

# InDret

## *L'execució de la sentència de la colza II*

**Emilio Jiménez Aparicio**

**Advocat de l'Estat**

**Doctor en Dret**

**Working Paper núm: 146**

**Barcelona, juliol de 2003**

[www.indret.com](http://www.indret.com)

## *Sumari*

### 4. La ejecución de la Sentencia.

#### 4.1. Introducción.

#### 4.2. La fase judicial penal: la liquidación de las indemnizaciones.

#### 4.3. La fase administrativa: el pago de las cantidades liquidadas.

##### 4.3.1. El RD-L 3/1999, de 26 de febrero.

##### 4.3.2. Otras normas.

##### 4.3.3. Fundamento de la ejecución administrativa: La necesidad de un procedimiento especial de pago.

##### 4.3.4. Caracteres del procedimiento de pago.

### 5. Conclusiones.

## 4. L'execució de la Sentència.

### 4.1. Introducció

Les característiques del present treball no ens permeten endinsar-nos en les qüestions dogmàtiques sobre la natura jurídica de l'execució processal, en concret si es tracta o no d'un procés propi i diferent del declaratiu previ. La qual cosa aquí es traduiria també en determinar si l'execució de la Sentència penal condemnatòria pertany o no al mateix procés condemnatori causal i, més encara, a quin d'ells, atès que, com ja sabem i tornarem a veure: a) són dues les Sentències penals en presència, les quals es troben plenament interrelacionades –la segona, de l'execució de la qual aquí es tracta, existeix pròpiament per donar satisfacció plena a la primera, de la qual pren les quanties i conceptes indemnitzatoris-; b) en l'execució intervindran òrgans jurisdiccionals a més d'altres que no ho són; i c) així mateix es tractarà d'aplicar un ampli grup de normes, de les quals només algunes pertanyen a la legislació processal penal, altres a la processal civil i altres, en fi, a l'esfera estricta de l'Administració Pública estatal.<sup>1</sup>

Al marge, doncs, de les repercussions que en aquesta matèria o debat doctrinal puguin tenir preceptes com l'art. 518 de la LECi. 2000 (i, si s'escau, l'art. 239 de la mateixa Llei), direm simplement que aquí estem tocant ja el camp constitucionalment i legalment reservat a un altre poder públic, que és l'Administració de l'Estat, de manera que no hi haurà mai una acció executiva plena que conclogui amb una realització judicial forçosa dels béns de l'executat, ja que la natura i els fins d'aquest ho impedeixen. Conflueixen, d'una banda, el dret a l'execució de les sentències fermes, pertanyent al dret fonamental a la tutela judicial efectiva sense indefensió i l'autotutela executiva de l'Administració, de manera que incumbeix a la mateixa Administració executar les sentències en què sigui condemnada al pagament de quantitats dineràries<sup>2</sup>. A la qual cosa s'afegeix en aquest afer que la condició formal de responsable subsidiari requereix l'incompliment previ del deutor principal –responsable civil directe-, quelcom que va tenir lloc arran de la Interlocutòria de l'Audiència Nacional de 14 d'abril de 1998, que declara la insolvència dels dos funcionaris responsables directes.

---

<sup>1</sup> Prescindirem, doncs, del debat doctrinal, encara que és sabut que hi ha tota una tradició de la nostra processalística que nega que pugui haver-hi procés –el d'execució en aquest cas– sense que intervingui el Poder Judicial. Parafraçant a la STS, Sala Contenciosa Administrativa, Secció 6a, de 5 de juny de 2001 (ponent, González Navarro), “no es lugar ni momento adecuado para pronunciarse sobre tan polémico tema –polémico porque no es doctrinalmente pacífico–”. Encara que, concretant-nos al nostre cas i seguint amb la mateixa paràfrasi, s'ha d'admetre que hi hauria no poc d'eufemisme si aquí es defugís parlar de veritable execució.

<sup>2</sup> El dret fonamental a la tutela judicial efectiva sense indefensió inclou per descomptat el dret a l'execució de les sentències fermes, tal com la jurisprudència del TC té reiteradament declarat (per totes, veure les SS.TC 3 i 7/2002, de 14 de gener de 2002). Però també afegeix el TC (especialment a partir de la STC 61/1984, de 16 de maig), que aquest dret és perfectament compatible amb l'autotutela executiva de l'Administració, de manera que incumbeix a la pròpia Administració executar les sentències en què sigui condemnada al pagament de quantitats dineràries, sense possibilitat d'acudir a la trava judicial de béns públics, llevat que es tracti d'una excepció (veure per totes, la STC, Ple, 166/1998, de 15 de juliol de 1998 –continuada per la STC 211/1998, de 27 d'octubre de 1998–, que va declarar l'embargabilitat dels béns patrimonials de les entitats locals que no estiguessin directament afectats el compliment dels fins d'ús o servei públic del ens).

D'aquí es desprèn que des d'un punt de vista estrictament jurídic es pugui parlar de dos procediments diferents, que estarien definits pels seus propis objectes, subjectes i normes reguladores: un de naturalesa judicial, regit per la LECrim., i un altre de naturalesa administrativa, regulat tant per les normes administratives generals de la LGP relatives a l'execució de sentències dineràries contra l'Administració i, fins i tot, per normes *ad hoc* (principalment, el RD-L 3/1999, de 26 de febrer).

No obstant això, i sense necessitat d'aprofundir en la qüestió doctrinal indicada, la titularitat jurisdiccional de la potestat de fer executar allò que s'ha jutgat (art. 117.3 de la Constitució), la vinculació teleològica d'ambdós procediments a una sola i comuna finalitat consistent en rescabalar als damnificats, i l'evident circumstància que el segon procediment, l'administratiu, és una conseqüència obligada del primer, que actua com a pressupost necessari seu, obliguen a considerar que el procediment d'execució sigui únic, encara que tingui dues fases diferents i successives, entre les quals no hi ha a més a més cap solució de continuïtat en termes reals. Cadascuna d'elles té un objecte propi (la liquidació individual dels deutes i el seu pagament, respectivament), compta amb uns subjectes procedimentals també propis (en la fase administrativa no intervé el Ministeri Fiscal, que sí ho fa en la primera), està subdividida, al seu torn, en altres diverses etapes o períodes i està dotada així mateix de regles especials pròpies dirigides a establir per endavant les pautes a què després hauria d'adequar-se la respectiva fase de l'execució.

En aquest treball, doncs, parlarem de l'execució -única- de la Sentència de la colza, encara que en el seu estudi distingirem aquestes dues fases, que equivalen a altres tants punts de vista jurídics sobre la qüestió, sense que oblidem mai, però, que l'Administració no és qui ordena o dirigeix l'execució sinó qui dona efectivitat pràctica a aquesta en la part que li concerneix, que és el pagament del deute, però sempre en la quantia i a favor de qui estableixi prèviament l'òrgan jurisdiccional, que és a qui incumbeix pròpiament dirigir l'execució.

La primera de les dues fases de l'execució, per tant, és la que es desenvolupa en l'àmbit estrictament o exclusivament judicial penal, és l'"incidente" d'execució de la Sentència i persegueix la necessària liquidació individual de les quanties que cadascun dels afectats o els seus drethavents haurien de percebre conforme a la natura del dany patit i a la categoria de classificació de la corresponent víctima. La segona fase de l'execució és, en canvi, administrativa, té lloc immediatament després en l'àmbit de l'Administració de l'Estat i es dirigeix únicament a fer efectiu el pagament de la quantitat prèviament liquidada o establerta en el procediment judicial. Començarem, doncs, analitzant en primer terme la fase d'execució judicial penal.

## **4.2. La fase judicial penal: la liquidació de les indemnitzacions.**

4.2.1. Com vulgui que es tracta d'executar en la part de responsabilitat civil una sentència penal, semblaria que l'execució de la Sentència de la colza hauria d'haver abocat a un procediment de

natura exclusivament judicial penal, d'acord amb el que preveu la LECrim (en general els arts. 984 i següents i, en aquest cas, l'art. 798), a més de la remissió a la LECi –primer la de 1881, donades les dates, encara que després caldria acudir a la LECi2000, ex disposició transitòria sisena d'aquesta-. No obstant això, la particular idiosincràsia del cas de la colza no permetia que s'aconseguís executar la Sentència aplicant només un procediment tramitat d'acord amb els paràmetres generals preexistents en la legislació processal penal.

La liquidació individual de les indemnitzacions fixades en la Sentència plantejava inicialment no pocs problemes davant l'elevadíssim nombre d'afectats amb dret, almenys presumpte, a cobrament, la varietat de situacions de fet amb una gran amplitud de danys, incloent no sols morts sinó també lesions d'abast i procés de curació variables, la no menor varietat de situacions personals i familiars als qui concernia la Sentència, des de les pròpies víctimes directes als seus hereus i fins i tot tercers (amb persones a qui la Sentència declarava expressament afectades en un grau determinat, mentre que altres haurien d'esperar a la fase d'execució per ser qualificades), l'existència de quanties molt dispars que computar en cada cas, incloent a l'efecte les prestacions indemnitzatòries ja abonades, el llarg temps transcorregut i la reducció del col·lectiu per causa de les successives morts, més els limitats mitjans personals i materials ordinaris de l'òrgan d'execució.<sup>3</sup>

Tot això impedia acudir sense més a la LECrim. i obligava, al mateix temps, a una ràpida decisió sobre el camí que hauria de seguir-se a fi de emprendre-ho el més aviat possible, ja que l'execució, entesa com a satisfacció dels damnificats, requeriria un període de temps no fàcilment previsible per endavant. Allò característic és que aquesta tasca va ser abordada pel propi òrgan jurisdiccional i no pel legislador, malgrat que alguns dels aspectes de l'execució haurien requerit la seva presència.

4.2.2. La competència d'execució de la STS de 26 de setembre de 1997 corresponia a l'òrgan autor de la resolució casada, és a dir la Secció Primera de la Sala del Penal de l'AN. El 26 de novembre de 1997 aquesta va rebre el testimoni de la STS i el 20 de gener de 1998 va acordar formar el ram separat d'execució del contingut civil de la Sentència. A partir de llavors i davant les peticions d'execució que ja anava rebent, la Secció va dictar les resolucions que ja coneixem amb la finalitat de liquidar o quantificar l'import del deute corresponent a cadascun dels afectats. Es tracta de les Interlocutòries de l'Audiència Nacional de 13 de març i d'11 de maig de 1998, en les quals es recullen, especialment en la primera, les característiques de la fase judicial d'execució, és a dir del procediment de liquidació de les indemnitzacions degudes.

Aquestes Interlocutòries de l'AN, especialment la de 13 de març de 1998, tenen un contingut i finalitat clarament normatius. No tracten només d'executar una Sentència sinó que, per a això, dicten regles de valor o eficàcia generals, encara que els seus destinataris siguin només aquells

---

<sup>3</sup>Encara que, com hem dit i més avall reiterarem, el RD-L 3/1999, de 26 de febrer, regula pròpiament el procediment de pagament, però no el de liquidació, al·ludeix també, no obstant això, a les dificultats que afecten a aquesta (Exposició de Motius, paràgrafs 6è i 7è).

que intervenen en el procés i no tercers aliens a ell. Però aquesta limitació en els àmbits subjectiu i objectiu no minimitzen la força i el valor normatiu de les decisions de l'AN, la qual, a partir del seu deure de resoldre en tot cas l'afer de què coneixia, això és l'execució de la STS, no es limita a acudir al sistema de fonts establert sinó que, més enllà d'ell, imparteix certes normes en matèries per a les quals manca de potestat normativa, tant estrictament procedimentals com fins i tot substantives (recordeu l'abans citat aspecte de les deduccions que calia practicar).<sup>4</sup>

Sense ignorar les facultats que incumbeixen a l'òrgan judicial a l'hora de l'execució de les Sentències i la resta de resolucions fermes, no creiem, no obstant això, que la simple apel·lació al principi constitucional de la seguretat jurídica sigui suficient per a l'autoassignació de potestats que suposa. I tampoc ho hauria estat si s'hagués adduït la protecció del dret fonamental a l'execució de les Sentències, ex art. 24.1 de la Constitució, quelcom que no se cita expressament en aquesta Interlocutòria de l' Audiència Nacional, però que està en la base de la doctrina jurisprudencial en la matèria.<sup>5</sup>

4.2.3. En primer lloc, la Interlocutòria de l'Audiència Nacional de 13 de març de 1998 -

<sup>4</sup> La raó per emetre aquestes regles l'addueix la Interlocutòria de l'Audiència Nacional de 13 de març de 1998 en els termes següents: "En un proceso como el presente, de ejecución masiva, en el que no se ha especificado en el fallo la cuantía de la indemnización que corresponde a cada uno de los perjudicados, resulta necesario, a juicio de este Tribunal, establecer ciertas reglas que han de ser observadas por las partes para instar la ejecución, atendiendo, por una parte, al principio de seguridad jurídica y, por otra, a la necesidad de evitar dilaciones innecesarias en la sustanciación del procedimiento de liquidación" (Fonament Jurídic 1).

<sup>5</sup> Un bon resum d'aquesta doctrina d'autoassignació de potestats normatives el trobem a la STSJ de Balears (Sala Civil i Penal), de 8 febrer de 2000, dictada en el recurs de Cassació núm. 2/1999. El fonament de dret segon diu el següent:

"SEGUNDO.- Antes de entrar en el examen y decisión sobre los puntos controvertidos entre las partes recurrentes, importa recordar que en materia de ejecución de sentencia, el art. 18 de la Ley Orgánica del Poder Judicial dispone que "las sentencias se ejecutarán en sus propios términos" y que el TC en múltiples sentencias (176/1985, 33 y 34/1986, 33 y 125/1987, entre otras muchas) ha declarado que el derecho a la ejecución de las sentencias judiciales en sus propios términos ha sido reconocido en numerosas ocasiones como formando parte del contenido del art. 24.1 de la Constitución Española, es decir, como una expresión o manifestación importante del derecho fundamental de la tutela judicial efectiva.

Es igualmente doctrina reiterada del TS la de que, "aunque las resoluciones judiciales encaminadas a llevar a cabo una sentencia firme deben ajustarse a las declaraciones que ésta contiene, ello no excluye la facultad de los Tribunales para que, si hallan oscuridad o deficiencias de expresión en el fallo puedan interpretarlo valiéndose para ello de las consideraciones que les sirvan de base y fundamento jurídico" (STS 18 mayo 1964); "entendiendo como extremos controvertidos y decididos en la sentencia, no sólo los expresamente mencionados en el fallo de origen, sino todos los que sean consecuencia natural e ineludible de la esencia jurídica de la situación que se resuelve [STS 14 mayo 1982]. Asimismo, constituye doctrina jurisprudencial la de que el ámbito de ejecución de las sentencias firmes viene determinado por su específica finalidad de dar cumplimiento a los puntos sobre los que la resolución versó y habrá de acudirse para precisararlo, más que a la fórmula literal utilizada en la ejecutoria, a la motivación que la sustenta, en cuanto elemento de auténtica exégesis, lo que permitirá alcanzar la debida efectividad respecto de toda la materia objeto de la controversia, evitando que por una exagerada y recusable sumisión a los términos gramaticales de los pronunciamientos, no se obtengan de la decisión sus razonables y hasta obligadas consecuencias, haciendo con ello posible un nuevo e innecesario litigio, razones por las cuales le viene incluso permitido al organismo ejecutor atender, no sólo a los extremos gramaticales aludidos por la resolución de que se trata, sino también a los que sean su lógico complemento. (SSTS 7 octubre 1970), 24 mayo 1980 y 15 febrero 1982)".

confirmada per la d'11 de maig- considera que el precepte legal aplicable és la regla primera de l'art. 798 de la LECrim.<sup>6</sup> Encara que alguns interessats pretenien que s'excloués aquest procediment, la Interlocutòria de l'Audiència Nacional d' 11 de maig de 1998 (fonament jurídic segon, paràgraf 2n, incís 1r) ho justifica dient que “en todos los casos es preciso acudir al procedimiento de liquidación, porque no sólo es necesario en su caso constatar una clasificación de la afectación, sino también realizar el descuento de cantidades ya recibidas o acreditar que no se ha recibido alguna”. I afegeix que l'art. 798 de la LECrim permet una activitat contradictòria de prova i al·legacions entre les parts per concretar la xifra d'indemnització, i possibilita un tractament homogeni de les reclamacions, encara que reconegui que això no és habitual, però sí indispensable per a “ventilar una ejecución de la magnitud de la presente” (ibídem).

A partir d'aquest precepte legal, l'AN elaborarà tota una sèrie de regles de dret que s'imposaran a les parts quasinormativament –i sense cap possibilitat d'accedir després al recurs de cassació-. Fins i tot considera que pot dictar totes les resolucions que estimi convenient: la Interlocutòria de l'Audiència Nacional de 26 de març de 1998, d'aclariment-ampliació de la de 13 de març, després deixada sense efecte per la Interlocutòria de l'Audiència Nacional d'11 de maig de 1998, és el millor exemple, i així ho ve a assenyalar el fonament jurídic primer d'aquest últim.

Algunes de les regles d'execució afecten matèries eminentment substantives, mentre que altres afecten aspectes clarament procedimentals.<sup>7</sup>

Entre les primeres està, per descomptat, la qüestió de les deduccions abans assenyalsada. Però també altres dues regles diferents de no menor transcendència:

1.<sup>a</sup> En primer terme, la Interlocutòria de l'Audiència Nacional de 13 de març de 1998 considera que les indemnitzacions no són acumulables entre si, en particular l'establerta en cas de mort amb les restants, de manera que la mort posterior a la STS que s'executa no fa incrementar-se, però tampoc disminuir la indemnització recollida per al corresponent grau d'indemnització. Tan sols s'exceptuen les persones classificades com asimptomàtiques que després haguessin mort a conseqüència de la síndrome tòxica (fonament jurídic 5, paràgraf últim).

---

<sup>6</sup> L'art. 798, regla primera de la LECrim, relatiu a l'execució de sentències en el procediment abreujat, diu el següent: “Tan pronto como sea firme la sentencia, se procederá a su ejecución por el Juez o por la Audiencia que la hubiere dictado, conforme a las disposiciones generales de la Ley, observándose las siguientes reglas: Primera.- Si no se hubiere fijado en el fallo la cuantía indemnizatoria, cualquiera de las partes podrá instar, durante la ejecución de sentencia, la práctica de las pruebas que estime oportunas para su precisa determinación, de cuya pretensión se dará traslado a las demás para que en el plazo común de diez días pidan por escrito lo que a su derecho convenga. El Juez o Tribunal rechazará la práctica de pruebas que no se refieran a las bases fijadas en la sentencia. Practicada la prueba, y oídas las partes por un plazo común de cinco días, se fijará mediante auto en los cinco días siguientes, la cuantía de la responsabilidad civil. El auto dictado por el Juez de lo Penal será apelable ante la Audiencia respectiva”.

<sup>7</sup> A més a més ha de recordar-se l'abans esmentada Interlocutòria de l'Audiència Nacional de 14 d'abril de 1998, que declara la insolvència dels dos funcionaris responsables directes i obre, doncs, el camí perquè sigui l'Estat qui pagui.

2.<sup>a</sup> En segon lloc, la mateixa Interlocutòria de l'Audiència Nacional de 13 de març de 1998 exclou que els afectats hagin de tornar les quantitats ja percebudes en excés amb antelació respecte de la indemnització que els correspongués. La Interlocutòria de l'Audiència Nacional acudeix a una subtilesa de llenguatge, per evitar que sembli que està atorgant una veritable condonació de deutes -cosa que seria literalment il·legítima-, però, com més amunt indiquem, no aconsegueix esvair tots els dubtes que la pròpia expressió llança, quan diu que "**en ningún caso** el descontar las cantidades anticipadas por el Estado podrá suponer que el afectado, que haya recibido más de lo que como indemnización se señalar, **tenga que devolver dentro de este proceso** cantidad alguna; en este último supuesto este Tribunal se limitará a considerar ya abonada la indemnización por parte del Estado **sin otros efectos**" (fonament jurídic 8; els subratllats són nostres).

Al costat de les anteriors regles substantives, n'hi ha d'altres de caràcter procedimental en les quals també s'adverteix l'elaboració normativa efectuada.

1.a La invenció d'un procediment en si desglossat en diverses modalitats, amb tràmits i terminis propis -els quals són fins i tot modificats perquè sembla "oportuna su ampliación" (fonament jurídic tercer, paràgraf últim de la Interlocutòria de l'Audiència Nacional d'11 de maig de 1998, en relació amb el fonament jurídic 9 de la Interlocutòria de l'Audiència Nacional de 13 de març de 1998)-. Fins al punt que s'atorga a aquests terminis un veritable caràcter preclusiu, ja que el seu transcurs sense formular la corresponent petició dóna lloc a què o bé calgui atènyer-se a la classificació que figuri en la Sentència o bé es perdi la possibilitat de ser declarat com a perjudicat, segons els casos (fonament jurídic 7 de la Interlocutòria de l'Audiència Nacional de 13 de març de 1998).

2.a La privació de validesa als escrits que haguessin estat presentats per les parts abans de la Interlocutòria de l'Audiència Nacional de 13 de març de 1998 (fonament jurídic 11 d'aquest), en comptes de reconduir-los a les noves regles.

3.a Les peticions, que en tot cas són individuals, se sotmeten a uns formularis elaborats pel mateix òrgan jurisdiccional, a fi d'evitar qualsevol dilació ("un modelo normalizado de solicitud que se facilitará a las partes hasta en soporte informático", fonament jurídic 2n de la Interlocutòria de l'Audiència Nacional d'11 de maig). De manera que les sol·licituds de les parts són veritables autoliquidacions, i així les denomina el propi imprès normalitzat. No obstant això, la previsió legal de l'ús processal de models normalitzats neix amb els arts. 437.2 i 814.1 de la LECi 2000 i els models en si han estat aprovats encara més tard, mitjançant la Instrucció 1/2002, de 5 de novembre de 2002, del Ple del CGPJ (BOE de 14 de novembre; correcció d'errors del BOE de 28 de novembre).

4.a La imposició d'un litisconsorci actiu necessari als hereus en els casos de successió en l'execució, oblidant que no hi ha litisconsorci actiu necessari, perquè ningú pot obligar a un altre a què sigui codemandant (STS, Sala Primera, de 25 de febrer de 1998; ponent, O'Callaghan Muñoz), i al marge o en contra del principi que l'activitat útil d'un cohereu beneficia tots els altres



cohereus (STS, Sala Primera, de 4 de juny de 1997; ponent, Gullón Ballesteros).<sup>8</sup> Així mateix, cal considerar que els possibles litigis entre pretendents no se solucionen forçant-los a una conducta processal comuna. Vegeu a l'efecte els arts. 16 i 540 de la LECi. 2000, que per descomptat tampoc consenten els litisconsorcis actius necessaris.

5.a L'exigència que la prova documental s'aporti de forma anticipada juntament amb la sol·licitud (fonament jurídic 9 de la Interlocutòria de l'Audiència Nacional de 13 de març de 1998), com després exigiran els arts. 264 a 266 de la LECi 2000.

Tots aquests extrems, substantius i procedimentals, posen de relleu el veritable abast de la feina realitzada per l'AN, quelcom que, en la nostra opinió, hauria requerit una especial atenció normativa del rang adequat, doncs la mera referència a l'art. 798 de la LECrim no ofereix per si mateixa una cobertura suficient per a tot allò que la Secció va decidir.

4.2.4. Pel que fa al procediment d'execució en si, la liquidació de la responsabilitat civil ex delicto que es regula en la regla primera de l'art. 798 de la LECrim significa que per arribar fins a la interlocutòria que fixa la quantia de la indemnització cal travessar les etapes procedimentals següents, establertes directament per la Llei: 1) la sol·licitud de la part interessada, proposant la pràctica de les proves pertinents; 2) el trasllat de la petició a les altres parts per a què en el termini de deu dies demanin el que els convingui; 3) la pràctica de les proves admeses; 4) l'audiència a les parts per termini comú de cinc dies; 5) la interlocutòria que fixi la indemnització; 6) la interlocutòria que resolgui el recurs d'apel·lació, si s'escau.

Ja sabem, no obstant això, que en el cas de la colza l'òrgan judicial executant va utilitzar aquestes regles legals com a punt de partida per crear un veritable procediment ex novo en el qual els afectats presentessin les seves respectives sol·licituds de liquidació de les indemnitzacions. Per a això, en virtut de la declaració d'insolvència dels responsables directes –quelcom que va efectuar la Interlocutòria de l'Audiència Nacional de 14 d'abril de 1998, és a dir abans de la Interlocutòria de l'Audiència Nacional d'11 de maig de 1998, però després del precedent de 13 de març de 1998–, va elaborar diferents tipus de procediments per sol·licitar i obtenir la liquidació atenent a la situació de cadascuna de les víctimes (a la qual cosa s'ha d'afegir que la interlocutòria final no és susceptible de recurs de cassació, segons la doctrina del TS). Així, l'AN considera necessari avaluar l'estat de salut dels afectats, però només en els casos dubtosos i no en aquells altres en què hi hagués conformitat expressa dels beneficiaris o conformitat tàcita per haver transcorregut els terminis que les Interlocutòries de l'AN de 13 de març i 11 de maig de 1998 fixen bé per sol·licitar la revisió de la classificació existent (12 mesos; inicialment eren només 3) bé, fins i tot, per obtenir la declaració de perjudicat (18 mesos; enfront dels 6 mesos inicials). En tot cas el transcurs d'aquests terminis sense formular la corresponent petició dóna lloc a què o bé calgui atènyer-se a la classificació que figuri en la Sentència o bé es perdi la possibilitat de ser declarat

---

<sup>8</sup> La successió en l'execució està prevista pel legislador en la LECi 2000 (art. 540.1 i 2), però no ho estava en la llavors vigent LECi 1881. També està present en el procés laboral, ex art. 238 de la LPL (veure les SS.TS, Sala Social, de 15 de febrer de 1999, 10 de desembre de 1997 i 24 de febrer de 1997).

com a perjudicat, segons els casos (fonament jurídic 7 de la Interlocutòria de l'Audiència Nacional de 13 de març de 1998).

D'acord amb això, es distingeixen quatre tipus de procediments en relació amb altres tants tipus de persones:

1. Procediment denominat "P 1", per als afectats classificats en la Sentència que es conformessin amb la qualificació que aquesta els hi concedia (sempre es tractarà de la SAN de 20 de maig de 1989, la del "proceso de los aceiteros", que és la que va establir les indemnitzacions segons els diferents grups de classificació dels danys). En aquest cas el procediment és ben simple: la sol·licitud en l'imprès normalitzat, amb signatura d'Advocat i Procurador, o bé va acompanyada del certificat de l'OGPESST en què constin les quantitats ja percebudes i que calgués deduir de la indemnització -i, de fet, això és allò habitual-, o bé aquest certificat s'expediria després en la fase probatòria formal. La petició i la prova documental aportada són traslladades al Ministeri Fiscal i a l'Advocacia de l'Estat i, si cap d'ells formula objeccions o proposen altres proves, es dicta Interlocutòria sense més tràmits. En cas contrari, les proves addicionals practicades donen pas a un termini d'al·legacions comunes de 5 dies, després de tot això es dicta la interlocutòria de liquidació. Com és natural, aquest procediment exigeix que els interessats sol·licitin prèviament el certificat de l'OGPESST en el qual figurin les quantitats percebudes des de l'inici fins a l'actualitat que tinguessin la condició de deduïbles, fent constar que el certificat s'expedeix per ser aportat al procediment d'execució de la Sentència.

2. Procediment denominat "P 2", per als afectats que sol·licitessin la revisió de la qualificació per entendre que la seva afectació havia empitjorat. En aquest supòsit la part ha de presentar la seva sol·licitud de revisió dins el termini fixat i acompanyada d'un principi de prova consistent en els informes mèdics que justifiquin la variació. En tot cas es requereix el certificat de l'OGPESST i l'informe del metge forense. En la resta regeixen les regles generals de l'art. 798 de la LECrim.

3. Procediment denominat "P 3", per aquells que van ser considerats afectats, però sense determinar la seva qualificació concreta entre els diversos grups. Es tracta d'afectats que encara estaven pendents de classificar. El procediment, com en el cas anterior, requereix la presentació de la sol·licitud dins el termini, junt amb la prova o informes mèdics adequats, més el certificat de l'OGPESST. S'apliquen les regles del supòsit anterior.

4. Procediment denominat "P 4", per a les persones l'afectació de les quals no estava degudament provada, existien dubtes o no existia la documentació suficient. Aquests són tots aquells pendents de ser considerats com afectats. De la mateixa forma que en els dos casos anteriors, han de formular la seva sol·licitud en termini acompanyant els mitjans probatoris necessaris abans indicats i seguir les regles anteriors.

Atès que en aquesta fase judicial el procediment sempre és a instància de part, l'ordre de

---

tramitació de les peticions depèn de l'ordre cronològic de presentació, de manera que el nombre que se li assigni a la petició en aquesta fase judicial serà determinant també per a la posterior fase administrativa de pagament, que, en canvi, és un procediment que s'inicia d'ofici per la mateixa Administració.

La classificació dels afectats en funció dels danys patits no pot ser alterada per la interlocutòria d'execució, doncs això atemptaria contra el principi de respecte a la cosa jutjada. D'aquí que no càpiga ni una nova valoració perjudicial dels danys ni un canvi de criteri ni, menys encara, una revisió d'ofici –i *in peius*- de la classificació per suposat –o fins i tot possible- error material (com va succeir en el cas resolt per la STC 187/2002, de 14 d'octubre de 2002).

Examinada l'autoliquidació i debatut el seu contingut en els respectius casos, es dicta la corresponent Interlocutòria judicial i es passa a la fase administrativa o de pagament. La interlocutòria de fixació de la liquidació no és susceptible de recurs en via judicial, però és possible recórrer a l'empara davant el TC, arribat el cas, encara que també, segons s'ha dit *supra*, algunes persones que pretenen ser incloses entre els afectats hagin deduït una reclamació per la suposada responsabilitat patrimonial de l'Estat pel funcionament de l'Administració de Justícia. I, en qualsevol cas, això no impedeix que aquells afectats que pretenguin evitar l'eficàcia del descompte que se'ls hagués practicat acudeixin davant l'ordre jurisdiccional social demanant el reintegrament de les quantitats descomptades, quelcom que, com sabem, els està resultant totalment infructuós fins al moment.

### ***4.3. La fase administrativa: el pagament de les quantitats liquidades.***

#### **4.3.1. El RD-L 3/1999, de 26 de febrer.**

4.3.1.1. Resoltes les qüestions essencials abans relatades, tant substantives (especialment, els descomptes aplicables), com de procediment judicial, en la qual cosa es va invertir gairebé un any i mig a comptar de la data de la Sentència, havia de començar ja la fase d'execució administrativa consistent a pagar les sumes que ja estiguessin liquidades. A l'efecte, tan aviat com va rebre la notificació de la Interlocutòria del TS de 27 de gener de 1999, l'Administració de l'Estat va engegar tota una novetat al camp de l'execució de les sentències condemnatòries de l'Administració, consistent en emetre una norma *ad hoc*, de rang legal, justificada en raons d'urgència i destinada a regular el procediment d'execució de la Sentència en la seva vessant administrativa i no simplement a atorgar un crèdit extraordinari o a autoritzar una transacció sobre l'esdeveniment, que són els supòsits més comuns<sup>9</sup>. A l'excepcionalitat del cas de la colza es

---

<sup>9</sup> No són infreqüents les normes legals en punt a l'execució de sentències condemnatòries de l'Administració, però o ben van dirigides únicament a instrumentar el corresponent crèdit extraordinari per falta prèvia de fons pressupostaris per fer front al o als pagaments, o bé es tracta de normes que autoritzen la celebració de transaccions per posar fi als processos i a les reclamacions pendents. Cas prototípic recent és el més amunt referit de la presa de Tous, en el qual la Llei 28/1999, de 16 d'agost, atorga un crèdit extraordinari ampliable de 9.393.184.838 ptes. –gairebé 56,5 milions d'euro-, mentre que els RRDD-LL 4/1993, de 26 de març i 10/1995, de

va respondre amb un mètode no menys inhabitual, consistent en el RD-L 3/1999, de 26 de febrer, que instaura un procediment d'execució d'objecte únic amb especialitats respecte de les normes generals prèvies.

La fase administrativa de l'execució de la Sentència de la colza requereix, doncs, analitzar aquest RD-L, norma l'existència i el principal contingut de la qual obeeixen a raons d'índole pressupostària, encara que presenta importants especialitats.

4.3.1.2. L'estructura del RD-L 3/1999 és ben simple. Consta d'una exposició de motius (sense nom) i una breu part dispositiva distribuïda en quatre articles (denominats successivament "Pago de las indemnizaciones"; "Tramitación de las propuestas de pago"; "Efectos de la notificación del derecho de cobro"; i "Información a las Cortes Generales"), més una disposició final d'entrada en vigor del RD-L el mateix dia de la seva publicació al BOE, el 27 de febrer de 1999.

4.3.1.3. Respecte al contingut de l'Exposició de Motius, aquesta dedica els seus cinc primers paràgrafs a recórrer els esdeveniments processals que donaven lloc a l'execució de la Sentència de la colza (i que han estat recollits *supra*, en l'apartat 1). A continuació, els paràgrafs sisè i setè justifiquen l'existència mateixa d'una norma en la matèria. En el paràgraf següent hi ha una descripció del contingut normatiu del RD-L, prenent alhora justificar que aquesta necessària norma havia de tenir rang legal, encara que el ben cert és que això no és més que un mer esment assertòric que en si mateix no aclareix res, sinó que deixa al lector la tasca endevinatòria corresponent. El paràgraf conclou amb una reiteració innecessària de la finalitat de la norma. Per fi, l'últim paràgraf de l'exposició de motius, abans de la fórmula promulgatòria, es dedica a justificar la forma de la norma, és a dir el pressupost de fet habilitant del RD-L.

4.3.1.4. Sobre el contingut regulador del RD-L, i començant pel final, el RD-L 3/1999 conclou, com hem vist, amb una disposició final única, que prescriu que el RD-L entraria en vigor el mateix dia de la seva publicació al BOE, és a dir, el 27 de febrer de 1999.

L'art. 1 ("Pago de las indemnizaciones") estableix que el pagament de les indemnitzacions ordenades per la Sentència de la colza s'efectuarà mitjançant operacions de tresoreria; la competència administrativa per al pagament correspon a la DGTPF a càrrec d'un compte especial. El centre pagador aplicaria definitivament al pressupost de l'exercici els pagaments que hagués realitzat fins al 30 de novembre, mentre que els efectuats al desembre s'aplicarien al pressupost de l'exercici següent. Encara que el precepte no ho digui, aquesta aplicació requerirà que existeixi crèdit suficient en el pressupost de l'exercici; per consegüent, si no hi hagués prou disponibilitat caldria tramitar l'oportú crèdit extraordinari o suplement de crèdit, segons les

---

28 de desembre, s'havien referit a les transaccions. I, més recentment encara, cal citar el RD-L 6/2002, de 4 d'octubre, sobre els danys causats per l'enfonsament del vaixell "Mar Egeo", que regula els dos aspectes simultàniament, l'autorització per a les transaccions i l'atorgament d'un crèdit extraordinari de 63.625.721, 36 euros.

regles generals de l'art. 65 de la LGP, com després veurem.<sup>10</sup>

L'art. 2 ("Tramitación de las propuestas de gasto"), completat amb l'art. 3 ("Efectos de la notificación del derecho de cobro") i també per l'art. 1 abans esmentat, regula un procediment administratiu especial d'execució. Es parteix de la constatació inicial de què no hi ha una única Sentència a executar, sinó tota una pluralitat de resolucions judicials derivades d'ella ("los autos que, en ejecución de sentencia, se dicten por la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional"). La qual cosa, al seu torn, implicarà una lògica -i així mateix esperada- periodificació en els pagaments mateixos. D'acord amb això, distingirem entre una sèrie de requisits o pressupòsits previs al procediment de pagament, les seves diferents etapes i, finalment, els efectes o conseqüències del pagament, referint-nos sempre en tots els casos a aquells que recull el RD-L.

4.3.1.5. Quant als requisits del procediment de pagament, aquests són els següents:

1. Fermesa de la interlocutòria d'execució. El primer dels requisits és la fermesa de cadascunes de les Interlocutòries d'execució, elemental conditio iuris del procediment, de manera que mentre cada Interlocutòria no sigui ferma el procediment de pagament no pot ni tan sols començar per falta manifesta d'objecte. Així, encara que el RD-L no ho digui expressament, aquesta fermesa requereix haver seguit prèviament els tràmits de l'execució judicial abans referida. De la mateixa forma que el procediment judicial de liquidació, l'administratiu de pagament es desglossarà individualment respecte de cadascun dels interessats.

2. Notificació de la interlocutòria d'execució judicial. El segon i no menys bàsic requisit és la notificació de la interlocutòria de liquidació efectuada per l'òrgan jurisdiccional. La notificació que esmenta el RD-L és aquella que la Sala executant efectua a l'Advocat de l'Estat en la seu oficial de l'Advocacia de l'Estat corresponent (ex art. 11.1 de la Llei 52/1997, de 27 de novembre, d'assistència jurídica a l'Estat i Institucions públiques), que en aquest cas és l'Advocacia de l'Estat en l'AN, que, igual que la Fiscalia, compta amb una unitat *ad hoc* dedicada especialment a aquest procediment respecte a les seves dues fases, judicial i administrativa. Aquesta notificació és diferent d'aquella altra que ha de fer el mateix òrgan jurisdiccional als beneficiaris de la indemnització, encara que aquesta segona notificació, malgrat ser no menys elemental que la comentada, no és citada pel RD-L. La raó consisteix en què estem davant un procediment administratiu que es va a iniciar d'ofici i, per aquest motiu, només es requereix la notificació al representant processal i defensor tècnic de l'Estat, al marge que també s'efectuï a la contrapart processal, qualsevol que aquesta sigui.

---

<sup>10</sup> Durant el debat de convalidació del RD-L al Congrés, el membre del Govern encarregat de la seva defensa no va especificar aquesta possible conseqüència. En canvi, va ser el portaveu del Grup Parlamentari majoritari l'encarregat d'anunciar que "el 30 de noviembre se tramitará un crédito extraordinario para contabilizar como gasto las cantidades abonadas, que irán a déficit público de cada ejercicio según se pague" (DS del Congrés de 18 de març de 1999, núm. 223, p. 11.897). El ben cert, emperò, és que aquesta espècie de quasiprofecia només es va complir en part, ja que únicament durant el primer exercici de vigència del RD-L 3/1999 va ser necessari acudir a un crèdit extraordinari, mercès al nou RD-L 22/1999, de 17 de desembre. En els exercicis posteriors al de 1999 el pressupost ordinari ha anat recollint les dotacions precises a l'efecte, com després veurem.

3. Comunicació de la interlocutòria d'execució a l'OGPESST. L'últim dels pressupostos del procediment consisteix en la comunicació o trasllat de la interlocutòria efectuada per l'Advocat de l'Estat a l'OGPESST, d'acord amb el criteri general consistent en el deure elemental de l'Advocacia de l'Estat de comunicar als òrgans de l'Administració activa les resolucions judicials que es dictin en qualsevol afer que els afecti. La regla no és, no obstant això, un mer pleonasme, doncs serveix per posar de relleu la importància que el RD-L confereix a l'OGPESST, que és qui en veritat inicia el procediment de pagament i coneix de prop –i pràcticament des d'un principi– les vicissituds de cadascun dels afectats i dels seus beneficiaris, ja que no en va és l'encarregada de gestionar el règim assistencial del cas de la colza i emet l'indispensable certificat de descomptes en la fase d'execució judicial, segons hem vist *supra*.

4.3.1.6. Les etapes de l'especial procediment de pagament són les següents:

1. Iniciació d'ofici del procediment per l'OGPESST. Encara que el RD-L no ho digui expressament, no hi ha cap mena de dubte que el procediment de pagament s'inicia d'ofici per la pròpia Administració, en concret per l'OGPESST, sense especial solució de continuïtat real respecte de la fase judicial precedent. El paràgraf 3r de l'art. 2 del RD-L 3/1999 només diu que “el Subdirector General de la Oficina –es refereix a l'OGPESST–, efectuará, de acuerdo con los procedimientos de gestión aplicables y previa la oportuna fiscalización, las correspondientes propuestas de pago”. Aquests que el precepte denomina, però no regula “procedimientos de gestión aplicables”, són clarament els procediments administratius de pagament de les obligacions de l'Estat prèviament conretes i reconegudes. Es tracta de procediments que s'inicien d'ofici per la mateixa Administració, d'acord amb allò que preveuen les corresponents normes reguladores de l'ordenació de pagaments de l'Estat<sup>11</sup>, les quals conceben el procediment de pagament com un procediment intern de l'Administració que s'inicia d'ofici. D'una altra manera s'estaria obligant l'executant a plantejar una segona petició després de l'efectuada en la fase judicial, en aquest cas davant l'Administració executada, quelcom que la Llei no preveu –ni aquest RD-L tampoc–, i que, a més a més, desvirtuaria fins i tot la pròpia natura de la potestat jurisdiccional d'execució processal en si mateixa.<sup>12</sup> El començament del procediment administratiu de pagament haurà,

<sup>11</sup> Per les raons que exposarem més avall, no creiem que es tracti d'un procediment de pagament de fons de la Seguretat Social, sinó de l'Estat, per més que l'OGPESST depengui orgànicament de l'INSS. D'aquí que les normes aplicables siguin les de l'ordenació de pagaments de l'Estat, no les de la Seguretat Social. Sintèticament exposades, es tracta, d'una banda, del vetust, però parcialment en vigor Reglament de l'Ordenació de Pagaments, aprovat pel RD de 24 de maig de 1891 (Gaseta del 29 de maig), i, d'altra banda, de l'Ordre del Ministeri d'Economia i Hisenda de 27 de desembre de 1995, sobre procediment de pagament d'obligacions de l'Administració General de l'Estat (BOE de 3 de gener de 1996), modificada parcialment per l'Ordre del mateix Ministeri de 20 d'abril de 1998 (BOE de 9 de maig), més la Instrucció sobre operatòria comptable, aprovada per una altra Ordre del mateix Ministeri d'Economia i Hisenda d'1 de febrer de 1996 (BOE de 8 de febrer).

<sup>12</sup> A això no s'oposa a la menció continguda en el paràgraf 2n de l'art. 2 del RD-L 3/1999, segons la qual, “para que se pueda efectuar el pago de la forma más inmediata posible, los interesados habrán debido aportar los datos precisos para realizar la transferencia bancaria o, en otro caso, haber indicado la forma alternativa de pago elegida dentro de las previstas en la normativa vigente”. Aquesta un tant enigmàtica regla només es refereix a l'aportació de dades complementàries, però no per descomptat que aquesta aportació, o, pitjor encara, un altre acte anterior de l'interessat, impliqui iniciar el procediment, sinó que aquest ja ha començat en un moment previ i diferent (l'expressió “habrán debido aportar” només té aquesta possible interpretació gramatical de referir-se a un

doncs, de situar-se en la pròpia Administració, que està obligada al compliment de les resolucions judicials. Dins d'ella, la competència administrativa correspon a l'òrgan encarregat de tramitar els actes immediats posteriors, és a dir el Sotsdirector General de l'OGPESST. Com a efecte evident del caràcter d'ofici que té el procediment de pagament, els expedients de pagament tenen el mateix nombre d'ordre que els va ser assignat en la fase judicial anterior de liquidació i el pagament es tramita precisament per aquest mateix ordre cronològic de presentació de la petició de liquidació davant l'òrgan judicial en el seu dia.

2. Elaboració de les relacions d'afectats i de les propostes de pagament. Es tracta de dues activitats diferents que ha de realitzar l'OGPESST de forma en part paral·lela i en part successiva. D'una banda i prèviament, l'OGPESST ha d'elaborar les relacions d'afectats per la malaltia (encara que, d'una manera defectuosa, el precepte parli de "perceptores" afectados). Aquestes relacions han d'incloure "los datos necesarios para la realización del pago a cada uno de ellos", expressió que cal entendre referida a les dades d'identificació d'índole personal i familiar (beneficiaris personals directes i drethavents), i, per descomptat, els definitoris del dany patit segons la interlocutòria de liquidació judicial. Com s'ha vist, s'imposa als propis interessats la càrrega d'aportar per endavant les dades precises per efectuar el pagament al seu dia (segons el paràgraf anterior 2n d'aquest art. 2 del RD-L). Al seu torn, la proposta de pagament és elaborada després de seguir els anomenats "procedimientos de gestión aplicables", abans citats, a més de l'oportuna fiscalització prèvia realitzada per la Intervenció.<sup>13</sup> Així com les relacions d'afectats tenen o poden tenir una caràcter plural o globalitzat, les propostes de pagament tenen un estricte caràcter individual, que és el mateix que es deriva de les peticions individuals deduïdes en la fase judicial.

3. Remissió de l'expedient a la DGTPF. L'expedient administratiu referent a cada proposta de pagament, constituït per la proposta de pagament en si i per la relació d'afectats a què es refereixi, és remès per l'OGPESST a la DGTPF, que és la competent per al pagament.

4. Expedició del dret de cobrament. Un cop rebuda la proposta de pagament i la restant

---

succés futur -el pagament- que només podrà tenir lloc després que succeeixi un altre succés diferent i també futur, encara que anterior a aquell -l'aportació de dades-. D'altra banda, la menció només té ple sentit si s'aplica a l'OGPESST (no, per descomptat, a l'Advocacia de l'Estat del paràgraf immediat precedent), ja que és l'OGPESST l'encarregada d'elaborar també la proposta de pagament per remetre-la a la DGTPF junt amb les relacions d'afectats.

<sup>13</sup> Quant a la funció interventora, en tractar-se de fons de natura estatal -i no de fons de la Seguretat Social-, la dita funció és exercida al si de l'OGPESST per un òrgan delegat de la IGAE, que se sotmet, per tant al RD 2188/1995, de 28 de desembre, modificat parcialment pel RD 339/1998, de 6 de març. La natura "estatal" i no de Seguretat Social dels fons i del procediment en si obliga que siguin aquestes les normes aplicables. De manera que, encara que respecte de les prestacions que abona l'OGPESST la Intervenció de l'OGPESST sigui exercida ordinàriament per la Intervenció de la Seguretat Social d'acord amb les seves normes reguladores, en punt a les indemnitzacions derivades de l'execució de la Sentència de la colza, la intervenció dels pagaments s'ajusta a l'organització i funcions de la IGAE. Les possibles dificultats de funcionament d'aquesta dualitat d'intervencions queden resoltes si s'adverteix, d'una banda, que la IGSS està inserida en l'estructura funcional de la IGAE i, d'altra banda, que les normes reguladores de la funció interventora són sensiblement idèntiques en ambdós casos. Vid. *infra*, nota 24.

documentació, la DGTPF expedeix el manament de pagament –que el RD-L denomina, des de la perspectiva del perceptor, “derecho de cobro”-, d'acord amb les normes reglamentàries preexistents, ja que el RD-L res diu respecte d'això. L'ordenador de pagaments no qüestiona la legitimitat de l'obligació de pagament ni tampoc la quantia d'aquest, sinó que es limita als aspectes externs referents a la identitat del cobrador i a la seva acreditació com a tal.

5. Notificació del dret de cobrament. L'art. 3 del RD-L es refereix a la notificació del manament de pagament o dret de cobrament, la qual cosa lògicament es produirà respecte del beneficiari o beneficiaris i després d'estendre's aquell.

6. Consignació del dret de cobrament. El mateix art. 3 del RD-L inclou una regla especial destinada a prevenir possibles conteses entre els cridats a cobrar, però també a servir com a modalitat de pagament i com dies a quo per al còmput del termini de prescripció. Consisteix en la consignació del dret de cobrament en la DGTPF. En primer terme, la consignació ha de ser posterior no sols a l'expedició del dret de cobrament sinó a la seva notificació, de manera que la consignació perdurarà almenys fins que el dret de cobrament sigui retirat pel legítimat. I, en segon terme, el RD-L insisteix que la consignació es produeixi “en la propia DGTPF”, ometent tot esment a la Caixa General de Dipòsits, que depèn de la DGTPF i que s'encarrega precisament d'aquesta tasca de consignació o dipòsit dels pagaments ordenats a favor de particulars, conforme als arts. 27 a 34 del Reglament de la Caixa General de Dipòsits, aprovat per RD 161/1997, de 7 de febrer. Malgrat tot, considerem que la referència a la DGTPF ha d'entendre's feta a qui, dins ella, tingui la competència material per a aquest tipus d'operacions, és a dir, a l'esmentada Caixa General de Dipòsits.

7. Pagament. A més de ser la finalitat mateixa del RD-L, hi ha una referència expressa a les formes o modalitats de pagament en el paràgraf 2n de l'art. 2, com hem vist. La “normativa vigente” a què es refereix aquest precepte és així mateix l'abans citada *supra*.

4.3.1.7. A més de les etapes del procediment en si, fins i tot amb les llacunes advertides, el RD-L 3/1999 regula una sèrie de conseqüències o efectes del pagament de les indemnitzacions.

1. En primer lloc, estan els efectes que denominarem interns del pagament, perquè es refereixen a la pròpia Administració. Es tracta de l'aplicació a pressupost dels pagaments anticipats, que és una de les raons de l'existència del procediment especial de pagament. Segons l'art. 1, paràgraf 2n del RD-L, “posteriormente a su realización, la citada Dirección General –la DGTPF- procederá a la aplicación definitiva a presupuesto de los pagos realizados en el ejercicio, salvo los efectuados en el mes de diciembre, que se aplicarán al presupuesto del ejercicio inmediato siguiente”. L'aplicació de les bestretes a pressupost és una operació interna de l'Administració que requereix, no obstant això, l'existència de crèdit en els pressupostos de l'exercici, a càrrec del qual es duria a terme. Com vulgui que aquesta aplicació manca de cap transcendència per als perceptors dels pagaments, cal entendre que no forma part del procediment de pagament en si mateix considerat i, per descomptat, que no es refereix a l'execució de la Sentència pròpiament dita, ja que l'òrgan jurisdiccional tindrà per complerts la Sentència i la interlocutòria d'execució individual tan aviat



com li consti el pagament efectuat –encara que el RD-L no reculli aquesta notificació ulterior de la DGTPF a l'AN, a través de l'Advocacia de l'Estat-. Com veurem a continuació, la notificació del pagament té efectes alliberadors per a l'Estat, segons l'art. 3 del RD-L 3/1999.<sup>14</sup>

2. En segon lloc, l'art. 3 del RD-L 3/1999 regula els efectes “de la notificació del derecho de cobro”, és a dir els efectes externs del pagament enfront dels seus beneficiaris. Malgrat que la redacció pogués induir a error, i tot i que el precepte, d'una manera estranya -per l' inexacte i pleonàstic- digui “notificación conforme a Ley”, les conseqüències jurídiques que estableix han d'entendre's computables únicament a partir de la notificació del dret de cobrament al seu destinatari, no sols per la rúbrica o denominació del precepte sinó, sobretot, per evitar la seva indefensió en cas contrari. La notificació ha de practicar-se conforme a les regles generals del procediment administratiu, ja que el silenci del RD-L 3/1999 no autoritza res de diferent. D'altra banda, els efectes de la notificació són els següents, segons l'art. 3 del RD-L:

A. L'alliberament de l'Administració deutora, com a efecte jurídic material. A partir de llavors comença, doncs, la mora del creditor.

B. La consignació del dret de cobrament en poder de l'Administració fins que sigui retirat pel seu legítim titular.

C. El començament del termini de prescripció del dret de cobrament, doncs el precepte es refereix a “ese momento”, encara que, en una nova mostra d'incorrecció tècnica, parli del “plazo de prescripción general establecido en el art. 46.1.b) de la Llei General Presupostària”.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> La primera aplicació a pressupost dels pagaments efectuats durant l'exercici 1999 va requerir, no obstant això, una dotació pressupostària *ad hoc*, ja que el pressupost ordinari mancava d'ella. Amb aquest fi, per mitjà d'un nou RD-L, el 22/1999, de 17 de desembre, es va concedir un crèdit extraordinari per un import de 38.472.463.379 peses. -equivalents a 23.122.416,17 euros-. Aquesta és la xifra que l'exposició de motius del RD-L 22/1999 reconeix haver estat pagada fins al 30 de novembre de 1999. L'art. 1 (“Concesión de un crédito extraordinario”) del RD-L 22/1999 estableix el següent: “Para proceder a la aplicación a presupuesto de los pagos realizados, hasta 30 de noviembre de 1999, a los afectados por el síndrome tóxico, se concede un crédito extraordinario, por importe de 38.472.463.379 pesetas, al presupuesto en vigor de la Sección 31 “Gastos de diversos Ministerios”, Servicio 08 “Dirección General del Tesoro y Política Financiera”, Programa 633A “Imprevistos y Funciones no Clasificadas”, Capítulo 4 “Transferencias corrientes”, artículo 48 “A familias e instituciones sin fines de lucro”, concepto 480 “Indemnizaciones a los afectados por el síndrome tóxico, según Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 1997”.

L'aplicació pressupostària, encara que amb referència expressa a la DGTPF, es va efectuar directament a la Secció 31, que és una Secció no específica del pressupost, destinada a recollir despeses susceptibles de destí plural. En els següents exercicis les corresponents Lleis de Pressupostos Generals de l'Estat han previst ja la partida pressupostària adequada per fer efectiva l'aplicació dels pagaments anticipats. L'aplicació a la Secció 31 “Gastos de diversos Ministerios” es va mantenir en la Llei de Pressupostos per a l'exercici 2000 i ja a partir del següent exercici 2001 es va atribuir, amb millor criteri, a la Secció 24, relativa al Ministeri d'Economia, que és allò correcte, ja que la DGTPF depèn d'aquest Departament ministerial.

<sup>15</sup> En primer terme, el termini de prescripció, de 5 anys, no ho estableix el subapartat b) de l'art. 46.1 de la LGP, sinó l'incís inicial d'aquest últim. I, en segon lloc, allò regulat pel remès subapartat b) és el dies a quo del dit termini, fixant-ho en “la fecha de notificación del reconocimiento o liquidación de la respectiva obligación”. En altres paraules, la referència de l'art. 3 del RD-L 3/1999 a l'art. 46.1.b) és, no sols incorrecta, sinó sobretot inútil, per reiterativa.

3. En tercer lloc, l'art. 4 del RD-L 3/1999 (sota la denominació d' "Información a las Cortes Generales") estableix els efectes, també externs, de caràcter parlamentari. Segons aquest precepte, les Corts Generals rebrien mensualment informació dels pagaments a què es refereix el RD-L ("por este concepto", diu literalment el precepte). Es tracta d'una regla ambigua, perquè no indica qui és l'obligat a donar la informació (aquesta simplement "se dará"), encara que sens dubte l'únic destinatari possible del mandat és el Govern, i, d'altra banda, parla genèricament de "las Cortes Generales", sense especificar la Cambra, amb la qual cosa les receptores haurien de ser les dos.<sup>16</sup> Estem, no obstant això, davant una clara manifestació d'un precepte jurídicament irrellevant, sense eficàcia substantiva i sense sanció en cas d'incompliment, i amb un valor merament polític, la qual cosa va ser destacada en el debat de convalidació del RD-L en el Congrés dels Diputats.<sup>17</sup> Succeeix a més a més que es tracta d'un precepte que no s'ha complert en cap moment, ja que ni el Govern ha remès la informació sobre els pagaments -ni, molts menys, amb periodicitat mensual-, ni tampoc sembla que hagi estat requerit parlamentàriament per a què ho faci.

#### 4.3.2. Altres normes.

4.3.2.1. A banda del RD-L 3/1999, cal recordar altres normes que també regulen aspectes de l'execució de la Sentència de la colza i que en alguns casos ja han estat citades amb anterioritat.

D'una banda, estarien les normes de naturalesa pressupostària. Es tractaria primer del ja ressenyat RD-L 22/1999, de 17 de desembre, destinat a complir les previsions de l'anterior RD-L 3/1999, dotant el degut crèdit extraordinari per a l'aplicació dels pagaments ja realitzats durant l'exercici de 1999. I així mateix estarien aquí les Lleis de Pressupostos Generals de l'Estat per a 2000 (Llei 54/1999, de 29 de desembre), per a 2001 (Llei 13/2001, de 28 de desembre), per a 2002 (Llei 23/2001, de 27 de desembre), i per a 2003 (Llei 52/2002, de 30 de desembre). En el primer cas (Llei de Pressupostos per a 2000), el crèdit estava encara inclòs en la Secció 31 com a crèdit 31.633A.08.480, mentre que en els restants es va incloure ja en la Secció 24, del Ministeri d'Economia, com a crèdit 24.612D.04.486. En tots els casos la denominació de la partida coincideix ("para el pago de las indemnizaciones a que se refiere la Sentencia del Tribunal Supremo, de 26 de septiembre de 1997, a los afectados por el síndrome tóxico"), encara que difereixi lleument de la redactada pel RD-L 22/1999. I així mateix en tots els casos el crèdit té el caràcter d'ampliable, quelcom que era innecessari en el RD-L 22/1999, que recollia una xifra d'indemnitzacions prèviament establerta.

---

<sup>16</sup>Encara que el membre del Govern que va presentar el RD-L en el debat de convalidació es referís explícitament només al Congrés dels Diputats. Veure el DS del Congrés de 18 de març de 1999, núm. 223, p. 11.891.

<sup>17</sup>Vid. la intervenció del Govern al Congrés: DS de 18 de març de 1999, cit., p.11.891.

En canvi, les partides relatives a les prestacions assistencials a càrrec de l'OGPESST estan situades en un programa de despesa diferent dins els Pressupostos de la Seguretat Social: "programa 1203 síndrome tòxic".

4.3.2.2. D'altra banda, cal citar també un precepte peculiar que es queda a mig camí entre una mera recomanació al Govern i un mandat vinculant. Es tracta de la disposició addicional vintena primera de la Llei 55/1999, de 29 de desembre, de Mesures Fiscals, Administratives i de l'Ordre Social, l'explicació de la qual es troba, no obstant això, en el debat de convalidació del RD-L 22/1999, de 17 de desembre, en el qual va ser considerada com a mesura per evitar hipotètiques descompensacions als beneficiaris als quals calgués descomptar el que prèviament haguessin percebut.<sup>18</sup> No obstant això, el text legal no es refereix a això, sinó que, d'una manera més genèrica, al·ludeix a una possible "situación de especial necesidad" dels qui ja haguessin cobrat la indemnització, però sense vincular-ho en cap moment a la compensació amb el ja percebut –la qual cosa, d'altra banda, hauria creat una difícil situació de desequilibri respecte dels altres perceptors als qui se'ls hagués efectuat la compensació o descompte-.<sup>19</sup>

#### **4.3.3. Fonament de l'execució administrativa: La necessitat d'un procediment especial de pagament.**

4.3.3.1. Un cop analitzat el contingut del RD-L 3/1999, la primera qüestió que inevitablement sorgeix és la de la necessitat mateixa de la mesura i del vehicle normatiu utilitzat per a això. És a dir, si era imprescindible una regulació especial, si això hauria de fer-se mitjançant una norma amb rang de llei i, si no hi ha altre remei, si un RD-L és idoni per a tot això. Els tres aspectes són diferents encara que estiguin estretament units entre si. Comencem pel relatiu a la necessitat mateixa de donar una resposta especial al problema de l'execució de la Sentència de la colza.

---

<sup>18</sup>DS del Congrés de 22 de desembre de 1999, p. 15.295.

<sup>19</sup>La disposició addicional vintena primera de la Llei 55/1999, de 29 de desembre, diu així:

"El Gobierno estudiará la situación de los afectados por el síndrome del aceite tóxico en orden a establecer una cobertura económica y social para aquéllos que, tras percibir el importe determinado por la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 1997, se encuentren en situación de especial necesidad.

En cualquier caso, se mantendrá para todos los afectados la prestación de servicios sanitarios, con cargo a los respectivos servicios de salud, en los términos en que la vienen percibiendo en la actualidad".

Fora d'això, el precepte sembla contenir dos mandats diferents, encara que cabria també entendre el contrari, donada la seva deficient redacció. Així, un primer mandat legislatiu consistiria simplement que el Govern estudiï la situació dels afectats a fi d'establir unes noves prestacions socials ("cobertura económica y social"), mentre que el segon mandat consistiria a impedir "en cualquier caso" la supressió de la prestació dels serveis sanitaris ja existents, afegint que la seva cobertura aniria a càrrec dels "respectivos servicios de salud", expressió aquesta que caldria considerar referent als traspasos dels serveis sanitaris efectuats o per efectuar a les Comunitats Autònomes, evitant així que aquestes poguessin suprimir-ho, arribat el cas (quelcom poc fàcil d'obtenir per si sol i sense més aclariments des d'aquest simple precepte legal). La segona interpretació possible d'aquest segon aspecte consistiria a vincular-ho amb el primer "en cualquier caso" de manera que el manteniment de les prestacions sanitàries fora un límit obligat de la futura "cobertura económica y social" que el Govern hauria d'estudiar, encara que no hi hagués cap data com a límit per donar compte d'aquests eventuals estudis.

4.3.3.2. Com hem vist, la Sentència plantejava inicialment no pocs problemes ja en la fase mateixa de liquidació. L'Exposició de Motius del RD-L 3/1999 al·ludeix a aquestes dificultats. En la fase del pagament cal afegir els elements derivats del ja clàssic problema relatiu a l'execució de les sentències de condemna dinerària contra les Administracions Públiques, doncs la remissió que l'art. 984 paràgraf 3r de la LECrim. efectua a la LECi. ha de ser entesa dins de l'establert en els arts. 44 i concordants de la LGP.

D'una banda, la pura i simple dada numèrica de persones i quanties exigia prendre en consideració, i solucionar en el termini més breu possible, una sèrie d'aspectes d'estricta gestió burocràtica d'expedients personals relatius a una tan elevada quantitat de destinataris. L'experiència de l'OGPESST era molt útil, però insuficient per si mateixa. D'altra banda, es tractava de complir una Sentència judicial que obligava a un potencial desemborsament de fons públics en una quantitat que es presumia sense precedent fins avui i que, per tant, podia menyscar el pressupost ordinari de l'Estat. Així mateix, les normes jurídiques existents a l'efecte no eren suficients perquè no contemplaven la posició de l'Estat com a deutor condemnat al pagament d'una quantitat dinerària que a més a més no era líquida en tots els casos. Ni tan sols eren aplicables els arts. 104 a 106 de la LJCA que preveuen supòsits d'impossibilitat material o legal d'execució de les sentències condemnatòries de l'Administració. I, per descomptat, el principi d'inembargabilitat dels fons públics de l'art. 44.1 de la LGP impedia solucions d'execució forçosa (excepció feta dels béns patrimonials no afectats a l'ús o servei públic a partir de la doctrina emanada de les més amunt citades SS.TC, Ple, 166/1998, de 15 de juliol de 1998 i 211/1998, de 27 d'octubre, de 1998).

D'altra banda, és cert que el control últim de l'execució de la Sentència incumbeix a l'òrgan jurisdiccional, en concret a l'òrgan autor de la resolució recorreguda en cassació (arts. 117.3 de la Constitució i 986 de la LECrim.). Però, pel que es refereix a l'Estat, es tractava d'executar una condemna dinerària i, per consegüent, el precepte legal primerament aplicable és per descomptat el citat art. 44 de la LGP, el qual, a més de rebutjar la possible execució forçosa sobre l'erari estatal (apartat 1), atribueix "el cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinan obligaciones a cargo del Estado o de sus Organismos autónomos (...) exclusivamente, a la Autoridad administrativa que sea competente por razón de la materia, sin perjuicio de la posibilidad de instar, en su caso, otras modalidades de ejecución de acuerdo con la Constitución y las leyes" (apartat 2).

Però aquest art. 44 de la LGP diu més. El seu apartat 3 conté dues regles diferents sobre la conducta que ha de seguir el corresponent òrgan administratiu per complir la Sentència. Si en el pressupost hi ha crèdit suficient per atendre el pagament, aquest serà acordat "en la forma y con los límites del respectivo presupuesto" (que és anual). En canvi, si no hi hagués crèdit o el que existeixi no fos suficient, el precepte afegeix una segona regla segons la qual en aquest cas hauria de tramitar-se l'oportuna modificació pressupostària en forma de crèdit extraordinari o de suplement de crèdit, per al qual "deberá solicitarse de las Cortes Generales uno u otro dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial".

Veiem, doncs, que la LGP fixa un precís termini de tres mesos des de la notificació de la resolució judicial per a què, o bé l'Administració pagui sense més a càrrec dels fons pressupostaris existents, o bé, si això no fos possible, tramiti la modificació pressupostària que correspongui a la natura de l'afer, termini de tres mesos que és també el que marca l'art. 45 d'aquesta LGP per a què comenci la meritació dels interessos, prèvia intimació escrita del creditor.

En principi podria pensar-se que la segona regla de l'art. 44.3 de la LGP era la directament aplicable en el cas de la colza. No obstant això, la seva gran complexitat donava lloc a què no fos suficient la mera tramitació d'un crèdit extraordinari –no ja un simple suplement de crèdit– per atendre al pagament degut, encara que tingués caràcter d'ampliable. Primer, perquè la quantia total de l'abonament no estava fixada per endavant per la Sentència i era, per tant, rigorosament desconeguda perquè restava posar-la en pràctica de forma individualitzada respecte a tots els afectats. I, en segon terme, perquè l'execució requeria en tot cas molt més que disposar del barem o paràmetre establert. Era necessari comptar amb un procediment de gestió específic que permetés atendre amb rapidesa i de forma individual a tots els afectats per pagar a cadascú la indemnització que els correspongués després que l'òrgan jurisdiccional l'hagués liquidat prèviament, sense que el desemborsament de fons que això ocasionaria suposés alteració o crebant per al pressupost estatal anual, i sempre respectant el control judicial de l'execució en si.

Les normes de la LGP no eren suficients per garantir que tot això es compliria dins uns terminis raonables. Així, era evident la necessitat d'un crèdit extraordinari, però la seva quantia era desconeguda per endavant, encara que es presumís elevadíssima, i obligaria a atorgar al crèdit el caràcter d'ampliable. En l'interval cabria tramitar unes bestretes de tresoreria, que fossin el prelude del crèdit extraordinari en si, però els límits de l'art. 65 de la LGP resultaven massa estrets (caràcter excepcional, per atendre despeses inajornables, amb el límit màxim en cada exercici de l'1 per 100 dels crèdits autoritzats per la Llei de Pressupostos Generals de l'Estat, un cop iniciada la tramitació dels expedients de concessió de crèdits extraordinaris, i amb dictamen favorable del Consell d'Estat).

Encara que el cas de la colza excedia en molt l'estrictament pressupostari, l'Administració, li va donar una solució de natura clarament pressupostària. L'òrgan proponent de la nova norma al Consell de Ministres va ser el titular del Departament que llavors era d'Economia i Hisenda (per més que el procediment dissenyat afectés també altres dos departaments ministerials diferents, els de Justícia i Treball i Afers Socials). I fins i tot es va respectar el termini de tres mesos de la LGP, encara que per descomptat no va ser per complir l'art. 44.3 d'aquesta sinó en realitat com a punt de partida per sortir no tant d'ell quant del següent art. 45 d'aquesta LGP (evitant la meritació d'interessos) i donar una solució diferent del problema.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> En el debat de convalidació del RD-L 3/1999, de 26 de febrer, el membre del Govern que va defensar al Congrés la convalidació va explicar les causes per les quals s'havien desestimat altres procediments "Otras opciones -que son perfectamente no sólo válidas sino discutibles- como, por ejemplo, que aprobásemos un crédito extraordinario, incluso un crédito extraordinario de carácter ampliable, que fijáramos una cantidad, la que al final se estableciese, 10.000, 20.000, 30.000 millones de pesetas de carácter ampliable, supondría, primero, que tendríamos que estar continuamente haciendo operaciones de ampliación de ese crédito y, en segundo lugar, que en cualquier caso cada ampliación exigiría un expediente de modificación de crédito. Todo eso, en nuestra

4.3.3.3. Veritablement la causa pròxima del RD-L 3/1999 es troba en complir la Sentència de la colza. Però la seva darrera causa està en raons estrictament pressupostàries. Es tractava d'obtenir una norma de finalitat i contingut pressupostaris, que se separaria de les normes legals generals preexistents en la matèria i que, per això, hauria de respectar també el rang legal anterior, si és que realment hi havia en tots els casos.<sup>21</sup>

Diversos, no obstant això, eren els objectius que podien aconseguir-se amb una norma legal de contingut pressupostari, encara que per obtenir-la calgués

apartar-se d'altres normes més generals que en alguns casos eren de rang legal, però en altres eren merament reglamentàries.

1. El pagament es faria mitjançant bestretes de tresoreria, és a dir entregant els fons per avançat abans que hi hagués partida pressupostària prèvia (o aquesta fora suficient), i mentre es tramitessin les oportunes modificacions pressupostàries (en forma de crèdit extraordinari o de suplement de crèdit). Les quantitats anticipades haurien de ser després imputades al pressupost un cop es dotés la partida o es dotés suficientment (bé com a crèdit extraordinari o com a suplement de crèdit, respectivament). Es tractava de crear unes bestretes especials que s'imputessin també d'una manera especial al pressupost, al marge dels requisits de l'art. 65 de la LGP.

2. El pagament total es faria a terminis, abonant una quantitat cada exercici durant una sèrie d'anys, entorn de 5 ó 6. Amb això s'absorbiria millor el cost total, ja que no és possible, per la quantia del deute i per la seva natura, pagar la totalitat. D'aquí que considerem que cada acte judicial de fixació de quantia indemnitzatòria permet engregar per si mateix un procés autònom de pagament.

3. Els pagaments realitzats en un exercici s'aplicarien definitivament al pressupost de l'any, excepte els efectuats en el mes de desembre, que s'aplicarien al pressupost de l'exercici immediat següent. Conforme a l'art. 49.b) de la LGP és possible imputar a l'exercici pressupostari les obligacions reconegudes fins al 31 de gener següent i conforme a l'art. 63.2 i 3 d'aquesta LGP, els pagaments s'imputen als crèdits de l'exercici corrent (llevat de les excepcions que el precepte estableix en punt a certes despeses d'exercicis anteriors i a certs pagaments diferits parcialment).

---

opinión, es mucho más lento el proceso que nosotros planteamos a la Cámara" (DS del Congrès de 18 de març de 1999, núm. 223, p. 11.891).

<sup>21</sup> L'Exposició de Motius del RD-L 3/1999 no ofereix cap claredat respecte d'això, limitant-se a afirmar que "el presente Real Decreto-ley tiene por objeto la aprobación de ciertas disposiciones normativas, que necesariamente han de adoptar rango legal, relativas a la autorización del abono de las indemnizaciones reconocidas judicialmente mediante operaciones de tesorería; al establecimiento de las imprescindibles previsiones procedimentales para la verificación y control de los pagos a los afectados, y a su posterior aplicación presupuestaria".

4. Es pagaria el principal del deute, però sense interessos de demora reclamables judicialment en la pròpia fase d'execució. No hi hauria lloc a què s'apliqués l'art. 45 de la LGP en cap cas.

5. Es pagaria de forma que el deutor quedés alliberat plenament quan més aviat millor, donant així començament al termini de prescripció. Així mateix la consignació administrativa exoneraria sempre el deutor en cas de litigi entre pretendents. L'alliberament del deutor es produeix per la simple expedició i notificació de l'ordre de pagament, fins i tot sense que els destinataris hagin cobrat efectivament (enfront del principi general de l'art. 1157 del Codi Civil). L'import del manament de pagament roman consignat en la mateixa oficina pública pagadora, evitant així acudir a la consignació judicial de l'art. 1178 del Codi Civil.

Ara bé, no tot el contingut del RD-L 3/1999 està sotmès a una reserva ni tan sols formal de llei. És a dir, no tot allò que es regula en ell havia d'haver tingut rang legal. Més encara, el RD-L ve a legalitzar, elevat el seu rang, algunes matèries que posseïen abans un rang merament reglamentari, com succeeix amb les relatives a l'organització en si i als mitjans de pagament. Amb això, d'altra banda, s'evitava també una possible impugnació dels tràmits davant el propi òrgan jurisdiccional penal o, fins i tot, davant la jurisdicció contenciosa administrativa. Encara que, a canvi, es donava gran complexitat al procediment administratiu de pagament, en què intervindran òrgans dependents de tres Ministeris diferents (l'Advocacia de l'Estat, dependent del Ministeri de Justícia, l'OGPESST, del de Treball i Afers Socials, i la DGTPF, del d'Economia) i en què es van a aplicar normes que estan pensades per a una organització diferent.<sup>22</sup>

4.3.3.4. Finalment, la norma de rang legal tindria la forma de RD-L a fi que estigués en vigor en un termini imminent, de manera que els pagaments poguessin començar quan més aviat millor, encara que no vagin a concloure fins gaire després. L'últim paràgraf de l'Exposició de Motius del RD-L 3/1999 expressa d'aquesta manera el pressupost de fet habilitant del RD-L conforme a l'art. 86.1 de la Constitució, l'extraordinària i urgent necessitat. La norma va ser convalidada al Congrés, però no es va tramitar com a projecte de llei, pensant potser que el seu objecte s'extingiria per consumpció un cop ultimats els pagaments –quelcom que, emperò, mancava d'una data fixa-. El ben cert, com sabem, és que ningú va sol·licitar la conversió del RD-L i que el President de la Cambra, en contra de la previsió del Reglament, no va arribar tan sols a plantejar-ho. D'altra banda, la urgència no resideix només en començar la fase administrativa dels

---

<sup>22</sup> Aquest parcial excés de rang va ser fins i tot advertit en el debat de convalidació del RD-L 3/1999, en el qual algun Diputat va plantejar que determinats extrems del RD-L no requerien rang de llei: "Permítame que le diga que la mayoría de las previsiones que ustedes contemplan aquí no tienen necesidad de establecerse en una ley. Por ejemplo, no es necesario que se ponga en una ley que habrá una oficina de prestaciones económicas y sociales del síndrome tóxico; que el subdirector hará el papel de la oficina general, que remitirá lo acordado a la Dirección General; que la Dirección General expedirá la notificación, la cual tendrá plenos efectos liberatorios. Todas estas previsiones no necesitan regularse en una ley; necesitarían otra distinta" (DS del Congrés de 18 de març de 1999, núm. 223, p. 11.894). Compartim la idea que no tots els extrems d'índole estrictament administrativa haurien requerit una norma de rang legal, però no succeeix això amb l'eficàcia alliberadora de l'expedició i notificació del dret de cobrament ni, per descomptat, amb altres extrems que l'orador no va citar i als quals ens hem referit anteriorment.

pagaments sinó també en complir els successius mandats judicials que contenen les liquidacions de les indemnitzacions, per a la qual cosa no bastaven les normes existents i no hi havia tampoc marge temporal per tramitar un projecte de llei.

#### 4.3.4. Caràcters del procediment de pagament.

Com a conseqüència de tot l'exposat fins ara podem resumir les següents característiques del procediment de pagament dels deutes:

1. És un procediment exclusivament administratiu, a diferència de la fase judicial de liquidació.
2. És un procediment en si mateix, en sentit tècnic jurídic, encara que sigui conseqüència immediata de la fase judicial, no hi hagi solució real de continuïtat entre elles i ambdues fases estiguin teleològicament destinades a pagar als damnificats. El procediment judicial de liquidació actua com prius lògic i jurídic del procediment administratiu de pagament i determina l'ordre de tramitació, que és el derivat de l'ordre de presentació de les peticions en la fase judicial. Per la seva banda, el procediment parlamentari que cabria iniciar arran de la informació que el Govern ha de subministrar mensualment –i que està encara inèdit-, seria sempre un procediment diferent i consecutiu.
3. És un procediment d'origen legal directe mitjançant normes especials amb rang de llei.
4. És un procediment excepcional, sorgit d'una norma d'objecte únic i, per tant, ha d'estar sotmès a una interpretació restringida dels seus preceptes, de manera que en allò que no estigui previst especialment en el RD-L 3/1999 seran aplicables les normes generals en cadascuna de la matèries, siguin de la LGP, de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, o del Codi Civil.
5. És un procediment iniciat d'ofici per l'Administració, a diferència de la fase judicial, que requereix l'impuls del beneficiari. Aquests estan legitimats activament per intervenir, però no es requereix la seva actuació per altra cosa més que per aportar dades complementàries a les ja conegudes.
6. És un procediment especial, d'objecte únic (el pagament dels deutes liquidats derivats de l'execució de la Sentència de la colza), amb intervenció de subjectes predeterminats (òrgans de l'Administració) i absència d'altres (el Ministeri Fiscal) i regulat per normes *ad hoc*, a més de les generals de naturalesa pressupostària.
7. És un procediment únic quant a l'objecte (només és aplicable al cas de la colza), però complex alhora en la seva tramitació i en els seus destinataris (multitud de beneficiaris; diferents tràmits amb intervenció d'òrgans de tres Ministeris diferents, algun dels quals ha d'aplicar normes jurídiques que estan inicialment previstes per a un altre tipus d'òrgans).



8. És un procediment individualitzat, de manera que, igual que en la fase judicial, hi ha un per cada afectat; el nombre total d'expedients és proper als 20.000.

9. És un procediment de tramitació breu, tret que hi hagi incidències, que generalment es refereixen a alteracions sobrevingudes en la legitimació activa del pagament, especialment per litigis entre pretendents. A diferència del consorci actiu exigit en la fase judicial als cohereus, la consignació administrativa permet que el procediment de pagament s'ultimi, pendent només de fer el lliurament dinerari a qui resulti ser creditor legítim.

10. És, no obstant això, un procediment que, posat en relació amb la fase judicial i amb la totalitat d'afectats, resulta ser perllongat en el temps (encara que fora urgent en el seu inici); es ve a resoldre una mitjana propera als 3.000 expedients a l'any, la qual cosa implica que els pagaments no conclouran previsiblement fins l'any 2005 i, per tant, la durada total presumible arribarà a gairebé els sis anys a partir de 1999. Això significa que algun dels beneficiaris -víctimes i, per descomptat, no pocs drethavents- cobrarà la seva indemnització gairebé 25 anys després de l'origen de l'esdeveniment danyós. Així ho expressa el següent quadre relatiu als expedients d'indemnització tramitats per l'OGPESST:

Quadre núm. 3. Expedients d'indemnització tramitats per l'OGPESST

	1999	2000	2001	2002 (fins al 30 de novembre)
Expedients tramitats	2.053	4.066	3.839	2.333

Fonts: Informe Estadístic anual de l'INSS i OGPESST

11. És un procediment pressupostari, dirigit, com tots els altres del seu mateix origen, a fer efectius uns pagaments a càrrec dels fons públics de l'Estat. D'aquí que per causar el menor crebant possible a l'erari estatal -i a determinats objectius de política econòmica- s'hagi acudit no tant a la tècnica d'unes bestretes de tresoreria de natura especial, quant a la fragmentació o periodificació dels pagaments i de les imputacions pressupostàries corresponents. A més a més, els pagaments respectius inclouen la deducció que correspongui per les prestacions reembossables anticipades al seu dia, encara que aquestes suposin un percentatge menor dins el total de les indemnitzacions. En concret, les propostes de pagament que s'han anat efectuant i les deduccions practicades per l'OGPESST -que la DGTPF no varia- són les següents:

## Quadre núm. 4. Indemnitzacions

OGPESST	1999	2000	2001	2002 (a 30 de novembre)	TOTALS (fins al 30 de novembre de 2002)
Propostes de pagament (en milers de ptes., amb equivalència en euros, excepte el 2002)	41.751.544,326 (250.931.835,10 €)	80.732.648,242 (485.212.988,10 €)	76.071.009,561 (457.195.975,40 €)	(45.730.670,255) 274.846.863,65 €	(244.285.872,384) 1.468.187.662,25 €
Descomptes efectuats (en milers de ptes., amb equivalència en euros, excepte el 2002)	3.686.300,538 (22.155.112,44 €)	7.556.783,668 (45.417.184,55 €)	8.092.927,394 (48.639.473,24 €)	(6.166.373,214) 37.060.649,42 €	(25.502.384,814) 153.272.419,65 €
<b>TOTAL</b> (segons el barem inicial de la Sentència)	45.437.844,864 (273.086.947,54 €)	88.289.431,910 (530.630.172,65 €)	84.163.936,955 (505.835.448,64 €)	(51.897.043,469) 311.907.513,07 €	(269.788.257,198) 1.621.460.081,90 €

Fonts: Informe Estadístic anual de l'INSS, OGPESST i elaboració pròpia<sup>23</sup>

Fins al 30 de novembre de 2002 l'import total de les indemnitzacions segons resulta de l'aplicació inicial del barem contingut en la sentència de la colza ascendeix, per tant, a 1.621.460.081,90 euros (equivalents a 269.788.257.198 pessetes). D'aquesta quantitat, no obstant això, les propostes de pagament ascendeixen a 1.468.187.662,25 euros (equivalents a 244.285.872.384 pessetes), ja que prèviament s'han practicat els descomptes per prestacions reemborsables, en suma de

<sup>23</sup> En la Memòria de la Direcció del Servei Jurídic de l'Estat corresponent a 1999 (Butlletí d'Informació del Ministeri de Justícia de 15 de juliol de 2001, p. 13), es diu, d'una manera concisa i sense cap mena de possibilitat de contrast, que "durante el año 1999 se han tramitado 3.163 incidentes de ejecución por la Abogacía del Estado en la Audiencia Nacional, habiéndose abonado 55.789.982.895 ptas.". En la Memòria corresponent a l'any 2000 (Butlletí d'Informació del Ministeri de Justícia de febrer de 2002, p. 14) no es dona cap xifra i tan sols se cita l'existència del procés.

153.272.419,65 euros (equivalents a 25.502.384.814 pessetes). És a dir, els descomptes efectuats suposen menys del 9,5 % de l'import total de les indemnitzacions judicials. Recordi's, no obstant això, que, segons hem vist *supra*, a 31 de desembre de 2001 les prestacions assistencials totals ja abonades des de 1981 ascendien a un total de 104.098.148.000 pessetes constants (equivalents a 625,64 milions d'euros), mentre que en la mateixa data l'import total de les indemnitzacions pagades -després d'haver deduït les prestacions reemborsables-, era de 198.555.202.129 pessetes (equivalents a 1.193,34 milions d'euros), això és gairebé el doble d'aquella quantitat.

D'altra banda, tenint present que les previsions de gestió dels pagaments arriben almenys fins l'any 2005, la quantia total de les indemnitzacions pot ser superior als 2.500 milions d'euros.

12. És un procediment pressupostari relatiu a l'Estat i, per tant, no és un procediment de gestió de la Seguretat Social, malgrat la incardinació orgànica de l'OGPESST en l'INSS. En primer terme, perquè en la Sentència de la colza qui va resultar condemnat va ser l'Estat i, per consegüent, els pagaments han de fer-se a càrrec del pressupost de l'Estat, no al pressupost de la Seguretat Social (per més que ambdós subsectors s'integrin ulteriorment dins els Pressupostos Generals de l'Estat). D'aquí es desprèn, d'una banda, que encara que alguns dels òrgans que intervenen en el procediment siguin formalment òrgans de l'Administració de la Seguretat Social -l'OGPESST-, el pagament final ho fa la DGTPF amb fons de l'Estat (la seva homònima en la Seguretat Social seria la DGTGSS). I, d'altra banda, es desprèn també que les normes aplicables siguin en tot cas les de l'ordenació de pagaments de l'Estat, no les que regulen la gestió econòmica de la Seguretat Social. L'òrgan, en fi, no defineix la natura de les normes que hagi d'utilitzar, encara que si no hi ha altre remei es tracti de normes de contingut semblant, especialment respecte als òrgans d'intervenció.<sup>24</sup>

## 5. Conclusions

1. En el cas de la colza es va declarar la responsabilitat subsidiària de l'Estat per fet delictiu de tercers més en virtut de criteris de solidaritat social que d'autèntica responsabilitat criminal d'algun funcionari. D'altra banda, també han de ser tingudes en compte les prestacions assistencials que l'Estat ha vingut atorgant a les víctimes, l'import de les quals haurà de ser descomptat parcialment de la indemnització judicial.

2. L'execució de la Sentència de la colza ha de veure's com un procediment únic dividit en dues fases, una judicial i una altra administrativa. La primera es dirigeix a liquidar cadascun dels crèdits dels damnificats enfront del responsable civil subsidiari. La segona es dirigeix a pagar cadascun dels crèdits ja liquidats.

---

<sup>24</sup> Per consegüent, no resulten d'aplicació el Reglament General de Gestió Financera de la Seguretat Social, aprovat per RD 1391/1995, de 4 d'agost, modificat pel RD 1891/1999, de 10 de desembre, i les seves normes de desplegament; ni tampoc les normes sobre l'exercici de la funció interventora, substantivament contingudes en el RD 706/1997, de 16 de maig, modificat pel RD 661/2001, de 22 de juny. Vid. *supra*, nota 13.

3. Les dificultats d'execució fan necessari crear regles especials en ambdues fases. En la fase judicial és el propi òrgan judicial executant el que va establir les regles d'execució aplicant les normes existents, però també creant per si mateix normes noves. En la fase administrativa es crea un procediment d'execució mitjançant una nova norma de rang legal, un RD-L.
4. En la fase judicial el procediment per liquidar els crèdits és sempre a instància dels beneficiaris i la seva complexitat i durada estan en funció del grup o categoria en què es trobi la víctima. En cas de conformitat amb la classificació establerta, la liquidació resulta gairebé immediata. Mentre hi hagi litigi sobre la liquidació no comença el procediment administratiu de pagament.
5. En la fase administrativa el procediment de pagament requereix la prèvia fermesa de la correlativa interlocutòria judicial de liquidació. A partir de llavors el procediment comença i es tramita d'ofici per l'Administració encara que sense solució de continuïtat respecte de l'anterior fase judicial.
6. El procediment contingut en el RD-L 3/1999, de 26 de febrer, estableix que els pagaments s'aniran efectuant mitjançant bestretes de tresoreria que més tard es van imputant al pressupost ordinari. Això permet anar pagant gradualment als beneficiaris els crèdits del quals hagin estat liquidats, en funció del nombre d'ordre de la seva petició inicial.
7. El procediment administratiu de pagament presenta una sèrie de característiques que ho fan singular. L'Estat queda alliberat dels respectius deutes a mesura que va notificant els manaments de pagament i practicant les oportunes consignacions administratives. La gestió dels pagaments pot arribar, no obstant això, fins al 2005, i el seu import total superarà previsiblement els 2.500 milions d'euros, sense comptar les prestacions no reemborsables.