

Para defender su propia competencia la Junta de Galicia sostiene lo siguiente:

a) El Real Decreto 3350/1983 versa sobre la materia de «vivienda» que la Constitución permite que asuman las Comunidades Autónomas con carácter exclusivo (art. 148.1.3) y que en tal concepto ha sido asumida por Galicia, como se desprende del art. 27.3 de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, Estatuto de Autonomía para Galicia (en adelante, EAG). Esta atribución exclusiva implica la absoluta falta de capacidad del Estado para inmiscuirse en la materia, no ya en su regulación, sino también en su ejecución, concepto en el que hay que incluir el fomento, la promoción de ciertas actividades que se ejercitan en el Real Decreto 3350/1983.

b) El Estado no puede intervenir en la materia ni siquiera alegando la existencia de un interés general que, si se aprecia, debería ser defendido mediante leyes armonizadoras (art. 150.3 C.E.).

c) Por último, no es obstáculo al pleno ejercicio de las competencias comunitarias el que no hayan sido transferidos los correspondientes servicios en el momento de planteamiento de la presente cuestión, y ello, básicamente, por dos razones: la noción de «vivienda» es inescindible y, habiendo sido transferidas competencias en materia de vivienda rural (Real Decreto 2498/1983, de 20 de julio), deben entender también transferidas las competencias en relación con otro tipo de viviendas, pues presentan problemas similares; además, la disposición transitoria cuarta EAG establece un plazo máximo para proceder al traspaso de funciones, transcurrido el cual, al par que desaparece toda competencia del Estado sobre la materia que no se transfirió, se produce la asunción de la misma por la Comunidad.

2. El planteamiento y la pretensión de la Junta de Galicia sobrepasa con mucho el objeto específico sobre el que el conflicto se plantea -un determinado Real Decreto que regula condiciones generales de contratación relativas a determinados convenios con sociedades estatales-, e intenta centrarse sobre los problemas generales de la competencia en materia de vivienda y de los efectos del retraso por el Estado del traspaso a la Comunidad Autónoma Gallega de los servicios correspondientes. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, conforme al art. 63.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el órgano ejecutivo superior de una Comunidad Autónoma podrá plantear el conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional, agotado el trámite del requerimiento formal, cuando considere que una disposición reglamentaria o un acto administrativo emanado por el Gobierno del Estado «no respeta el orden de competencias establecido» en el bloque de la constitucionalidad y «siempre que afecte a su propio ámbito» de autonomía.

Por consiguiente, es menester que la disposición presuntamente invasora o lesiva de las competencias autonómicas (el Real Decreto 3350/1983, en este caso), transgreda el orden constitucional de competencias y, a la par, que afecte al ámbito de autonomía de la Comunidad promotora del conflicto. El conflicto es, en consecuencia, un cauce reparador, sin que pueda utilizarse con funciones meramente preventivas ante posibles sospechas de actuaciones viciadas de incompetencia. Por ello, este Tribunal ha exigido la existencia de un efectivo y real despojo de la competencia por el ente territorial invasor que genere una correlativa *vindicatio potestatis* por el ente invadido que se ve despojado de su competencia, sin admitir planteamientos meramente preventivos o cautelares o virtuales o hipotéticos (SSTC 67/1983, de 22 de julio, y 95/1984, de 18 de octubre).

Ciertamente la naturaleza del conflicto de competencias le concede también una dimensión abstracta de control que va más allá de la norma concreta impugnada y la eventual declaración de nulidad de la misma, lo que se pone de manifiesto cuando el Tribunal Constitucional, de acuerdo con el art. 76 de su Ley Orgánica, pronuncia una declaración general respecto de la titularidad de la competencia controvertida, declaración que fija e interpreta el orden de distribución competencial. Sin embargo, tal declaración se encuentra en una síntesis inescindible con el objeto inmediato del conflicto que no es sino el examen, y en su caso anulación, de la disposición viciada de incompetencia y generadora de la lesión constitucional. Pero lo que no puede tratar de obtenerse

de forma directa es esa declaración de carácter general cuando no exista en realidad esa concreta *vindicatio potestatis*, y no se pretenda ejercer de forma directa e inmediata la competencia que ha sido ejercida por el Estado.

3. Aplicando estos principios a la presente controversia, resulta evidente que la pretensión de la Junta de Galicia no se refiere propiamente a reclamar la competencia para regular las condiciones generales de los convenios del IPPV con sus sociedades estatales, sino más bien para sostener que las competencias de promoción de viviendas que lleva a cabo el IPPV le corresponden dentro del territorio de Galicia, negando competencia al ente estatal al respecto. El Real Decreto objeto del conflicto se limita a regular la organización y el funcionamiento de unos servicios estatales y carece de virtualidad para producir por sí mismo invasión de competencia o despojo alguno, pues se trata de una norma con eficacia interna al aparato estatal. Sólo actuaciones concretas del IPPV dictadas en aplicación de esa normativa podrían, en su caso, ser constitutivas de una lesión competencial real y efectiva, pero esta eventualidad no ha sido denunciada como objeto del presente conflicto.

La inexistencia de una lesión real y efectiva de la competencia autonómica (como requisito para que el Tribunal entre en el fondo del asunto) parece manifiesta, no sólo porque no se impugnan actuaciones concretas del IPPV con sociedades estatales encargadas de la construcción de viviendas en Galicia, sino, además, porque de forma sobrevenida al planteamiento del conflicto (el 25 de mayo de 1984) se aprobó finalmente el Real Decreto 1926/1985, de 11 de septiembre, por el que se transfirieron a Galicia las funciones y servicios en materia de vivienda, incluida la promoción pública de viviendas que hasta entonces realizaba el IPPV, tras prestarse por la Junta de Galicia, el 4 de julio de 1985, conformidad al Acuerdo de la Comisión de Transferencias de 28 de diciembre de 1983.

En definitiva, no sólo no ha llegado a producirse, por la simple emanación del Real Decreto impugnado, una lesión real y efectiva de las competencias autonómicas para la promoción de viviendas de protección oficial (lo que impide entender que exista una controversia constitucional generadora de conflicto), sino que, además, la aparición sobrevenida al planteamiento del conflicto del Real Decreto 1926/1985 de traspaso en este sector de materias habría hecho desaparecer el objeto real de la pretensión de la Comunidad Autónoma.

El fallo debe ser desestimatorio de las pretensiones de la recurrente sobre la nulidad del antes citado Real Decreto por inexistencia de despojo competencial o de lesión concreta, pues en ningún caso la Junta de Galicia podría tener competencia para dictar reglas relativas a las condiciones internas de contratación entre entes estatales, al margen de cuál fuera en cada caso el ámbito territorial de actuaciones de esos servicios estatales, sobre lo que el Real Decreto impugnado nada determinaba. No cabe, en consecuencia, entrar en el examen de las otras peticiones formuladas en la demanda, por ser todas ellas improcedentes, en relación con el objeto específico del presente conflicto. Tampoco es procedente pronunciar una declaración general sobre la titularidad de la competencia de la Junta de Galicia para la promoción de vivienda, que es, por otra parte, evidente, y no controvertida por la representación del Estado.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Que la titularidad de la competencia para dictar el Real Decreto 3350/1983, de 21 de diciembre, correspondía al Estado.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a veintiocho de octubre de mil novecientos ochenta y siete.-Firmado: Francisco Tomás y Valiente.-Gloria Begué Cantón.-Ángel Latorre Segura.-Francisco Rubio Llorente.-Luis Díez-Picazo y Ponce de León.-Antonio Truyol Serra.-Fernando García-Mon y González-Regueral.-Carlos de la Vega Benayas.-Eugenio Díaz Eimil.-Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer.-Jesus Leguina Villa.-Luis López Guerra.-Rubricado.

26147 Sala Segunda. Recurso de amparo número 666/1986. Sentencia número 167/1987, de 28 de octubre.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Gloria Begué Cantón, Presidenta; don Ángel Latorre Segura, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 666/1986, promovido por don Julián Moreno Sandoval, representado por el Procurador de los Tribunales don Juan Luis Pérez-Mulet y Suárez y asistido del

Letrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, contra el Auto de la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid, de fecha 19 de mayo de 1986, que desestima recurso de súplica y confirma providencia de 14 de junio de 1985, dictada en relación con solicitud sobre ejecución de Sentencia de 20 de marzo de 1984. Han comparecido en el presente recurso el Ministerio Fiscal y el Letrado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Jesús Leguina Villa, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. Don Juan Luis Pérez-Mulet y Suárez, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don Julián Moreno Sandoval, por medio de escrito presentado el 18 de junio de 1986, promovió recurso de amparo contra Auto de la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid, de 19 de mayo de 1986, desestimatorio de recurso de súplica interpuesto contra providencia de la misma Sala, de 14 de junio de 1985, que en orden a la ejecución de la Sentencia de 20 de marzo de 1984, dictada en el proceso contencioso-administrativo 39/80, atendida la constancia de la reposición en el cargo de Jefe de la Oficina de Turismo en San Francisco (USA) del recurrente, declaró no haber lugar a ningún otro pronunciamiento.

2. La demanda señala los siguientes fundamentos de hecho:

A) La Sentencia de la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid núm. 185, de 20 de marzo de 1984, estimó parcialmente el recurso interpuesto por don Julián Moreno Sandoval, funcionario del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, contra Resolución de la Secretaría de Estado de Turismo, de 21 de junio de 1979, y contra los actos de nombramiento recaídos en los concursos de traslado convocados en fechas anteriores y posteriores a la citada Resolución. La citada Sentencia declaró nulos los correspondientes actos administrativos por ser contrarios al ordenamiento jurídico, reconoció al recurrente el derecho a optar sin restricción alguna a uno de los puestos de trabajo sujetos a discusión y por el orden que figuraba en los escritos de interposición de los recursos de reposición, adjudicación que había de efectuarse, si objetivamente le correspondiera, con arreglo a las normas de los concursos. Entre dichos puestos de trabajo figuraba el de Jefe de la Oficina Nacional Española de Turismo en San Francisco (USA), por el que optó el recurrente haciendo uso del derecho reconocido en la Sentencia.

B) Acordado el cumplimiento de la mencionada Sentencia en sus propios términos por Resolución del Secretario general de Turismo, de 15 de junio de 1984, con fecha 22 de marzo del año siguiente fue nombrado el promovente del amparo, don Julián Moreno Sandoval, Jefe de la Oficina Nacional Española de Turismo (ONET) en San Francisco. Sin embargo, mediante la creación de un Comisionado de Turismo para el oeste y sur de los Estados Unidos, primero, se retiraron al recurrente todas las facultades, retribuciones y compensaciones propias del cargo, y después, por Orden Ministerial de 11 de noviembre de 1985, se procedió al cierre de la ONET de San Francisco, con el cese del señor Moreno Sandoval que es adscrito a los Servicios Centrales en Madrid del Instituto para la Promoción del Turismo.

C) El retraso que inicialmente se produjo en el cumplimiento del fallo de la Sentencia y, más tarde, las alteraciones de lo resuelto por ella determinaron diversas peticiones de ejecución dirigidas a la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid, con un recurso de súplica final, que es definitivamente desestimado por el Auto de 19 de mayo de 1986, por entender que la parte dispositiva de la Sentencia había quedado cumplida con el nombramiento del señor Moreno Sandoval como Jefe de la Oficina Española de Turismo en San Francisco (USA), cuestión única que se debatía en el procedimiento.

3. La demanda de amparo invoca la vulneración del art. 24.1 de la Constitución al no haber obtenido la tutela judicial efectiva en la ejecución de la referida Sentencia. En tal sentido, después de argumentar que las Sentencias deben llevarse a puro y debido efecto y citar doctrina de este Tribunal, contenida en las SSTC 32/1982, de 7 de junio; 6/1981, de 14 de julio, y 109/1984, de 26 de noviembre, según la cual forma parte del derecho fundamental la ejecución de las Sentencias, que corresponde llevar a cabo a los titulares de la potestad jurisdiccional (art. 117.3), adoptando de oficio o a instancia de parte las medidas oportunas al respecto, sin olvidar que el retraso excesivo o irrazonable lesiona el mismo derecho, pone de manifiesto que en el supuesto objeto del amparo promovido, sin haberse aplicado la previsión contenida en el art. 105 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, y con clara voluntad de dejar sin contenido el fallo de la Sentencia, se retrasó durante un año el nombramiento del recurrente como Jefe de la ONET de San Francisco, se creó un Comisionado de Turismo para el Oeste y Sur de Estados Unidos que supuso el despojo de derechos, potestades, atribuciones,

honorarios y compensaciones inherentes al cargo, y, por fin, el 11 de noviembre se procedió al cierre de la Oficina. Y, a pesar de conocer el órgano jurisdiccional las indicadas circunstancias, en el Auto impugnado de 19 de mayo de 1986 se da por cumplida la Sentencia, entendiéndose que «si al margen o paralelamente a ese nombramiento (del Sr. Moreno Sandoval como Jefe de la Oficina Española de Turismo de San Francisco) se han efectuado otros a favor de terceras personas, si se han ocupado o no pisos alquilados, o si se ha poseído o desposeído al recurrente de los atributos o retribuciones que cree le pertenecen, son cuestiones nuevas, no debatidas en el recurso al que puso fin la Sentencia que ahora se pretende ampliar, ni por tanto cuestionadas ante la Administración, por lo que en su caso tienen que ser objeto de nuevo procedimiento, si la parte lo cree conveniente a sus intereses»; de manera que con ello se ha producido sólo una ejecución aparente y un desamparo real y auténtico al inejecutarse la Sentencia, subrayándose a los efectos del posible fallo de la Sentencia de este Tribunal que en la Sentencia de la Audiencia «se establecía una lista de puestos de trabajo», con lo que se flexibiliza y hace fácil el cumplimiento de la Sentencia. A los mismos fines cita el art. 118 de la Constitución, sobre la obligación de dicho cumplimiento y se recuerda que los arts. 107, 109 y 110 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa señalan responsabilidades civiles y penales que no se han exigido.

En consecuencia, el contenido del amparo solicitado se concreta en los siguientes particulares: a) declaración de nulidad de la resolución impugnada; b) reconocimiento del derecho del recurrente a la ejecución de la Sentencia de la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid, de fecha 20 de marzo de 1984, por la que se resolvió el recurso contencioso-administrativo núm. 39/80; y c) restablecimiento del recurrente en la integridad de su derecho, con la ejecución de la Sentencia mencionada conforme a las normas del ordenamiento jurídico.

4. La Sección Tercera de este Tribunal, por providencia de 5 de noviembre de 1986, admitió a trámite la demanda formulada por don Julián Moreno Sandoval y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal, acordó requerir a la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid para que, en el plazo de diez días remitiese testimonio del recurso contencioso-administrativo, núm. 39/80 y emplazase a quienes fueron parte en dicho procedimiento, con excepción del recurrente, para que en el indicado plazo pudieran comparecer en el proceso constitucional.

5. Recibidas las actuaciones, en virtud de nueva providencia de 11 de febrero de 1987, para dar cumplimiento a lo establecido en el art. 52.1 LOTC, se acordó dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal, al Letrado del Estado y al solicitante del amparo para que dentro del término de veinte días formularan las alegaciones que estimasen oportunas.

6. Evacuando el trámite de alegaciones, el Letrado del Estado, en escrito presentado el 5 de marzo de 1987, interesa Sentencia desestimatoria del recurso de amparo interpuesto. A tal efecto, además de resumir los antecedentes de hecho que lo motivan, pone de relieve que la demanda no concreta mínimamente en qué consiste la petición que formula, limitándose a una genérica pretensión de reconocimiento del derecho del recurrente a la ejecución de la Sentencia y al restablecimiento del derecho en su integridad, con fórmulas abstractas similares a la de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, pero sin dar a aquella un contenido preciso, incumpliendo así lo establecido en el art. 49.1 de la LOTC. Por otra parte, se refiere separadamente a los que entienden posibles motivos del amparo: el retraso producido entre la fecha de la Sentencia (20 de marzo de 1984) y el nombramiento del recurrente como Jefe de la Oficina Nacional Española de San Francisco (22 de marzo de 1985), y la supresión de dicha Oficina. En relación con el primero, observa que la Sentencia no suponía la adjudicación de un concreto puesto de trabajo, sino que comportaba la apertura de un procedimiento de concurso, con nueva prueba y resultado, que hace injustificado el reproche de retraso. En relación con la indicada supresión que se produjo por Orden Ministerial de 11 de noviembre de 1985, dictada como consecuencia de un acuerdo del Consejo de Ministros, de 9 de octubre de 1985, llama la atención sobre el hecho de que la Sentencia carece de pronunciamiento alguno sobre el derecho del recurrente a un puesto de trabajo concreto, con independencia de que ninguna resolución judicial puede tener la virtualidad de congelar una determinada situación funcional, eliminando las facultades organizativas que ostenta la Administración Pública sobre sus propios servicios.

7. En las alegaciones del Ministerio Fiscal, efectuadas por escrito presentado el 11 de marzo de 1985, se resumen los antecedentes de hecho y motivos del recurso, solicitándose también la desestimación de la demanda de amparo. Se expone, en primer lugar, resumidamente la doctrina de este Tribunal sobre la ejecu-

ción de los mandatos judiciales en su relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, la naturaleza de dicho cumplimiento y su proyección sobre la normativa contenida en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, señalando, no obstante, que nadie como el propio Juzgador está en condiciones de saber lo que exactamente dijo o quiso decir, aunque ello no puede impedir que si se apreciaran contradicciones o arbitrariedad manifiesta pueda entenderse incumplido el dictado judicial y con ello que no se ha dado la tutela judicial efectiva en los términos que la Constitución requiere. Desde tales presupuestos mantiene que en el presente caso carece de sentido alegar ahora posibles dilaciones injustificadas, pues, aunque haya habido retraso, la Sentencia se cumplió con la adjudicación al recurrente de la plaza por la que optó. Y con la referencia a la reticente actitud de la Administración de Turismo, que la demanda concreta en la retirada de «todas las facultades, retribuciones y compensaciones propias del cargo» y cierre de la Oficina de San Francisco, lo que se denuncia en realidad es una desviación de poder que el recurrente no ha podido acreditar. Pero, sobre todo, el Ministerio Fiscal sostiene que la Audiencia no podía resolver sobre tales extremos en ejecución de la Sentencia dictada, ya que lo que se había planteado en el proceso previo fue la exclusión injustificada del reclamante de los concursos convocados, siendo lo ocurrido después de posesionado del cargo cuestión distinta a la que no podría referirse el pleito ya resuelto y, si se estimaba que supuso un ejercicio desviado de la potestad administrativa, debió impugnarse en un nuevo proceso.

8. Al evacuar el mismo trámite de alegaciones, el promovente del amparo, en escrito presentado con igual fecha de 11 de marzo de 1987, se ratifica en su escrito de demanda, resume cronológicamente las sucesivas resoluciones de la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo y del Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicaciones, y concluye que el Auto de 19 de mayo de 1986 viola de forma directa e inmediata la Sentencia de 20 de marzo de 1984 de la propia Audiencia, porque considera que se ha dado cumplimiento a su fallo con el simple nombramiento del señor Moreno Sandoval como Jefe de la Oficina Española de San Francisco, como si lo importante fuera la «aparente ejecución», aunque el mismo día quedé privado de contenido el cargo a desempeñar o se cierre unos meses después la oficina que se iba a dirigir. El Auto olvida, a juicio del recurrente, que la Sentencia reconoció el derecho a optar sin restricción alguna a uno de los puestos de trabajo, y «si el puesto elegido es anulado y queda vacante alguno a los que concursó y ganó, hay que destinarlo a ese primero vacante» para que exista una verdadera ejecución de la Sentencia de la Audiencia Territorial de Madrid. En consecuencia, solicita Sentencia de este Tribunal estimatoria del recurso de amparo, «en la forma y con el alcance que se precisan en la demanda», que ratifica en todos sus términos.

9. Por providencia de 13 de octubre de 1987 la Sala acordó señalar el día 27 siguiente para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Antes de entrar en el examen de la cuestión de fondo suscitada por la presente demanda, es necesario abordar el motivo de oposición aducido por el Letrado del Estado en relación con la falta de concreción de la petición de amparo que formula el recurrente. Se trata del incumplimiento de una de las exigencias establecidas por el art. 49.1 de la LOTC, que si, en principio, actúa a través del art. 50.1, b), como causa de inadmisión, puede convertirse, sin embargo, en motivo de desestimación cuando se aprecia en Sentencia, pues ni el acuerdo inicial de admisión subsana los posibles defectos iniciales que afecten a la válida constitución de la relación jurídico-procesal en la vía del amparo, ni por ello precluye el derecho de las partes para proponer en trámite de alegaciones una causa de inadmisión.

Entre los requisitos del citado art. 49.1 LOTC, que en ningún caso representan meros formalismos sino que se justifican en cuanto tienden a proporcionar los elementos necesarios para la formulación del juicio que corresponde hacer a este Tribunal, se encuentra «la fijación precisa del amparo que se solicita para preservar o restablecer el derecho o la libertad que se considere vulnerado», tratándose de asegurar con ello la válida configuración del *petitum* o contenido de la pretensión, de suerte que, una vez fijado el objeto y ámbito del conocimiento procesal en el recurso de amparo, la eventual resolución sea congruente con aquél en los términos de los pronunciamientos posibles que señalan los arts. 53 y 55 de la LOTC.

Sobre la base de tales premisas no es posible compartir la tesis mantenida al respecto en el escrito de alegaciones del Letrado del Estado, puesto que, como queda reflejado en el tercero de los antecedentes, la demanda incorpora claramente, de una parte, una pretensión de anulación referida al Auto de la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid, de 19 de mayo de 1986, que no dio lugar al recurso de

súplica interpuesto contra la providencia de la propia Sala de 14 de junio de 1985; y como medida para el restablecimiento de su derecho a la tutela judicial efectiva, que considera vulnerado por la citada resolución, se pretende, de otra, la ejecución de la Sentencia del propio órgano judicial de 20 de marzo de 1984, dictada en el proceso contencioso-administrativo 39/80. En el suplico de la demanda queda únicamente sin especificar en qué habría de consistir dicha ejecución o de qué manera se habría de llevar a cabo, conteniendo sólo una genérica referencia a que aquella se produzca de conformidad con las normas del ordenamiento jurídico. Sin embargo, no cabe ver en esta última circunstancia una inconcreción impositiva del examen del amparo solicitado, sino más bien la formulación de la queja de amparo dirigida sólo a la obtención de un pronunciamiento de este Tribunal en el que se declare, de un lado, que la inexecución de la Sentencia favorable a las pretensiones del recurrente en el proceso *a quo* ha lesionado su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, y se acuerde, de otro, que aquel fallo judicial debe ser llevado a su puro y debido efecto, orillando en nuestra decisión toda declaración acerca de las medidas concretas que dicha ejecución ha de comportar. Este planteamiento que el recurrente hace en su demanda es, por lo demás, el único que resulta compatible con el principio de exclusividad jurisdiccional reconocido en el art. 117.3 de la Constitución, como luego tendremos ocasión de precisar.

2. Desde la STC 32/1982, de 7 de junio, hasta la más reciente STC 125/1987, de 15 de julio, es doctrina consolidada de este Tribunal que la ejecución de las Sentencias en sus propios términos forma parte del derecho fundamental a la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales, ya que en caso contrario las decisiones judiciales y los derechos que en las mismas se reconozcan o declaren no serían otra cosa que meras declaraciones de intenciones sin alcance práctico ni efectividad alguna. De ahí que el Tribunal se haya ocupado de destacar el lugar central que el respeto a los fallos judiciales y su efectivo cumplimiento por los poderes públicos ocupa en un Estado de Derecho como el que la Constitución proclama en su art. 1, advirtiendo a este propósito que cualquier eventual infracción del deber de cumplir las Sentencias y resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales (art. 118 de la Constitución) no puede redundar en ningún caso en una pérdida de la efectividad de las mismas (STC 67/1984, de 7 de junio).

La titularidad de la potestad de ejecución corresponde exclusivamente a los propios órganos judiciales como una manifestación típica de la potestad jurisdiccional que la Constitución les ha conferido en su art. 117.3. De acuerdo con ello, no compete a este Tribunal precisar cuáles sean las decisiones y medidas oportunas que en cada caso hayan de adoptarse en el ejercicio de dicha potestad jurisdiccional ejecutiva, pero sí le corresponde, en cambio, corregir y reparar las eventuales lesiones del derecho a la tutela judicial que tengan su origen en la pasividad o el desfallecimiento de los órganos judiciales para adoptar las medidas necesarias que aseguren el cumplimiento de sus propios fallos. Dentro del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, son exigibles, en primer lugar, las que, al amparo de su legislación reguladora, deben tender a que se produzca inicialmente la actuación administrativa requerida por el pronunciamiento judicial, recabando para ello la colaboración precisa, incluso al margen del régimen ordinario de competencias. Pero también lo son, y si cabe con mayor razón, cuantas medidas sean necesarias, de acuerdo con las Leyes, para impedir lo que expresivamente el Tribunal Supremo ha calificado como «la insinceridad de la desobediencia disimulada» por parte de los órganos administrativos (STS, Sala Quinta, de 21 de junio de 1977), que se traduce en cumplimiento defectuoso o puramente aparente, o en formas de inexecución indirecta, como son entre otras la modificación de los términos estrictos de la ejecutoria, la reproducción total o parcial del acto anulado o la emisión de otros actos de contenido incompatible con la plena eficacia del fallo.

Conviene insistir en esta última dimensión del derecho a la tutela judicial, porque es ciertamente aquí, en los incumplimientos administrativos disimulados o indirectos, donde se ocultan los mayores riesgos tanto para el sistema jurídico en general como para los derechos de los particulares. Pues, en efecto, el derecho a la ejecución de las Sentencias y demás resoluciones firmes de los órganos judiciales no se satisface sólo, como es patente, con la remoción inicial de los obstáculos que a su efectivo cumplimiento pueda oponer la Administración, sino que postula, además, que los propios órganos judiciales reaccionen frente a ulteriores actuaciones o comportamientos enervantes del contenido material de sus decisiones, y que lo hagan, esto es lo esencial, en el propio procedimiento incidental de ejecución, al cual es, sin duda, aplicable el principio *pro actione* que inspira el art. 24.1 de la Constitución. Sólo así se garantiza la eficacia real de las resoluciones judiciales firmes y, por ende, del control jurisdiccional sobre la Administración, y sólo así pueden obtener cumplida satisfacción los derechos de quienes han vencido en juicio, sin obligarles a asumir la carga de nuevos procesos, que resultaría incompatible

con la tutela eficaz y no dilatoria que deben prestar los órganos judiciales, los cuales deben interpretar y aplicar las leyes en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental. Todo ello sin perjuicio de que en el incidente de ejecución no puedan resolverse cuestiones que no hayan sido abordadas ni decididas en el fallo o con las que éste no guarde una directa e inmediata relación de causalidad, pues de otro modo no sólo se vulnerarían las normas legales que regulan la ejecución, sino que podría resultar menoscabado, asimismo, el derecho a la tutela judicial efectiva de las otras partes procesales o de terceros.

3. Para comprobar si se han observado en el presente caso las exigencias de la doctrina anterior, es necesario examinar ahora el sentido y significado de los antecedentes y de las actuaciones previas al Auto contra el que se dirige la queja de amparo. De los mismos resulta que el solicitante de amparo interpuso en su día recurso contencioso-administrativo contra diversas resoluciones de la Secretaría de Estado de Turismo, relativas todas ellas a nombramientos para cubrir por concurso plazas de funcionarios del Cuerpo Técnico de Información y Turismo en los servicios territoriales del exterior; se impugnaba, en particular, la Resolución de 21 de junio de 1979, que declaró «no idóneo» al recurrente para desempeñar Jefaturas en las Oficinas Españolas de Turismo, y a la que, además de otras infracciones, éste reprochaba haber incurrido en desviación de poder que encubría una sanción con base en cargos imprecisos, sin pruebas ni instrucción de expediente. La Sentencia de la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid de 20 de marzo de 1984, estimatoria de la pretensión actora, excepto en lo que se refiere al reconocimiento de peticiones indemnizatorias, consideró, en efecto, que la referida resolución, que fue la base de futuras denegaciones en sucesivos concursos, era un «acto administrativo carente, en absoluto, de toda normativa legal, contrario al ordenamiento jurídico e infractor de los derechos fundamentales (arts. 9.3 y 24)», ya que sin expediente de ninguna clase, ni tipificación concreta de hechos sancionables y con ausencia total de medios probatorios y de defensa, declaró «no idóneo» a perpetuidad a don Julián Moreno Sandoval, calificación que llevó aparejado el cese en el cargo desempeñado en Lisboa, su retorno a España y la prohibición futura de cualquier otro destino en el exterior.

En otras palabras, la Sentencia de la Audiencia apreció que el recurrente había sufrido una sanción grave que afectaba fundamentalmente a su carrera funcional, impuesta de plano por la Administración en el marco impropio de un procedimiento de concurso de traslado, sin posibilidad alguna de audiencia; sanción que por añadidura le fue sistemáticamente aplicada al recurrente en los sucesivos concursos, perpetuando así en el tiempo la ilegalidad inicial. En consecuencia, la Sala declaró la nulidad de todas las resoluciones administrativas impugnadas; reconoció el derecho del recurrente a optar sin restricciones a uno de los puestos de trabajo sujetos a discusión, y por el orden señalado en los escritos de interposición de los recursos de reposición, ordenó que la adjudicación de la plaza se efectuase con arreglo a las normas de los concursos, y, finalmente, condenó a la Administración «a estar y pasar por esta resolución» y al pago de las costas procesales por estimar «que la actuación administrativa, en su conjunto, es reveladora de una evidente temeridad».

Habiendo optado el recurrente por la Jefatura de la Oficina de Turismo de San Francisco (Estados Unidos), la resistencia de la Administración a su cumplimiento se aprecia ya en el lapso de tiempo transcurrido hasta que por resolución de 22 de marzo de 1985 se efectúa el exigido nombramiento, habiéndose presentado antes por el recurrente solicitud a la Sala para que adoptase, al amparo del art. 110 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, las medidas pertinentes para la ejecución, y escrito en que se comunicaba al órgano judicial la alternativa ofrecida por la Administración de que aceptase ser destinado a la Oficina elegida como «segundo de a bordo», ya que, en caso contrario, se suprimiría aquella, creándose otra en Los Angeles, y el actor sería destinado forzosamente a Ginebra o Bruselas. Inmediatamente después del citado nombramiento, por escrito de 16 de abril de 1985 la Sala tuvo conocimiento de la creación del Comisionado de las Oficinas de Turismo del Oeste y Sur de los Estados Unidos y la designación para dicho cargo del anterior Jefe de la Oficina de San Francisco, con la asunción por éste de las facultades, competencias y atribuciones que pudieran ser las que correspondían a la Jefatura atribuida al actor; no obstante lo cual, la Sala dictó la providencia de 14 de junio de 1985, en la que, teniendo únicamente en cuenta la constancia del nombramiento del señor Moreno Sandoval, no dio lugar a ningún otro pronunciamiento y acordó el archivo. Contra esta resolución interpuso el actor recurso de súplica alegando la inexecución práctica de la Sentencia, aportando diversa documentación relativa al vaciamiento del contenido del cargo que le había sido reconocido antes, incluso, de su toma de posesión y al definitivo cierre de la Oficina de San Francisco acordada a los

pocos meses el 11 de noviembre de 1985 con el cese del recurrente en su jefatura y adscripción a los servicios centrales del Departamento, al tiempo que se creaba una nueva oficina en Los Angeles, virtualmente la misma que la suprimida teniendo en cuenta su ámbito territorial y las tareas asignadas. En contra de lo alegado por el recurrente, el Auto desestimatorio de la súplica entendió que la Sentencia quedó estrictamente cumplida con el nombramiento antes dicho, añadiendo que «si al margen o paralelamente a ese nombramiento se han efectuado otros en favor de terceras personas, si se han ocupado o no pisos alquilados, o si se ha poseído o desposeído al recurrente de los atributos y retribuciones que cree le pertenecen, son cuestiones nuevas no debatidas en el recurso al que puso fin la Sentencia que ahora se pretende ampliar, ni por otro tanto cuestionadas ante la Administración, por lo que, en su caso, tienen que ser objeto de nuevo procedimiento si la parte lo cree conveniente a sus intereses».

4. De acuerdo con las anteriores premisas fácticas, no puede compartirse el criterio sustentado por la Audiencia Territorial de Madrid, porque contradice los postulados del derecho a la tutela judicial efectiva y la doctrina constitucional sobre ejecución de Sentencias y resoluciones judiciales firmes. Como antes hemos recordado, este Tribunal no puede sustituir a la autoridad judicial en el cometido de interpretar y fijar el alcance de sus propios pronunciamientos, ni en el modo de llevarlas a su puro y debido efecto, pero sí le corresponde velar para que tales decisiones se adopten en el seno del procedimiento de ejecución de un modo razonablemente coherente con el contenido de la resolución que haya de ejecutarse y una vez que las partes hayan tenido oportunidad suficiente para formular alegaciones y aportar pruebas sobre la incidencia que para la efectividad del fallo pudiera tener la actuación administrativa subsiguiente.

Nada de lo anterior ha ocurrido en el caso que ahora nos ocupa. Con un entendimiento puramente formal de lo que la ejecución significa dentro del sistema de protección judicial de los derechos, la Sala ha estimado que su fallo ha quedado cumplido por la Administración con el acto de nombramiento del recurrente como Jefe de la Oficina de Turismo de San Francisco, desentendiéndose a partir de ese momento de la incidencia que para la efectividad de la ejecución de la Sentencia pudo tener la posterior actividad administrativa, cuya directa relación con aquel nombramiento —de modo singular, la creación del Comisionado y la supresión de la Oficina de Turismo con el traslado forzoso del señor Moreno Sandoval a los servicios centrales del Departamento— era patente. Al proceder así y remitir al recurrente a un nuevo proceso en el que habría de examinarse la legalidad de tales actos administrativos, la Sala no ha actuado en consonancia con la eficacia real de su fallo y con la satisfacción del derecho reconocido en la declaración judicial, pues en dicho proceder ha faltado, incluso, la previa comprobación de que la Administración no había infringido su obligación de cumplimiento, presupuesto necesario para la remoción de eventuales obstaculizaciones a la materialización de lo acordado judicialmente por Sentencia firme. No es admisible, por ello, la afirmación de que los actos administrativos posteriores al nombramiento son cuestiones nuevas no debatidas en el recurso contencioso-administrativo, y cuyo examen en vía incidental de ejecución habría dado lugar a una improcedente ampliación del contenido de la Sentencia, pues el mismo hecho de la posterioridad de aquéllos con relación al fallo impidió con toda evidencia que fueran combatidos por el recurrente durante la tramitación del proceso principal. Por el contrario, la relación inmediata que tales actos guardaban con el contenido dispositivo de la Sentencia, así como las circunstancias observadas en la ejecución (dilación en el nombramiento y proximidad a éste de las decisiones administrativas contrarias al mismo que el recurrente denunció a la Sala) debieron determinar la apertura del incidente de ejecución en la forma prevista en la legislación procesal, y la emisión a su término de una resolución fundada acerca de si tales actos administrativos respondían al legítimo ejercicio de la potestad administrativa organizatoria o suponían más bien una desviación de poder por estar dirigidos a un disimulado incumplimiento de la Sentencia; pues siendo cierto, como advierte el Letrado del Estado, que «ninguna Sentencia puede tener la virtualidad de congelar una situación funcional, eliminando las facultades organizativas que ostenta la Administración Pública sobre sus propios servicios», no es menos verdad que tales facultades de organización no pueden ser ejercidas en directo menoscabo o detrimento de la cantidad de la cosa juzgada y con lesión del derecho de la parte contraria a la efectiva tutela judicial. Sólo entonces podrá estar la Sala en condiciones de adoptar, en su caso, las medidas concretas que dicha tutela judicial requiere, utilizando para ello, si necesario fuere, los medios de ejecución sustitutorios que la legislación procesal dispone o acudiendo a una ejecución subsidiaria por equivalente si apreciase justa causa, con aplicación de las previsiones contenidas en los arts. 18 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 107 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Estimar el recurso de amparo, y a tal efecto:

1.º Declarar la nulidad del Auto de la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid de 19 de mayo de 1986, así como de la providencia de la misma Sala de 14 de junio de 1985, confirmada en súplica por aquél.

2.º Reconocer el derecho del recurrente a la ejecución de la Sentencia de la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de

la Audiencia Territorial de Madrid de 20 de marzo de 1984 por la que se resolvió el recurso contencioso-administrativo núm. 39/1980.

3.º Restablecer al recurrente en su derecho a la tutela judicial efectiva, debiendo la Sala, previa la tramitación incidental correspondiente, pronunciarse sobre las peticiones formuladas por el recurrente y adoptar, en su caso, las medidas pertinentes para la efectividad de la ejecución del fallo.

Publiquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a 28 de octubre de 1987.—Gloria Bague Cantón.—Angel Latorre Segura.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Firmados y rubricados.

26148 Sala Segunda. Recurso de amparo número 376/86. Sentencia número 168/1987, de 29 de octubre.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por dona Gloria Bague Cantón, Presidenta, y don Angel Latorre Segura, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 376/86, promovido por don Juan Ignacio Fernández y García-Hierro, representado por el Procurador de los Tribunales don Santos de Gandarillas Carmona, bajo la dirección del Letrado don Manuel Fernández Urosa, contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Cáceres de 7 de marzo de 1986. En el recurso han comparecido el Ministerio Fiscal y el Letrado del Estado, y ha sido Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. Don Santos de Gandarillas Carmona, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don Juan Ignacio Fernández García-Hierro interpuso recurso de amparo, mediante escrito presentado en el juzgado de Guardia el día 2 de abril de 1986, y que tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el día 7 de abril siguiente, frente a la Sentencia núm. 64, de 7 de marzo del mismo año, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Cáceres, en el recurso núm. 211/85. De lo que resulta del escrito de demanda, y del examen de la documentación que aporta, así como de las actuaciones traídas a este procedimiento, los hechos de que deriva su pretensión son, resumidamente, como sigue:

a) El solicitante de amparo fue objeto de dos requerimientos por parte de los servicios recaudatorios del Departamento de Badajoz para el pago de conceptos tributarios calificados como «inmuebles», requerimientos frente a los que interpuso sendas reclamaciones económico-administrativas tramitadas ante el Tribunal Económico-Administrativo Provincial de Badajoz y posteriormente acumuladas.

b) Durante la tramitación de las mencionadas reclamaciones, el señor Fernández García-Hierro solicitó que se completara el expediente administrativo remitido por el Departamento de Badajoz con documentos relativos a la aclaración del concepto impositivo de que se trataba, a las liquidaciones practicadas y liquidaciones de las mismas, a las Ordenanzas fiscales correspondientes, a las relaciones certificadas de los descubiertos, a las providencias de apremio expedidas y a las autorizaciones judiciales concedidas para entrada en su domicilio; a lo que accedió el Tribunal Económico-Administrativo por providencia de 21 de mayo de 1984.

Transcurrido el plazo de diez días concedido al efecto por el Tribunal Económico-Administrativo sin que la Alcaldía remitiera la documentación interesada, dicho Tribunal dictó nueva providencia de 26 de noviembre de 1984 notificando al recurrente que podía solicitar la tramitación y resolución de las reclamaciones de conformidad con lo dispuesto en el art. 93 del Reglamento de Procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas.

c) El recurrente, seguidamente, presentó pliego de alegaciones, continuando el procedimiento, el día 3 de enero de 1985, haciendo

constar la inexistencia de actos administrativos de aprobación de las liquidaciones cuyo importe se exigía, la falta de notificación de tales supuestos actos administrativos, la inexistencia de providencias de apremio, y la inexistencia de ordenanza u ordenanzas fiscales que fundamentaran la exigencia de la exacción o exacciones de que se trataba, así como que el propio reclamante había estado ausente del término municipal de Badajoz, residiendo en la isla de San Miguel de la Palma, como le constaba al Ayuntamiento por las bajas y altas producidas en el padrón de habitantes. Concluye suplicando del Tribunal Económico-Administrativo «que dicte Acuerdo estimando la reclamación, decretando la nulidad del procedimiento de apremio que se nos ha exigido por el Ayuntamiento y a que se refiera la presente reclamación».

d) El Tribunal Económico-Administrativo Central dictó Acuerdo desestimatorio de 22 de marzo de 1985, en el que se apreció que si se habían producido las circunstancias esenciales cuya falta se había alegado.

e) Frente a este Acuerdo, interpuso el solicitante de amparo recurso contencioso-administrativo, haciendo constar en la demanda la inexistencia en el expediente administrativo de actos de liquidación, la falta de notificación de tales actos, la inexistencia de providencias de apremio, la notificación de una sola de tales providencias, la inexistencia de ordenanzas fiscales debidamente aprobadas, homologadas y autenticadas, la falta de constancia de intento de cobro a domicilio, la no constancia del título ejecutivo correspondiente, que el Ayuntamiento tenía contratados los servicios recaudatorios a una sociedad anónima —lo que no sería correcto, señala, según las normas del Estatuto Orgánico de la Función Recaudatoria— y que el recurrente se había ausentado del término municipal de Badajoz. La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Cáceres, por Sentencia de 7 de marzo de 1986, desestimó el recurso contencioso-administrativo y confirmó la Resolución impugnada del Tribunal Económico-Administrativo Provincial.

2. Manifiesta el recurrente que en dicha Sentencia sólo se plantean y resuelven dos cuestiones de las alegadas, a saber: la relativa a la notificación de las liquidaciones y la referente a la existencia de una de las providencias de apremio, habiendo quedado sin examinar y decidir todas las demás. Por otro lado, indica que ninguna de las otras partes personadas (Administración del Estado y Ayuntamiento de Badajoz) habrían aportado pruebas distintas a las contenidas en el expediente administrativo, y que mediante la Sentencia de la Sala se vendría a imponer al solicitante de amparo la carga de la prueba de dos hechos negativos: la no utilización por otros inquilinos de la vivienda del servicio de recogida de basuras, y la inexistencia de una de las providencias de apremio.

En la demanda de amparo, sobre la base estos hechos, se viene a alegar violación del derecho a la tutela judicial efectiva, por la falta en la Sentencia impugnada de cualquier razonamiento acerca de varias de las cuestiones suscitadas, y por la inexistencia de pruebas en relación con las cuestiones traídas al proceso; y por otro lado se alega la doctrina de la Sentencia de este Tribunal 48/1984, de 4 de abril, según la cual no se podría imponer con carácter necesario la prueba de hechos negativos, cuando es más simple la prueba del acto positivo contrario, por parte de otro litigante.

Se solicita se declare la nulidad de la Sentencia impugnada y se retrotraiga el procedimiento al momento inmediatamente anterior a dictarla, a fin de que se dicte otra por la que se resuelvan todas las cuestiones planteadas, así como que se declare que no puede exigirse al solicitante de amparo la prueba de hecho negativo alguno.

3. Con fecha 2 de julio de 1986, la Sección acordó comunicar al demandante la posible concurrencia del motivo de inadmisión