

GILBERTO PÉREZ DEL BLANCO*Profesor de Derecho Procesal
Universidad Autónoma de Madrid*

Este trabajo ha sido seleccionado y ha obtenido el **Accésit Premio Estudios Financieros 2004** en la Modalidad de **DERECHO ADMINISTRATIVO**.

El Jurado ha estado compuesto por: don Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, don Luis VACAS GARCÍA-ALOS, don Salvador VICTORIA BOLÍVAR, don Jesús María GONZÁLEZ PUEYO, don Santiago GARCÍA IZQUIERDO y don Juan Antonio ALIAGA MÉNDEZ.

Los trabajos se presentan con seudónimo y la selección se efectúa garantizando el anonimato del autor.

Extracto:

EL trabajo comenta uno de los residuos que perviven en la legislación procesal de la otrora posición privilegiada de las Administraciones públicas: la opción de expropiar los derechos reconocidos en una sentencia. En concreto, el trabajo se centra en la concreción que de la posibilidad general prevista en el artículo 18.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial hace el artículo 106 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para el concreto ámbito de los fallos emitidos por los órganos de tal orden jurisdiccional. Se analizan las causas que pueden dar lugar a la expropiación –divergentes en este aspecto con las generales de la LOPJ–: la alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos (en particular los problemas que puede plantear la eficacia de las sentencias en la prestación de los servicios públicos), el temor fundado de guerra, y el quebranto de la integridad del territorio nacional. Tras el examen de las causas cuya apreciación puede dar lugar a expropiación, se procede a exponer el procedimiento, haciendo especial referencia a las instituciones más relevantes o que más problemas pueden plantear en la aplicación práctica: la legitimación (el órgano administrativo competente) para apreciar la concurrencia de las causas y para emitir la oportuna declaración; el control jurisdiccional de la efectiva concurrencia de la causa de expropiación; y la determinación del equivalente pecuniario que debe pagarse a los titulares de los derechos reconocidos en la sentencia en concepto de ejecución sustitutiva.

Sumario:

Introducción.

1. Constitucionalidad de la medida y alcance de la potestad expropiatoria en el proceso de ejecución.
2. La *causa expropriandi*:
 - A. Peligro cierto de alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos.
 - B. Temor fundado de la guerra.
 - C. Quebranto de la integridad del territorio nacional.
3. Procedimiento de expropiación de sentencias:
 - A. Actuación administrativa: la declaración de concurrencia de la causa expropiatoria.
 - B. Actividad jurisdiccional.

Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente se ha reconocido, como una manifestación de la potestad general expropiatoria, la posibilidad de que la Administración decida no ejecutar las condenas que le son impuestas, por resultar posible la alteración de los intereses generales.

En el ámbito del proceso contencioso-administrativo –que resulta particularmente significativo– el artículo 105.3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA) recoge –aunque de manera limitada respecto de sus precedentes– esta capacidad administrativa de alterar la ejecución de las sentencias, concretando, al igual que lo hace en el ámbito de la imposibilidad de ejecución ¹, la regulación general contenida en el artículo 18.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). Si bien en este caso la regulación especial de la LJCA implica una mayor concreción que en el ámbito de la imposibilidad, pues la norma clarifica y completa la regulación de la LOPJ, que en este punto resulta excesivamente programática.

El reconocimiento de la potestad expropiatoria se hace en ambos textos legales de un modo indirecto y negativo, limitando la que, en general, tienen la Administración a unas determinadas causas tasadas, que son las generales en la LOPJ, y unas más concretas en la LJCA, cuando el objeto de la expropiación sea el contenido de una condena jurisdiccional ². Así, la posibilidad de expropiar el contenido de una resolución jurisdiccional gira en torno a una serie de elementos de distinta naturaleza cuya presencia es *conditio iuris* para su conclusión, se trata de la *causa expropiandi*.

Se exige la concurrencia de elementos objetivos, como la concurrencia de unos determinados supuestos de hecho que actúan como causa de la expropiación y del control jurisdiccional de la concurrencia o no de alguno de ellos; de elementos subjetivos, como la exigencia de la declaración de la concurrencia de la causa por unos determinados sujetos y el control, en su caso, por el órgano jurisdiccional encargado de la ejecución; elementos temporales, que están determinados por la necesidad de que la apreciación de las

¹ La LJCA regula la imposibilidad de ejecución de sentencias y sus causas en el artículo 105.2 de la LJCA.

² El artículo 105.3 de la LJCA recoge que «son causas de utilidad pública o interés social para expropiar los derechos o intereses legítimos...», mientras que el 18.2 de la LOPJ mantiene que «sólo por causa de utilidad pública o interés social (...) podrán expropiarse los derechos reconocidos (...) en una sentencia firme...», es decir, se reconoce tácitamente la existencia de la potestad a través de la afirmación expresa de sus limitaciones.

causas fácticas se realicen dentro de un determinado período; elementos formales, como la exigencia de la sustanciación de un concreto procedimiento para resolver la expropiación; y elementos resarcitorios, concretados en la necesidad de establecer una indemnización que venga a enmendar los posibles perjuicios que se causen con la expropiación de la sentencia.

En términos generales se podría decir que, siguiendo el camino de limitar las prerrogativas administrativas en materia de ejecución, la LJCA introduce un cambio en los efectos que las normas reguladoras de la Jurisdicción contenciosa han llevado aparejadas a determinadas circunstancias fácticas. Así, los supuestos de hecho que aparecían en la LJCA de 1956 como causa de la suspensión o declaración de inejecución de sentencias se han transformado, generalizando, en causas de expropiación, y donde la Administración podía suspender o inexecutar las sentencias de modo unilateral deberá acudir a un procedimiento de expropiación forzosa, en el que se produce un cierto, mayor o menor, control jurisdiccional para declarar la inejecución³.

1. CONSTITUCIONALIDAD DE LA MEDIDA Y ALCANCE DE LA POTESTAD EXPROPIATORIA EN EL PROCESO DE EJECUCIÓN

La posibilidad de expropiar el contenido de una resolución jurisdiccional ha planteado ciertas dudas en cuanto a su entronque constitucional, pues no deja de suponer el otorgamiento a una de las partes procesales, concretamente a la condenada o perjudicada –lo que supone una circunstancia agravante– de un poder de disposición sobre el contenido de la resolución. Aunque es cierto que se trata de una cuestión superada, más propia del marco en el que se promulgó la LOPJ, momento en el que se ha de recordar coincidía en una encrucijada con las normas de la LJCA de 1956 –en las que se reconocía la potestad de declarar la inejecución de la sentencia⁴– y las de la Constitución –que exigían la ejecución de las resoluciones en sus propios términos–.

³ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (con GARCÍA DE ENTERRÍA) afirma que «las causas de incumplimiento de la sentencia se han transformado ahora (siguiendo al art. 18 LOPJ, pero mejorando su régimen) en una expropiación formal de los derechos e intereses legítimos reconocidos por la sentencia», en *Curso de Derecho Administrativo*. 8.ª ed., Madrid, 1998, pág. 643. En el mismo sentido y quizás más correctamente se refiere a ese cambio de efecto para los supuestos fácticos GONZÁLEZ PÉREZ, en *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Madrid, 1998, pág. 1.808, donde hace la siguiente observación: «El número 3 del artículo comentado (refiriéndose al art. 105) establece que son causas de utilidad pública o interés social a efectos expropiatorios causas análogas a las que preveía la legislación anterior para legitimar la suspensión o inejecución de las sentencias» y decimos más correctamente porque las causas de uno y otro artículo no coinciden plenamente, sino que sólo lo hacen dos de ellas, mientras que, como veremos, otra desaparece y una última se transforma considerablemente.

⁴ Concretamente el artículo 105.1 b) y c) de la LJCA de 1956 contemplaba la posibilidad de suspender o inexecutar el fallo jurisdiccional, señalándose en el apartado 2 del precepto las causas de suspensión o inejecución: «La suspensión o inejecución a que se refieren los dos últimos casos del párrafo anterior sólo podrá decretarse por el Consejo de Ministros (...) fundándose en alguna de las causas siguientes: 1.ª Peligro de trastorno grave del orden público. 2.ª Temor fundado de guerra con otra potencia, si hubiera de cumplirse la sentencia. 3.ª Quebranto en la integridad del territorio nacional. 4.ª Detrimento grave de la Hacienda Pública».

En primer lugar la derogación del régimen privilegiado del artículo 105 de la LJCA de 1956 por la Constitución debería resultar clara, pero una interpretación sorprendente subrayó la vigencia de aquel precepto siempre que la declaración de inejecución fuese sometida al control jurisdiccional ⁵.

Con la promulgación de la LOPJ, apareciendo en su artículo 18.2 de la LOPJ la expropiación de la sentencia como tal, se planteó de nuevo la derogación del artículo 105 de la LJCA en lo relativo a la potestad administrativa de ejecución, en tanto en cuanto existe una cierta afinidad entre ambas regulaciones, al suponer la actuación que unilateralmente puede efectuar la Administración sobre el contenido del fallo prevista una mutación en el contenido del mismo. Pero las distintas causas que propician la intervención administrativa en uno y otro supuesto es lo que llevó a determinar la no derogación del tenor de la LJCA por el de la 18.2 de la LOPJ, lo que resulta irrelevante pues aquélla se debía entender derogada por el tenor de la Constitución ⁶.

Al margen de su entronque en el sistema normativo, la previsión del artículo 18.2 de la LOPJ recibió críticas, unas veces centradas en el establecimiento de la figura en sí misma ⁷, otras en los deficientes y genéricos términos en que está concebida ⁸, e incluso en la posible persistencia del régimen privilegiado de la Administración precedente que podría estar encarnado por la regulación orgánica ⁹.

⁵ Es lo que el TS recoge en su Auto de 18 de noviembre de 1986 y en la posterior sentencia de 19 de septiembre de 1989. Tendencia jurisprudencial que es recogida por el Dictamen del Consejo de Estado n.º 49.737 de 23 de diciembre de 1986 que reconoce subsistentes los supuestos de inejecución contemplados en la LJCA de 1956 con la condición de su previo sometimiento al control jurisdiccional. Igualmente DOMÍNGUEZ RODRIGO tras analizar los posibles preceptos constitucionales que podrían vulnerarse por la pervivencia del régimen del artículo 105 de la LJCA de 1956 (el autor lo analiza bajo el prisma del principio constitucional de exclusividad jurisdiccional, desde el principio de obligatoriedad de cumplimiento de las sentencias, así como desde el de la tutela judicial efectiva) considera que «ha de estimarse compatible con la Constitución el mecanismo previsto en la Ley jurisdiccional de suspensión e inejecución de sentencias...», «La potestad extraordinaria del Gobierno de suspensión o inejecución de sentencias en materia contencioso-administrativa», *REDA*, núm. 54, 1987, 210.

⁶ SOSA WAGNER y QUINTANA LÓPEZ consideran que «aunque efectivamente ambos preceptos responden a la privación o, mejor, sustitución del contenido de la sentencia a cambio de una indemnización u otro tipo de presentación, con base en alguna circunstancia que exija el sacrificio, nada menos que de un derecho amparado en la Constitución, lo cierto es que, siquiera en apariencia, las cuatro causas contenidas en el artículo 105.2 de la LJCA no coinciden con la utilidad pública o interés social a que remite el artículo 18.2 de la LOPJ para habilitar la expropiación de los derechos reconocidos por la sentencia», si bien con posterioridad los autores consideran más aparente que otra cosa, «La ejecución de sentencias contencioso-administrativas», *DA*, núm. 209, 1987, pág. 41. El Consejo de Estado, en el dictamen de 23 de diciembre de 1986 consideró que la institución de la expropiación se aplicaba a supuestos distintos que los del artículo 105 de la LJCA de 1956. En un sentido similar lo recogen REQUERO IBÁÑEZ, «Ejecución de sentencias en el proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», *La Ley*, núm. 4.570, 24 de junio de 1998, y *La Ley*, 1998-3, págs. 1.172-1.780, pág. 1.780, nota 4; DOMÍNGUEZ RODRIGO, «La potestad extraordinaria...», *op. cit.*, pág. 215. Por el contrario, el legislador de 1998 en la exposición de motivos considera que la LOPJ «eliminó la potestad gubernativa de suspensión e inejecución de sentencias, abriendo paso a la expropiación de los derechos reconocidos por éstas frente a la Administración» (VI.3).

⁷ En este sentido, BELTRÁN DE FELIPE dice que «la idea —y hasta la expresión misma— de expropiación de un derecho reconocido en una sentencia no es demasiado feliz...», en *El poder de sustitución en la ejecución de las sentencias condenatorias de la Administración*. Madrid, 1995, pág. 360.

⁸ FONT I LLOVET, *La ejecución de las sentencias contencioso-administrativas. Aspectos constitucionales*. Madrid, 1985, págs. 189 y ss.

⁹ Gráfico en este sentido es lo que dice SAINZ DE ROBLES, que se refiere a la expresa regulación de la expropiación de sentencias en nuestro ordenamiento en los siguientes términos: «La sustitución de la técnica de inejecución por la expropiatoria, no deja de planear como ave siniestra sobre los derechos de los favorecidos por la sentencia y sobre todo el proceso de ejecución», en «Reflexiones sobre el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. La ejecución de sentencias», *Tapia*, núm. 54, 1992, pág. 8.

En principio, se produce con la recepción de la expropiación de sentencias una colisión entre dos instituciones jurídicamente admisibles, la potestad administrativa general de expropiación de bienes y derechos y el derecho de ejecución de sentencias. Así, por una parte se encuentra la utilidad pública o interés social –que podría implicar en determinados supuestos el ejercicio de determinados derechos o libertades públicas– que demandan para su pervivencia la inejecución de lo que un determinado fallo recoge, y por otra parte el derecho de ejecución –integrado en el derecho a la tutela judicial efectiva– que exige el cumplimiento de las sentencias en sus propios términos.

El entronque constitucional de la expropiación de sentencias y, por tanto, la solución, desde la perspectiva constitucional a la colisión aludida, viene determinado por la doctrina de la ejecución *por equivalente*¹⁰. La existencia de esa alternativa hace que ambas realidades puedan ser respetadas sin que se produzca una vulneración del bien jurídico que protegen, si bien es cierto que sí se produce cierta cesión en el conflicto del derecho de ejecución, pues no se satisface con el cumplimiento *in natura* de la resolución, pero sin implicar una merma en su satisfacción, vista la equiparación que se realiza entre la que se produce a través del cumplimiento *in natura* y la que se produce por el pago de su equivalente dinerario. No obstante, como no deja de producirse la alteración del derecho de ejecución es exigible una cautela absoluta en todo lo relativo a la posibilidad de expropiación y el sometimiento a una interpretación restrictiva de los supuestos en que se pretenda su aplicación¹¹.

2. LA CAUSA EXPROPIANDI

Para la manifestación de la potestad administrativa de expropiación es necesaria la concurrencia de una causa justificada de utilidad pública o interés social, que deberá ser previamente declarada por una ley¹².

El artículo 105.3 de la LJCA concreta cuándo concurre la utilidad pública o el interés social, al que alude el artículo 18.2 de la LOPJ, para expropiar una sentencia, pero sin establecer supuestos más o menos concretos de la *causa expropriandi*, sino más bien utilizando fórmulas genéricas que han sido lo sobradamente criticadas como para que el legislador no apreciase, a la hora de plasmar las causas de expropiación en la Ley, que se debía producir una precisión mayor de los genéricos términos del artículo

¹⁰ A esto se refieren SOSA WAGNER y QUINTANA LÓPEZ cuando dice que «esta declaración del máximo intérprete de la Constitución (refiriéndose a la doctrina de la *por equivalente*), (...) indudablemente presta cobertura constitucional al artículo 18.2 de la LOPJ que habilita la expropiación de los derechos reconocidos por sentencia firme frente a la Administración...», «La ejecución...», *op. cit.*, pág. 39.

¹¹ SOSA WAGNER y QUINTANA LÓPEZ consideran en este sentido que «pese a que el derecho a la ejecución de las sentencias, a la tutela judicial efectiva, no padezca, aunque aquélla no sea objeto de cumplimiento *in natura* cuando sea exigido por la utilidad pública o el interés social, es evidente que, por odioso, tiene que ser interpretado restrictivamente», «La ejecución...», *op. cit.*, pág. 40.

¹² El artículo 33.3 de la CE establece que sólo podrá producirse la privación de bienes y derechos por causa justificada de utilidad pública o interés social, mientras que el artículo 9 de la LEP, más concretamente, prevé que «para proceder a la expropiación forzosa será indispensable la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado».

lo 18.2 de la LOPJ, a pesar de lo que reconoce en la exposición de motivos ¹³. La concreción de las causas de expropiación venía siendo insistentemente reclamada pues por una parte se planteaba la posible inconstitucionalidad del artículo 18.2 de la LOPJ, al atribuirse por ésta la precisión de los supuestos de concurrencia de la utilidad pública o el interés social a la Administración, cuando es exigido por el artículo 33.3 de la Constitución que sea una ley la que desarrolle ese cometido ¹⁴; y, por otra, porque el sistema de expropiación se encontraba abocado, *de facto*, a la inoperancia. En efecto, la LOPJ buscaba una cierta limitación de las prerrogativas de la Administración en la ejecución de sentencias, al tratar de cambiar el sistema de inexecución o suspensión de la ejecución de las resoluciones por el de expropiación de las mismas, lo que, teóricamente, otorgaba a los ejecutantes unas mayores garantías, pero la deficiente regulación presidida por la indeterminación de la causa de expropiación dejaba únicamente dos opciones: o se entendía que la determinación de la causa de utilidad pública o interés social correspondía a la Administración, en cuyo caso se otorgaría a ésta un instrumento de inexecución más privilegiado que el previsto en la LJCA de 1956; o se entendía que al no estar precisados legalmente los supuestos en que se producía la utilidad pública o el interés social, el artículo 18.2 de la LOPJ estaba vacío de contenido pues no suponía más que una reiteración de lo recogido ya en las normas reguladoras de la ejecución forzosa, eso sí, en sede específica de ejecución de sentencia.

Por ello la LJCA, si bien podría haber sido más determinante en este asunto, llena una laguna jurídica importante, al precisar la *causa expropriandi* para el ejercicio de la potestad administrativa cuando el objeto de ésta sea el contenido de una resolución jurisdiccional ¹⁵.

La necesidad de que la causa de utilidad pública e interés social sea determinada por una Ley –*ex art. 33.3 CE y art. 10 LEF* ¹⁶– se encuentra en la base de la regulación contenida en el artículo 105.3 de

¹³ Dice el legislador en el punto 3 del apartado VI: «La Ley Orgánica del Poder Judicial, que eliminó la potestad gubernativa de suspensión e inexecución de sentencias, abrió paso, en cambio, a la expropiación de los derechos reconocidos por éstas frente a la Administración. Sin embargo no especificó las causas de utilidad pública e interés social que habrían de legitimar el ejercicio de esta potestad expropiatoria. La Ley atiende a esta necesidad, concretando tres supuestos muy determinados...».

¹⁴ En este sentido dice FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ que «no basta, pues, la inespecífica y general previsión del artículo 18.2 de la LOPJ, que, por falta de todo contenido material, sólo podría calificarse como una deslegalización pura y simple en favor del Gobierno, deslegalización formalmente prohibida en el ámbito de la reserva de Ley...», y considerando los autores que «la redacción de la nueva norma ha sido... desafortunada, porque, en su literalidad, parece dejar al arbitrio del Gobierno la expropiación del contenido de cualquier sentencia, lo que, de ser así, supondría una agravación de la situación definida por el preconstitucional artículo 105 de la LJ (refiriéndose a la Ley de 1956), ya que las causas legitimadoras a que éste se refiere (cuatro) pasarían a ser ilimitadas», *Curso...*, *op. cit.*, 1994, pág. 650. Por el contrario, GONZÁLEZ CUETO se pregunta si «¿Resulta técnica y jurídicamente correcto enmendar la plana a la LOPJ?», a lo que el autor responde planteando dudas acerca de la conveniencia de la concreción realizada: «La utilización de conceptos indeterminados en casos como el presente permite a los poderes públicos un margen de apreciación libre que, cuando se utiliza correctamente (lo que debe razonablemente presumirse), puede producir consecuencias beneficiosas. Y ello por la sencilla razón de que la Administración Pública y el órgano político que la dirige han de servir con objetividad los intereses generales», «Ejecución de sentencias», *BICAM*, núm. 14, febrero, 2000, pág. 79.

¹⁵ HORCAJADA MOYA recoge esta importante función de la LJCA, refiriéndose al texto del Anteproyecto de 1995, que era igual que la redacción definitiva del texto de 1998: «Con esta redacción se salvan las dudas sobre la constitucionalidad del artículo 18.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que introdujo por primera vez esta facultad expropiatoria», «La ejecución de sentencias...», *cit.*, pág. 150.

¹⁶ «En los demás casos en que por ley se haya declarado genéricamente la utilidad pública...» –*art. 10 LEF*–.

la LJCA en este aspecto, lo que es admitido por el propio legislador que inicia la regulación al respecto diciendo que «son causas de utilidad pública o de interés social para expropiar...». Así la LJCA recoge claramente el mandato aludido y procede a fijar, con mayor o menor fortuna, esas causas en concreto, siempre inspiradas en la «utilidad pública» o el «interés social».

Algunas de las causas que recoge la LJCA son las mismas que las establecidas en el artículo 105.2 de la LJCA de 1956 como motivo de suspensión o inexecución de la sentencia, en concreto se trata de los supuestos en que la ejecución de la sentencia genere el «temor fundado de guerra»¹⁷ o «el quebranto de la integridad nacional»¹⁸. Mientras que la primera de las causas que se establecía por la Ley de 1956 como motivadoras de las prerrogativas administrativas de intervención sobre la eficacia de la sentencia, a saber, el «peligro de trastorno grave del orden público» se ha transformado en el «peligro cierto de alteración grave del ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos». En el caso de la causa de «detrimento grave de la Hacienda pública» se ha excluido del ámbito de la inexecución *in natura* y, tal como se ha recogido, únicamente puede suponer una modulación del cumplimiento adoptando el modo de ejecución que resulte lo menos gravoso posible para la Hacienda pública, lo que por otra parte ya recogía la propia LJCA de 1956¹⁹.

En cuanto a las causas previstas en el artículo 105.2 de la LJCA, como ya se ha comentado, la Ley no ha dejado de ser bastante parca puesto que las enumera sin más²⁰, sin mayores precisiones y sin contenido determinado, de ahí que los aplicadores de la norma tendrán una importante tarea en la dotación de contenido. En este punto el paralelismo con las causas de inexecución o suspensión de la LJCA de 1956 puede suponer una importante ayuda para determinar con nitidez la concurrencia de los supuestos de hecho que constituyen la *causa expropriandi*, pues a pesar de la consecuencia jurídica diversa que provocan los elementos objetivos, son los mismos.

¹⁷ «Temor fundado de guerra con otra potencia, si hubiera de cumplirse la sentencia», decía el artículo 105.2.2.ª de la Ley de 1956.

¹⁸ Es ésta una fórmula idéntica a la utilizada por el artículo 105.2.3.ª de la LJ de 1956, salvo que en la redacción del artículo 105.3 de la LJCA de 1998 se ha cambiado la preposición «en» por «de».

¹⁹ La LJCA de 1956, no sin cierta incongruencia, contemplaba en el artículo 105.2 de la LJCA como causa 4.ª de inexecución o suspensión el «Detrimento grave de la Hacienda Pública», y en el artículo 105.3 de la LJCA establecía que «no podrá acordarse la inexecución o suspensión fundándose en la causa cuarta cuando el fallo condenare a la Administración al pago de cantidad», por lo que esa causa quedaba reservada a los supuestos, extraños por otra parte, en que la ejecución de una condena no dineraria generase el detrimento en la Hacienda pública.

²⁰ FERNÁNDEZ MONTALVO, SALA SÁNCHEZ y XIOL RÍOS (*Práctica procesal contencioso-administrativa. VII*. Barcelona, 1999, pág. 131) consideran necesario «que la Ley hubiese fijado como mayor precisión las causas de utilidad pública e interés social...».

A. Peligro cierto de alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos.

La primera de las causas contempladas en el artículo 105.3 hace alusión a los supuestos en que la ejecución provoque un «peligro cierto de alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos»²¹. Esta causa suplanta, en cierta medida, a la antigua causa de suspensión o declaración de inejecución prevista en el artículo 105.2.1.^a de la Ley de 1956 consistente en que la ejecución genere «peligro de trastorno grave del orden público»²², aunque, como se verá, tienen contenidos sustancialmente diferentes, y la sustitución es más sistemática que sustancial. En principio, el concepto de orden público es más amplio que el del ejercicio de los derechos y libertades públicas ya que como ha venido recogiendo el Tribunal Constitucional este ejercicio se integra en lo denominado como orden público.

En la determinación de la primera causa el artículo 105.3 de la LJCA no es muy explícito, pues utiliza una fórmula lo suficientemente genérica e indeterminada como para ampliar el ámbito de la inejecución legal a un considerable número de supuestos, lo que puede ser fuente generadora de efectos distorsionadores del correcto funcionamiento del sistema de ejecución de sentencias. Si bien es cierto que estos posibles efectos se palián en cierta medida con el control jurisdiccional que se produce sobre la declaración de concurrencia de esta causa, aunque no evitará completamente una cierta alteración del proceso de ejecución en aquellos supuestos en los que se declare la causa.

Ante la vaguedad de los términos debe realizarse cierto esfuerzo integrador entre todas las referencias que se han hecho al respecto así como los puntales de apoyo de la regulación para concretar unas mínimas coordenadas que determinen el ámbito objetivo de este supuesto de hecho y precisar los supuestos en que concurre una causa de este tipo. En primer lugar es necesario precisar cuál es el bien jurídico protegible, es decir, el objeto de la alteración, o más concretamente, qué tipo de derechos o libertades han de resultar afectados por la ejecución para que pueda *entrar en juego* el instituto expropiatorio. Por otra parte, se ha de precisar el grado de alteración que han de sufrir los derechos aludidos, y lo previsible que ha de resultar esa afectación por la ejecución de la sentencia como presupuestos que son de la *causa expropriandi* aludida, pues no basta una mera afectación del objeto señalado sino que deberá tener una determinada magnitud y deberá responder a un determinado grado de certeza sobre su producción.

²¹ Esta causa es destacada por el legislador sobre las otras dos causas contempladas en la Ley, cuando menciona el tema en la exposición de motivos diciendo: «La ley atiende a esta necesidad (refiriéndose a la que ya hemos mencionado obligación de concretar las causas de "utilidad pública e interés social" manifestadas en el art. 18.2 LOPJ), concretando tres supuestos muy determinados, entre los que cabe destacarse el de la preservación del libre ejercicio de los derechos fundamentales» (exp. motivos VI.3).

²² FERNÁNDEZ MONTALVO, SALA SÁNCHEZ, y XIOL RÍOS dicen que se trata de «...una adaptación a los valores constitucionales de la causa de suspensión o inejecución de las sentencias reconocida en el artículo 105 de la LJ der. Consistente en el *peligro de trastorno grave del orden público*», en *Práctica procesal...*, *op. cit.*, pág. 138.

1. Bien jurídico protegido: «libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos».

Del contraste entre el texto del artículo 105.3 de la LJCA y la Exposición de motivos de la propia Ley, al utilizar el primero la expresión «derechos y libertades de los ciudadanos» y la segunda «derechos fundamentales y libertades públicas», surge la primera cuestión: ¿a qué tipo de derechos y libertades se está refiriendo el artículo 105 de la LJCA?, a todo tipo de derechos y libertades de los ciudadanos o a aquellos que por su mayor trascendencia, como son los de carácter fundamental, requieren de una mayor protección que haga incluso ceder a otro derecho fundamental como lo es el de tutela judicial efectiva. En rigor se debería optar por el tenor literal de la norma, y por tanto señalar como causa la afectación de la generalidad de derechos y libertades de los ciudadanos, pero haciendo una interpretación integradora y, sobre todo, armonizadora de los derechos en colisión, el supuesto se debería restringir a los derechos y libertades de carácter fundamental, que son los únicos que tienen el mismo rango del derecho que se pretende afectar. Si bien en contra de esto puede plantearse, una vez más, el recurso a la satisfacción por equivalente, que al no suponer en ningún caso vulneración del derecho, facilita su alteración ante cualquier tipo de derecho.

La aportación que se puede extraer del *iter* parlamentario es escasa, puesto que desde el Proyecto de LJCA –en el entonces art. 100– la fórmula utilizada fue la de «peligro cierto de alteración grave de los derechos y libertades de los ciudadanos», con lo que el debate parlamentario aunque referido en parte a otros aspectos del precepto no se planteó sobre esta concreta causa, por lo que ningún tipo de comentario al respecto se puede obtener. Únicamente a través de la enmienda número 307 del Grupo Socialista en el Congreso al Proyecto de ley cabe extraer alguna precisión respecto del significado de la expresión utilizada, si bien ésta no es arrojada tanto por el propio tenor de la enmienda y de su motivación²³ como por la justificación ofrecida en la Comisión de Justicia e Interior para su retirada. Concretamente ésta se basó en la identidad de significados entre el texto del Proyecto y el propuesto –«trastorno grave de la convivencia humana»²⁴–, lo que puede servir de indicio relativo en la precisión del significado del texto, pues a pesar de lo mantenido en los trabajos parlamentarios el texto propuesto era aún más etéreo que el finalmente acogido.

En cuanto a lo recogido por la doctrina al respecto del significado de la expresión del artículo 105.3 de la LJCA existe cierta tendencia a identificarla con el orden público que se contenía en la LJCA de 1956 como causa de inejecución o suspensión²⁵.

²³ Según la enmienda la sentencia para poder ser expropiada debería producir de ser ejecutada un «peligro de trastorno grave para la convivencia ciudadana», siendo la motivación que se daba a la misma la siguiente: La dicción peligro de trastorno grave para la convivencia ciudadana resulta más claro y preciso que el recogido en el Proyecto», *vid.* BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, 24 de noviembre de 1994, núm. 70-8.

²⁴ Así IÑIGUEZ MOLINA, portavoz del grupo en esta Comisión, mantuvo lo siguiente: «...la número 307 es posible que sea retirada (como así sucedió durante las votaciones de las enmiendas presentadas a la ponencia), porque se refiere a una cuestión terminológica. Nosotros hablábamos de un trastorno grave para la convivencia ciudadana y el texto de la ponencia se refiere a una alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos. Son dos formas distintas de decir la misma cosa y, por tanto, no tenemos ningún interés en mantener esta enmienda que retiraremos...», Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, 11 de marzo de 1998, núm. 403.

²⁵ En este mismo sentido, CANCER LALANNE dice que «en el primero de los motivos se adivina la idea de dar prevalencia al concepto constitucional de orden público, entendido como garantía del libre ejercicio de los derechos fundamentales», en

.../...

A la vista de estas expresiones –sobre todo la del precepto, pero también la de la exposición de motivos y las propuestas en el *iter* parlamentario y doctrinalmente– únicamente se puede sostener, con carácter general, que el objeto de la alteración está determinado principalmente porque la posible ejecución de la sentencia sea perniciosa para los intereses generales o para el bien común, es decir, que afecten a una colectividad amplia de ciudadanos. En cuanto a los derechos e intereses afectados, no parece que hayan de estar circunscritos a los que la Constitución contempla como fundamentales dentro de su Título Primero, tal como se deduce de los términos del artículo 105.2 de la LJCA, que en este sentido no impone distinción alguna sobre la calidad del objeto afecto, no resultando suficiente la mención realizada en la exposición de motivos como para generar una restricción en el ámbito objetivo que estaría en contradicción con la previsión del artículo 105.2 de la LJCA. En este caso la aplicación de la máxima *ubi lex non distinguit habemus* obliga a no exigir el carácter de fundamental de los derechos y libertades alterados sino a centrar, más bien, el criterio delimitador en el carácter colectivo de la alteración y en la gravedad de la misma. Por tanto el objeto de la alteración será cualquier derecho o libertad pero siempre que la misma pueda ser considerada una afectación de los intereses generales, por lo que la titularidad de esos derechos deberá ser pública, es decir, ostentada por una colectividad de individuos. En caso contrario no se entiende la expropiación de una serie de derechos –alterando el ejercicio de un derecho fundamental– de titularidad individual para satisfacer el derecho de otro individuo, y menos aún que la Administración utilice la potestad expropiatoria para satisfacer a un único beneficiario ²⁶.

Las dudas que se pueden plantear en cuanto a la constitucionalidad de la privación de un derecho de carácter fundamental, realizada en aras del respeto a unos determinados derechos y libertades que, aun pertenecientes a la colectividad, no tienen el carácter de fundamentales, se solventan, como se ha recogido, por la admisión de la ejecución subsidiaria por equivalente como respetuosa del derecho a la tutela judicial efectiva.

La conclusión sobre la amplitud del objeto no sólo llega como fruto de una interpretación literal del artículo 105.3 de la LJCA, sino también si se aplica una interpretación finalista. En este caso, si se limitase la posibilidad de expropiación a los supuestos en que los derechos alterados tuviesen carácter fundamental quedarían al margen del ámbito de la expropiación situaciones en que la mencionada convivencia, el orden público, y el ejercicio de los derechos básicos de la comunidad estarían sometidos a una clara y manifiesta alteración grave, lo que constituiría sin duda una situación bastante irregular y la finalidad de la expropiación quedaría notablemente restringida, excluyéndose su aplicación a situaciones que, por su carácter, sí deberían entrar en el mismo y, a veces, con mayor motivo que otras situaciones donde se vean afectados derechos fundamentales.

.../...

Jurisdicción contencioso-administrativa..., *op. cit.*, pág. 1.203; GONZÁLEZ PÉREZ por su parte dice que «el peligro cierto y grave de alteración ha de referirse al ejercicio de los derechos o libertades de todos, o que provoquen una situación que, llamando a las cosas por su nombre, sería de alteración del orden público», en *Comentarios...*, *op. cit.*, 1998, pág. 1.811; LOZANO también maneja el concepto de orden público al referirse a esta causa, *Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 739.

²⁶ En determinados supuestos existirá un único beneficiario directo de la expropiación, pero indirectamente es el interés general el beneficiado por el ejercicio de la potestad, como puede ser el supuesto en que se expropia a favor de un concesionario de servicios públicos.

Consecuencia de lo recogido es la consideración dentro del ámbito de la expropiación de aquellos supuestos en los que si la sentencia fuese ejecutada provocaría la privación de la prestación de un servicio público básico a la comunidad –y que de ser restringido el ámbito de la expropiación a los supuestos en que lo alterado tuviese el rango de *fundamental* estaría al margen del mismo–. Se trata de supuestos (al margen de cualquier otra aplicación de la potestad) donde la expropiación de las sentencias va a cobrar su real dimensión ²⁷.

En todo caso resultará necesaria una ponderación de los derechos e intereses que entren en colisión, pero ésa no se efectuará entre los alterados por la ejecución y el derecho de ejecución en sí mismo, sino entre aquéllos y los reconocidos por la propia sentencia ²⁸. Como el derecho de ejecución no resulta vulnerado por la manifestación de la potestad expropiatoria, el mismo no ha de ser involucrado en la ponderación, pero ello no es óbice para que haya de estar presente como elemento corrector en el juicio de proporcionalidad en el que aquélla está insertada.

2. Alteración grave: juicio de resultado.

Otro elemento cuya concurrencia es necesaria para que se produzca esta *causa expropriandi* es la generación si se produce la ejecución de una «alteración grave» de los derechos y libertades concretados en el apartado anterior. No basta cualquier perturbación de los derechos y libertades de la colectividad, sino que ha de ser de cierta entidad, suficiente al fin y al cabo para que sea necesaria la adopción de una medida tan radical como es la mutación de efectos de la sentencia a través del procedimiento de expropiación de su contenido.

Pero los términos recogidos en la LJCA para precisar este elemento no escapan de la indeterminación, común en la regulación de esta *causa expropriandi*, de ahí que no se puedan realizar previsiones *a priori* excesivamente precisas, por lo que quedará en manos de los órganos administrativos pero, sobre

²⁷ Así LOZANO mantiene que este supuesto fáctico constituye un «...aspecto del orden público cuya alteración grave como consecuencia de un fallo condenatorio de la Administración puede resultar más frecuente y justificaría (...) la inexecución de la sentencia en sus propios términos. Esta causa es el perjuicio grave que para el ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos puede suponer la supresión, como consecuencia del cumplimiento del fallo, de una prestación o servicio público esencial para la comunidad», *Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 739; y en el mismo sentido, BELTRÁN DE FELIPE, en *El poder de sustitución...*, *op. cit.*, pág. 373, refiriéndose a la previsión del artículo 18.2 de la LOPJ (de la cual critica por otra parte su redacción) mantiene que la expropiación forzosa «...se trata de la técnica constitucional de resolución del conflicto entre estos dos intereses. En efecto, determinados intereses generales (prestación de servicios públicos esenciales para la comunidad: asistencia sanitaria y penitenciaria, educación, transporte, orden público...) han de tener un cauce jurídico de protección frente a aquellas actividades que la Administración está obligada a realizar como consecuencia de una sentencia y que sean del todo incompatibles con la prestación de tales servicios. El ordenamiento ha de velar por dicha protección previendo mecanismos de tutela efectiva...» (a lo que se debe añadir que el principal de esos mecanismos es el constituido por la expropiación forzosa prevista en el art. 105.2 LJCA, sin que quepa excluir de la protección que otorga el mismo los derechos que se plasman en la prestación de los servicios públicos).

²⁸ Por el contrario FERNÁNDEZ MONTALVO, SALA SÁNCHEZ Y XIOL RÍOS sí consideran que la ponderación se debe realizar entre los derechos alterados y el derecho a la tutela judicial efectiva, *Práctica procesal...*, *op. cit.*, pág. 139.

todo, de los jurisdiccionales a la hora de controlar la concurrencia de la causa, la responsabilidad de determinar si los efectos a producir por la ejecución de la sentencia sobre los derechos y libertades de los ciudadanos tienen tal entidad como para permitir la expropiación de aquélla.

Únicamente cabe afirmar que los efectos generados deben ser de cierta intensidad –*graves*–, es decir, no cabe cualquier alteración o perturbación en el ejercicio de los derechos sino que el calificativo mencionado exige que se trate de una situación de privación o al menos de tal restricción que el derecho vea restringido su ejercicio a unas circunstancias límites.

Si para examinar el objeto de la alteración se debía acudir a una ponderación de derechos, para examinar la presencia de esa alteración se debe producir un juicio de resultado, es decir, el órgano competente –bien para declarar la concurrencia, en cuyo caso será administrativo, bien para controlar la misma, en cuyo caso será jurisdiccional– deberá realizar una proyección de los previsibles efectos que podrían ser generados por la ejecución para sopesar el grado de alteración de los derechos afectados.

Por lo tanto en el supuesto de hecho como en el medio de control la indeterminación es la nota predominante, por lo que será la casuística la que configure progresivamente la cualificación de la alteración.

3. Certidumbre de que se produzca la alteración grave de derechos y libertades: juicio de previsibilidad.

Determinado el objeto sobre el que la ejecución generaría efectos y apuntada la entidad de los mismos, es necesario que concurra una posibilidad real de su producción en el caso de que se produjesen las actuaciones ejecutivas, en términos del artículo 105.3 de la LJCA debe existir «peligro cierto».

De nuevo aparece un concepto jurídico indeterminado, pero si se quiere, menos que en el resto de elementos, pues se alude con el recurso a la certidumbre a una total seguridad en la producción de la alteración.

En este caso, el órgano que haya de apreciar la concurrencia de la *causa expropriandi* deberá llevar a cabo el necesario juicio de previsibilidad, que consistirá en prever, en la medida de lo posible, la relación de causalidad existente entre la ejecución y las perturbaciones de los derechos y libertades de los ciudadanos. En este caso, sólo si del juicio de previsibilidad se extrae que la primera provocará las segundas cabe apreciar la *causa expropriandi*. Se han de excluir aquellos supuestos en los que concurra la mera posibilidad de producción de la alteración, porque no es posible que en una cuestión donde, como se ha visto, se ponderan derechos que están en un delicado equilibrio, se pueda actuar a base de meras suposiciones o posibilidades que no gozan del grado de certeza necesario para adoptar una medida de tanta trascendencia como tiene la expropiación.

B. Temor fundado de guerra.

Según el artículo 105.3 de la LJCA si existe el temor fundado sobre la capacidad de la ejecución para generar una guerra, el contenido de la sentencia podrá ser expropiada. En este punto la LJCA establece como *causa expropriandi* el mismo supuesto de hecho previsto en el artículo 105.2 como segunda de las causas de inejecución o suspensión ²⁹.

En un sentido similar a la causa anterior, ésta se encuentra compuesta por dos elementos, uno relativo al efecto producido por la ejecución de la sentencia y otro a la previsibilidad de la generación del mismo. Es, por tanto, necesario concretar ambos elementos, por una parte lo que se ha de entender por guerra y, por otra, en qué consiste el temor fundado.

La delimitación de la causa es necesaria pues, a pesar de lo extraordinario de la misma, no cabe partir en un razonamiento teórico de premisas relacionadas con la virtualidad práctica de una determinada figura jurídica ³⁰.

Es cierto que resulta difícil en un supuesto en el que la ejecución de una sentencia, por sí sola, pueda generar el elemento objetivo de la causa de expropiación, es decir, una guerra o conflicto armado. Por ello, al resultar prácticamente descartable –entre otras razones porque es difícil pensar un pronunciamiento de carácter declarativo que, ajustándose a la legalidad, genere por sí mismo un conflicto armado–, la ejecución como causa única de la situación, es necesario ampliar el ámbito objetivo del supuesto a aquellos casos en que la ejecución constituya un elemento más de un cúmulo de circunstancias generadoras de una situación de tensión con otro Estado que puedan, en último término, desencadenar el conflicto. Por eso en un marco general de conflicto o de relaciones tensas –en un estado prebélico– sería expropiable una sentencia cuya ejecución pueda agravar, en mayor o menor medida, la situación, aunque no fuese la causa única y principal del inicio de las hostilidades. O, lo que es lo mismo, se puede considerar la posibilidad de expropiar una sentencia cuando el temor fundado de guerra exista ya en la realidad y ésta sólo venga a empeorar la situación.

Es más, y entrando en el elemento relacionado con la previsibilidad del conflicto bélico, cabe mantener que la exigencia del artículo 105.3 de la LJCA sobre la existencia del «temor fundado» sólo puede ser entendida dentro de un clima de tensión como el descrito, en el que las relaciones de tensión

²⁹ En concreto la redacción, que no era idéntica a lo establecido por la Ley 29/1998, decía lo siguiente: «2º. Temor fundado de guerra con otra potencia, si hubiera de cumplirse la sentencia».

³⁰ Esto es lo que parece hacer la doctrina pues al hecho de unir esta causa de expropiación con la del «quebranto de la integridad del territorio nacional» se une el escaso tratamiento otorgado al mismo, limitado además a subrayar la improbabilidad de su concurrencia. En este sentido, GONZÁLEZ PÉREZ hace la siguiente consideración: «Realmente resulta difícil pensar que la ejecución de una sentencia contencioso-administrativa pueda dar lugar a una declaración de guerra con otra potencia», *Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 1.811; FERNÁNDEZ MONTALVO, SALA SÁNCHEZ y XIOL RÍOS analizan ambas causas en el mismo epígrafe, bajo el encabezamiento «Temor fundado de guerra o el quebranto de la integridad del territorio nacional», *Práctica procesal...*, *op. cit.*, pág. 139.

con el hipotético «adversario» ya se hayan iniciado y dentro del cual será más fácil observar cuándo la realización de determinadas actuaciones puede suponer el inicio de las hostilidades. En caso contrario, como ya se ha mencionado, se puede mantener que no existe ningún tipo de resolución que siendo dictada por un órgano jurisdiccional acogiéndose a las reglas de nuestro Estado de Derecho pueda provocar por sí misma el inicio de un conflicto armado, y con ello la fundamentación del temor a que se provoque una «guerra» es sólo admisible dentro de unas coordenadas muy determinadas de las relaciones entre nuestro Estado y otro.

En principio el concepto de *guerra* utilizado por la LJCA se da por hecho que hace alusión al conflicto armado que se produciría entre España y otra potencia. En este punto el precedente más inmediato del precepto, el ya mencionado artículo 105.2.2.^a de la LJCA de 1956, es el que apuntaba que la guerra debía producirse «con otra potencia». Si bien es cierto que dentro del concepto de *guerra* al no precisarse los sujetos del conflicto podrían incluirse los enfrentamientos internos de carácter civil, ya sea bien entre diferentes grupos de personas o entre territorios entre sí. No obstante, este supuesto se encuentra en un *tertium genus* entre esta causa y la siguiente pues es difícil pensar en una confrontación civil sin que la integridad del territorio se encontrase en peligro, pero objetivamente no hay razón alguna para, partiendo del amplio concepto reflejado en el artículo 105.3 de la LJCA, excluir conflictos de estas características.

C. Quebranto de la integridad del territorio nacional.

Como tercera de las causas susceptibles de generar la expropiación del contenido de una sentencia se señala «el quebranto de la integridad del territorio nacional». Al igual que la causa anterior es reflejo ésta de una de las que en el marco de la LJCA de 1956 eran suficientes para proceder a declarar la inexecución o suspensión de la sentencia, en concreto la prevista en el artículo 105.2.3.^a ³¹.

En cuanto a las apreciaciones que se podrían realizar acerca de esta causa podrían ser paralelas a las que hemos hecho de la causa anterior, ya que ambas, por lo extraordinario de la situación objetiva de la que emanan, tienen una naturaleza similar ³².

No obstante, esta situación fáctica ostenta un grado de excepcionalidad menor que el de la causa anterior, quizá precisamente porque el clima generalizado exigible para la concurrencia de la causa *guerra* ya exista cuando se trate de apreciar la concurrencia del *quebranto de la integridad del territorio nacional*. En efecto, la presencia en determinadas zonas de España de movimientos cuya naturaleza y fin únicos es la desagregación de determinadas zonas del territorio sobre el que se desarrolla la realidad nacio-

³¹ «Quebranto en la integridad del territorio nacional» –art. 105.1.Tercera LJCA de 1956–.

³² En este sentido, GONZÁLEZ PÉREZ en su comentario al artículo 105 de la LJCA al llegar a esta tercera causa dice simplemente que «puede aplicarse el mismo comentario que a la anterior», en *Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 1.812. O en el mismo sentido LOZANO, que comenta las dos causas de modo conjunto en «Comentario al art. 105», *Comentarios...*, pág. 738.

nal española deja más cerca una hipotética expropiación de una sentencia atentatoria de la integridad del territorio nacional.

Además, partiendo de ese marco político, para dotar de un ámbito objetivo real a esta causa de expropiación, se debe considerar que concurre esta causa cuando aun no existiendo una relación causa-efecto entre el contenido de la sentencia y el quebranto de la integridad, lo reconocido en aquella supusiese un apuntalamiento definitivo de la postura independentista. En este punto el término quebranto se ha de interpretar extensivamente³³, pues si se hace de modo restrictivo, se generaría un vaciamiento de contenido del precepto en este punto, porque o la resolución jurisdiccional expropiada estima la declaración de independencia –supuesto improbable– o la causa no tendría virtualidad práctica alguna.

Siguiendo en la tendencia extensiva del ámbito objetivo de esta causa cabría considerar dentro del mismo aquellas situaciones en las que no generándose un riesgo, más o menos inmediato, de producción de un quebranto físico del territorio nacional, a través de la desagregación de determinadas zonas, sí pueden suponer una situación de confrontación, desigualdad o profunda discriminación entre distintas regiones del territorio nacional; concretamente se trataría de resoluciones en las que se resolviesen asuntos con una alta carga de conflictividad interterritorial que supusieran graves desigualdades interterritoriales por las que unas zonas geográficas –normalmente Comunidades Autónomas– se encontrarían gravemente discriminadas. No obstante, en la apreciación de esto sí hay que ser restrictivos, pues para solventar esas situaciones ya existen mecanismos previstos por el ordenamiento jurídico –como los controles de constitucionalidad a los que se podría someter la resolución a expropiar– que han de ser apurados antes de llegar a la última *ratio* que supone la expropiación.

3. PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN DE SENTENCIAS

Determinados los supuestos en que se produce la causa de utilidad pública o interés social suficiente para expropiar los derechos contenidos en una sentencia es necesaria la precisión de los trámites y actuaciones que han de llevarse a cabo para concluir la expropiación del contenido de la sentencia, es decir, el procedimiento de expropiación, en el que se manifiesta la alteración del elemento objetivo de la pretensión cuando exista un supuesto de hecho incardinable en la descripción legal de una *causa expropriandi*.

Al tratarse de una institución de naturaleza bifronte –administrativa y jurisdiccional– el criterio prioritario para analizar los aspectos procedimentales es la sede en la que hayan de ser sustanciados, o más concretamente, la naturaleza del órgano que los va a desarrollar.

³³ La interpretación extensiva desde el punto de vista semántico no resulta sencilla pues según la RAE quebranto o quebrantar se encuentra ligado a la idea de «romper» o «separar con violencia».

Todo procedimiento de expropiación tiene dos fases, por una parte, la administrativa en la que el órgano administrativo legitimado señalará la concurrencia de un supuesto de hecho encuadrable en las causas descritas en la LJCA y, por otra parte, la jurisdiccional en la que el órgano jurisdiccional señalará la obligación en la que se convierte la originaria si apreciase, en su caso, la concurrencia de la causa.

A. Actuación administrativa: la declaración de concurrencia de la causa expropiatoria.

Tal como se ha recogido, en primer lugar el artículo 105.3 de la LJCA prevé un trámite de carácter administrativo que supone el inicio del procedimiento expropiatorio: la declaración de concurrencia de la causa. Se trata de una declaración de voluntad por la que la Administración expresa la concurrencia de los hechos previstos en la Ley como causa de expropiación de los derechos reconocidos por una sentencia dictada por un órgano jurisdiccional del orden contencioso-administrativo.

Aunque el artículo 105.3 de la LJCA no establezca nada al respecto, debe ser una declaración motivada y fundamentada, es decir, explicando en cada uno de los casos las razones por las que la posible ejecución de la sentencia produciría una alteración grave de los derechos de los ciudadanos, el temor de guerra o el quebranto de la integridad del territorio nacional³⁴. En fin, el órgano administrativo deberá explicitar en la declaración de concurrencia la ponderación de los derechos en confrontación, así como los necesarios juicios de previsibilidad y resultado, que necesariamente habrá efectuado para apreciar si las circunstancias fácticas que rodean a la ejecución de la sentencia pueden circunscribirse en alguna de las causas de utilidad pública o interés social recogidas en la Ley.

Parece que no será necesaria la tramitación estricta del procedimiento previsto para la declaración de necesidad de ocupación de bienes y derechos en la expropiación ordinaria³⁵, puesto que los trámites para formularla, al margen de tener una duración muy ajustada respecto del plazo de dos meses que se otorga para formular la declaración de concurrencia³⁶, no se ajustan a la naturaleza de la declaración de concurrencia que requiere de mayor sencillez³⁷. Pero es cierto que los preceptos reguladores del citado procedimiento resultan de aplicación analógica, especialmente los referidos a la audiencia a los interesados³⁸,

³⁴ Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios...*, op. cit., 1998, pág. 1.812.

³⁵ Cfr. FERNÁNDEZ MONTALVO, SALA SÁNCHEZ Y XIOL RÍOS, en *Práctica procesal...*, op. cit., pág. 143.

³⁶ El procedimiento para concretar la necesidad de ocupación de los bienes o de adquisición de derechos se regula en los artículos 15-23 de la LEF desarrollados en los artículos 15-24 del REF, y a tenor de estos últimos como plazos fijos se prevén, en el artículo 17.1 del REF, uno de 15 días para la formulación de alegaciones por los interesados, y en el artículo 19.1 del REF otro de 20 días para la realización de trámites diversos, a lo que se ha de añadir el tiempo necesario para solicitar del órgano competente la declaración de concurrencia, por lo que resultaría bastante ajustado.

³⁷ Así, el trámite previsto en el artículo 16 del REF sobre la formulación de la relación de bienes o derechos a ocupar no es necesario si lo que se pretende expropiar es el contenido de una sentencia, asimismo el objeto del plazo concedido en el artículo 19 del REF es parcialmente irrelevante en este caso (concretamente lo relativo a la «rectificación y complemento de los datos que, sobre la titularidad de los bienes o derechos, y sus características materiales o legales...» y a la «incorporación al expediente (...) de certificaciones u otros documentos de comprobación...»).

³⁸ Como se ha mencionado, en el artículo 17 del REF está previsto un plazo de quince días en el que los interesados pueden formular alegaciones sobre la ocupación, en este caso sobre la concurrencia de la causa.

la oposición de éstos a la ocupación –conurrencia de la *causa expropriandi*–, trámites ambos que resultan especialmente relevantes cuando en ellos participe el acreedor-ejecutante y, en este caso, expropiado. Si bien es cierto que dado lo etéreo de la regulación y lo particular de la declaración bastará con el respeto a los principios esenciales del procedimiento administrativo ³⁹.

En relación con la actuación administrativa en el procedimiento de expropiación existen dos aspectos especialmente relevantes sobre los que la LJCA centra su atención y que han de ser motivo de análisis. Por una parte, la cuestión temporal, más concretamente, la naturaleza del plazo para formular la declaración de concurrencia y, por otra, el órgano administrativo que ostenta la legitimación para plantear la expropiación a través de la formulación de la citada declaración.

1. Aspectos temporales de la actuación administrativa.

El artículo 105.3 de la LJCA impone un presupuesto de carácter temporal pues fija en dos meses, contados a partir de la comunicación de la firmeza de la sentencia al órgano administrativo, el plazo dentro del que debe ser formulada, si así se estima procedente, la declaración de concurrencia.

En este caso, si del plazo para instar la imposibilidad de ejecución se señaló su carácter impropio, se ha de mantener el carácter preclusivo del lapso, por lo que si no se lleva a cabo dentro del plazo indicado al efecto no podrá realizarse con posterioridad. La causa de esto es que en el plazo del artículo 105.2 de la LJCA lo que se comunica en la declaración de voluntad es la existencia de un hecho objetivo que imposibilita la eficacia de la sentencia y que no por verse sometido a un plazo dejará de existir, mientras que la declaración de voluntad por la que se comunica la concurrencia de la *causa expropriandi*, a pesar de que se sustenta sobre hechos objetivos, éstos no son impeditivos de la ejecución, y supone, sobre todo, el ejercicio de una potestad de carácter subjetivo cuyo ejercicio es lógico que esté sometido a un determinado plazo ⁴⁰.

Lo que ha de producirse en el plazo de dos meses es la propia declaración, pero no la comunicación, por lo que aquélla podrá comunicarse al órgano jurisdiccional con posterioridad al transcurso del plazo ⁴¹. No obstante, y dado que mientras el órgano competente no tenga conocimiento de la declaración podrá –en caso de que haya transcurrido el plazo de espera– despachar la ejecución, el órgano admi-

³⁹ GONZÁLEZ PÉREZ mantiene que «dada la naturaleza del procedimiento, no se prevé una tramitación formalizada, ni siquiera la audiencia de los interesados», en *Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 1.813.

⁴⁰ Esta misma comparación de los plazos la efectúan FERNÁNDEZ MONTALVO, SALA SÁNCHEZ y XIOL RÍOS: «...cierto que la Jurisprudencia ha admitido que, de resultar imposible el cumplimiento de la sentencia, cabe que el correspondiente incidente se promueva transcurrido dicho plazo. Sin embargo, dada la muy distinta naturaleza de la expropiación procesal que estudiamos, esta jurisprudencia no parece aplicable a la misma, pues la imposibilidad de ejecución de la sentencia es un hecho objetivo que la Administración comunica al tribunal, mientras que la potestad expropiatoria requiere de un ejercicio concreto por parte de la Administración», *Práctica procesal...*, *op. cit.*, pág. 145.

⁴¹ Así lo recoge GONZÁLEZ PÉREZ: «...no es necesario que en ese plazo se reciba certificación del acuerdo en el Tribunal; basta que se haya adoptado, aun cuando no se tenga conocimiento del mismo hasta después...», en *Comentarios...*, *op. cit.*, 1998, pág. 1.812.

nistrativo deberá apremiar la comunicación a los efectos de proceder a concluir la expropiación con anterioridad a que pueda adoptarse medida de ejecución alguna ⁴².

Este plazo de dos meses es reflejo del que la LJCA de 1956 establecía, con la misma duración y con la misma naturaleza preclusiva, para que la Administración declarase la inejecución o suspensión del fallo.

Supone a su vez una concreción de la indeterminación presente al respecto en la regulación del artículo 18.2 de la LOPJ, que no prevé plazo alguno para el ejercicio de la potestad expropiatoria en relación con el contenido de las sentencias ⁴³. La concreción de las genéricas previsiones de la LOPJ resulta necesaria particularmente en el aspecto temporal, porque una potestad como la expropiatoria, que puede alterar significativamente la eficacia de las resoluciones jurisdiccionales ha de estar limitada y acotada a un determinado lapso temporal. De lo contrario se produciría una situación ciertamente irregular, pues se dejaría en manos de la propia Administración la posibilidad de alterar el elemento objetivo de la pretensión y con ello el ejercicio de la función jurisdiccional de ejecución.

Por ello, por la trascendencia que puede tener y porque el plazo de dos meses es suficiente para que se aprecien, de existir, los hechos que están determinados como causas de la expropiación, es correcta la previsión de la LJCA sobre la cuestión temporal.

2. Legitimación para formular la «declaración de concurrencia».

Uno de los aspectos generadores del particular régimen de la potestad expropiatoria aplicada al ámbito del contenido de las resoluciones jurisdiccionales es el referente a la legitimación para declarar la concurrencia.

La ostentación de la potestad administrativa de expropiación está generalizada entre las Administraciones públicas ⁴⁴, pero en el ámbito de la expropiación de sentencias se ha impuesto una tendencia legislativa, manifestada en primer lugar en el artículo 18.2 de la LOPJ y corroborada por el tenor de la LJCA, que limita la legitimación a la Administración General del Estado, si bien esta última admi-

⁴² Según la Sentencia del TS de 21 de noviembre de 1952 puede suceder que «el Tribunal, antes de conocer dicho acuerdo a instancia de parte y en uso de las facultades que le asisten, adopte las medidas conducentes a la rápida ejecución».

⁴³ GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ comentaron la regresión que en este aspecto supuso la promulgación de la LOPJ respecto del régimen de la LJCA de 1956: «La redacción de la nueva norma (refiriéndose al art. 18.2 LOPJ) ha sido, sin embargo, desafortunada, porque, en su literalidad (...) desaparecería (...) el límite temporal de dos meses establecido por dicho precepto (refiriéndose al art. 105 LJCA de 1956) para acordar la suspensión o la inejecución de las sentencias», *Curso...*, *op. cit.*, 4.ª ed., 1994, págs. 649 y 650.

⁴⁴ El artículo 2.1 de la LEF prevé que «la expropiación forzosa sólo podrá ser acordada por el Estado, la Provincia y el Municipio», mientras que el artículo 3.2 del REF refrenda la previsión de la Ley y en los apartados 3 y 4 concreta los órganos administrativos que ostentan la competencia de expropiación.

te la de las Comunidades Autónomas en relación con la causa de alteración de los derechos y libertades de los ciudadanos ⁴⁵. Al margen de las justificaciones que se puedan ofrecer sobre esta limitación, no deja de resultar un tanto irregular ⁴⁶.

a. Competencia general del Gobierno Central para la apreciación.

Como se ha recogido, la competencia para declarar la concurrencia de la causa de expropiación es, por regla general, del Gobierno de la Nación ⁴⁷. En concreto, y acudiendo a lo previsto en el artículo 10 de la LEF –que en este caso sí resulta de aplicación ⁴⁸–, la declaración se efectuará concretamente por el Consejo de Ministros al exigir el citado precepto que en los supuestos en los que la utilidad pública sea declarada genéricamente por Ley –como es el caso del art. 105.3 LJCA– el reconocimiento en cada caso concreto deberá hacerse por el mencionado órgano a través de un acuerdo. La declaración de concurrencia que realice el Gobierno de la Nación podrá realizarse respecto de cualquiera de las causas recogidas por el artículo 105.3 de la LJCA y sea cual sea el órgano administrativo que dictó el acto o disposición cuya impugnación dio lugar al proceso en el seno del que se dictó la sentencia cuyo contenido se trata ahora de expropiar. En estos casos, si la Administración que ha sido parte en el proceso declarativo no es la General del Estado, deberá mediar una solicitud por parte de aquélla para que ésta declare la concurrencia de la causa de expropiación ⁴⁹. En estos casos la Administración Central parece que deberá ejercer un control previo sobre la efectiva concurrencia pues como sólo se producirá sobre aquellas causas relacionadas con competencias exclusivas del Estado, es decir, el *temor fundado de guerra* y el *quebranto de la integridad del territorio nacional* –asuntos subsumibles en las competencias relatadas en el art. 149.1 CE ⁵⁰–, es lógico que el Estado conozca la realidad de una situación que afecta a sus competencias exclusivas.

⁴⁵ Vid. REQUERO IBÁÑEZ, «Ejecución...», *op. cit.*, pág. 1.176.

⁴⁶ FONT I LLOVET se plantea una pregunta al respecto: ¿qué sentido tiene restringir la competencia correspondiente, reconociéndosela únicamente a la Administración del Estado y no a las demás Administraciones públicas titulares de la potestad expropiatoria general?, a lo que el autor responde aludiendo a las posibles garantías para los eventuales expropiados o a que supone un modo de señalar el carácter excepcional de la figura, pero sobre todo el autor señala la posible introducción de una «nueva forma de supremacía» de las Administraciones a las que se las atribuye legitimación sobre aquellas a las que no, *La ejecución...*, *op. cit.*, págs. 189 y 190. En un sentido similar SOSA WAGNER y QUINTANA LÓPEZ señalan la posible colisión entre el funcionamiento de la expropiación y la autonomía local, «La ejecución...», *op. cit.*, pág. 41; MONTORO CHINER tilda la situación de desconcertante, «La ejecución...», *op. cit.*, pág. 189; y BELTRÁN DE FELIPE recoge las opiniones contrarias a la limitación de la potestad, *El poder...*, *op. cit.*, págs. 365 y 366.

⁴⁷ Aquí se sigue también en cierto modo el sistema de no ejecución *in natura* de la sentencia en la Ley de 1956, en la que se preveía que la suspensión o inexecución de la sentencia «sólo podrá decretarse por el Consejo de Ministros...».

⁴⁸ Aquí se sigue también en cierto modo el sistema de inexecución *in natura* de la sentencia en la Ley de 1956, en la que se preveía que la suspensión o inexecución de la sentencia «sólo podrá decretarse por el Consejo de Ministros...».

⁴⁹ REQUERO IBÁÑEZ realiza una consideración similar, «Ejecución...», *op. cit.*, pág. 1.776.

⁵⁰ Especialmente en las concretas de «Relaciones internacionales» –art. 149.1.3.ª CE– y «Defensa y fuerzas armadas» –art. 149.1.4.ª CE–.

b. Competencia excepcional del Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas.

La única excepción que la LJCA establece sobre la regla general analizada en el apartado anterior es la atribución al Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas la posibilidad de emitir la declaración de concurrencia cuando ésta recaiga sobre la primera de las causas analizadas, es decir, el peligro de alteración de los derechos y libertades y ciudadanos, siempre que la actuación administrativa impugnada en el proceso que dio origen a la sentencia que se pretende expropiar emane de una Administración pública que desarrolle sus competencias en el ámbito territorial de la propia Comunidad ⁵¹.

Con esta excepción se rompe también la regla competencial prevista en el artículo 18.2 de la LOPJ, según la cual sólo podrá expropiarse una sentencia cuando alguna de las causas previstas –utilidad pública e interés social– sea «declarada por el Gobierno», lo cual debe interpretarse, sin dejar de criticar la indeterminación de la expresión, en clara referencia al Gobierno central de la nación.

La previsión de este régimen excepcional se introdujo en el transcurso de la tramitación parlamentaria del texto normativo, ya que en el Proyecto de Ley no se reconocía más legitimación que la del Gobierno de la Nación, que asumía el régimen de la LOPJ. No obstante, la ampliación de la legitimación fue incluida en el inicio del *iter* parlamentario, al incluirse ya en el texto del Informe de la Ponencia ⁵² por la incorporación de una enmienda que así lo proponía ⁵³.

La inclusión definitiva de la legitimación de la Administración autonómica para declarar la concurrencia de una determinada *causa expropriandi* viene a recoger a su vez algunas consideraciones doctrinales formuladas a propósito de la regulación contenida en el artículo 18.2 de la LOPJ, en el sentido de que ante la considerable variación que se producía en cuanto a la titularidad de la potestad expropiatoria entre este texto legal y el sistema general de expropiación forzosa se creía necesario que la posibilidad de declarar la concurrencia de la *causa expropriandi* se encontrase también, y al menos, en manos de las Comunidades Autónomas ⁵⁴.

⁵¹ En concreto hace mención el artículo 105.3 a «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».

⁵² BOCG, Congreso de los Diputados, 10 de marzo de 1998, Serie A, núm. 70-9.

⁵³ Se trataba de la enmienda núm. 43 al Proyecto de Ley, interpuesta por el Grupo Mixto (Primer firmante: Don Francisco Rodríguez Sánchez), y en la cual se proponía la modificación de las líneas 8 y 9 del artículo 110.3 del Proyecto de Ley, con el texto siguiente: «...Gobierno del Estado o, en su caso, del Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas si el acto proviene de un órgano de la Administración de la Comunidad Autónoma o de las entidades locales territoriales de su competencia geográfica dentro de los dos meses...» (BOCG, Congreso de los Diputados, 24 de noviembre de 1997, Serie A, núm. 70-8).

⁵⁴ Así, FONT I LLOVET señalaba que se podría dudar «de si no sería más conveniente admitir la competencia en este extremo de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas (...). De esta forma se evitaría que la Comunidad Autónoma tuviera que solicitar de la Administración del Estado, del Consejo de Ministros, la expropiación de una sentencia en la que el Estado no ha sido parte, ya que esto último colocaría a la Comunidad Autónoma en la situación de simple beneficiaria de la expropiación», en *La ejecución...*, *op. cit.*, pág. 192; mientras que MONTORO CHINER comenta que sería regresivo privar a las Comunidades Autónomas de tal declaración, «La ejecución...», *op. cit.*, pág. 189.

La legitimación de las Comunidades Autónomas en este aspecto se ha configurado de un modo más limitado que la que ostenta la Administración Central a través del Gobierno. Como ya se ha visto al analizar el control del Gobierno sobre las declaraciones propuestas por otras Administraciones, en esa limitación se ha de ver, sin duda, una adecuación de la legitimación para declarar la *causa expropriandi* al régimen competencial administrativo, ya que mientras las Comunidades Autónomas sí ostentan competencias relacionadas con el ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos en su ámbito territorial, parece que el ámbito competencial relacionado con las causas de «temor fundado de guerra» o de «quebranto de la integridad del territorio nacional» está en exclusiva relación con las funciones de la Administración Central ⁵⁵.

c. Una cuestión controvertida: la competencia de las entidades locales para declarar las causas de expropiación.

La LJCA no reconoce la legitimación de las entidades locales, demandada doctrinalmente ante la exclusión ya contemplada en el artículo 18.2 de la LOPJ ⁵⁶, y no ha culminado el avance que ha supuesto el reconocimiento de la potestad a las Comunidades Autónomas ⁵⁷.

En este caso la LJCA no sigue el criterio utilizado para otorgar la legitimación a las Comunidades Autónomas, relacionado con la ostentación de competencias en las materias afectadas por el contenido de la sentencia. En este sentido, para que la regulación hubiese sido coherente con la ampliación de la legitimación efectuada sobre las Comunidades Autónomas debería haberse previsto expresamente la potestad expropiatoria de las entidades locales, en aquellos supuestos en los que los derechos y libertades afectados por el contenido de la sentencia se encontrasen relacionados con el ámbito competencial de los mis-

⁵⁵ En este sentido, FERNÁNDEZ MONTALVO, SALA SÁNCHEZ y XIOL RÍOS han señalado que las causas de utilidad pública e interés social que la LJCA enumera se refieren a materias en las que la competencia, al menos básica, corresponde al Estado y que se hallan estrechamente relacionadas con las potestades directivas del Gobierno, señalando a su vez que ha sido atribuida la competencia a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas en el ámbito que se estima puede afectar a sus potestades de dirección política, en *Práctica procesal...*, *op. cit.*, págs. 136 y 137.

⁵⁶ Así, SOSA WAGNER y QUINTANA LÓPEZ mantenían que la opción que escoge el legislador de 1985 podría plantear una posible colisión entre el «funcionamiento de la expropiación en el marco de la ejecución de sentencias con el principio de autonomía que informa la existencia misma de las Administraciones territoriales», llegan los autores a esta conclusión tras un previo razonamiento: «La expropiación de los derechos reconocidos frente a la Administración por sentencia firme, al igual que su inmediato antecedente, precisa de la intervención del Gobierno, para después el Juez o Tribunal señalar la correspondiente indemnización. La solución aportada por el legislador del 85 parece olvidar también a la Administración Pública que haya sido parte en el proceso cuando no coincida con la del Estado, dado que el precepto se limita a poner en manos del Gobierno la declaración de la *causa expropriandi*, omitiendo cualquier participación de la Administración pública obligada a cumplir la sentencia, máxime cuando frecuentemente se tratará de una Administración titular de la potestad expropiatoria...», *vid.* «La ejecución de las sentencias...», *op. cit.*, págs. 41 y 42.

⁵⁷ LOZANO al comentar las previsiones de la LJCA continúa con la postura crítica vertida sobre el tenor de la LOPJ: «Sólo se les reconoce (a los entes locales) la posibilidad de instar al gobierno autonómico para que sea éste el que haga valer el interés público que crean poder oponer a la ejecución de una resolución judicial, solución que, aunque evita ciertamente los riesgos derivados de una excesiva complejidad competencial en la aplicación del precepto, no resulta muy respetuosa con al autonomía local», LOZANO, en «Comentario al art. 105», *op. cit.*, pág. 739.

mos⁵⁸. De hecho el que se ha señalado como principal de los supuestos en los que será posible la expropiación, la alteración de la prestación de servicios públicos por la ejecución de una sentencia, se producirá normalmente en el ámbito de las entidades locales pues son éstas las que prestan el mayor número de servicios esenciales en la vida de los ciudadanos.

Por tanto, es demandable en este punto una reforma que amplíe el ámbito de la legitimación para declaración de la concurrencia de la causa de expropiación, extendiéndolo, en lo referente al supuesto menos extraordinario pero más habitual y factible, a todas las Administraciones que ostenten la potestad expropiatoria en general.

B. Actividad jurisdiccional.

La declaración de concurrencia genera, por las implicaciones que tiene sobre el elemento objetivo de la pretensión y sobre el propio proceso de ejecución, una actuación jurisdiccional necesaria para concluir la expropiación. Esta intervención jurisdiccional en la alteración del elemento objetivo que supone la expropiación tendrá una u otra naturaleza dependiendo de cuál sea la causa apreciada.

Así, si la causa cuya concurrencia se declara es el peligro de alteración de los derechos y libertades el órgano jurisdiccional examinará la realidad del supuesto, realizando los juicios que se han aludido sobre cada uno de sus elementos para controlar su efectiva concurrencia: ponderación, previsibilidad y resultado. Si apreciase la efectiva concurrencia de la alteración, el órgano jurisdiccional señalará el nuevo contenido de la condena –lo que, en su caso, se convertirá en elemento objetivo de la pretensión– que estará conformado por una obligación dineraria que generará el crédito que sustituye al expropiado.

En cambio, si la causa declarada fuese una de las extraordinarias –*temor fundado de guerra o quebranto de la integridad del territorio nacional*– la actuación jurisdiccional se limitará a asumir la alteración del contenido de la resolución señalando, en su caso, sustitutiva del elemento objetivo expropiado.

La actuación jurisdiccional tenga una u otra naturaleza se manifestará en la tramitación de un procedimiento incidental que estará compuesto por unos u otros trámites dependiendo de las actuaciones que se han de desarrollar⁵⁹.

⁵⁸ Se trata de una opinión generalizada entre la doctrina, especialmente SOSA WAGNER y QUINTANA LÓPEZ, en el ya aludido artículo, consideran que «es la Administración territorial vencida en juicio, como titular de la potestad expropiatoria, sea o no la central, el sujeto expropiante y, por tanto, la que ha de realizar el trámite que sustancialmente se corresponde con la declaración de necesidad de ocupación», «La ejecución...», *op. cit.*, pág. 42.

⁵⁹ «El Juez o Tribunal (...) señalará, por el trámite de los incidentes...» (art. 105.2 LJCA); «...señalar por vía incidental...» (art. 18.2 LOPJ).

Como inicio del procedimiento se debe tomar la comunicación que el órgano administrativo que declara la concurrencia de la causa hará al órgano jurisdiccional competente para conocer de la ejecución de la sentencia expropiada. Esta comunicación no está prevista por el artículo 105.2 de la LJCA pero implícitamente se deduce que es necesaria la puesta en conocimiento del órgano jurisdiccional de la declaración efectuada en vía administrativa, dado que la intervención jurisdiccional resulta imprescindible para la conclusión de la expropiación, y como no cabe expropiación sin esa intervención, no cabe expropiación sin la citada comunicación. No obstante, no puede descartarse que la comunicación se realice por las partes a las que se haya dado audiencia en el procedimiento administrativo previo a la declaración de concurrencia ⁶⁰.

Junto al escrito en el que la parte interesada comunique la existencia de la declaración administrativa de concurrencia de la *causa expropriandi*, lo lógico, aunque no sea necesario, es que promueva el incidente con la formulación de las alegaciones oportunas respecto de la propia concurrencia de la causa, cuando el control de ésta sea objeto del incidente, y respecto de la cuantía de la indemnización sustitutiva de la ejecución *in natura* de la sentencia.

A partir de la solicitud de iniciación se proseguirá por los trámites de alegaciones, de prueba, de resolución del procedimiento y de recursos propios del procedimiento incidental general, si bien éstos se adaptarán, como es lógico, al que sea el objeto del procedimiento, ya sea únicamente la determinación de la indemnización de daños y perjuicios –lo que exigirá trámites propios de la liquidación de obligaciones– o también el control de la declaración de concurrencia de la causa –en cuyo caso se sustanciarán trámites tendentes a comprobar la realidad del supuesto de hecho alegado–.

Si el órgano jurisdiccional no aprecia la causa dictará resolución desestimando la declaración administrativa, subrayando la validez en sus estrictos términos del contenido de la resolución y declarando la continuación del proceso por lo que reste de plazo de espera, si bien normalmente –ya que es materialmente imposible que en dos meses se desarrolle la actividad administrativa tendente a declarar la concurrencia y el procedimiento incidental de control de la misma– se comunicará a la parte acreedora la posibilidad de formular la pretensión de ejecución.

La resolución del procedimiento no deja de convertirse en un nuevo título de ejecución dineraria derivado del originario sobre cuyo contenido se procederá a ejecutar la resolución en la que se contenga como si de una condena al pago de cantidad se tratara ⁶¹, siendo en este caso el auto firme en el que se declara la indemnización del título ejecutivo.

⁶⁰ En este mismo sentido admitiendo la posibilidad de que la comunicación al órgano jurisdiccional provenga de las partes interesadas se pronuncian FERNÁNDEZ MONTALVO, SALA SÁNCHEZ y XIOL RÍOS, en *Práctica procesal...*, *op. cit.*, pág. 146; y GONZÁLEZ PÉREZ, en *Comentarios...*, *op. cit.*, 1998, pág. 1.815.

⁶¹ En este sentido, GONZÁLEZ PÉREZ afirma: «...aun cuando se configure la actuación como expropiación, el justiprecio ha sido ya fijado por el órgano jurisdiccional y se hará efectivo por la vía de ejecución de las sentencias», en *Comentarios...*, *op. cit.*, 1998, pág. 1.816; igualmente FERNÁNDEZ MONTALVO, SALA SÁNCHEZ y XIOL RÍOS mantienen que «la cantidad podrá ser percibida por el interesado acudiendo al procedimiento para la ejecución de condenas de la Administración al pago de cantidad (art. 106 LJCA), pues, aunque la LJCA no lo recoge así expresamente, la fijación de la indemnización en la fase de ejecución de sentencia equivale a una condena de dicha naturaleza...», en *Práctica procesal...*, *op. cit.*, pág. 151.

1. El control jurisdiccional de la causa expropiandi.

Como ya se ha adelantado, justificando tanto la existencia misma de la expropiación de sentencias como la ambigüedad con que la causa relativa a la alteración de derechos y libertades públicas, puede existir un control por parte del órgano jurisdiccional encargado de la ejecución acerca de la declaración de concurrencia de la *causa expropiandi* realizada por la Administración. Esta posibilidad se instrumenta únicamente para el supuesto en que «la causa alegada fuera la de peligro cierto de alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos», por lo que la intervención jurisdiccional consistente en el control de la actuación administrativa manifestada en la declaración de competencia se limita al ámbito de una sola de las tres causas, si bien es cierto que se trata de aquella que ordinariamente dará lugar a la declaración de concurrencia.

A pesar de que la exclusión del control se realiza sobre las dos causas cuya concurrencia es improbable, al menos con cierta asiduidad, es necesario un pronunciamiento al respecto por lo que puede tener de significativa. En principio, resulta difícilmente justificable esa discriminación *ratione materiae*, en tanto en cuanto el legislador asume, aunque sea tácitamente, la necesidad de controlar la declaración administrativa que genera la alteración del elemento objetivo, resultando ilógico que sólo se exija respecto de unas causas y no de otras, sin criterio aparente.

El que no se trata de una cuestión pacífica lo pone de manifiesto la propia tramitación parlamentaria del precepto, cuyo examen es especialmente necesario para buscar una justificación de la regulación final. En el artículo 100 del Proyecto de LJCA, donde se regulaba la expropiación, no se establecía control sobre ninguna de las causas⁶², sino que esta posibilidad fue introducida en el texto del Dictamen de la Comisión a raíz del planteamiento de una enmienda⁶³ y la transacción producida sobre la misma⁶⁴. No obstante, no fue cuestión pacífica como dan muestra las críticas vertidas al respecto,

⁶² Simplemente se decía que «la declaración de concurrencia de laguna de las causas citadas se hará por el Gobierno de la Nación...» y que «el Juez o Tribunal a quien competa la ejecución señalará, por el trámite de los incidentes, la correspondiente indemnización», es decir, ni el menor atisbo del control de la concurrencia por parte de ningún órgano jurisdiccional. *Vid.* BOCG, Serie A, núm. 70-1, de 18 de junio de 1997.

⁶³ Concretamente se trata de la enmienda de modificación núm. 24 del Grupo Vasco al artículo 100.3 y proponía la sustitución del texto del último inciso del artículo del proyecto, «El Juez (...) indemnización» por el siguiente: «El Juez o Tribunal a quien competa la ejecución por el trámite de los incidentes apreciará la concurrencia de dichos motivos y en su caso fijará la correspondiente indemnización», con lo que a tenor de la misma se deja bien claro que el control jurisdiccional debe producirse respecto de la concurrencia o no de todos los motivos que pueden dar lugar a la expropiación de la sentencia, y ello se motiva por el mencionado Grupo del modo siguiente: «No vemos razón para que tal acción expropiatoria quede exenta del control judicial, exención que puede derivarse del texto actual», con lo que parece estar clara la causa por la que se propugna ese control general sobre la *causa expropiandi*.

⁶⁴ En concreto la introducción del control jurisdiccional, tal como se ha acabado configurando en el texto definitivo de la Ley, se debe a una transacción entre el Grupo Parlamentario Vasco y el Grupo Parlamentario Popular en el debate de la Comisión. En el mencionado debate el Señor URÍA ECHEVARRÍA, en su calidad de portavoz del Grupo Vasco, se refiere a la cuestión planteada en la enmienda 24 y a la transacción a realizar sobre la misma en los siguientes términos: «En relación con el artículo 100 (...) sostenemos la enmienda número 24. Este artículo hace referencia a la posibilidad de expro-

.../...

no ya sobre el hecho del establecimiento del control sobre uno de los puntos, sino sobre la existencia misma del propio control jurisdiccional ⁶⁵.

No se extrae claramente del debate parlamentario y de la negociación de la transacción que dio origen al tenor final las causas de la limitación del control. Así, mientras las partes de la transacción –tanto el Grupo Vasco como el Grupo Popular ⁶⁶– señalan la importancia del control jurisdiccional de la expropiación no se explica por qué se reduce ese control «tan importante» a una sola de las causas y no se con-

.../...

piación de derechos reconocidos en sentencia. Conforme al tenor literal de nuestra enmienda, nosotros pretendemos que en los tres supuestos de posible expropiación que se contemplan –en los casos de temor fundado de guerra, quebranto de la integridad nacional y en caso de que se pueda deducir alteración grave del libre ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas–, una vez declarada ésta por el Gobierno, cupiese la posibilidad de revisión por el órgano judicial. He ofrecido a los distintos grupos –y lo repito ahora, para que quede constancia en el Diario de Sesiones– una posible transacción, consistente en que la revisión jurisdiccional quede limitada a los casos en que la causa alegada fuera la de peligro cierto de alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, que pueda ser apreciado por el juzgador en el trámite de los incidentes; es decir, la declaración meramente política, que, por otra parte, sólo puede ser hecha por el Gobierno de la nación, quedaría circunscrita a la declaración de guerra o el peligro de ruptura de la integridad nacional. En cuanto al tercer supuesto, nos parece que la pretensión revisora de toda actuación de la administración que la ley dice pretender en su propia exposición de motivos nos llevaría a que deba entenderse que en estos casos, apreciada esta circunstancia por el Gobierno, pueda revisarse por el juzgador si realmente concurren los requisitos...», en cuanto a la intervención del Señor DEL BURGO TAJADURA, como portavoz del Grupo Popular en lo referente a este artículo fue la siguiente: «...manifestamos nuestro apoyo a la enmienda transaccional del Partido Nacionalista Vasco en relación con su enmienda número 24, al artículo 100. Respecto al caso de que se alegue por el Gobierno o por la Administración la imposibilidad de ejecutar una sentencia en caso de peligro cierto de alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, nos parece muy conveniente que finalmente el propio juez aprecie si existe ese peligro cierto de alteración grave, y no dejar una decisión de tanta trascendencia como es la de no ejecutar en sus términos una sentencia exclusivamente en manos de la Administración» (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones, 1998, núm. 403, pág. 11.857).

⁶⁵ Así, en la intervención en la Comisión del Señor ÍÑIGUEZ MOLINA, portavoz del Grupo Socialista, mantuvo que «Es la enmienda número 24 del Grupo Vasco cuando por primera vez se indica la posibilidad de revisar el acuerdo del Consejo de Ministros o el acuerdo de las juntas de gobierno de las Comunidades Autónomas, en cuanto a la alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos por el mismo juez que ha visto el procedimiento y que ha dictado la sentencia, que es firme. En esta enmienda transaccional que se propone ahora, con la cual mi grupo no está de acuerdo, se pretende reducir de las tres causas, la causa alegada del peligro cierto de alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y se deja fuera el peligro grave de guerra. Esto lo podrá apreciar cualquier sala o el juez. Un juez de lo contencioso-administrativo de cualquier provincia de España que revise una resolución del Consejo de Ministros, estaría alterando las normas de la competencia ya que va a revisar él directamente una resolución del Consejo de Ministros y, además, por el trámite de los incidentes. Creemos que esto altera completamente lo que se establecía en la Ley de 1956, posteriormente en el proyecto de 1995 y en el proyecto actual. Creemos que esta innovación no debe establecerse porque prácticamente en los supuestos que se dará, cuando se discuta la alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, ha de ser considerado como un acto político. Por ello, creemos que no existe posibilidad de que un juez pueda revisarlo, ya que el procedimiento incidental es muy rápido y si se pudiera resolver en este trámite una cuestión de mucha más envergadura e importancia de la que puede resolver un determinado juez, al mismo tiempo se alterarían las normas competenciales» (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones, 1998, núm. 403, pág. 11.852).

⁶⁶ En este sentido el portavoz del Grupo Vasco dice, argumentando el mantenimiento del control sobre la tercera de las causas, que «nos parece que la pretensión revisora de toda actuación de la Administración que la ley dice pretender en su propia exposición de motivos nos llevaría a que deba entenderse que en estos casos, apreciada esta circunstancia por el Gobierno, pueda revisarse por el juzgador si realmente concurren los requisitos», Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones, 1998, núm. 403, pág. 11.847. Mientras que el portavoz del Grupo Popular argumenta en

.../...

creta respecto de todas. La redacción final del texto no hace sino ser un fiel reflejo de la ambigüedad mostrada en la tramitación, y no esconde cierto respeto por someter al control jurisdiccional la concurrencia declarada por la Administración de las dos causas, de peligro de guerra o de la integridad territorial del Estado, ante la evidente naturaleza política de estas decisiones ⁶⁷.

Al margen de lo erróneo de la previsión de la LJCA –que resulta directamente proporcional a las distinciones que efectúa en la regulación de las causas de expropiación– en el fondo, el control jurisdiccional resulta necesario cualquiera que sea la causa en que se funda la declaración de expropiación.

En primer lugar, con el establecimiento de un control jurisdiccional previo generalizado se evitan gran parte de las reticencias que podrían existir hacia la existencia misma de la figura, basadas principalmente en la posible vulneración del derecho a la tutela judicial. Si la ejecución por equivalente es respetuosa de este último, también es cierto que para su admisibilidad se exige que responda a causas tasadas legalmente y, lo que aquí es más importante, apreciadas motivadamente por el órgano jurisdiccional, por lo que la exclusión del control jurisdiccional es contraria al tenor constitucional cualquiera que sea la causa en que se funda la declaración de concurrencia.

En cualquier caso el control jurisdiccional de la Administración supone una limitación de las posibles arbitrariedades que ésta pudiera cometer sobre el contenido de una resolución, puesto que apelar a la responsabilidad en el buen uso de la potestad expropiatoria como único límite de los abusos que pueden ser cometidos resulta ciertamente insuficiente si se tiene en cuenta que lo que está en juego es la eficacia de la sentencia ⁶⁸.

La exclusión del control jurisdiccional puede ampararse en la naturaleza política de la intervención administrativa ⁶⁹, pero ésta no puede excluir el control jurisdiccional como si de una actuación

.../...

apoyo del establecimiento del control el que no se puede «dejar una decisión de tanta trascendencia como es la de no ejecutar en sus términos una sentencia exclusivamente en manos de la Administración», concluyendo, «nos parece muy conveniente que finalmente el propio juez aprecie si existe ese peligro cierto de alteración grave», Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones, 1998, núm. 403, pág. 11.857.

⁶⁷ Dice LOZANO al respecto que «el artículo 105 excluye, sin embargo, de la revisión jurisdiccional la apreciación de las causas referidas al temor fundado de guerra o quebranto de la integridad del territorio nacional. Son estos supuestos excepcionales cuya determinación, en caso de producirse, la Ley parece considerar como una decisión propia de la reducida esfera de los actos que por su carácter indiscutiblemente político han de reservarse a la competencia decisoria exclusiva del Gobierno, un último reducto, podríamos decir, de los actos políticos o de gobierno», *Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 740.

⁶⁸ Especialmente gráfico en este sentido resulta lo dicho al respecto por GONZÁLEZ PÉREZ: «el Tribunal puede –y debe– fiscalizar la exactitud de los motivos invocados. ¿Sería lógico, por ejemplo, que hubiera de darse por bueno y válido el acuerdo de inexecución de una sentencia que condenó a reponer a un funcionario destituido, invocando como motivo el temor de guerra con otra potencia? ¿O la inexecución de una sentencia condenando a la demolición de una obra por infringir una ordenación urbanística, invocando quebranto en la integridad del territorio nacional? Admitir esto es tanto como reconocer que todo el sistema contencioso-administrativo no sirve para nada», en *Comentarios...*, *op. cit.*, 1998, pág. 1.810.

⁶⁹ Hemos recogido ya la intervención del portavoz del Grupo Socialista en la Comisión manteniendo la necesidad de que se excluyeran del control jurisdiccional las declaraciones administrativas de concurrencia de una *causa expropriandi*, mante-

.../...

declarativa sobre el asunto se tratase –lo que viene previsto en el artículo–, ya que lo que se produce es una injerencia en una cuestión sobre la que recae el efecto de cosa juzgada, que no puede ser tolerada sin más.

Siendo necesario el examen jurisdiccional de la declaración de concurrencia, el tenor de la LJCA en este punto resulta inconstitucional, y para su adecuación al tenor de la Constitución es necesaria la extensión de la previsión legal al ámbito de todas las causas de expropiación, sin excluir ninguna de las establecidas.

2. Determinación de la indemnización sustitutoria.

Declarada, y admitida su concurrencia, la *causa expropriandi* se produce la alteración del elemento objetivo de la pretensión debiéndose establecer la obligación dineraria que sustituye a la originaria a los efectos de satisfacción de aquélla.

La regulación legal, tanto la manifestada en la LOPJ como la de la LJCA, recoge la exigencia constitucional de concreción del equivalente pecuniario cuando no se ejecute *in natura* una resolución jurisdiccional por el órgano competente para conocer de la ejecución ⁷⁰.

Como ya se ha comentado, los trámites previstos son los del procedimiento incidental ⁷¹, si bien es cierto que ante la existencia de normas que regulan expresamente la liquidación de sentencias y, más en concreto, el equivalente dinerario de una prestación no dineraria ⁷², la tramitación de aquél deberá realizarse a la luz de estos preceptos, aplicables por su especificidad ⁷³. No se debe ver, en ningún caso, la mención legal del procedimiento incidental como una exclusión de las normas propias de la liquidación, en tanto en cuanto los genéricos términos con que se regula aquélla permiten la inclusión de los trámites

.../...

niendo, al respecto, en referencia a lo plasmado finalmente en el texto de la Ley, que «creemos que esta innovación no debe establecerse porque prácticamente en los supuestos que se dará, cuando se discuta la alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, ha de ser considerado como un acto político. Por ello, creemos que no existe posibilidad de que un juez pueda revisarlo, ya que el procedimiento incidental es muy rápido y se pudiera resolver en este trámite una cuestión de mucha más envergadura e importancia de la puede resolver un determinado juez...».

⁷⁰ «El Juez o Tribunal a quien competa la ejecución señalará (...) la correspondiente indemnización...» (art. 105.3 LJCA); «...el Juez o Tribunal a quien corresponda la ejecución será el único competente para señalar (...) la correspondiente indemnización» (art. 18.2 LOPJ).

⁷¹ «El juez o tribunal (...) señalará, por el trámite de los incidentes...» –art. 105.2 LJCA–; «...señalar por vía incidental...» –art. 18.2 LOPJ–.

⁷² El artículo 717 de la LEC lleva por encabezamiento unos términos ciertamente ilustrativos: «Petición de determinación del equivalente dinerario de una prestación no dineraria», y salvo la regulación de la solicitud se remite a los trámites previstos en los artículos 714 a 716 de la LEC en sede específica de liquidación de daños y perjuicios.

⁷³ FERNÁNDEZ MONTALVO, SALA SÁNCHEZ y XIOL RÍOS, señalan la conveniencia de aplicar las normas sobre liquidación de sentencias, *Práctica procesal...*, *op. cit.*, pág. 145.

previstos en éstas. Esta aplicación viene apoyada, además, porque se había venido reconociendo por vía jurisprudencial el procedimiento de liquidación de daños y perjuicios como el adecuado para establecer las indemnizaciones sustitutorias en los casos en que la Administración hacía uso de las prerrogativas de inejecución que la LJCA de 1956 permitía ⁷⁴.

El hecho de remitirse al procedimiento incidental obedece a la pluralidad de objetos que puede tener la actuación jurisdiccional tras la declaración de concurrencia. Así, como, por razones de economía procesal ⁷⁵, se deberán resolver en un mismo procedimiento la concurrencia de la *causa expropriandi*, en su caso, y lo referente al *quantum* de la indemnización sustitutoria, es lógico que se aborden en un procedimiento abierto a la resolución de cualquier cuestión como es el incidental, sin las restricciones que puede ofrecer un procedimiento específico –como el liquidación– ante la distinta naturaleza de ambos objetos. Si bien es cierto que en la expropiación de la sentencia cuando las causas sean el «temor fundado de guerra» o el «quebranto de la integridad del territorio nacional» –lo que no por irregular dejará de producirse–, la única actuación jurisdiccional consiste en la determinación de la cuantía de la indemnización por lo que hubiese sido perfectamente posible la remisión al procedimiento *ad hoc* en que consiste el propio de liquidación de sentencias. No obstante, con ello se hubiese roto la uniformidad procedimental, introduciendo un nuevo elemento de discriminación hacia la causa basada en la alteración de los derechos y libertades.

Únicamente decir, como ya señalábamos cuando analizábamos la adecuación del procedimiento incidental para la resolución de las cuestiones, que para la determinación de la indemnización el órgano jurisdiccional utilizará las normas para la fijación del justiprecio, que en el fondo no es lo que deja de ser esta indemnización sustitutoria, previstas en la LEF. Lógicamente no habrá normas más adecuadas en todo el ordenamiento jurídico, ni siquiera las de liquidación de sentencias, para determinar el valor de los derechos e intereses que habiendo sido reconocidos por la sentencia ahora van a ser sustraídos por medio de la expropiación de los mismos de la esfera jurídica de aquellos a quienes les fueron reconocidos.

La solución propuesta implica que la Administración, cuando comunique la sentencia, o el resto de las partes, cuando el órgano jurisdiccional les dé traslado de la solicitud, formularán una estimación pecuniaria de la prestación expropiada de un modo razonado e incorporando cuantos documentos consi-

⁷⁴ Así, el Auto del Tribunal Supremo de 1 de julio de 1998 (Ar. 5446) establece que la determinación de la suma concreta que se ha de pagar en concepto de indemnización en los supuestos citados «...ha de sujetarse al incidente previsto en los artículos 928 y concordantes...» (fundamento de derecho 5.º), en el mismo sentido se pronuncia el Tribunal en su Auto de 12 de junio de 1990 (Ar. 4919).

⁷⁵ Estas mismas razones eran las aducidas por la doctrina para que en el incidente de imposibilidad de ejecución se afrontara en la misma resolución la decisión acerca de la concurrencia o no de las causas imposibilitadoras, de las medidas y de la indemnización sustitutoria.

deren oportunos para fundar su estimación ⁷⁶. Una vez formulada la estimación se dará traslado, durante el plazo de diez días ⁷⁷, al resto de las partes para que formulen las alegaciones que estimen procedentes, teniendo en cuenta las previsiones del artículo 714.2 de la LEC que equipara la ausencia de pronunciamiento o la mera negativa genérica sobre la proposición como un allanamiento ante la cantidad propuesta. En cuanto a las previsiones del artículo 715 de la LEC sobre los trámites a realizar en caso de oposición a la proposición de equivalente resulta de aplicación al procedimiento de expropiación el nombramiento de perito por parte del órgano jurisdiccional, así como el traslado a las partes del informe que elabore. En cualquier caso, en la vista se depurarán las cuestiones relativas a la cuantía de la indemnización que hayan sido planteadas por las partes así como lo relativo al informe pericial formulado.

⁷⁶ Es la adaptación del artículo 717 de la LEC («Cuando se solicite la determinación del equivalente pecuniario de una prestación que no consista en la entrega de una cantidad de dinero se expresarán las estimaciones pecuniarias de dicha prestación y las razones que las fundamenten, acompañándose de los documentos que el solicitante considere oportunos para fundar su petición...») al ámbito del procedimiento de ejecución forzosa. Si bien es cierto que a tenor de la LEC la propuesta del equivalente debe ser realizada por la parte acreedora, pero nada impide que la propia Administración proponga una cantidad y en el caso de no ser así, será aquella la que, a instancia del órgano jurisdiccional, formule la estimación.

⁷⁷ Como el artículo 109 de la LJCA no precisa la duración del traslado, limitándose a decir que no excederá de veinte días, se aplica el lapso previsto en el artículo 717 de la LEC, donde se concreta el traslado al plazo de diez días.

BIBLIOGRAFÍA

- BELTRÁN DE FELIPE, M.: *El poder de sustitución en la ejecución de las sentencias condenatorias de la Administración*. Madrid, 1995.
- CANCER LALANNE, E.: «La ejecución de sentencias», en *Tribuna sobre la reforma de la jurisdicción contencioso-administrativa* (dir. GONZÁLEZ PÉREZ). Madrid, 1997, págs. 177-202.
- DOMÍNGUEZ RODRIGO, L.M.: «La potestad extraordinaria del Gobierno de suspensión o inejecución de sentencias en materia contencioso-administrativa», *REDA*, núm. 54, 1987, págs. 187-224.
- FERNÁNDEZ MONTALVO, R.; SALA SÁNCHEZ, P.; XIOL RÍOS, J.A.: *Práctica procesal contencioso-administrativa. VII (Ejecución de sentencias)*. Barcelona, 1999.
- FONT I LLOVET, T.: *La ejecución de las sentencias contencioso-administrativas. Aspectos constitucionales*. Madrid, 1985.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*. 4.ª y 8.ª ed. Madrid, 1994 y 1998.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Madrid, 1998.
- GONZÁLEZ CUETO, T.: «Ejecución de sentencias», *BICAM*, núm. 14, febrero, 2000, pág. 79.
- HORCAJADA MOYA, J. F.: «La ejecución de sentencias en el Anteproyecto de Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (última redacción de 16 de enero de 1995)», *La reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Barcelona, 1995. págs. 135-159.
- LOZANO, B.: *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*. *REDA*, núm. 100, octubre-diciembre, 1998, págs. 730-741.
- MONTORO CHINER, M.ª J.: «La ejecución de sentencias en el anteproyecto de ley de proceso contencioso-administrativo», *DJ*, núm. 51, (monográfico dedicado al «Anteproyecto de Ley del Proceso Contencioso-Administrativo»), 1986, págs. 837-365.
- PÉREZ DEL BLANCO, G.: *La ejecución forzosa de sentencias en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo*. León, 2003.

QUINTANA LÓPEZ, T.; SOSA WAGNER, F.: «La ejecución de sentencias contencioso-administrativas», *DA*, núm. 209, 1987, págs. 17-45.

REQUERO IBÁÑEZ, J.L.: «Ejecución de sentencias en el proyecto de Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa». *La Ley*, núm. 4570, 24 de junio de 1998, y *La Ley*, 1998-3, págs. 1.172-1.780.

SAINZ MORENO, F.: *Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. Trabajos parlamentarios*. Madrid, 1998.

SAINZ DE ROBLES, F.C.: «Reflexiones sobre el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. La ejecución de sentencias». *Tapia*, núm. 54, 1992, págs. 7-9.