



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

LA EJECUCIÓN FORZOSA EN LA LEY 30/1992,
DE 26 DE NOVIEMBRE, DE RÉGIMEN
JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO COMÚN

Autor

MARTÍN FRANCO GARCÍA

Director

Prof. Dr. ELOY COLOM PIAZUELO

Facultad de Derecho

2016

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
ABREVIATURAS	2
I. INTRODUCCIÓN.....	4
1. Cuestión tratada en el Trabajo de Fin de Grado.....	4
2. Razón de la elección del tema y justificación de su interés.....	4
3. Metodología seguida en el desarrollo del Trabajo	5
II. REQUISITOS Y ACTUACIONES PARA LA EJECUCIÓN FORZOSA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	6
1. REQUISITOS GENERALES PREVIOS A LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO	7
1.1. Existencia de un acto administrativo susceptible de ejecución.....	9
1.2. Existencia de un apercibimiento previo al obligado y apertura de un nuevo plazo para que el obligado cumpla el acto de forma voluntaria	9
1.3. Contenido del título ejecutivo	11
2. REQUISITO ESPECÍFICO: AUTORIZACIÓN JUDICIAL PARA LA ENTRADA EN DOMICILIO	11
3. EXISTENCIA DE UN PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN	17
III. MEDIOS DE EJECUCIÓN FORZOSA	20
1. APREMIO SOBRE EL PATRIMONIO.....	20
2. EJECUCIÓN SUBSIDIARIA	22
2.1. Casos en que procede.....	23
2.2. Procedimiento	24
3. MULTAS COERCITIVAS	26
3.1. Casos en que procede.....	27
3.2. Requisitos	29
4. COMPULSIÓN SOBRE LAS PERSONAS.....	33
4.1. Casos en que procede	34
4.2. Requisitos	35
4.3. El caso particular del desahucio administrativo	35
IV. CONCLUSIONES	38
V. BIBLIOGRAFÍA.....	41

ABREVIATURAS

Ar.:	Número de referencia Aranzadi Digital.
CE:	Constitución Española.
JT:	Número de referencia tributaria Aranzadi Digital.
Jur.:	Número de referencia Aranzadi Digital.
LC:	Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.
LCSP:	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
LGT:	Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, modificada por la Ley 34/2015, de 21 de septiembre.
LJCA:	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.
LO:	Ley Orgánica.
LOPJ:	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
LPACAP:	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
LPAP:	Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

LRJPAC:	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
RBEL:	Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.
RDL:	Real Decreto Legislativo.
Rec.:	Recurso.
RGR:	Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación.
RTC:	Número de repertorio del Tribunal Constitucional Aranzadi Digital.
STC:	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STSJ:	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.
STS:	Sentencia del Tribunal Supremo.
TC:	Tribunal Constitucional.

I. INTRODUCCIÓN

1. Cuestión tratada en el Trabajo de Fin de Grado

Este Trabajo de Fin de Grado tiene por objeto llevar a cabo un análisis de la regulación de la ejecución forzosa de los actos administrativos por la Administración en el Capítulo V del Título IV. Paralelamente, y en vistas a la próxima entrada en vigor de la LPACAP, que en virtud de su disposición derogatoria única derogará la LRJPAC el dos de octubre de 2016, se lleva a cabo un estudio comparativo del contenido de los preceptos dedicados a la ejecución forzosa en ambas normas y las escasas novedades que supone esta modificación del régimen legal.

A nivel estructural, el Trabajo se divide en dos partes: en la primera, de carácter general, se abordan los requisitos y actuaciones previas necesarios para la ejecución forzosa de los actos administrativos; y en la segunda se entra en materia especial para analizar los diferentes medios de ejecución forzosa, explicando cuestiones tales como sobre qué actos ha de proceder cada uno, cuáles son sus requisitos específicos de aplicación o qué relaciones tiene cada uno con los restantes.

Es importante señalar que el objeto de este Trabajo se limita únicamente a las disposiciones que la LRJPAC emplea en regular la ejecución forzosa de los actos administrativos por la Administración, de manera que no se abordan cuestiones como la regulación del procedimiento de apremio en la legislación tributaria o del desahucio administrativo en la normativa de propiedades públicas.

2. Razón de la elección del tema y justificación de su interés

Mi interés por el conocimiento del Derecho público ha estado presente desde el comienzo de mis estudios en la Facultad de Derecho, etapa en la que se ha asentado en mí la creencia firme de una Administración Pública que sirve con objetividad los intereses generales. Ello estuvo presente cuando decidí elegir el tema de este Trabajo de Fin de Grado: desde luego quería investigar y ampliar mis estudios sobre una materia que me interesara pero a la vez pretendía que tanto el proceso de investigación como el resultado final me fuesen útiles desde una perspectiva formativa, por lo que me decidí a

investigar sobre las potestades de las que dispone la Administración como operador jurídico para garantizar el mencionado interés general; y en concreto, sobre la ejecución forzosa de los actos administrativos en caso de no ser ejecutados voluntariamente por los administrados sobre los que recae la obligación que imponen.

Desarrollar una mayor habilidad para el tratamiento de la jurisprudencia fue una motivación añadida que tuve para realizar este Trabajo, la cual no tenía que ver con el continente sino con el contenido, por lo que para elaborarlo he dado preferencia –como apuntaré a continuación- a las interpretaciones jurisprudenciales.

En otro orden, la próxima derogación de la LRJPAC por la LPACAP y las novedades que ello supondrá en el ámbito del Derecho Administrativo han supuesto una motivación constante en el desarrollo de este Trabajo, y por ello a lo largo del mismo elaboro un análisis comparativo de los preceptos de sus respectivos Capítulos en los que se regula la ejecución de los actos administrativos, poniéndolos en relación con las interpretaciones jurisprudenciales que se han realizado sobre esta materia.

3. Metodología seguida en el desarrollo del Trabajo

La metodología seguida ha sido tan importante como la cuestión de fondo. He pretendido seguir un método lógico que me permitiese no sólo profundizar en mis conocimientos sobre el contenido, sino adquirir un hábito de trabajo con el que poder adquirir nuevas competencias que me permitan desenvolverse con mayor destreza en mi futuro desde un punto de vista jurídico, tanto en el plano académico como en el profesional.

Así las cosas, desde el inicio el Profesor Colom me sugirió la idea de elaborar un análisis jurisprudencial, dado que el tema elegido se prestaba a ello, el cual consistiría en un estudio de los diferentes pronunciamientos que los Tribunales españoles han dictado los últimos años interpretando los preceptos que la LRJPAC dedica a la ejecución forzosa atendiendo a una variada casuística.

Consecuentemente, a nivel metodológico la columna vertebral de este análisis está conformada por pronunciamientos contenidos en diferentes sentencias, motivo por el que este Trabajo me ha permitido adquirir una mayor habilidad en el manejo de los diferentes buscadores de jurisprudencia, tanto para buscar las resoluciones adecuadas

como para seleccionarlas y cohesionarlas. No obstante, el estudio no se basa únicamente en un *corpus* de sentencias judiciales, sino que las interpretaciones de miembros de la más autorizada doctrina están presentes a lo largo de todo el Trabajo, ayudando a entrelazar un estudio coherente y sistemático.

En último lugar, recalco que debido a la entrada en vigor de la nueva LPACAP, a lo largo del Trabajo los artículos de la hoy vigente LRJPAC se encuentran comparados con sus equivalentes en aquélla. En la mayor parte de los mismos su tenor literal es equivalente, pero en los supuestos en los que varía la redacción se hace constar tal circunstancia.

II. REQUISITOS Y ACTUACIONES PARA LA EJECUCIÓN FORZOSA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Para GARCÍA DE ENTERRÍA, la ejecución forzosa de los actos administrativos implica llevar a su aplicación práctica, en el terreno de los hechos, la declaración que en los mismos se contiene, no obstante la resistencia, pasiva o activa, de la persona obligada a su cumplimiento; de modo que es aplicable sólo cuando tales actos impongan a los administrados obligaciones –de dar, de hacer, de no hacer, o de soportar-, y siempre que el obligado rehúse el cumplimiento de dicha obligación¹.

Los diferentes requisitos para proceder a la ejecución forzosa de los actos administrativos se contemplan actualmente en los arts. 93 a 101 LRJPAC. No obstante, una vez sea derogada, serán los arts. 97 a 105 LPACAP quienes se encarguen de esta misión.

El tenor de dichos preceptos consagra el privilegio de la Administración de ejecutar sus propios actos, cuya constitucionalidad está reconocida en virtud de los motivos esgrimidos en la STC 22/1984, Sala Segunda, de 17 de diciembre (RTC 1984/22):

«La potestad de la Administración de autoejecución de las resoluciones y actos dictados por ella se encuentra en nuestro Derecho positivo legalmente reconocida y no puede considerarse que sea contraria a la Constitución. Es

¹ *Vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA, E y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas, 17^a Ed., Pamplona, 2015, pp. 821 y 822.

verdad que el artículo 117.3 de la Constitución atribuye al monopolio de la potestad jurisdiccional consistente en ejecutar lo decidido a los Jueces y Tribunales establecidos en las Leyes, pero no es menos cierto que el artículo 103 reconoce como uno de los principios a los que la Administración Pública ha de atenerse el de eficacia «con sometimiento pleno de la Ley y al Derecho», significa ello una remisión a la decisión del legislador ordinario respecto de aquellas normas, medios e instrumentos en que se concrete la consagración de la eficacia. Entre ellas no cabe duda de que se puede encontrar la potestad de autotutela o de autoejecución practicable genéricamente por cualquier Administración Pública con arreglo al artículo 103 de la Constitución. [...] la Administración, que a través de sus órganos competentes procede a la ejecución forzosa de actos administrativos, tiene en los actos de ejecución que respetar los derechos fundamentales de los sujetos pasivos de la ejecución.».

A continuación se analizarán los diferentes requisitos y actuaciones que deben concurrir para poder proceder a la ejecución forzosa de los actos administrativos. En concreto:

- La existencia de unos requisitos generales previos a la ejecución forzosa del acto administrativo.
- La existencia de una autorización judicial para la entrada en el domicilio del obligado, en los casos en que proceda.
- La existencia de un procedimiento de ejecución.

1. REQUISITOS GENERALES PREVIOS A LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

En el art. 93.1 LRJPAC se dice que «las Administraciones Públicas no iniciarán ninguna actuación material de ejecución de resoluciones que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la resolución que le sirva de fundamento jurídico». Por su parte, en virtud del art. 95 LRJPAC la ejecución forzosa administrativa se iniciará previo apercibimiento al interesado².

² El citado art. 95 LRJPAC será derogado por el art. 99 LPACAP, el cual sustituye en su redacción «la intervención de los Tribunales» por «la intervención de un órgano judicial».

Los citados requisitos previos a la ejecución han sido exigidos por la jurisprudencia, como así demuestra la STSJ del País Vasco 230/2005, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2^a, de 18 de marzo (RJCA 2005\573), la cual se pronunció en los siguientes términos sobre el procedimiento de ejecución subsidiaria, que no obstante son extensibles al del resto de medios de ejecución forzosa:

«Las pautas procedimentales de la ejecución subsidiaria desde la perspectiva del procedimiento administrativo son claras, configurándose un procedimiento complejo, exigiéndose, en primer lugar, el tránscurso del período de cumplimiento voluntario concedido por el acto ejecutado [...] y ello por cuanto que es preferente el cumplimiento voluntario y, en segundo lugar, se va a exigir el apercibimiento y nuevo plazo, con carácter previo a la ejecución forzosa, que es al que se refiere el art. 95 LRJPAC, cuando alude a previo apercibimiento, configurándose ya en la fase no del procedimiento declarativo [...] sino posterior, pero previo incluso al específico procedimiento de ejecución, por cuanto que es presupuesto de la verdadera ejecución, configurándose lo que ha venido a identificarse como una especie de fase intermedia o de engarce entre el procedimiento declarativo y el ejecutivo, que vendría por ello a conceder una nueva oportunidad de cumplimiento por el administrado, que supondría un recordatorio y una garantía más para que quede indubitable que el obligado se resiste a cumplir voluntariamente el acto».

De la resolución se deduce, por tanto, la necesidad de constatar lo siguiente³:

- La existencia de un acto administrativo susceptible de ser ejecutado voluntariamente.
- La existencia del apercibimiento al obligado y la apertura de un nuevo plazo en el que dé cumplimiento de manera voluntaria dicha obligación; y
- La formación del título ejecutivo.

En los apartados que prosiguen se analizarán los tres requisitos de forma independiente.

³ A mayor abundamiento sobre esta cuestión, *vid.* GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Civitas, 5^a Ed., Madrid, 2012, p. 1615.

1.1. Existencia de un acto administrativo susceptible de ejecución

El art. 93 LRJPAC dice que la ejecución forzosa requiere la existencia de un acto administrativo previo pero no exige su firmeza, de modo que aunque el administrado interponga un recurso de reposición o de alzada, el acto será ejecutable y la Administración podrá proceder a la ejecución forzosa. Ante esta situación, SÁNCHEZ SÁEZ apunta que los administrados recurrentes pueden solicitar la suspensión de la ejecutividad del acto con base en el art. 111.3 LRJPAC⁴.

Para ello, al administrado se le debe conceder la posibilidad de solicitar la suspensión del acto administrativo tanto en vía administrativa como en vía judicial, como así estableció la STS Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7^a, de 24 de noviembre (Ar. 2004/8173):

«El derecho a la tutela judicial se satisface cuando, antes de la ejecución, se permite someter a la decisión de un tribunal la ejecutividad, para que este resuelva sobre la suspensión. Y que, por tanto, se vulnera ese derecho fundamental, no cuando se dictan actos que gozan de ejecutividad, sino cuando, en relación a los mismos, se inician actos materiales de ejecución sin ofrecer al interesado la posibilidad de instar judicialmente la suspensión de esa ejecutividad».

1.2. Existencia de un apercibimiento previo al obligado y apertura de un nuevo plazo para que el obligado cumpla el acto de forma voluntaria

El art. 95 LRJPAC impone a las Administraciones Pùblicas, para que puedan proceder a la ejecución forzosa de los actos administrativos, efectuar un apercibimiento previo a los titulares que se hayan negado a cumplirlos, con el fin de dejar acreditado que, efectivamente, el interesado muestra resistencia a ejecutar el acto voluntariamente. Apercibimiento que se realizará después de notificarle la resolución⁵.

En este sentido se ha pronunciado la STSJ Madrid 10000/2015, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3^a), de 22 de enero (JUR 2015\78003):

⁴ *Vid. SÁNCHEZ SÁEZ, A.J.*, La ejecución forzosa del acto administrativo en el Derecho español, en «Boletín Mexicano de Derecho Comparado», nº. 145, enero-abril 2016, p. 4.

⁵ *Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F.*, *Comentarios a la Ley...* cit., p. 1621.

«El artículo 95 de la citada normativa [LRJPAC] referente a la ejecución forzosa establece que las Administraciones Pùblicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos. Por consiguiente, la viabilidad jurídica de dichos procedimientos requiere, por un lado, la notificación del previo apercibimiento al obligado, en el sentido, de que, de no cumplir lo ordenado, se seguirá contra él un concreto procedimiento ejecutivo [...] y la efectiva constatación que en el plazo concedido el obligado no ha cumplido voluntariamente con lo ordenado. Es a partir del previo apercibimiento y del incumplimiento de lo obligado cuando la Administración puede adoptar el acuerdo de ejecución forzosa».

GARCÍA DE ENTERRÍA por su parte define el previo apercibimiento a la ejecución forzosa de los actos administrativos como la amenaza dirigida al obligado de pasar a la imposición coactiva de la obligación con el otorgamiento de una última oportunidad para el cumplimiento voluntario en un plazo que ha de señalarse⁶.

La jurisprudencia ha exigido este trámite con rigor. La STS Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5^a, de 6 de junio (Ar. 5022/1997), señaló que la nueva oportunidad que comporta el apercibimiento es necesaria aunque el acto originario ya indicara los plazos de cumplimiento y advirtiera que se podría pasar a la ejecución forzosa. Esta situación, tal y como señaló la STSJ País Vasco 230/2005, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2^a), de 18 de marzo (RJCA 2005/273), no comportaría un formalismo vacío, porque se quiere garantizar efectivamente la existencia de una segunda y última posibilidad de cumplimiento voluntario, y contar con la absoluta certeza, antes de pasar a la ejecución forzosa, de que ésta es necesaria.

Consecuentemente, como puede verse en la citada STSJ País Vasco 230/2005, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2^a), de 18 de marzo (RJCA 2005/273), la falta de apercibimiento previo por parte de una Administración Pública ha sido para la jurisprudencia motivo bastante para decretar la retrotracción de las actuaciones ejecutorias de un acto administrativo para que se dirija expreso y previo apercibimiento

⁶ *Vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho...* cit., p. 840; en relación al previo apercibimiento, *vid.* BOCANEGRA SIERRA, R, *Lecciones sobre el acto administrativo*, Civitas, 3^a Ed., Madrid, 2006.

con fijación de plazo, en el que el interesado pueda llevar a cabo de forma voluntaria la ejecución.

Finalmente, en relación al contenido del apercibimiento, la STSJ País Vasco 230/2005, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2^a), de 18 de marzo (RJCA 2005/273), constató que a pesar de que la LRJPAC no lo precise con concreción, «es fácil deducir su contenido, en cuanto que respecto a lo que significa apercibimiento ha de implicar el emplazamiento o requerimiento con las consecuencias que se deriven de su incumplimiento. Lo que se ha considerado relevante, es fijar un nuevo plazo, que ha de ser acorde en relación con lo que se requiere ejecutar; con la relevancia de que al estar ante un apercibimiento debe ser notificado, con la singularidad de que apercibimiento sin notificación, implicaría que no existiría tal».

1.3. Contenido del título ejecutivo

Presupuesto necesario del procedimiento ejecutivo es la existencia de un acto administrativo que se notificó en primer lugar y que impone una obligación precisa y determinada a un destinatario cierto, obligación que ha sido desatendida. Tal acto, junto con el vencimiento o descubierto de la obligación por él impuesta, constituye el título de la ejecución⁷.

El referido título precisa la obligación que en su día se creó, por lo que debe contener la identificación del acto en que dicha obligación se constituyó, así como que, realizado el oportuno apercibimiento, y transcurrido el plazo que en dicho apercibimiento se le dio, el interesado continúe sin cumplir la obligación⁸.

2. REQUISITO ESPECÍFICO: AUTORIZACIÓN JUDICIAL PARA LA ENTRADA EN DOMICILIO

La CE consagra en su art. 18.2 el derecho a la inviolabilidad del domicilio, el cual, por su ubicación dentro de la norma, ostenta la naturaleza de derecho fundamental; igualmente, establece la ineludible necesidad de contar con una autorización judicial

⁷ *Vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho...* cit., p. 840.

⁸ *Vid.* GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley...* cit., p. 1621.

para ejecutar una entrada o registro, en caso de que su titular no otorgue su consentimiento y a excepción de los casos de flagrante delito.

Titulares del derecho a la intimidad domiciliaria son tanto las personas físicas como las jurídicas, pero debe tenerse claro que la protección de estas últimas es menor, como bien lo reflejó la STC 69/1999, Sala 2^a, de 26 de abril (RTC 69/1999)⁹:

«El núcleo esencial del domicilio constitucionalmente protegido es el domicilio en cuanto morada de las personas físicas y reducto último de su intimidad personal y familiar. Si bien existen otros ámbitos que gozan de una intensidad menor de protección, como ocurre en el caso de las personas jurídicas, precisamente por faltar esa estrecha vinculación con un ámbito de intimidad en su sentido originario; esto es, el referido a la vida personal y familiar, sólo predictable de las personas físicas. De suerte que, en atención a la naturaleza y la especificidad de los fines de los entes aquí considerados, ha de entenderse que en este ámbito la protección constitucional del domicilio de las personas jurídicas y, en lo que aquí importa, de las sociedades mercantiles, sólo se extiende a los espacios físicos que son indispensables para que puedan desarrollar su actividad sin intromisiones ajenas, por constituir el centro de dirección de la sociedad o de un establecimiento dependiente de la misma o servir a la custodia de los documentos u otros soportes de la vida diaria de la sociedad o de su establecimiento que quedan reservados al conocimiento de terceros».

La exigibilidad de este requisito de autorización judicial responde a una construcción fundamentalmente jurisprudencial. En este sentido, la STC 22/1984, Sala 2^a, de 17 de febrero (RTC 1984/22), tras definir el derecho a la inviolabilidad del domicilio como «un auténtico derecho fundamental de la persona, establecido para garantizar el ámbito de privacidad de ésta, dentro del espacio limitado que la propia persona elige y que tiene que caracterizarse precisamente por quedar exento e inmune a

⁹ El TC se pronunció por primera vez en relación al derecho a la intimidad del domicilio a las personas jurídicas mediante la STC 137/1985, Sala 2^a, de 17 de octubre (RTC 1985/137), la cual ha dado pie a numerosas resoluciones posteriores en el mismo sentido, tanto del propio TC como del TS y de los diferentes TSJ. Entre otras: la STC 208/2007, Sala 2^a, de 16 de abril (RTC 2007/208); la STC 54/2015, Sala 2^a, de 16 de marzo (RTC 2015/54); la STS 1995/5096, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7^a, de 2 de junio; la STSJ Cataluña 1045/2005, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1^a), de 27 de septiembre (JT 2006/434); o la STSJ Asturias 197/2010, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1^a), 26 de febrero (JT 2010/450).

las invasiones o agresiones exteriores, de otras personas o de la autoridad pública», estableció que «si fuese necesario entrar en el domicilio del afectado, las Administraciones Públicas deberán obtener el consentimiento del mismo o, en su defecto, la oportuna autorización judicial».

Tanto la mencionada sentencia como la ulterior STC 160/1991, del Pleno, de 18 de julio (RTC 1991/160), señalaron que el concepto constitucional de domicilio ostenta una «mayor amplitud que el concepto jurídico privado o jurídico-administrativo», lo que, en palabras de SÁNCHEZ SÁEZ supone que no todos los domicilios estarán igualmente protegidos frente a injerencias externas de Administración Pública, o, a *contrario sensu*, que allí donde la entrada de la Administración en un domicilio pudiera poner en peligro dicha intimidad, será necesaria, más allá de una posible habilitación en la legislación sectorial, la autorización judicial¹⁰. Incluso, como constató la STC 189/2004, Sala 1^a, de 2 de noviembre (RTC 2004/189), una habitación en una residencia militar también está salvaguardada por este derecho.

Por otra parte, en relación a las facultades que posee el Juez –más adelante se especificará cuál es el competente-, la STC 139/2004, Sala 1^a, de 13 de septiembre (RTC 2004/139), dispuso lo siguiente:

«Al Juez que otorga la autorización de entrada no le corresponde enjuiciar la legalidad del acto administrativo que pretende ejecutarse. Conviene advertir que esta doctrina, aunque se ha establecido en relación con el Juez de Instrucción, que era quien antes de la reforma efectuada por la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción Contencioso-Administrativa, otorgaba este tipo de autorizaciones, resulta igualmente aplicable a los Jueces de lo Contencioso-Administrativo, que son los ahora competentes para emitir aquéllas en los casos en los que ello sea necesario para la ejecución de los actos de la Administración pública (art. 8.5 LJCA), pues, en este concreto procedimiento, las atribuciones de estos Jueces se limitan únicamente a garantizar que las entradas domiciliarias se efectúen tras realizar una ponderación previa de los derechos e intereses en conflicto».

¹⁰ Vid. SÁNCHEZ SÁEZ, A.J., La ejecución forzosa del acto administrativo en el Derecho español, en «Boletín Mexicano de Derecho Comparado», nº. 145, enero-abril 2016, p. 18.

En lo referente al control que el Juez de lo Contencioso-Administrativo debe desarrollar a la hora de conceder o denegar la autorización, el TC ha declarado que la resolución del órgano jurisdiccional no es más que un eslabón en la cadena o sucesión de actuaciones integrantes del expediente en el que resulta necesaria una actuación jurisdiccional, cuya finalidad no es otra que la constatación de que el obligado haya conocido el acto que se pretende ejecutar mediante su formal notificación, y que, asimismo, ha dispuesto del tiempo necesario para su cumplimiento voluntario; sin que ello implique un mero automatismo, pues la intervención del juez autorizante ha de extenderse al control de apariencia sobre la competencia del órgano autor del acto y a la proporcionalidad de la medida adoptada, quedando excluido de dicho control el análisis de los motivos de forma o de fondo que pudieran aducirse para sostener la nulidad o anulabilidad del acto originario, cuya ejecución se pretende materializar por la Administración, pues en caso contrario se estaría convirtiendo el procedimiento de autorización en un verdadero proceso revisor de la legalidad de aquel acto originario, con el riesgo de sustraer la legítima competencia del órgano jurisdiccional que debería conocer del recurso Contencioso-Administrativo eventualmente interpuesto contra el mismo¹¹.

La jurisprudencia ha reiterado en numerosas ocasiones que el Juez competente para autorizar la entrada debe llevar a cabo una ponderación de los siguientes aspectos¹²:

- Que el interesado es, efectivamente, el titular del domicilio para cuya entrada se solicita la autorización;
- La necesidad de dicha entrada para la ejecución del acto de la Administración;
- Que el acto sea dictado por la autoridad competente;
- Que el acto aparezca fundado en Derecho;
- Que el acto sea necesario para alcanzar el fin perseguido;

¹¹ *Vid. SÁNCHEZ SÁEZ, A.J.*, La ejecución forzosa del acto administrativo en el Derecho español, en «*Boletín Mexicano de Derecho Comparado*», nº. 145, enero-abril 2016, p. 19.

¹² Entre otras, las STC 137/1985, Sala 2^a, de 17 de octubre (RTC 1985/137); STC 160/1991, del Pleno, de 18 de julio (RTC 1991/160); STC 76/1992, del Pleno, de 14 de mayo (RTC 1992/76); STC 50/1995, Sala 1^a, de 23 de febrero (RTC 1995/50); STC 171/1997, Sala 1^a, de 14 de octubre (RTC 1997/171); STC 199/1998, Sala 2^a, de 13 de octubre (RTC 1998/199); STC 283/2000, Sala 1^a, de 27 de noviembre (RTC 200/283); STC 92/2002, Sala 2^a, de 22 de abril (RTC 2002/92); la STC 56/2003, Sala 2^a, de 24 de marzo (RTC 2003/56); la STC 139/2004, Sala 1^a, de 13 de septiembre (RTC 2004/139); o la STSJ Cataluña 1045/2005, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1^a), de 27 de septiembre (JT 2006/434).

- Que no se produzcan más limitaciones que las estrictamente necesarias para la ejecución del acto; y
- La eventual afectación de otros derechos fundamentales y libertades públicas derivada de la ejecutoriedad del acto administrativo.

Estos elementos deben ser analizados desde un criterio de proporcionalidad, lo que supone que la duración de la visita, que el número de personas que entran en el domicilio y que los objetos susceptibles de registro (en su caso) no queden a la discrecionalidad unilateral de la Administración; en definitiva, que sean adecuados y limitados para suponer el menoscabo menor posible a la intimidad de la persona o a otros derechos que pudieran ser afectados. Al respecto, la STC 50/1995, Sala 1^a, de 23 de febrero (RTC 1995\50), señaló que el principio de proporcionalidad «exige una relación ponderada de los medios empleados con el fin perseguido, para evitar el sacrificio innecesario o excesivo de los derechos fundamentales, cuyo contenido esencial es intangible».

Es importante recalcar que, tal y como se estableció en la STC 56/2003, Sala 2^a, de 24 de marzo (RTC 2003/56), la garantía clave de todo procedimiento de autorización de entrada pasa por la motivación de la resolución judicial, que debe expresar con detalle el juicio de proporcionalidad entre la limitación que se impone al derecho fundamental restringido y su límite, argumentando la idoneidad de las medidas, su necesidad y el debido equilibrio entre el sacrificio sufrido por el derecho fundamental limitado y la ventaja que se obtendrá del mismo. De igual modo, en la STC comentada se dice que el órgano judicial deberá precisar con detalle las circunstancias espaciales y temporales de la entrada y registro, y de ser posible también las personales. Lo contrario, es decir, una resolución genérica, vulneraría el art. 18 CE, porque podría amparar abusivamente cualquier tipo de entrada.

Por otro lado, en relación al asunto de la doble autorización judicial, es decir, de aquellos casos en que ha recaído una sentencia de lo Contencioso-Administrativo que declara válido el acto administrativo de cobertura (o el acto administrativo de ejecución forzosa) que lleva implícita la necesidad de entrada en el domicilio para su ejecución, la ya citada STC 160/1991, del Pleno, de 18 de julio (RTC 1991/160), no consideró necesaria la resolución judicial de entrada en domicilio, la cual sería redundante y no añadiría nada a la protección del domicilio ante el desalojo y derribo de unas viviendas,

cuya adecuación a derecho había confirmado la jurisdicción contencioso-administrativa. En concreto, en la citada STC se dijo lo siguiente:

«Como ha afirmado este Tribunal, toda ejecución supone la realización de un derecho previamente declarado en un acto el cual, a su vez, ha de tener constancia formal inequívoca, certeza de su contenido y de destinatario que dispense de la necesidad de una previa interpretación de su alcance y de su extensión y que permita su realización inmediata, integrando lo que en suma se conoce como un título ejecutivo. En el presente caso, dicho título ejecutivo lo constituyen las Sentencias firmes que confirmaron la expropiación de las viviendas de Riaño, que por cumplir el triple requisito de la constancia formal inequívoca, la certeza del contenido y la de sus destinatarios dispensan a la Administración, que las cumple y ejecuta, de la necesidad de obtener una nueva resolución judicial que, por lo demás, ya no sería una autorización, sino un mandato judicial de entrada en el domicilio».

Normativamente, el requisito de autorización judicial para la entrada en domicilio encontró su positivización en el art. 96.3 LRJPAC, cuyo tenor fue –y continúa siendo– una reproducción de la doctrina del TC contenida en la STC 22/1984, Sala 2^a, de 17 de febrero (RTC 1984/22), señalado con anterioridad: si fuese necesario entrar en el domicilio del afectado, las Administraciones Públicas deberán obtener el consentimiento del mismo o, en su defecto, la oportuna autorización judicial. No obstante, el art. 100.3 LPACAP derogará dicho artículo y modificará su redacción para incluir, junto al domicilio a «los restantes lugares que requieran la autorización de su titular».

Finalmente, el art. 96.3 LRJPAC no esclareció qué Juez es el competente para conocer de las autorizaciones de entrada en domicilios y restantes lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular, siempre que ello proceda para la ejecución forzosa de actos de la Administración Pública. En un principio, dichas facultades le fueron atribuidas al Juez de Instrucción en virtud del art. 87.2 LOPJ pero este precepto fue derogado tras la entrada en vigor en 1998 de la LJCA, que en su art. 8.5 pasaría a otorgársela al Juez de lo Contencioso-Administrativo. Este apartado quinto ha pasado sin verse alterado a ser el apartado sexto a raíz de la modificación de dicha Ley por la LO 19/2003, de 23 de diciembre.

3. EXISTENCIA DE UN PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN

Para ejecutar forzosamente un acto administrativo la LRJPAC exige tramitar un procedimiento administrativo.

Siguiendo a GONZÁLEZ PÉREZ, el procedimiento de ejecución es un procedimiento conexo con otro anterior y cuyo acto terminal le sirve de fundamento jurídico¹³. En este sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA tiene presente a OTTO MAYER y señala que, como éste apuntó, la ejecución forzosa está “en línea directa de continuación” del acto ejecutado, puesto que su función es limitarse a cumplir, *ommissio voluntatis*, lo mismo que el acto ordenaba a realizar al deudor por su propia intervención. La ejecución forzosa realiza pues, el mismo cumplimiento concreto y específico que el obligado ha omitido realizar por sí, puesto que no impone nada que no estuviese ya impuesto por el acto administrativo precedente que ha sido desatendido; no transforma el contenido del acto a ejecutar ni añade ninguna obligación nueva, antes bien lleva dicho contenido en sus propios términos a su cumplida realización, sin innovarlo o sustituirlo¹⁴.

La clave para comprender el funcionamiento de toda vía administrativa de ejecución, afirma GONZÁLEZ PÉREZ, pasa por entender que ésta se articula sobre un procedimiento precedente, parte del hecho de que la aportación y comprobación de datos procesales ha sido ya hecha en el procedimiento antecedente cuya decisión se trata de hacer efectiva precisamente a través o por medio de este otro procedimiento que es el de ejecución forzosa. Por ello, debe tenerse en cuenta que, aunque en el procedimiento de ejecución puedan apreciarse una fase de iniciación una de desarrollo y otra de ejecución, sus contenidos tienen relativamente poco que ver con las correspondientes fases del procedimiento declarativo precedente cuyo acto terminal se encuentra en situación de incumplimiento¹⁵.

Para dar comienzo al procedimiento de ejecución forzosa debe elegirse el procedimiento adecuado que exija cada caso, lo que es un trámite tan esencial como los

¹³ Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GÓNZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley...* cit., p. 1613; Sobre el procedimiento de ejecución, vid. BARCELONA LLOP, J., *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*, Universidad de Cantabria, Santander, 1995.

¹⁴ Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho...* cit., pp. 824 y 825.

¹⁵ Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GÓNZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley...* cit., pp. 1613 y 1614.

anteriores. En este sentido, siguiendo a GARCÍA DE ENTERRÍA, la elección de entre los cuatro medios ejecutivos tipificados por la Ley no es una facultad discrecional de la Administración ejecutante dado que la LRJPAC vincula cada medio de ejecución a un tipo de obligación concreta, de modo que será su propia naturaleza la que determine el tipo de medio de ejecución que ha de emplearse¹⁶.

En efecto, la LRJPAC atribuye en su art. 97.1 el uso del apremio sobre el patrimonio a los casos en los que haya de satisfacerse una cantidad líquida; en el art. 98.1 autoriza el empleo de la ejecución subsidiaria cuando el objeto de la ejecución forzosa esté constituido por actos que por no ser personalísimos puedan ser realizados por sujeto distinto del obligado; el art. 99.1 señala que procederá la imposición de multas coercitivas, cuando así lo autoricen las Leyes, y en la forma y cuantía que estas determinen, para la ejecución de actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado, así como para aquéllos en que, procediendo la compulsión, la Administración no la estimara conveniente, o para aquéllos cuya ejecución pueda encargar el obligado a otra persona; finalmente, el art. 100.1 dispone lo propio con la compulsión sobre las personas frente a actos administrativos que impongan una obligación personalísima de no hacer o soportar –en los casos en que la Ley expresamente lo autorice, y dentro siempre del respeto debido a su dignidad y a los derechos reconocidos en la Constitución¹⁷.

Como puede advertirse, hay casos en los que por imperativo legal aparece asignado el empleo de un específico medio y por ello la Administración, al incoar el procedimiento de ejecución, quedará impedida a utilizar otro diferente. En este sentido conviene señalar sucintamente, dado que esta cuestión se tratará de modo específico al analizar las multas coercitivas, que la STS Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5^a, de 26 junio (Ar. 1998/4562) interpretó restrictivamente lo dispuesto en el art. 99.2 LRJPAC cuando señala que únicamente procederá la imposición de multas

¹⁶ Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho...* cit., p. 839.

¹⁷ Sobre los diversos procedimientos de ejecución, *vid.* BARCELONA LLOP, J., *Ejecutividad, ejecutoriedad...* cit.; GARRIDO FALLA, F. y FERNÁNDEZ PASTRANA, J.M., *Régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas (Un estudio de la Ley 30/1992)*, Civitas, 3^a Ed., Madrid, 2000; BOCANEGRÁ SIERRA, R., *Lecciones sobre...* cit.; GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Sistema Jurídico de las Administraciones Públicas*, Civitas, 1^a Ed., Madrid, 2009; SÁNCHEZ MORÓN, M (coord.) y MAURANDI GUILLÉN, N. (coord.), Varios, *Comentarios a la Ley 30/92*, Lex Nova, 1^a Ed., Valladolid, 2013; PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo II*, Open, 22^a Ed., Madrid, 2015.

coercitivas “cuando así lo autoricen las leyes”, aduciendo que dicha expresión hace referencia únicamente a leyes en sentido formal.

No obstante, en otros casos el cumplimiento forzoso de la obligación es susceptible de ser satisfecho por el empleo de más de un medio de ejecución, de modo que se requieren unos determinados criterios que ayuden a la Administración a saber de cuál debe hacer uso. Para despachar esta tarea son claves el principio de proporcionalidad, aplicado al caso en el art. 96.1 LRJPAC y consagrado en el art. 53.2 LRJPAC («el contenido de los actos [...] será adecuado a los fines de aquéllos»; y el principio de *favor libertatis*, a cuyo respecto el art. 96.2 LRJPAC dispone que «si fueran varios los medios de ejecución admisibles se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual»).

En relación a la incidencia de este último principio de *favor libertatis* en los casos en que se deba entrar en el domicilio del obligado, cabe adelantar, a pesar de haberse ya profundizado en esta cuestión, que la STSJ de Madrid 957/2000, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4^a), de 13 octubre (RJCA 2000\2507), recordó que el art. 96.2 LRJPAC obliga a la Administración a contar con el consentimiento del afectado o, en su defecto, con la oportuna decisión judicial.

GARCÍA DE ENTERRÍA advierte la imposibilidad de simultanearse varios medios de ejecución a la vez contra el mismo obligado y por la misma obligación, sin perjuicio de que alguno de los medios pueda estar relacionado con los otros¹⁸. En efecto, el reembolso de las costas que acarreen la ejecución subsidiaria y la multa coercitiva, así como los daños y perjuicios que pudieran surgir por su uso o por el de la compulsión sobre las personas pueden satisfacerse mediante el apremio patrimonial en el caso de que el obligado no quiera ejecutar voluntariamente.

Finalmente, en relación a los preceptos señalados en este epígrafe –arts. 96.1, 96.2, 97.1, 98.1, 99.1 y 100.1- cabe decir que el tenor de ninguno ellos se verá modificado una vez sean derogados por sus equivalentes en la LPACAP –es decir, los arts. 100.1, 100.2, 101.1, 102.1, 103.1 y 104.1-.

No ocurre lo mismo con el art. 101 LRJPAC, que prohíbe admitir a trámite interdictos contra las actuaciones de los órganos administrativos realizadas en materia

¹⁸ Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho...* cit., p. 839.

de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido. En efecto, el art. 105 LPACAP deroga este precepto y varía su tenor literal, que reza lo siguiente: «no se admitirán a trámite acciones posesorias contra las actuaciones de los órganos administrativos realizadas en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido¹⁹».

III. MEDIOS DE EJECUCIÓN FORZOSA

1. APREMIO SOBRE EL PATRIMONIO

El art. 97.1 LRJPAC dispone que «si en virtud de acto administrativo hubiera de satisfacerse cantidad líquida se seguirá el procedimiento previsto en las normas reguladoras del procedimiento recaudatorio en vía ejecutiva». Por su parte, el art. 97.2 LRJPAC establece que «en cualquier caso no podrá imponerse a los administrados una obligación pecuniaria que no estuviese establecida con arreglo a una norma de rango legal».

Una definición jurisprudencial del procedimiento de apremio se encuentra en la STSJ Islas Canarias 968/1995, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, de las Palmas), de 31 de octubre (JT 1995\1381). En ella se dice que consiste «en una serie de actos coactivos de un ente público, dirigidos contra los bienes de un deudor tributario que no hizo efectiva voluntariamente la deuda, y con el fin de satisfacer esta última en virtud de su propio derecho y autoridad».

A nivel doctrinal, SANZ LARRUGA define el apremio sobre el patrimonio como aquel medio de ejecución forzosa que persigue la ejecución de un acto administrativo que contiene la obligación de dar una cantidad líquida y que se desarrolla mediante un procedimiento administrativo²⁰.

¹⁹ En relación con los interdictos y la nueva regulación de todas las acciones posesorias a raíz de la entrada en vigor de la LPACAP, *vid.* SÁNCHEZ SÁEZ, A.J., «La ejecución forzosa del acto administrativo en el Derecho español», en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nº. 145, enero-abril 2016, p. 17.

²⁰ *Vid.* SANZ LARRUGA, F.G., *El procedimiento administrativo de apremio*, La Ley, 1^a Ed., Madrid, 1991, p. 43.

La STS Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2^a, de 24 de febrero (Ar. 1995/1032), apuntó que «el procedimiento de apremio no tiene otra finalidad que la de lograr el ingreso coactivo o forzoso de los débitos a la Hacienda Pública que no han sido solventados voluntariamente dentro de los plazos fijados y la providencia dictada al efecto».

En sintonía con todo ello, el art. 97.1 LRJPAC vincula la ejecución por apremio sobre el patrimonio a los actos por los que haya de satisfacerse cantidad líquida, esto es, una obligación de dar, la cual, según MANTECA VALDELANDE puede originarse bien de origen, bien como consecuencia de la liquidación de los costes y gastos derivados²¹.

Conviene tener claro que, como presupuesto para la validez de todo procedimiento de apremio sobre el patrimonio, el Tribunal Supremo exige la existencia de un acto declarativo previo debidamente notificado al particular, como así lo constató la STS Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 10 de noviembre (Ar. 1986/6181).

En palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA, de todos los medios de ejecución forzosa previstos en la LRJPAC, el apremio sobre el patrimonio es el más general y el de más frecuente utilización, en la medida en que los deberes administrativos se concretan usualmente, en forma directa o indirecta, en deudas pecuniarias, sirviendo como ejemplos, entre otros, los impuestos, las tasas o las multas²². Así, como ya se ha dicho, ante una deuda líquida en beneficio de la Administración, ésta puede hacerlas efectivas sobre el propio patrimonio del sujeto deudor a través del procedimiento previsto en la LGT y en el RGR.

Por si fuera poco, tal y como explica SANZ LARRUGA, el resto de los medios de ejecución forzosa recogidos en la LRJPAC pueden estar relacionados con el apremio administrativo²³:

- En el caso de la ejecución subsidiaria, porque supone, en definitiva, la conversión de la obligación que el acto impone en una deuda pecuniaria (de los

²¹ Vid. MANTECA VALDELANDE, V, «El apremio sobre el patrimonio en la práctica de la Administración Pública», en *Actualidad Administrativa*, nº 10, 2011, p. 1309.

²² Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho...* cit., pp. 833 y 834.

²³ Vid. SANZ LARRUGA, F.G., *El procedimiento...* cit., La Ley, 1^a Ed., Madrid, 1991, p. 44.

gastos originados por los posibles daños y perjuicios) que corre a cargo del obligado por el acto que se trata de ejecutar.

- La multa coercitiva constituye la imposición de una obligación pecuniaria que puede desembocar igualmente en la vía de apremio.
- Finalmente, la compulsión sobre las personas puede originar una deuda pecuniaria (de resarcimiento de los daños y perjuicios) y, como tal, susceptible de apremio administrativo, si la obligación que se trata de ejecutar es personalísima y consiste en un hacer, y no se ha realizado la prestación.

El art. 97.1 LRJPAC contiene una remisión a las normas reguladoras del procedimiento recaudatorio en vía ejecutiva para los casos en los que la Administración haya de ejecutar forzosamente un acto administrativo por el que haya de satisfacerse una cantidad líquida, es decir, a la LGT y al RGR. Por esta razón, y dado que del objeto de este Trabajo escapa el estudio de aspectos que, aun perteneciendo al ámbito de la ejecución forzosa, excedan de lo dispuesto sobre la misma en la LRJPAC, se ha desarrollado en este epígrafe una exposición básicamente descriptiva del apremio sobre el patrimonio sin entrar en especificaciones propias del procedimiento.

Cabe igualmente señalar que ninguno de los apartados que el art. 97 LRJPAC dedica al apremio sobre el patrimonio verá modificada su redacción a raíz de la entrada en vigor del art. 101 LPACAP.

2. EJECUCIÓN SUBSIDIARIA

El art. 98.1 LRJPAC dispone que habrá lugar a la ejecución subsidiaria cuando se trate de actos que por no ser personalísimos puedan ser realizados por sujeto distinto del obligado.

En términos de la STSJ País Vasco 546/2005, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2^a), de 27 de julio (RJCA 2005\1047), «la ejecución subsidiaria por parte de la Administración presupone la existencia de un acto o resolución administrativa que impone una obligación no personalísima a un administrado, actuando la Administración en defecto de la actuación material del obligado, y con cargo a éste».

La ejecución subsidiaria no impone ninguna carga nueva al destinatario del acto, razón por la cual su utilización no requiere ninguna cobertura legal específica. Basta simplemente la previsión con carácter general que el art. 98 LRJPAC contiene²⁴.

La regulación de la ejecución subsidiaria en el art. 98 LRJPAC es semejante a la que contendrá el tenor del art. 102 LPACAP una vez entré en vigor.

En los apartados siguientes se hará un análisis de los casos en que procede este medio de ejecución, así como de su procedimiento y de la determinación del importe de los gastos que acarrea su empleo.

2.1. Casos en que procede

El mencionado art. 97.1 LRJPAC circscribe el ámbito de aplicación de la ejecución subsidiaria a actos que, por no ser personalísimos, puedan ser realizados por sujetos distintos del obligado²⁵.

Al respecto, el art. 98.2 LRJPAC dispone que serán las Administraciones Públicas quienes ejecutarán el acto, por sí o a través de las personas que determinen. El hecho de que este medio de ejecución permita que el contenido del acto administrativo pueda ser realizado por un sujeto distinto del obligado evidencia la necesidad de que la capacidad del cumplimiento de dicho contenido no quede restringida únicamente a la persona del interesado. Un ejemplo se contempla en la STSJ Madrid 500/2013, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2^a), de 17 de abril (RJCA 2013\677), la cual sostiene que «cuando se incumple una orden de cese de actividad por carecer de la preceptiva licencia o por no ejercerse conforme a la licencia otorgada, la única consecuencia jurídica posible es el precinto de la actividad que constituye la ejecutividad de la citada clausura, realizado por la Administración, salvo que la orden de cese de actividad estuviere judicialmente suspendida».

Cuestión aparte es la relativa a la procedencia del empleo de la ejecución subsidiaria antes que al de los otros medios de ejecución. Al respecto, la STSJ Comunidad Valenciana 1441/2000, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección

²⁴ *Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., Curso de Derecho... cit.*, p. 835.

²⁵ En relación a los actos sobre los que procede la ejecución subsidiaria, *vid. PARADA VÁZQUEZ, Derecho Administrativo... cit.*

1^a), de 16 de octubre (JUR 2001\58957), destacó la idoneidad de la ejecución subsidiaria para la ejecución forzosa de actos administrativos que imponen una obligación de hacer al no ser una medida especialmente restrictiva de los derechos del interesado dado que únicamente implica la sustitución de la inactividad del interesado.

2.2. Procedimiento

La LRJPAC regula el procedimiento de ejecución subsidiaria en su art. 98, el cual se empleará cuando se trate de actos que por no ser personalísimos puedan ser realizados por sujeto distinto del obligado. Antes de proceder a la ejecución forzosa es necesario el requisito general de previo apercibimiento que otorgue un nuevo plazo al interesado. Tras ello, y previa audiencia al interesado se procederá a la ejecución subsidiaria directamente por la propia Administración o indirectamente a través de un tercero. Por su parte, el obligado pagará el importe de los gastos, daños y perjuicios, que se exigirá por la vía de apremio y podrá liquidarse de forma provisional y realizarse antes de la ejecución, a reserva de la liquidación definitiva.

La STSJ Madrid 10000/2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3^a), de 22 de enero (JUR 2015\78003), dispuso que «la ejecución forzosa administrativa requiere en primer lugar, la existencia de un mandato administrativo del que se desprenda una obligación para el interesado, mandato que tiene que cumplir unas mínimas formalidades que evidencien la inequivocidad de la prestación ordenada y la concesión de un plazo para llevarla a efecto con apercibimiento de ejecución subsidiaria, en segundo lugar es necesario la resistencia del administrado frente al requerimiento que se le haga para llevar a cabo la prestación, y finalmente, la Administración podrá ejecutar, por sí o a través de las personas que determine, y a costa del obligado, la parte incumplida».

Es necesaria la apertura de un plazo una vez el interesado haya sido apercibido – que es el que con carácter general se exige en todo procedimiento de ejecución forzosa-, como así lo consideró la STS Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5^a, de 6 de junio (Ar. 1997/5022).

Como ya se ha constatado, el art. 97.2 LRJPAC encarga a la Administración la ejecución subsidiaria del acto, por sí o a través de las personas que determinen, de

manera que cabe la posibilidad, de acuerdo con la LCSP, de que en la práctica la Administración contrate los servicios de un tercero, conformando una relación jurídica que deberá tratarse mediante alguna de las figuras contractuales reguladas en dicha Ley²⁶.

En los arts. 98.2 y 98.3 LRJPAC se establece que el importe de los gastos por la ejecución realizada por la Administración más el de los eventuales daños y perjuicios que puedan producirse a raíz del incumplimiento del acto administrativo originario por el administrado correrán a costa del obligado. En caso de que no quiera abonarlo se le exigirá por la vía de apremio²⁷. Para evitar esta consecuencia, al obligado incluso puede exigírsele con carácter cautelar el previo abono de las cantidades previstas a reserva de la correspondiente liquidación definitiva, en conformidad con el art. 98.4 LRJPAC.

Dado que el obligado debe pagar el importe, la jurisprudencia ha afirmado que no puede fijarse el precio de las eventuales obras de forma unilateral, sino que hay que dar audiencia al interesado y, de alguna manera, es necesario objetivar la fijación del precio. Esta doctrina se reflejó en la STS Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1^a, de 27 de septiembre (Ar. 1990/10448), que incidió en dos importantes cuestiones:

«Es necesario identificar las obras, sin que puedan luego ser ampliadas sin que en esa ampliación y en su valoración haya sido dada intervención al interesado que es quien ha de pagarlas. En la ejecución subsidiaria, como en cualquier otra forma de actuación la Administración ha de actuar con sujeción estricta a la ley y al derecho. Nunca puede la Administración actuar a *legibus soluta*».

Por otra parte, la STS Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1^a, de 18 de abril (Ar. 1989/3118), consagró un límite cuantitativo a los gastos a los que debe hacer frente el administrado: el importe de lo llevado a cabo por el ejecutor subsidiario nunca debe exceder de la obligación que pesaba sobre el obligado originario²⁸. No obstante, a veces resulta imprescindible la ejecución de estudios técnicos de preparación

²⁶ Vid. SÁNCHEZ SÁEZ, A.J., «La ejecución forzosa del acto administrativo en el Derecho español», en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nº. 145, enero-abril 2016, p. 10.

²⁷ Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho...* cit., p. 836.

²⁸ En el mismo sentido fallaría la STS Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5^a, de 19 de enero (Ar. 1991/544), la cual señalaría que «la potestad de ejecución por vía sustitutoria que reconoce a la Administración [...] encuentra también su límite en el principio de interdicción de la arbitrariedad -que es un principio constitucional: art. 9.3 de la Constitución».

o seguridad previos o de guardia y seguridad de lo realizado, cuyo coste sí se sumará legítimamente a la cuenta de los trabajos realizados por la empresa o Administración ejecutora.

Finalmente, en lo relativo a la impugnación del importe de la ejecución, conviene evocar la STS de la Sala de lo Contencioso, de 16 de mayo de 1977, en virtud de la cual tanto aquél, como cualquier otro acto de trámite del procedimiento de ejecución subsidiaria pueden ser impugnados autónomamente siempre que adolezcan de algún vicio jurídico independiente del acto administrativo que les da amparo.

3. MULTAS COERCITIVAS

Puede encontrarse una definición de multa coercitiva en la STC 239/1988, Sala 2^a, de 14 de diciembre (RTC 1988/239), llevada a cabo de la siguiente forma:

«Consiste en una medida de constreñimiento económico, adoptada previo el oportuno apercibimiento, reiterada en lapsos de tiempo y tendente a obtener la acomodación de un comportamiento obstativo del destinatario del acto a lo dispuesto en la decisión administrativa pura²⁹».

La multa coercitiva es una medida de constreñimiento económico que no se inscribe en el ámbito de la potestad sancionadora sino en el de la autotutela administrativa³⁰. En este sentido es necesario tener en cuenta la doctrina establecida por la citada STC, que aclaró la diferente naturaleza de la multa coercitiva y la sanción administrativa apuntando que en las primeras³¹:

«No se impone una obligación de pago con un fin represivo o retributivo por la realización de una conducta que se considere administrativamente ilícita, cuya

²⁹ En la misma línea, SÁNCHEZ MORÓN señala que la multa coercitiva consiste en la imposición de multas, en su caso reiteradas y periódicas, al interesado para que cumpla las obligaciones que le correspondan en virtud de un acto administrativo; *vid. Derecho Administrativo. Parte General*, Tecnos, Madrid, 10^a Ed., 2014, p. 561.

³⁰ *Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., Comentarios a la Ley... cit.*, pp. 1680 y 1681.

³¹ En el mismo sentido, entre muchas otras, la STSJ Andalucía 227/2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, de Sevilla, Sección 3^a), de 9 de marzo (JUR 2015\207614); la STSJ Andalucía 918/2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, de Sevilla, Sección 3^a), de 22 de octubre (JUR 2015\287440); o la STSJ Castilla La Mancha 1097/2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, de Albacete, Sección 2^a), de 10 de diciembre (JUR 2016\20321).

adecuada previsión normativa desde las exigencias constitucionales del Derecho a la legalidad en materia normativa pueda cuestionarse».

Lo anterior explica que la redacción del vigente art. 99.2 LRJPAC disponga que “la multa coercitiva es independiente de las sanciones que puedan imponerse con tal carácter y compatible con ellas”. En este sentido, la STC 239/1988, Sala 2^a, de 14 de diciembre (RTC 1988/239), señaló lo siguiente:

«No se inscriben, por tanto, estas multas en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, sino en el de la autotutela ejecutiva de la Administración, [...] cuya constitucionalidad ha sido expresamente reconocida por este Tribunal [...] y respecto de la que no cabe predicar el doble fundamento de la legalidad sancionadora del art. 25.1 C.E. a que se refiere la STC 101/1988, de 8 de junio, esto es: de la libertad (regla general de la licitud de lo no prohibido) y de seguridad jurídica (saber a qué atenerse), ya que, como se ha dicho, no se castiga una conducta realizada porque sea antijurídica, sino que se constríñe a la realización de una prestación o al cumplimiento de una obligación concreta previamente fijada por el acto administrativo que se trata de ejecutar, y mediando la oportuna cominación o apercibimiento».

Este razonamiento conlleva, según GONZÁLEZ PÉREZ, que no quepa invocar el principio de prohibición del *bis in ídem* para obtener en amparo la protección del TC por aplicación del art 25.1 CE³².

Las multas coercitivas se regulan en el art. 99 LRJPAC, cuyo contenido se incorpora al art. 103 LPACAP sin ningún tipo de alteración.

En los apartados que prosiguen se hará referencia a los casos en que procede este medio de ejecución y a los requisitos para su empleo.

3.1. Casos en que procede

De un modo sintético SÁNCHEZ MORÓN entiende que este medio de ejecución es propio de actos personalísimos en que no proceda o estime la

³² *Vid.* GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley...* cit., p. 1681.

Administración conveniente la compulsión sobre las personas o cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona³³.

En efecto, el art. 99.1 LRJPAC enumera una serie de actos susceptibles de ser ejecutados por la imposición de multas coercitivas, siempre que el supuesto de hecho cumpla con los requisitos recién señalados³⁴. En concreto, se hace referencia a los siguientes³⁵:

- Actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado. La STSJ Castilla y León 382/2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única, de Burgos), de 27 de julio (JUR 2012\377919), impuso multas coercitivas a una autoescuela por incumplimiento del deber de colaborar con la Administración al que estaba sujeta en virtud de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.
- Actos personalísimos en que, procediendo la compulsión, la Administración no la estimara conveniente³⁶. La STSJ Islas Baleares (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 16 de abril de 1996 (Rec. 1246/1994) (RJCA 1996/462), estimó la procedencia de unas multas coercitivas impuestas al interesado por desobedecer la orden de suspensión de unas obras para las que carecía de licencia tras haber sido advertido de que debía paralizarlas en un plazo de cuarenta y ocho horas.
- Actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona. El presupuesto es el mismo que en el caso de la ejecución subsidiaria, es decir, actos no personalísimos de hacer. Consecuentemente, la Administración podrá optar entre la ejecución subsidiaria o la multa coercitiva, o también usarlos sucesivamente, en primer lugar las multas coercitivas y luego la ejecución

³³ *Vid.* SÁNCHEZ MORÓN, M; en *Derecho Administrativo...* *cit.*, p. 561.

³⁴ En relación a los actos sobre los que procede el empleo de multas coercitivas, *vid.* SÁNCHEZ MORÓN, M (coord.) y MAURANDI GUILLÉN, N. (coord.), *Varios, Comentarios...* *cit.*

³⁵ Ante la amplitud de un catálogo como éste, GONZÁLEZ PÉREZ y GARCÍA DE ENTERRÍA coinciden en apuntar que, desde una visión global, la enumeración de actos que pueden ser ejecutados recurriendo a esta medida comprende todos los actos posibles. *Vid.* GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley...* *cit.*, pp. 1684; y GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho...* *cit.*, p. 836. A excepción de los actos de contenido económico, sobre los que procede el apremio sobre el patrimonio.

³⁶ En opinión de SÁNCHEZ SÁEZ, se entiende que por tener un contenido poco relevante o porque el empleo de la compulsión fuese claramente desproporcionado; *vid.* SÁNCHEZ SÁEZ, A.J., «La ejecución forzosa del acto administrativo en el Derecho español», en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nº. 145, enero-abril 2016, p. 12.

subsidiaria, si con ellas no se doblegó la voluntad incumplidora del particular³⁷. Un ejemplo se aprecia en la anteriormente citada STSJ La Rioja 259/2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1^a) de 13 de septiembre (RJCA 2012\882), en la que se declara la procedencia de aplicar multas coercitivas al interesado hasta que cumpla totalmente con la obligación impuesta por Ley de arrancar los viñedos, o mientras lo siga haciendo de forma incompleta.

3.2. Requisitos

Los requisitos para proceder a la imposición de multas coercitivas son la exigencia de una Ley que autorice expresamente su empleo y la aplicación del principio de razonabilidad³⁸.

A) *Exigencia de una Ley que autorice expresamente su empleo*

La multa coercitiva impone al destinatario del acto que se trata de ejecutar una nueva obligación, diferente a la contenida en el referido acto. Por ello, el primer inciso del art. 99.1 LRJPAC establece como requisito de aplicación de este medio de ejecución forzosa que una Ley la autorice expresamente, en la forma y cuantía que dicha Ley determine.

En este aspecto, cabe volver a traer a colación la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5^a, de 26 junio (Ar. 1998/4562), la cual advirtió un vicio procedural que supuso, con base en el art. 63 LRJPAC, la anulabilidad de unas multas coercitivas impuestas en la resolución del Delegado de Urbanismo del Ayuntamiento de Palencia. En ellas se acordaba su imposición a una sociedad mercantil por realizar unas obras sin la pertinente licencia, argumentándose que tal decisión se llevó a cabo sin contar con la autorización legal que el art. 99.1 LRJPAC preceptúa para el uso de este medio de ejecución. Al respecto, señaló lo siguiente:

³⁷ GÓNZÁLEZ PÉREZ critica este supuesto, dado que si dichos actos son susceptibles de ser ejecutados por un tercero, lo lógico habría sido remitir ese supuesto a la ejecución subsidiaria, *vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., Comentarios a la Ley... cit.*, p. 1684. Esta opinión es compartida con GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *vid. Curso de Derecho... cit.*, p. 836.

³⁸ Sobre los requisitos del procedimiento de ejecución mediante multas coercitivas, *vid. GARRIDO FALLA, F. y FERNÁNDEZ PASTRANA, J.M., Régimen jurídico... cit.*

«La expresión “cuando así lo autoricen las leyes” debe entenderse referida a leyes en sentido formal, visto que con la multa coercitiva se impone al administrado una obligación nueva y distinta de aquella de cuya ejecución se trata y que afecta al patrimonio de los particulares. Pues bien, en materia de urbanismo no existe precepto con rango de Ley que permita a la Administración imponer multas coercitivas, y los preceptos citados por el Ayuntamiento apelante [...] no sirven de ninguna manera a los fines pretendidos. De suerte que las multas coercitivas impuestas por el Ayuntamiento de Palencia deben ser anuladas, tal como hizo la sentencia recurrida»³⁹.

Con carácter general, el uso de multas coercitivas no puede ser autorizado mediante un reglamento, tal y como dejaron claro las STSJ Madrid 674/2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2^a), de 28 de mayo (RJCA 2003\683) y la STSJ País Vasco 797/2002 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única), de 16 de septiembre (JUR 2003\5746).

Por su parte, en el plano doctrinal no existe unanimidad respecto a esta cuestión. GÓNZALEZ PÉREZ es partidario de esta opinión, al entender que el hecho de que la multa coercitiva imponga una obligación distinta de la que contiene el acto de cuya ejecución se trata es la razón por la cual debe existir una Ley formal de carácter sectorial que expresamente la habilite⁴⁰. Por el contrario, SÁNCHEZ SÁEZ no comparte esta postura, argumentando que también es posible su autorización por medio de un RDL al existir una delegación legislativa previa, como es el caso del RDL 1/2001, del 20 de julio, de Aguas⁴¹.

Dejando atrás lo anterior, SÁNCHEZ SÁEZ señala los siguientes elementos que ha de contener la autorización por Ley que habilite al uso de multas coercitivas⁴²:

- Supuestos en los que procede.
- Órgano competente para imponerlas.

³⁹ la STSJ Madrid 400/1998 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2^a), de 21 de mayo (RJCA 1998\1783); o la STSJ Castilla y León 395/2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única), de Burgos, de 18 de diciembre (RJCA 2001\211).

⁴⁰ Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley...* cit., pp. 1684 y 1685.

⁴¹ Vid. SÁNCHEZ SÁEZ, A.J., «La ejecución forzosa del acto administrativo en el Derecho Español», en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nº. 145, enero-abril 2016, p. 12.

⁴² Vid. SÁNCHEZ SÁEZ, A.J., «La ejecución forzosa del acto administrativo en el Derecho Español», en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nº. 145, enero-abril 2016, pp. 12 y 13.

- Tiempo que ha de transcurrir para imponerlas, si bien, este requisito apenas se aprecia en la casuística legislativa sectorial existente hasta la fecha.
- Cuantía máxima posible de la multa.
- Condicionamientos a los que debe someterse la discrecionalidad de la Administración que ejerce esta potestad: normalmente se exige proporcionalidad de la multa con obligación principal a cumplir por el administrado.
- El apercibimiento previo es imprescindible, con indicación del plazo para cumplir la obligación, la cual, como ulteriormente se expondrá, ha de estar suficientemente delimitada.

Finalmente, cabe decir que en más de una ocasión la jurisprudencia ha declarado contrario a Derecho el importe de una multa coercitiva al haber sido impuesto ignorando lo que la Ley que autorizaba el uso de este medio disponía sobre él. Así, la STSJ La Rioja 259/2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1^a), de 13 de septiembre (RJCA 2012\882), rebajó el importe de una multa coercitiva de 40.800 euros a 12.200 euros impuesta al recurrente en tanto que era esa cantidad la que procedía en virtud lo dispuesto en la Ley que autorizaba el uso de aquélla.

B) La aplicación del principio de razonabilidad en su ejercicio

El art. 99.1 LRJPAC habla de “imponer multas coercitivas, reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado”. La condición que en este inciso se encumbra no es sino una plasmación de lo que GONZÁLEZ PÉREZ aboga por denominar “principio de la razonabilidad”, en cuya virtud, si bien se autoriza la reiteración de una multa coercitiva, ello ha de tener lugar en lapsos de tiempo razonablemente extensos a fin de que el destinatario de la misma tenga tiempo para cumplir el contenido del acto cuya ejecución se le impone⁴³.

Precisamente por esa falta de razonabilidad, la STS Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de abril (Ar. 2387/1982), anuló la imposición de unas multas coercitivas impuestas diariamente al constructor de un poblado de Valencia en un solar de su propiedad por lo siguiente:

⁴³ Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GÓNZALEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Civitas, 2^a Ed., Madrid, 1999, p. 2191.

«En congruencia con su finalidad, las multas coercitivas pueden ser reiteradas pero por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado, es decir adecuados o proporcionados para que en el interín quepa al sancionado realizarlo, condición que de modo patente no tiene la multa diaria».

Por otro lado, es necesario plantearse la adecuabilidad de la elección de las multas coercitivas como medio de ejecución forzosa, dado que la Administración, tal y como considera SÁNCHEZ SÁEZ, puede pecar tanto por exceso –en casos en que se elija como medio de ejecución frente a la ejecución subsidiaria- como por defecto –cuando se escoge frente a la compulsión sobre las personas⁴⁴. Tras la elección se hace preciso cuantificar las multas conforme al principio de razonabilidad, lo que conlleva el ejercicio de cierta discrecionalidad, aunque limitada por el valor económico de aquello a lo que estaba obligado el administrado y por la horquilla económica que puede imponer la Ley habilitante. Esa misma discrecionalidad existe en relación con la determinación de la periodicidad de las multas, que puede encontrar límites, igualmente, en la Ley habilitante.

En lo relativo a la razonabilidad de la cuantía de las multas coercitivas, la STS Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 10 de julio (Ar. 1984/5577) disminuyó el importe de una multa coercitiva impuesta a varias promotoras que habían construido inmuebles acogidos a la protección oficial, incurriendo en alteraciones del proyecto inicialmente aprobado y en diversas deficiencias de construcción. Al respecto, señaló lo siguiente:

«Restablecer el principio de proporcionalidad entre la entidad del hecho causante de la multa y la cuantía de ésta; principio a tener en cuenta en toda actuación administrativa, pero, sobre todo, en esta materia, en la que el finalismo del acto no puede quedar desvinculado en ningún momento de su causa y de los presupuestos de hecho que lo determinan».

En otro orden, corresponde señalar que la jurisprudencia exige que la obligación cuyo incumplimiento justifica el empleo de la multa coercitiva aparezca determinada. Práctica que ha confeccionado a raíz de sentencias como la STS Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4^a, de 3 de diciembre de 1997 (Ar. 1997/8828), la que advirtió

⁴⁴ Vid. SÁNCHEZ SÁEZ, A.J., «La ejecución forzosa del acto administrativo en el Derecho español», en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nº. 145, enero-abril 2016, p. 13.

en el acto impugnado –un apercibimiento de imposición de multa coercitiva- una trascendente indeterminación a causa de la imprecisión de los términos empleados, que daba pie a una indefinición absoluta. Ante esta situación, el pronunciamiento del Tribunal fue el siguiente:

«Sin dudar de la competencia para poder imponer multas coercitivas debe anularse el pronunciamiento referido por falta de la debida claridad y precisión en el apercibimiento efectuado».

Por su parte, los Tribunales se han mostrado favorables a la posibilidad de impugnar el importe de las multas coercitivas de forma autónoma. En este sentido, la STSJ Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2^a, de Sevilla), de 28 de octubre (Rec. 444/2010) (JUR 2011\71016) expresó lo siguiente:

«Las multas coercitivas, como la que nos ocupa, ordenadas a compelir al obligado a ello a la demolición de lo indebidamente ejecutado, son susceptibles de impugnación autónoma y separada respecto a la de la Resolución administrativa en la que se imponía tal obligación».

Finalmente, en lo referente a la posibilidad de impugnar una concreta multa coercitiva, debe evocarse el pronunciamiento de la STSJ Cantabria 12/2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1^a), de 10 de enero (RJCA 2012\857):

«Las sucesivas multas coercitivas, si bien tienen un origen común que es la resolución que las impone y a cuyo contenido han de atenerse, tienen sustantividad y fundamentación de exigibilidad propia e independiente las unas de las otras, de tal manera que cada una de ellas será exigible cuando concurran los requisitos establecidos en la resolución que la acuerda imponer, sin que dependan del hecho de haber sido recurrida una multa anterior».

4. COMPULSIÓN SOBRE LAS PERSONAS

El art. 100.1 LRJPAC dispone que los actos administrativos que impongan una obligación personalísima de no hacer o soportar podrán ser ejecutados por compulsión directa sobre las personas en los casos en que la Ley expresamente lo autorice, y dentro

siempre del respeto debido a su dignidad y a los derechos reconocidos en la Constitución.

Consecuentemente, en palabras de BERMEJO VERA, la compulsión sobre las personas, o coacción física para que alguien realice lo que no quiere, o no haga lo que desea, constituye el modo más gravoso, e inevitable en ciertas ocasiones, de ejecutar la voluntad de las Administraciones Públicas⁴⁵. En línea con este planteamiento, GONZÁLEZ PÉREZ apunta que sus características particulares le llevan a ser el medio extremo de ejecución material que poseen las Administraciones Públicas para hacer efectivo el cumplimiento del contenido de sus actos así como a ser considerado como un medio de ejecución de último grado⁴⁶.

En este sentido, SÁNCHEZ SÁEZ evidencia el carácter vicarial de este medio de ejecución forzosa, que sólo se emplea en última instancia, cuando la Administración considera que el uso de multas coercitivas no resultaría fructífero o cuando, empleadas éstas, el administrado sigue negándose a soportar una actuación urgente⁴⁷.

En los siguientes apartados se abordarán los casos en que procede la compulsión sobre las personas, los requisitos necesarios para su procedencia y se hará especial referencia al caso particular el desahucio administrativo.

El art. 100 LRJPAC, que regula este medio de ejecución, será derogado por el art. 104 LPACAP, que no obstante conservará idéntica su redacción.

4.1. Casos en que procede

El art. 100.1 LRJPAC ha reservado esta forma coactiva solamente para los casos de obligaciones personalísimas de «no hacer» o «de soportar»⁴⁸.

Por su parte, tal y como establece el art. 100.2 LRJPAC, también es posible ejecutar forzosamente una obligación de hacer con carácter personalísimo, pero su eficacia es, en opinión de GARCÍA DE ENTERRÍA, muy limitada y de ahí que el

⁴⁵ Vid. BERMEJO VERA, J., *Derecho Administrativo Básico. Parte General. Volumen I*, Civitas, 12^a Ed., Pamplona, 2016, p. 333

⁴⁶ Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley...* cit., pp. 1695 y 1696.

⁴⁷ Vid. SÁNCHEZ SÁEZ, A.J., «La ejecución forzosa del acto administrativo en el Derecho español», en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nº. 145, enero-abril 2016, p. 13.

⁴⁸ Vid. BERMEJO VERA, J., *Derecho Administrativo Básico...* cit., p. 333.

precepto, ante la imposibilidad de cumplimiento *in natura* convierta la prestación debida en una deuda pecuniaria y establezca que, si el administrado no realizase la prestación a la que estaba obligado «deberá resarcir los daños y perjuicios, a cuya liquidación y cobro se procederá en vía administrativa»⁴⁹.

4.2. Requisitos

El art. 100.1 LRJPAC condiciona el uso de la compulsión sobre las personas a un doble condicionamiento formal.

En primer lugar, establece una reserva de Ley que conlleva que exclusivamente una norma de este rango puede habilitar expresamente a la Administración para la utilización en un determinado tipo de actuaciones⁵⁰.

Y en segundo lugar, el precepto garantiza que la utilización de la compulsión sobre las ha de tener lugar siempre con el respeto debido a la dignidad de la persona y a los derechos que la CE reconoce.

A estos efectos, la STSJ País Vasco 362/2009 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3^a), de 11 de mayo (JUR 2009\345489), falló en favor de la Administración al estimar conforme a Derecho la compulsión de unos miembros de la Ertzaintza sobre la recurrente, quien, tras ocupar sin autorización la sede del Ayuntamiento de Bilbao con la finalidad de coaccionar a los representantes municipales, no atendió a la advertencia de desalojo de los agentes, por lo que su acción fue decisiva y determinante en la producción del daño.

4.3. El caso particular del desahucio administrativo

Como afirma GARCÍA DE ENTERRÍA, el desahucio administrativo no constituye un medio autónomo de ejecución forzosa, previsto y regulado con carácter

⁴⁹ *Vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho...* cit., p. 838.

⁵⁰ Sirven como ejemplo las medidas contempladas en los arts. 16 a 20 de la LO 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

general, sino una forma específica de compulsión sobre las personas⁵¹. Por su parte, GONZÁLEZ PÉREZ lo describe como un desalojo o lanzamiento por los agentes de la Administración de quienes ocupan bienes de dominio público, bienes comunales, bienes adquiridos por la Administración mediante expropiación forzosa, bienes patrimoniales que van a destinarse a fines relacionados con obras o servicios públicos, fincas de las Corporaciones locales con ocasión de la extinción de los contratos de arrendamientos u otros derechos personales constituidos a favor de su personal por relación de los servicios que presten, y viviendas de protección oficial⁵².

A pesar de que el objeto de este Trabajo se ciñe al régimen legal de la ejecución forzosa contenida en la LRJPAC y que ésta no contenga una regulación del procedimiento de desahucio administrativo, conviene señalar que de ello se encarga, con carácter básico para todas las Administraciones Públicas, el art. 58 LPAP, cuyo tenor señala que «las Administraciones públicas podrán recuperar en vía administrativa la posesión de sus bienes demaniales cuando decaigan o desaparezcan el título, las condiciones o las circunstancias que legitimaban su ocupación por terceros».

La Administración General del Estado cuenta con regulaciones específicas en determinados sectores⁵³.

En el caso de las Comunidades Autónomas, cabe señalar que casi todas han promulgado normas que regulan su patrimonio, a las que habrá que recurrir siempre y cuando no vulneren las normas básicas o las de aplicación general establecidas en la LPAP.

Por su parte, la Administración Local cuenta con una regulación general en los arts. 120 a 135 RBEL, en relación con su art. 93, algo lógico si se tiene en cuenta que algunos de los supuestos señalados anteriormente son exclusivos de este ámbito administrativo, como así lo señaló la STS Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7^a, de 24 de abril (Ar. 2001/2862), la cual apreció que la ocupación por el

⁵¹ Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho...* cit., p. 838.

⁵² Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley...* cit., pp. 1701 y 1702.

⁵³ Como ejemplo, en lo relativo al dominio público marítimo terrestre, véase el art. 108 LC: «El desahucio administrativo de quienes ocupen de forma indebida y sin título bastante bienes del dominio público marítimo-terrestre se decretará por el órgano competente, previo requerimiento al usurpador para que cese en su actuación, con un plazo de ocho días para que pueda presentar alegaciones, y en caso de resistencia activa o pasiva a dicho requerimiento. Los gastos que se causen serán a cuenta de los desahuciados».

interesado de una vivienda propiedad del Ayuntamiento suponía una cuestión administrativa y no civil, y que por ello procedía el desahucio administrativo de bienes patrimoniales.

IV. CONCLUSIONES

1. La LRJPAC permite a la Administración Pública la ejecución forzosa de los actos dictados por ella misma con la finalidad de trasladar a la realidad fáctica las declaraciones contenidas en ellos, caso de que los interesados no cumplan voluntariamente. Este privilegio no es inconstitucional según la jurisprudencia del TC.
2. Para ejecutar forzosamente un acto administrativo se requiere el cumplimiento de los requisitos generales previstos en la LRJPAC: en primer lugar, la existencia de un acto administrativo previo susceptible de ser ejecutado; en segundo lugar, la existencia de un apercibimiento previo al obligado así como la apertura de un nuevo plazo para que el obligado pueda dar cumplimiento a la obligación de modo voluntario o, por el contrario, pueda constatarse su resistencia a ejecutarlo; y, en tercer lugar, la existencia de un título de la ejecución que identifica el acto no cumplido y que demuestra que, tras haber sido apercibido y habiendo transcurrido el plazo concedido para que cumpliera, el interesado continua sin hacerlo. La jurisprudencia de los Tribunales ha exigido el cumplimiento de todos ellos.
3. El art. 18.2 CE consagra el derecho a la inviolabilidad del domicilio. La jurisprudencia del TC ha exigido a la Administración la oportuna autorización judicial como requisito especial para los casos en que la ejecución forzosa de un acto administrativo conlleve la entrada en el domicilio del interesado.
4. Para ejecutar forzosamente un acto es necesario el procedimiento previsto en la LRJPAC que resulte adecuado. La Administración no puede escoger discrecionalmente el empleo de un medio de ejecución forzosa para dar cumplimiento a un acto administrativo. Debe elegirse el procedimiento adecuado atendiendo al tipo de obligación que se pretende ejecutar en la medida en que la LRJPAC vincula el uso de cada medio a la naturaleza propia de la obligación. En los casos en que una misma obligación pueda ser satisfecha por más de un medio de ejecución, la elección del más adecuado ha de desarrollarse evocando

a los principios de proporcionalidad y de *favor libertatis*, en cuya virtud habrá de exigirse el menos restrictivo de la libertad individual.

5. No serán admitidos los interdictos –entiéndase acciones posesorias- las actuaciones de la Administración realizadas en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido.
6. Los medios de ejecución previstos en la LRJPAC son el apremio sobre el patrimonio, la ejecución subsidiaria, la multa coercitiva y la compulsión sobre las personas. Son aplicables en los casos previstos en la LRJPAC.
7. El apremio sobre el patrimonio es el medio de ejecución a través del cual se pretenden satisfacer cantidades líquidas, el cual se articula a través de un procedimiento administrativo cuya regulación se haya remitida por la LRJPAC a la legislación tributaria.
8. La ejecución subsidiaria procede para dar cumplimiento a actos que, por su carácter no personalísimo, pueden ser realizados por sujetos distintos del obligado. Las actuaciones que conlleva el uso de este medio de ejecución pueden ser desarrolladas por la Administración o por un tercero, y el importe de las mismas ha de ser sufragado por el obligado. El procedimiento de ejecución subsidiaria no crea carga alguna al destinatario del acto y por ello no se exige requisito específico alguno más allá de los generales. La jurisprudencia ha recordado a la Administración la imposibilidad de fijar el importe atendiendo a criterios arbitrarios, motivo por el que debe objetivarse y dar audiencia al interesado.
9. El empleo de multas coercitivas está habilitado para determinados actos: actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado; actos en que, procediendo la compulsión, la Administración no la estimara conveniente; y actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona. Por otro lado, la naturaleza de la multa coercitiva no se enmarca en el ámbito de la potestad sancionadora sino en el de la autotutela administrativa. La LRJPAC exige unos requisitos para el uso de este medio de ejecución: que una

Ley autorice expresamente su uso y que se emplee de una forma razonable, atendiendo tanto al lapso de tiempo entre las distintas multas como a la cuantía de las mismas. La jurisprudencia ha exigido el cumplimiento de estos requisitos.

- 10.** La compulsión sobre las personas es el medio de ejecución más gravoso, el cual se emplea para dar cumplimiento a obligaciones personalísimas de no hacer o de soportar y, con carácter más restringido, a obligaciones personalísimas de hacer. Su empleo debe estar autorizado exclusivamente por una Ley y garantizar en todo caso el respeto debido a la dignidad de la persona y los derechos reconocidos por la CE. Una modalidad especial de compulsión sobre las personas es el desahucio administrativo cuya regulación no se haya contemplada en la LRJPAC. El cumplimiento de las condiciones previstas en la LRJPAC ha sido exigido por la jurisprudencia.

- 11.** La regulación de la ejecución forzosa contenida en la LRJPAC va a ser derogada por la LPACAP. Concluyo que esta última norma no suscita grandes novedades en lo sustancial más allá de simples modificaciones terminológica.

V. BIBLIOGRAFÍA

- BARCELONA LLOP, J., *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*, Universidad de Cantabria, Santander, 1995.
- BERMEJO VERA, J., *Derecho Administrativo Básico. Parte General. Volumen I*, Civitas, 12^a Ed., Pamplona, 2016.
- BOCALEGRA SIERRA, R., *Lecciones sobre el acto administrativo*, Civitas, 3^a Ed., Madrid, 2006.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo. Vol. I*, Civitas, 17^a Ed., Pamplona, 2015.
- GARRIDO FALLA, F. y FERNÁNDEZ PASTRANA, J.M., *Régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas (Un estudio de la Ley 30/1992)*, Civitas, 3^a Ed., Madrid, 2000.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Sistema Jurídico de las Administraciones Públicas*, Civitas, 1^a Ed., Madrid, 2009.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GÓNZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Civitas, 2^a Ed., Madrid, 1999.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GÓNZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Civitas, 5^a Ed., Madrid, 2012.
- MANTECA VALDELANDE, V, «El apremio sobre el patrimonio en la práctica de la Administración Pública», en *Actualidad Administrativa*, nº 10, 2011, pp. 1309 a 1318.
- PARADA VÁZQUEZ, R, *Derecho Administrativo II*, Open, 22^a Ed., Madrid, 2015.

- SÁNCHEZ MORÓN, M, *Derecho Administrativo. Parte General*, Tecnos, Madrid, 10^a Ed., 2014.
- SÁNCHEZ MORÓN, M (coord.) y MAURANDI GUILLÉN, N. (coord.), Varios, *Comentarios a la Ley 30/92*, Lex Nova, 1^a Ed., Valladolid, 2013.
- SÁNCHEZ SÁEZ, A.J., La ejecución forzosa del acto administrativo en el Derecho español, en «*Boletín Mexicano de Derecho Comparado*», nº. 145, enero-abril 2016.
- SANZ LARRUGA, F.G., *El procedimiento administrativo de apremio*, La Ley, 1^a Ed., Madrid, 1991.

