediencia requerida en cualquiera de sus múltiples manifestaciones. Exigir inexcusablemente una acción positiva sería condenar prácticamente al silencio este precepto. La negativa puede revestir muchas manifestaciones, lo importante es acreditar que la sentencia, como en este caso ocurrió, no se cumplió y que no se hizo porque quien estaba obligado a hacerlo decidió, insistente e intencionadamente, no hacerlo.

(...) Procede, pues, la desestimación del motivo y del recurso.»

(Sentencias citadas más importantes: sentencias del Tribunal Constitucional, 113/1989, de 22 de junio; 140/1989, de 20 de julio; 148/1989, de 21 de septiembre; 149/1989, de 22 de septiembre; 207/1989, de 14 de diciembre).

Preceptos: 24.1º, 117.3º y 118 de la Constitución española, 849.1º de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, 369 del Código Penal, 109 y 110 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

III. COMENTARIO

Lo primero que llama la atención en esta sentencia es el tenor ciertamente impaciente de algunas frases vertidas en su texto. Entre ellas, por ejemplo, «*Nada hay que desmoralice más que la no ejecución de las sentencias o decisiones firmes*», o «*con ello se contribuye a dar la impresión de desbarajuste en la organización del Estado y de las Administraciones*». Es, sin duda, una manera gráfica de introducir un tema tan relevante como el de la necesaria efectividad de las resoluciones jurisdiccionales, especialmente, cuando las mismas han de ser cumplidas por autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus cargos.

Si ello es predicable con carácter general para todo tipo de resoluciones, cualquiera que sea el sujeto pasivo de las mismas, también lo es, y de forma especialísima, cuando la Administración Pública resulte condenada. Lo sea en el orden civil, laboral o contencioso-administrativo. Respecto al penal el tema es sensiblemente distinto en cuanto la Administración Pública en sí no puede ser condenada en el mismo. Como es sabido, los hechos tipificados como delitos o faltas en el Código Penal (CP) sólo son imputables a personas físicas (así, entre otros, artículo 15.bis CP).

Este ámbito amplio de responsabilidad en todos los órdenes es afirmable a pesar de la tendencia a instaurar el cauce del proceso contencioso-administrativo con exclusividad para todas las reclamaciones que se realicen frente a la Administración Pública. Ello se constata, por ejemplo, en los siguientes hechos:

a) En la práctica de nuestros Juzgados y Tribunales insistentemente se alega la excepción de «incompetencia de jurisdicción» (falta de competencia genérica) en los pleitos civiles instados contra la Administración.

b) Expresamente, por lo que afirma el preámbulo del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (*Boletín Oficial del Estado* número 106, de 4 de mayo de 1993) por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de la Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. En este singular preámbulo llega a decirse que «*la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, (que) pasa a ser, en el sistema de la nueva Ley, la única procedente en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, tanto en relaciones de Derecho público como privados*». No parece que hoy por hoy esa afirmación tenga algún fundamento, por ejemplo PARADA VÁZQUEZ (*Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, 1993, página 444) afirma que «*la Ley vigente remite a los mismos procedimientos de reclamación previstos para la responsabilidad administrativa, sin referencia alguna a la jurisdicción competente*».

Ahora bien, debe reconocerse que será en este proceso donde la presente cuestión adquiera especiales dimensiones, en cuanto en el mismo la Administración Pública será la demandada con carácter general y, por ello, susceptible de ser condenada en más ocasiones. En este sentido ha de interpretarse la afirmación contenida en la presente sentencia, según la cual siendo la debida ejecución de lo decidido por todos los Tribunales absolutamente esencial, lo será cualificadamente cuando la resolución se dicte por órgano del Orden Jurisdiccional Contencioso-Administrativo. De ahí que la responsabilidad de la Autoridad o funcionario causante de la inexecución de la sentencia, pueda ser civil y, también, penal si el comportamiento se encarna en el ilícito de desobediencia tipificado en el artículo 369 del Código Penal o en cualquier otro delito del mismo.

De una forma o de otra, del contenido de la presente sentencia podemos realizar algunas reflexiones al respecto de dos de sus más principales aspectos:

1º. La incidencia constitucional

A pesar de ser una cuestión unánimemente aceptada, no está de más que el Tribunal Supremo nos recuerde que la necesaria efectividad de las resoluciones jurisdiccionales en general y, con ello, el proceso de ejecución como medio idóneo y expeditivo para su consecución, forma parte de la función jurisdiccional (artículo 117.3 de la Constitución española) así como, consecuentemente, de la tutela judicial efectiva prevista en el artículo 24 del mismo Texto Legal.

El Tribunal Constitucional (sentencias número 149/1989, de 22 de septiembre. *Boletín Oficial del Estado* de 18 de octubre; 148/1989, de 21 de septiembre. *Boletín Oficial del Estado* de 18 de octubre; etc.) ha declarado reiteradamente que la tutela judicial efectiva implica la obligatoriedad en el cumplimiento de las resoluciones de los órganos jurisdiccionales. Ello supone la reposición de los derechos afectados y la compensación, si hubiere lugar a ello, por el daño sufrido. De otra forma las decisio-

nes jurisdiccionales se convertirían en meras declaraciones de intenciones y —como literalmente dice esta sentencia— la satisfacción de las pretensiones tuteladas sería platónica y se frustrarían los valores de certeza y seguridad jurídica consustanciales a la cosa juzgada; (al respecto además de las sentencias citadas, puede verse, CANO MATA, *El derecho a la tutela judicial efectiva en la doctrina del Tribunal Constitucional* (artículo 24 de la Constitución), Madrid, 1984, página 13).

Pero lo más interesante ahora será el principio interpretativo que se introduce como consecuencia de lo anterior, esto es, que el ordenamiento jurídico ha de ponerse imprescindiblemente al servicio de esa idea. Lo que viene a significar una autorización para «*deslegitimar cualquier causa que para la inejecución se esgrima*». Este principio (por derivación) constitucional es plena y especialmente aplicable cuando la Administración Pública deba cumplir las resoluciones jurisdiccionales.

A poco que se medite, de este principio podrán derivarse consecuencias de gran alcance. Por citar solamente una de ellas, nos referiremos en este momento a una cuestión tan trascendente como la discutida inembargabilidad de los caudales públicos.

A nuestro juicio, en el supuesto de que la Administración fuera condenada a una obligación pecuniaria, no será suficiente alarmeramente, como hace el Tribunal Constitucional que «*en ningún caso el principio de legalidad presupuestaria puede justificar que la Administración posponga la ejecución de sentencias más allá del tiempo necesario para obtener, actuando con la diligencia debida, las consignaciones presupuestarias en el caso de que éstas no hayan sido previstas*», ni siquiera que dicho principio no podrá ser alegado cuando hayan transcurrido varios años desde el momento de dictarse la sentencia cuya ejecución se solicita (sentencias del Tribunal Constitucional número 32/1992, de 7 de junio. *Boletín Oficial del Estado* de 28 de junio; y 26/1983, de 13 de abril. *Boletín Oficial del Estado* de 17 de mayo).

La trascendencia constitucional del problema conduce a que el «gasto» derivado del cumplimiento de una sentencia adquiere una sustantividad especial que lo individualice del resto. Podrá afirmarse, así, que la necesidad que deriva del artículo 31.2 de la Constitución española, en relación a la programación de los «gastos» correspondientes al cumplimiento de sentencias, deberá ceder ante la constitucionalmente inexcusable efectividad de las resoluciones jurisdiccionales.

Una posible forma de conjugar ambos principios podría ser la de formular preceptivamente un anexo presupuestario, con aplicación de las técnicas de los créditos ampliables y de los adelantos de tesorería. Pero, entendemos, la mejor forma de dar cobertura al derecho consagrado constitucionalmente será entender, con TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ (*Curso de Derecho Administrativo*, II, con GARCÍA DE ENTERRÍA, Madrid, 1991, página 633) constitucionalmente derogado el «*privilegium fisci*» de la inembargabilidad de los caudales públicos. Sin que, consecuentemente, nada impida «*que los Tribunales expidan válidamente mandamientos de pago vinculantes para el Tesoro contra la cuenta que éste tiene abierta en el Banco de España*». En este mismo sentido está la mejor doctrina, por ejemplo ORTELLS RAMOS (*Derecho Jurisdiccional*, II, 2º, con MONTERO, GÓMEZ, y MONTÓN, Barcelona, 1993, página 716), considera esta idea como muy fundada. Igualmente, RUIZ OJEDA (*La ejecución*

de créditos pecuniarios contra entes públicos, Madrid, 1993, página 250), afirma que es la salida única y necesaria.

2º. La garantía que deriva de la responsabilidad penal de la autoridad o funcionario causante de la inejecución de la sentencia

Si las declaraciones generales sobre la eficacia de las resoluciones jurisdiccionales son ciertas y no simples declaraciones de intenciones, han de instrumentarse garantías eficaces con ese fin. Para ello se establecen, entre otras medidas, las siguientes responsabilidades: a) La patrimonial de la Administración; b) La de la Administración de Justicia por anormal funcionamiento; c) La disciplinaria de los funcionarios públicos y de los Jueces y Magistrados; y d) la Penal (sobre las mismas en el proceso contencioso, puede verse FONT I LLOVET, *Medidas para hacer efectiva la ejecución de las sentencias*, en «Cuadernos de Derecho Judicial. Incidencia de la Constitución en los procesos contencioso-administrativos», Madrid, 1992, páginas 383-6). A pesar de que el autor anterior considera la última como de muy relativa eficacia, lo bien cierto es que sentencias como la que ahora comentamos demuestran que la misma tiene alguna aplicación y, queremos entender, utilidad.

Nuestro ordenamiento jurídico establece el obligatorio cumplimiento de las resoluciones firmes (y también las ejecutables provisionalmente) de los Juzgados y Tribunales. Además tal obligatoriedad se amplía también al hecho de prestar la colaboración requerida por tales órganos durante la pendencia del proceso, incluido el de ejecución (artículos 118 de la Constitución española, y 17 de La Ley Orgánica del Poder Judicial). Según dice literalmente el apartado segundo de este último precepto «*las Administraciones Públicas, las Autoridades y funcionarios, las Corporaciones y todas las entidades públicas y privadas, y los particulares, respetarán y, en su caso, cumplirán las sentencias y las demás resoluciones judiciales que hayan ganado firmeza o sean ejecutables de acuerdo con las leyes*». Puede decirse que la obligatoriedad de cumplimiento de las resoluciones jurisdiccionales forma parte esencialísima del deber global de colaboración que corresponde a la Administración. Además ese cumplimiento por las personas jurídicas públicas habrá de ser en forma específica, evidentemente siempre que no se den los presupuestos legales en contra (artículo 18.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial en relación con los artículos 105 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

Este deber, sin embargo, resultará ciertamente problemático si ello supone la intervención de Administraciones con competencias distintas a la directamente obligada y, más aún, si una Administración debe sustituir a otra (ver FONT I LLOVET, *Medidas para hacer efectiva la ejecución de las sentencias*, cit., páginas 377-81). Sin perjuicio de que debemos manifestar la necesidad de articular los medios necesarios para que ello pueda ser realmente efectivo en la práctica, constatamos que, a nivel normativo, tanto la obligatoriedad de cumplimiento de las resoluciones jurisdiccionales como el deber de colaboración por parte de la Administración Pública es absolutamente clara.

Los artículos 109 y 110 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en relación con el 369 del Código Penal, se refieren todos ellos a la responsabilidad penal de las autoridades y funcionarios públicos por la inejecución de sentencias y demás resoluciones firmes de Jueces y Tribunales (al menos, el último precepto será aplicable con independencia del orden en que la resolución jurisdiccional hubiera sido dictada). La razón por la que se deriva esta responsabilidad penal cuando se trate de los citados sujetos deberemos buscarla en el bien jurídico protegido. Según acertadamente se dice en esta sentencia, no se encuentra en el principio de jerarquía o de autoridad, sino más bien, en «*la buena marcha de la Administración al servicio de los ciudadanos que es parte de la dignidad de la función pública, entendida como un todo imparcelable a estos efectos*».

Aunque no consideremos, ni mucho menos, que la vía penal sea la mejor solución para resolver problemas de esta índole. Lo que nos parece del todo punto inaceptable es que la efectividad de las resoluciones jurisdiccionales no quede absolutamente amparada mediante garantías suficientes. Así, mientras otras responsabilidades (como, por ejemplo, la política) no se potencien suficientemente, quizás la penal sea la única vía coercitiva para que, en caso de incumplimiento voluntario, la ejecución mantenga a nivel práctico su esencial carácter de «forzosa».

En ese sentido podemos compartir la idea que gira en torno a la imposición de responsabilidad penal, y todavía más, cuando continúa diciendo que «*ello con independencia de que se trate de un órgano principalísimo o de un modesto Ayuntamiento (...) aunque ciertamente, por razones obvias, cuanto más alto se encuentra aquél en el organigrama administrativo mayor será la responsabilidad política, social y jurídica que con el incumplimiento se contrae*». Lo lamentable es que tan acertada aseveración no se reproduzca habitualmente en la realidad. No parece ser casual que los condenados por estos delitos prácticamente hayan sido siempre alcaldes de Ayuntamientos «modestos».

La presente sentencia sólo se refiere a la responsabilidad por parte de los «representantes» de las personas jurídico públicas por la inejecución en general, incluso cuando ésta no fuere en forma específica como consecuencia de razones puramente subjetivas (fundamentalmente, sin que se dé el supuesto del artículo 18.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial). En cambio, la situación es algo diferente respecto a las personas privadas. Conforme al mismo precepto anterior en relación al artículo 923.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (interpretados hasta sus últimas consecuencias por la Sentencia del Tribunal Constitucional número 58/1983, de 29 de junio. *Boletín Oficial del Estado* de 15 de julio), procederá la conversión de la ejecución a genérica si de otro modo fuera imposible. Como es sabido, el cumplimiento en forma genérica no siempre resultará satisfactorio para quien tiene reconocido judicialmente el derecho a obtener una prestación no pecuniaria. Además, en determinadas ocasiones se hace preciso acudir a la responsabilidad penal por desobediencia grave o leve (artículos 237 y 570 del Código Penal) así como a determinadas compulsiones indirectas dirigidas a obligar al ejecutado a hacer lo que no quiere mediante estímulos psicológicos (astricciones o «*astreintes*»), es el caso por ejemplo de incumplimiento de obligaciones de no hacer, de entregar cosa determinada, etc. (para más detalle, ver MONTERO

AROCA, *Derecho Jurisdiccional*, II, 2º, con ORTELLS, GÓMEZ y MONTÓN, Barcelona, 1993, páginas 73-6). Una mínima congruencia argumental con nuestra exposición nos impone poner de manifiesto la necesidad de que (con prudencia pero con decisión) se articulen medios coercitivos concretos con ese fin. Sin lugar a dudas, el legislador podrá encontrar ejemplos varios en los ordenamientos jurídicos de los comúnmente denominados países de nuestro entorno.