



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

454
35
-1-

0 0333078

SALA PRIMERA

Excmos. Sres.:

D. Francisco Tomás y Valiente.

D. Fernando García-Mon y
González-Regueral.

D. Carlos de la Vega Benayas.

D. Jesús Leguina Villa.

D. Luis López Guerra.

D. Vicente Gimeno Sendra.

Núm. de Registro: 402/89

ASUNTO: Amparo promovido por el
Gobierno de Navarra.

SOBRE: Autos de la Sala de lo
Contencioso-Administrativo de
la Audiencia Territorial de
Pamplona dictados en ejecución
de sentencia en recurso sobre
abono de conceptos retributivos
a funcionarios.

En la pieza separada de suspensión correspondiente al asunto
de referencia, la Sala ha acordado dictar el siguiente

A U T O

I.- ANTECEDENTES

1.- El Procurador don José Miguel de Dorremocha Aramburu,
en nombre del Gobierno de Navarra, interpone recurso de amparo
contra once autos de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de
la Audiencia Territorial de Pamplona, dictados en los días 14 a
26 de enero de 1989, así como contra once autos de la misma
Sala, de 7 y 9 de febrero de 1989, desestimatorios de recursos
de súplica contra los precedentes, recaídos todos ellos en inci-
dentes de ejecución de sentencia de 22 de enero de 1987, dictada
en el recurso núm. 932/85.

Esta sentencia estimó el recurso promovido por ocho funcio-
narios contra resolución de la presidencia del Gobierno de



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

455
36
-2-
0 0333079

Navarra, que negaba a los recurrentes el reconocimiento de su derecho a un quinquenio extraordinario, establecido por acuerdo de la Diputación Foral, de 23 de noviembre de 1962. Denegado recurso de apelación contra dicha Sentencia, hoy en día se hayan interpuestas frente a la misma sendos recursos extraordinarios de apelación en interés de la ley, por el Gobierno de Navarra y el Abogado del Estado. Según se dice en la demanda de amparo, la Sala de Pamplona entendió que los ocho funcionarios recurrentes no impugnaban de modo directo ni indirecto una normativa general, sino el reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas. No obstante, los autos ahora impugnados en amparo, dictados en fase de ejecución de sentencia, extienden los efectos del fallo a más de mil funcionarios que no habían sido parte en el recurso contencioso-administrativo que aquella resolvió y que no habían reclamado de la parte condenada los derechos objeto del pronunciamiento judicial. Dichos autos se fundan, para extender los efectos subjetivos de la sentencia, en el art. 86.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y en una interpretación de un auto del T.S. y de las sentencias de este Tribunal, de 7 de junio de 1984 y 18 de enero de 1985, que, a juicio del demandante de amparo es errónea. Los once autos impugnados se dictaron, además, sin tener en cuenta la resolución dictada por la misma Sala, con fecha 3 de febrero de 1988, confirmada en súplica por otro auto de 22 de febrero siguiente, que desestimó la misma petición de extensión de los efectos de la sentencia de 22 de enero de 1987, declarando inaplicable al caso el art. 86.2 de la Ley Jurisdiccional y remitiendo a los solicitantes al proceso contencioso-administrativo ordinario.

Considera la parte demandante que los autos impugnados infringen su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE.), por dejar sin efecto, al margen de lo previsto en el ordenamiento jurídico, una resolución firme, como es el auto de 2 de febrero de 1988 de la Sala de Pamplona que denegó la extensión de la vía ejecutiva de los efectos de la sentencia de 22 de enero de 1987 a los mismos litigantes, con igual objeto y causa



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

456
37
-3-
0 0333080

de pedir. Se infringe así el art. 18.1 de la LOPJ y también el art. 24.1 de la CE., según la jurisdicción establecida en las SSTC 67/1984, de 7 de junio, 15/1986, de 31 de enero, 119/1988, de 20 de junio y 193/1988, de 18 de octubre.

En segundo lugar, considera que las resoluciones objeto del presente recurso vulneran su derecho a la tutela judicial efectiva, por alterar los términos en que debió ejecutarse la sentencia, pues introducen una cuestión, la del reconocimiento de los derechos de los funcionarios que no fueron parte en el recurso contencioso-administrativo, que no fue tratada ni resuelta en el proceso en que aquella se dictó. Para ello se funda en una interpretación errónea del art. 86.2 de la Ley de la Jurisdicción. La jurisprudencia ha interpretado que este precepto otorga efectos "erga omnes" a las sentencias que anulan una disposición de carácter general, en cuanto que son expulsadas del ordenamiento jurídico, e incluso que permite extender los efectos del fallo anulatorio de un acto administrativo a las personas a las que el acto anulado imponía deberes, limitaciones o cargas u otorgaba derechos. Esta extensión de los efectos de las sentencias anulatorias se explican por el carácter constitutivo de las mismas y no en cuanto que derogación de los efectos subjetivos de la cosa juzgada. Por eso, según la doctrina y la jurisprudencia, la extensión de los efectos de las sentencias no se produce en lo que se refiere al reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas. Este es el caso que nos ocupa, pues la única pretensión de la que se conoció en el proceso principal es la de reconocimiento de un derecho, por lo que los efectos de la sentencia sólo pueden afectar a los que han sido partes en el proceso. Todo ello, sin perjuicio de que otros titulares del mismo derecho puedan reclamarlo también a través de un proceso distinto. Las resoluciones judiciales ahora recurridas se han apartado de esta doctrina jurisprudencial consolidada, infringiendo el derecho de la recurrente a la ejecución de sentencias en sus propios términos. Este derecho tiene evidente dimensión constitucional, ha de reconocerse a todas las partes en el proceso, y no sólo se conculca cuando las sentencias no se



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

457
38
-4-

0 0333081

ejecutan, sino también cuando el órgano judicial se excede en vía de ejecución de lo juzgado, según se deduce de las SSTC 125/1987, de 15 de julio, 167/1987, de 28 de octubre, y 33/1987, de 12 de marzo. Además, los autos impugnados vulneran el derecho de la parte actora a un proceso debido, al reconocer en vía ejecutiva derechos a personas que no habían sido parte en el proceso y respecto de las cuales la sentencia ni se había pronunciado ni se podía pronunciar. Así, la parte ejecutada se ve condeada a realizar una determinada conducta sin haber tenido la oportunidad de defenderse, dada la limitación de medios probatorios y de alegaciones del procedimiento ejecutivo. Esta situación es contraria al art. 24 de la CE., como señala expresamente la citada STC 33/1987.

Se alega también que los autos impugnados vulneran el derecho al proceso, por alterar la naturaleza del proceso principal en vía ejecutoria. Dichos autos configura el proceso principal como un proceso de anulación, para permitir el juego del art. 86.2 de la Ley de la Jurisdicción, y, además, como un supuesto anulatorio de una disposición de carácter general. Pero en realidad dicho proceso principal no tiene tal carácter, sino que versa exclusivamente sobre el reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas, situaciones que no reclamaron los funcionarios que no fueron parte en el proceso, y que ahora se les reconocen en vía ejecutiva. Se altera así indebidamente el procedimiento, con indefensión de la Administración demandante de amparo, en infracción del art. 24.1 de la CE.

Los autos recurridos infringen el derecho de la recurrente a los recursos establecidos legalmente. Como se ha dicho, la sentencia objeto de ejecución, ha sido objeto de recurso extraordinario en interés de la ley, la doctrina legal que resulte del fallo de este recurso podría afectar a futuros procesos que se iniciasen por distintos funcionarios en situaciones parecidas, permitiendo reducir el resultado gravemente dañoso de tal sentencia y corrigiendo su errónea doctrina. Pero los autos recurridos, el extender los efectos de la sentencia a todos los



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

-5-

0 0333082

458
39

funcionarios en situación similar, deja sin efecto el resultado de dicho recurso que, a tenor del art. 104 de la Ley Jurisdiccional, ha de respetar la situación jurídica particular derivada del fallo que se recurre, no pudiendo afectar a los funcionarios a que se hace extensivo el fallo, la doctrina legal que fije el Tribunal Supremo. Todo ello comporta una infracción del art. 24.1 de la CE., que comprende el derecho a los recursos ordinarios y extraordinarios legalmente establecidos.

Se solicita la anulación de los autos recurridos, con la adopción de las medidas precisas para el restablecimiento de los derechos fundamentales conculcados. También se solicita, mediante extensa fundamentación, la suspensión de la ejecución de dichos autos.

Entre otras cosas alega que la ejecución de las resoluciones recurridas causa considerables perjuicios a esta parte, y al interés público que representa, perjuicios que sumariamente relacionados son los siguientes:

1) Le hace soportar una importante carga económica, ya que la ejecución de las citadas resoluciones le obligaría a abonar a más de mil funcionarios las cantidades dejadas de percibir desde el primero de enero de 1984 hasta ahora, correspondientes al grado que les hubiera correspondido si entonces se hubiera computado como servicios activos el citado quinquenio extraordinario, y a los premios de antigüedad aplicables. Cantidades que, junto a las correspondientes a los ascensos en grado que fueran acumulados hasta la fecha en que se resolviera el presente recurso, deberían devolver en el caso de que se estimara. Como fácilmente se puede comprender obtener esta devolución de los diversos funcionarios sería verdaderamente dificultoso y complejo, no estando claros los mecanismos procesales de los que, en su caso, dispondría esta parte para obtenerla.

2) La ejecución de las resoluciones obliga a esta parte a realizar una tarea compleja y costosa de gestión, que caso de



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

-6-

459
0 0333083 40

otorgarse el amparo debería reproducirse aunque en sentido inverso, lo que determinaría que el gasto doble realizado habría sido completamente inútil y se habría afectado gravemente a la gestión ordinaria del servicio.

Hay que tener en cuenta en este sentido que la ejecución de estas resoluciones obligaría también a ejecutar las sentencias de la Sala de Pamplona de 24 de septiembre de 1985 y del Tribunal Supremo, confirmatoria de esta última, por las que se anuló la disposición final cuarta del decreto foral 158/1984 de 4 de julio, ordenando la retroacción del nuevo sistema retributivo al 1 de enero de 1984.

Estas sentencias han sido ejecutadas sólo provisionalmente por la Administración Navarra, en razón de que conllevaban la realización de múltiples operaciones informáticas y de gestión cuyo coste podía elevarse a 50.000.000 de pesetas y, sobre todo, que tal ejecución debía nuevamente revisarse una vez resuelto el problema del "quinquenio extraordinario". Denegada la suspensión de la ejecución que ahora solicita, la Administración se vería obligada a realizar definitivamente dichas operaciones, operaciones que tendrían de nuevo que revisar una vez estimado este recurso, duplicando el costo y el trabajo.

3) Especialmente, hay que tener en cuenta que la ejecución de las resoluciones recurridas perjudicaría gravemente los derechos de los demás funcionarios al servicio de la Administración, al quedar afectadas sus retribuciones por grado. Y ello, porque, de acuerdo con el artículo 16 de la Ley 13/1983 de 30 de marzo reguladora de la función pública navarra, anualmente ascienden por orden de antigüedad un diez por ciento de los funcionarios de los grados 1 a 6 al grado inmediatamente superior.

La ejecución de las resoluciones recurridas supone incrementar la antigüedad, con efectos de 1 de enero de 1984, a los funcionarios beneficiados por las mismas y, en consecuencia,



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

460
-7-
0 0333084 41

revisar los correspondientes escalafones lo que sn duda supondrá postergar en los mismos a un buen número de funcionarios.

Frente a esta real situación de perjuicio tanto de los intereses de la Administración de Navarra como de la de los funcionarios no afectados por el reconocimiento de quinquenios extraordinarios, los funcionarios que sí resultarían beneficiados no pueden alegar la existencia de ningún derecho cuya protección justifique la ejecución de las resoluciones recurridas a pesar de los perjuicios mencionados. Estos no reclaman otra cosa que el reconocimiento de unos derechos de carácter o contenido económico, que no se ven afectados por el retraso en su cobro, retraso que, en todo caso, les legitima para percibir interés. Su situación no puede, por ello, compararse con la de la parte ejecutada, a la que la ejecución le obliga a realizar gastos y actividades que con toda probabilidad ha de volver a realizar al resolverse el recurso de amparo y que, en todo caso, puede ver mermado por la ejecución su derecho fundamental a la tutela judicial, ni con la de los demás funcionarios que se verán postergados en el escalafón y privados de su derecho al ascenso en el grado.

2.- Por providencia de 16 de octubre de 1989 la Sección Segunda de la Sala Primera de este Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite la demanda, acordándose abrir formar la pieza separada de suspensión, concediendo un plazo común de tres días al Ministerio Fiscal y al solicitante del amparo, para que aleguen lo que estimen pertinente en relación con la petición de suspensión interesada.

3.- El Fiscal, en escrito presentado el 20 de octubre de 1989, considera que aunque la demanda, que dedica una inusual extensión al apartado en que interesa la suspensión, habla de que la ejecución de las resoluciones recurridas haría perder al amparo su finalidad, la verdad es que en ningún momento afirma la existencia de perjuicios irreparables o de difícil o imposible reparación que es lo que determina esa pérdida de finalidad



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

461
-8-

0 0333085 92

del amparo. De lo que sí habla es de que, de anularse los actos recurridos luego de haberse ejecutado, la devolución de las cantidades entregadas -único efecto que provocaría- "sería verdaderamente dificultoso y complejo", ello en el marco de que la sentencia de que traen causa los autos recurridos debió de desestimar el recurso, consideración evidentemente fuera de lugar en este apartado de suspensión.

Es difícil hablar fundadamente de irreparabilidad en aquellas ejecuciones de fallos judiciales de exclusivo contenido económico, normalmente susceptible de reparación por simple devolución. En ocasiones ésta puede devenir imposible por desaparición del beneficiado o por su insolvencia, pero éste no parece que sea el caso presente, desde luego no se alega, ya que, en general, a un funcionario público puede descontársele las cantidades que pueda haber recibido de más. No puede, según esto, afirmarse la irreparabilidad de unos resultados que hagan temer que el amparo pierda su finalidad.

Otro tanto cabe sostener respecto a la revisión de antigüedades que dice la demanda que conllevaría la ejecución. Serían operaciones dificultosas tanto cumplimentar el fallo como, en su caso, deshacerlo si se anulare, pero en ningún caso son objeciones que apunten a que un posible reconocimiento del amparo sería inútil. Sin que -otra de las razones que se ofrecen- se ofrezca razonamiento convincente en cuanto a los alegados perjuicios de "los restantes funcionarios".

Tampoco parece atendible, según el Fiscal, la alegación de que los funcionarios beneficiados no verían lesionado ningún derecho por la suspensión. Es un planteamiento inadecuado en una solicitud de suspensión conforme al art. 56 LOTC, que atiende a los perjuicios de quien tiene que cumplir un acto de los poderes públicos, aquí un fallo judicial, y no a que los beneficiarios puedan continuar en la situación precedente. Estos últimos tienen el derecho a que se ejecuten los mandatos judiciales, en lo que está implicado asimismo un interés general, y solo en casos



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

462
-9-

0 0333086 43

excepcionales -irreparabilidad de la ejecución- tal derecho puede ceder. Si aquí no se da esta última circunstancia, conforme hemos visto, el argumento de la falta de perjuicios para los mismos carecen de relieve. En consecuencia, el Fiscal entiende que no hay razón para acordar la suspensión interesada.

4.- Don José Miguel de Dorremocha Aramburu, Procurador de los Tribunales y del Gobierno de Navarra, en escrito presentado el 25 de octubre de 1989, alega que habiendo ya expuesto las razones en que funda la petición de suspensión de los actos recurridos en el único otrosí de su demanda de amparo, estima suficiente para cumplir el traslado conferido darlas aquí por reproducidas.

II.- FUNDAMENTOS JURIDICOS

1.- El artículo 56.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece que "la Sala que conozca de un recurso de amparo suspenderá, de oficio o a instancia de parte, la ejecución del acto de los poderes públicos por razón del cual se reclame el amparo constitucional, cuando la ejecución del mismo hubiere de ocasionar un perjuicio que haría perder al amparo su finalidad; no obstante, podrá denegar la suspensión cuando de ésta pueda seguirse perturbación grave de los intereses generales o de los derechos fundamentales o libertades públicas de un tercero".

2.- Establece, pues, la norma transcrita una regla de carácter general, cual es la de la no suspensión del acto de los poderes públicos impugnados por el recurso de amparo, regla que, a su vez, tiene una cualificadísima excepción, relativa al supuesto de la pérdida de la finalidad del recurso que pudiera operarse por aquella negativa. La regla general dicha tiene, por lo demás, apoyo también en las dos otras causas: perturbación grave de los intereses generales o de los derechos fundamentales o li



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

-10-

0 0333037 44

bertades públicas de un tercero, que, de existir, fundarían la no suspensión.

3.- Desde la perspectiva, pues, de la regla general es al recurrente a quien corresponde acreditar, en principio y en términos generales, que el acuerdo negativo de la suspensión hace perder su finalidad al amparo, porque su decisión por sentencia carecería ya de sentido y objeto, si el acto impugnado se ejecutara durante la tramitación del recurso de amparo. Ahora bien, esto no puede ser aceptado en el caso, ya que cualquiera que sea el sentido de la Sentencia de amparo no haría perder al recurso su finalidad, puesto que siempre sería posible restablecer la situación económica y jurídica anterior.

En su virtud, la Sala acuerda denegar la suspensión de las resoluciones impugnadas en este recurso.

Madrid, a trece de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve.

6 to mis lopez
Mis lopez
[Firma]
[Firma]
[Firma]