

InDret

La ejecución de la sentencia de la colza II

Emilio Jiménez Aparicio

Abogado del Estado

Doctor en Derecho

Working Paper n^o: 146
Barcelona, julio de 2003

www.indret.com

Sumario

- 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. La ejecución de la Sentencia.

4.1. Introducción.

Las características del presente trabajo no nos permiten adentrarnos en las cuestiones dogmáticas acerca de la naturaleza jurídica de la ejecución procesal, en concreto si se trata o no de un proceso propio y diferente del declarativo previo. Lo cual aquí se traduciría también en determinar si la ejecución de la Sentencia penal condenatoria pertenece o no al mismo proceso condenatorio causal y, más aún, a cuál de ellos, dado que, como ya sabemos y volveremos a ver: a) son dos las Sentencias penales en presencia, las cuales se hallan plenamente interrelacionadas –la segunda, de cuya ejecución aquí se trata, existe propiamente para dar satisfacción plena a la primera, cuyas cuantías y conceptos indemnizatorios toma-; b) en la ejecución van a intervenir órganos jurisdiccionales además de otros que no lo son; y c) asimismo se tratará de aplicar un amplio grupo de normas, de las cuales sólo algunas pertenecen a la legislación procesal penal, otras a la procesal civil y otras, en fin, a la esfera estricta de la Administración Pública estatal.¹

Al margen, pues, de las repercusiones que en esa materia o debate doctrinal puedan tener preceptos como el art. 518 de la LECi. 2000 (y, en su caso, el art. 239 de la misma Ley), diremos simplemente que aquí estamos tocando ya el campo constitucional y legalmente reservado a otro poder público, que es la Administración del Estado, de manera que no habrá nunca una acción ejecutiva plena que concluya con una realización judicial forzosa de los bienes del ejecutado, ya que la naturaleza y los fines de éste lo impiden. Confluyen, por un lado, el derecho a la ejecución de las sentencias firmes, perteneciente al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión y la autotutela ejecutiva de la Administración, de modo que incumbe a la propia Administración ejecutar las sentencias en las que sea condenada al pago de cantidades dinerarias.² A lo cual se añade en este asunto que la condición formal de responsable subsidiario requiere el incumplimiento previo del deudor principal –responsable civil directo-, algo que tuvo lugar a raíz del AAN de 14 de abril de 1998, que declara la insolvencia de los dos funcionarios responsables directos.

¹ Prescindiremos, pues, del debate doctrinal, aunque es sabido que hay toda una tradición de nuestra procesalística que niega que pueda haber proceso –el de ejecución en este caso– sin que intervenga el Poder Judicial. Parafraseando a la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.^a, de 5 de junio de 2001 (RJ 7443; ponente, González Navarro), “no es lugar ni momento adecuado para pronunciarse sobre tan polémico tema –polémico porque no es doctrinalmente pacífico–”. Aunque, concretándonos a nuestro caso y siguiendo con la misma paráfrasis, se debe admitir que habría no poco de eufemismo si aquí se rehuyera hablar de verdadera ejecución.

² El derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión incluye desde luego el derecho a la ejecución de las sentencias firmes, tal como la jurisprudencia del TC tiene reiteradamente declarado (por todas, vid. las SS.TC 3 y 7/2002, de 14 de enero de 2002). Pero también añade el mismo TC (especialmente a partir de la STC 61/1984, de 16 de mayo), que este derecho es perfectamente compatible con la autotutela ejecutiva de la Administración, de modo que incumbe a la propia Administración ejecutar las sentencias en las que sea condenada al pago de cantidades dinerarias, sin posibilidad de acudir a la traba judicial de bienes públicos, salvo excepción (vid., por todas, la STC, Pleno, 166/1998, de 15 de julio de 1998 –continuada por la STC 211/1998, de 27 de octubre de 1998–, que declaró la embargabilidad de los bienes patrimoniales de las entidades locales que no estuvieran directamente afectados al cumplimiento de los fines de uso o servicio público del ente).

De ahí se desprende que desde un punto de vista estrictamente jurídico se pueda hablar de dos procedimientos diferentes, que estarían definidos por sus propios objeto, sujetos y normas reguladoras: uno de índole judicial, regido por la LECrim., y otro de naturaleza administrativa, regulado tanto por las normas administrativas generales de la LGP relativas a la ejecución de sentencias dinerarias contra la Administración cuanto incluso por normas ad hoc (principalmente, el RD-L 3/1999, de 26 de febrero).

Sin embargo, y sin necesidad de terciar en la cuestión doctrinal indicada, la titularidad jurisdiccional de la potestad de hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.3 de la Constitución), la vinculación teleológica de ambos procedimientos a una sola y común finalidad consistente en resarcir a los damnificados, y la evidente circunstancia de que el segundo procedimiento, el administrativo, es una consecuencia obligada del primero, que actúa como presupuesto necesario de él, obligan a considerar que el procedimiento de ejecución sea único, aunque tenga dos fases diferentes y sucesivas, entre las cuales no hay además ninguna solución de continuidad en términos reales. Cada una de ellas tiene un objeto propio (la liquidación individual de las deudas y el pago de éstas, respectivamente), cuenta con unos sujetos procedimentales también propios (en la fase administrativa no interviene el Ministerio Fiscal, que sí lo hace en la primera), está subdividida, a su vez, en otras varias etapas o períodos y está dotada asimismo de reglas especiales propias dirigidas a establecer de antemano las pautas a las que luego habría de adecuarse la respectiva fase de la ejecución.

En este trabajo, pues, hablaremos de la ejecución –única- de la Sentencia de la colza, aunque en su estudio distinguiremos esas dos fases, que equivalen a otros tantos puntos de vista jurídicos sobre la cuestión, mas sin que olvidemos nunca que la Administración no es quien ordena o dirige la ejecución sino quien da efectividad práctica a ésta en la parte que le concierne, que es el pago de la deuda, pero siempre en la cuantía y a favor de quien establezca previamente el órgano jurisdiccional, que es a quien incumbe propiamente dirigir la ejecución.

La primera de las dos fases de ésta, por lo tanto, es la que se desarrolla en el ámbito estricta o exclusivamente judicial penal, es el “incidente” de ejecución de la Sentencia y persigue la necesaria liquidación individual de las cuantías que cada afectado o sus derechohabientes deberían percibir conforme a la naturaleza del daño sufrido y a la categoría de clasificación de la correspondiente víctima. La segunda fase de la ejecución es, en cambio, administrativa, tiene lugar inmediatamente después en el ámbito de la Administración del Estado y se dirige únicamente a hacer efectivo el pago de la cantidad previamente liquidada o establecida en el procedimiento judicial. Comenzaremos, pues, analizando en primer término la fase de ejecución judicial penal.

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

4.2.1. Como quiera que se trata de ejecutar en la parte de responsabilidad civil una sentencia penal, parecería que la ejecución de la Sentencia de la colza debería haber abocado a un procedimiento de naturaleza exclusivamente judicial penal, con arreglo a lo que previene la

LECrím (en general los arts. 984 y siguientes y, en este caso, el art. 798), además de la remisión a la LECi –primero la de 1881, dadas las fechas, aunque luego habría que acudir a la LECi2000, ex disposición transitoria sexta de ésta-. Sin embargo, la particular idiosincrasia del caso de la colza no permitía que se lograra ejecutar la Sentencia aplicando sólo un procedimiento tramitado de acuerdo con los parámetros generales preexistentes en la legislación procesal penal.

La liquidación individual de las indemnizaciones fijadas en la Sentencia planteaba inicialmente no pocos problemas ante el elevadísimo número de afectados con derecho, al menos presunto, a cobro, la variedad de situaciones de hecho con una gran amplitud de daños, incluyendo no sólo muertes sino también lesiones de alcance y proceso de curación variables, la no menor variedad de situaciones personales y familiares a quienes concernía la Sentencia, desde las propias víctimas directas a sus herederos y aun terceros (con personas a las que la Sentencia declaraba expresamente afectadas en un grado determinado, mientras que otras deberían esperar a la fase de ejecución para ser calificadas), la existencia de cuantías muy dispares que computar en cada caso, incluyendo al efecto las prestaciones indemnizatorias ya abonadas, el largo tiempo transcurrido y la reducción del colectivo por causa de los sucesivos fallecimientos, más los limitados medios personales y materiales ordinarios del órgano de ejecución.³

Todo ello impedía acudir sin más a la LECrím. y obligaba, a la par, a una pronta decisión acerca del camino que habría de seguirse a fin de comenzar lo cuanto antes, puesto que la ejecución, entendida como satisfacción de los damnificados, iba a requerir un período de tiempo no fácilmente predecible de antemano. Lo característico es que esta tarea fue abordada por el propio órgano jurisdiccional y no por el legislador, pese a que algunos de los aspectos de la ejecución habrían requerido su presencia.

4.2.2. La competencia de ejecución de la STS de 26 de septiembre de 1997 correspondía al órgano autor de la resolución casada, es decir la Sección Primera de la Sala de lo Penal de la AN. El 26 de noviembre de 1997 ésta recibió el testimonio de la STS y el 20 de enero de 1998 acordó formar el ramo separado de ejecución del contenido civil de la Sentencia. A partir de entonces y ante las peticiones de ejecución que ya iba recibiendo, la Sección dictó las resoluciones que ya conocemos con la finalidad de liquidar o cuantificar el importe de la deuda correspondiente a cada afectado. Se trata de los AA.AN de 13 de marzo y de 11 de mayo de 1998, en los que se recogen, especialmente en el primero, las características de la fase judicial de ejecución, es decir del procedimiento de liquidación de las indemnizaciones debidas.

Estos AA.AN, sobre todo el de 13 de marzo de 1998, tienen un contenido y finalidad claramente normativos. No tratan sólo de ejecutar una Sentencia sino que, para ello, dictan reglas de valor o eficacia generales, aunque sus destinatarios sean sólo los intervinientes en el proceso y no terceros ajenos a él. Pero esta limitación en los ámbitos subjetivo y objetivo no minimizan la fuerza y el valor normativos de las decisiones de la AN, la cual, a partir de su deber de resolver

³ Aunque, como hemos dicho y más abajo reiteraremos, el RD-L 3/1999, de 26 de febrero, regula propiamente el procedimiento de pago, pero no el de liquidación, alude también, sin embargo, a las dificultades que aquejan a ésta (exposición de motivos, párrafos 6.º y 7.º).

en todo caso el asunto del que conocía, esto es la ejecución de la STS, no se limita a acudir al sistema de fuentes establecido sino que, más allá de él, imparte ciertas normas en materias para las que carece de potestad normativa alguna, tanto estrictamente procedimentales como incluso sustantivas (recuérdese el antes citado aspecto de las deducciones que había que practicar).⁴

Sin ignorar las facultades que incumben al órgano judicial a la hora de la ejecución de las Sentencias y demás resoluciones firmes, no creemos, sin embargo, que la simple apelación al principio constitucional de la seguridad jurídica sea bastante para la autoasignación de potestades que supone. Y tampoco lo habría sido si se hubiera aducido la protección del derecho fundamental a la ejecución de las Sentencias, ex art. 24.1 de la Constitución, algo que no se cita expresamente en este AAN, pero que está en la base de la doctrina jurisprudencial en la materia⁵.

4.2.3. En primer lugar, el AAN de 13 de marzo de 1998 –confirmado por el de 11 de mayo– considera que el precepto legal aplicable es la regla primera del art. 798 de la LECrim.⁶ Aunque

⁴ La razón para emitir estas reglas la aduce el AAN de 13 de marzo de 1998 en los términos siguientes: “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” (fundamento jurídico 1).

⁵ Un buen resumen de esta doctrina de autoasignación de potestades normativas lo hallamos en la STSJ de Baleares (Sala de lo Civil y Penal), de 8 febrero de 2000, dictada en el recurso de Casación núm. 2/1999 (RJ 1353). El fundamento de derecho segundo dice lo siguiente:

“SEGUNDO.- Antes de entrar en 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 [RJ 2699]); “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 [RJ 2571]]. 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 precisarlo, 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 [RJ 4181]), 24 mayo 1980 [RJ 1965]) y 15 febrero 1982 [RJ 687])”.

⁶ El art. 798, regla primera de la LECrim, relativo a la ejecución de sentencias en el procedimiento abreviado, dice lo siguiente: “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

algunos interesados pretendían que se excluyese este procedimiento, el AAN de 11 de mayo de 1998 (fundamento jurídico segundo, párrafo 2.º, inciso 1.º) lo justifica diciendo que “en todos los casos es preciso acudir al procedimiento de liquidación, pues 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”. Y añade que el art. 798 de la LECrim permite una actividad contradictoria de prueba y alegaciones entre las partes para concretar la cifra de indemnización, y posibilita un tratamiento homogéneo de las reclamaciones, aunque reconozca que ello no es habitual, pero sí indispensable para “ventilar una ejecución de la magnitud de la presente” (ibídem).

A partir de este precepto legal, la AN va a elaborar toda una serie de reglas de derecho que se van a imponer a las partes cuasinormativamente –y sin posibilidad alguna de acceder luego al recurso de casación-. Incluso considera que puede dictar todas las resoluciones que tenga por conveniente: el AAN de 26 de marzo de 1998, de aclaración-ampliación del de 13 de marzo, luego dejado sin efecto por el AAN de 11 de mayo de 1998, es el mejor ejemplo, y así lo viene a señalar el fundamento jurídico primero de este último.

Algunas de las reglas de ejecución afectan a materias eminentemente sustantivas, mientras que otras atañen a aspectos claramente procedimentales.⁷

Entre las primeras está, desde luego, la cuestión de las deducciones antes señalada. Pero también otras dos reglas diferentes de no menor trascendencia:

1.^a En primer término, el AAN de 13 de marzo de 1998 considera que las indemnizaciones no son acumulables entre sí, en particular la establecida en caso de fallecimiento con las restantes, de manera que el fallecimiento posterior a la STS que se ejecuta no hace incrementarse, pero tampoco disminuir la indemnización recogida para el correspondiente grado de indemnización. Tan sólo se exceptúan las personas clasificadas como asintomáticas que después hubieran fallecido a consecuencia del síndrome tóxico (fundamento jurídico 5, párrafo último).

2.^a En segundo lugar, el mismo AAN de 13 de marzo de 1998 excluye que los afectados hayan de devolver las cantidades ya percibidas en exceso con antelación respecto de la indemnización que les correspondiere. El AAN acude a una sutileza de lenguaje, para evitar que parezca que está otorgando una verdadera condonación de deudas -lo que sería literalmente ilegítimo-, pero, como más arriba indicamos, no logra desvanecer todas las dudas que la propia expresión arroja, cuando dice 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 señalare, **tenga**

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”.

⁷ Además debe recordarse el antes citado AAN de 14 de abril de 1998, que declara la insolvencia de los dos funcionarios responsables directos y abre, pues, el camino para que sea el Estado quien pague.

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**” (fundamento jurídico 8; los subrayados son nuestros).

Junto a las anteriores reglas sustantivas, hay otras varias de carácter procedimental en las cuales también se advierte la elaboración normativa efectuada.

1.^a La invención de un procedimiento en sí desglosado en varias modalidades, con trámites y plazos propios –los cuales son incluso modificados porque parece “oportuna su ampliación” (fundamento jurídico tercero, párrafo último del AAN de 11 de mayo de 1998, en relación con el fundamento jurídico 9 del AAN de 13 de marzo de 1998)-. Hasta el punto de que se otorga a estos plazos un verdadero carácter preclusivo, ya que su transcurso sin formular la correspondiente petición da lugar a que o bien haya que atenerse a la clasificación que figure en la Sentencia o bien se pierda la posibilidad de ser declarado como perjudicado, según los casos (fundamento jurídico 7 del AAN de 13 de marzo de 1998).

2.^a La privación de validez a los escritos que hubieran sido presentados por las partes antes del AAN de 13 de marzo de 1998 (fundamento jurídico 11 de éste), en lugar de reconducirlos a las nuevas reglas.

3.^a Las peticiones, que en todo caso son individuales, se someten a unos formularios elaborados por el propio órgano jurisdiccional, con el fin de evitar cualquier dilación (“un modelo normalizado de solicitud que se facilitará a las partes hasta en soporte informático”, fundamento jurídico 2.º del AAN de 11 de mayo). De modo que las solicitudes de las partes son verdaderas autoliquidaciones, y así las denomina el propio impreso normalizado. No obstante, la previsión legal del uso procesal de modelos normalizados nace con los arts. 437.2 y 814.1 de la LECi 2000 y los modelos en sí han sido aprobados todavía más tarde, mediante la Instrucción 1/2002, de 5 de noviembre de 2002, del Pleno del CGPJ (BOE de 14 de noviembre; corrección de errores del BOE de 28 de noviembre).

4.^a La imposición de un litisconsorcio activo necesario a los herederos en los casos de sucesión en la ejecución, olvidando que no hay litisconsorcio activo necesario, porque nadie puede obligar a otro a que sea codemandante (STS, Sala Primera, de 25 de febrero de 1998; RJ 962; ponente, O’Callaghan Muñoz), y al margen o en contra del principio de que la actividad útil de un coheredero beneficia a todos los demás coherederos (STS, Sala Primera, de 4 de junio de 1997; RJ 5970; ponente, Gullón Ballesteros).⁸ Además de que los posibles litigios entre pretendientes no se solucionan forzándoles a una conducta procesal común. Véase al efecto los arts. 16 y 540 de la LECi. 2000, que desde luego tampoco consienten los litisconsorcios activos necesarios.

⁸ La sucesión en la ejecución está prevista por el legislador en la LECi 2000 (art. 540.1 y 2), pero no lo estaba en la entonces vigente LECi 1881. También está presente en el proceso laboral, ex art. 238 de la LPL (vid. las SS.TS, Sala de lo Social, de 15 de febrero de 1999, 10 de diciembre de 1997 y 24 de febrero de 1997; RJ 2595, 9046 y 1887, respectivamente).

5.^a La exigencia de que la prueba documental se aporte de forma anticipada junto con la solicitud (fundamento jurídico 9 del AAN de 13 de marzo de 1998), al modo de lo que luego exigirán los arts. 264 a 266 de la LECi 2000.

Todos estos extremos, sustantivos y procedimentales, ponen de relieve el verdadero alcance de la labor efectuada por la AN, algo que, en nuestra opinión habría requerido una especial atención normativa del rango adecuado, pues la mera referencia al art. 798 de la LECrim no ofrece por sí sola una cobertura suficiente para todo cuanto la Sección decidió.

4.2.4. En cuanto al procedimiento de ejecución en sí, la liquidación de la responsabilidad civil ex delicto que se regula en la regla primera del art. 798 de la LECrim significa que para llegar hasta el Auto que fija la cuantía de la indemnización hay que atravesar las etapas procedimentales siguientes, establecidas directamente por la Ley: 1) la solicitud de la parte interesada, proponiendo la práctica de las pruebas pertinentes; 2) el traslado de la petición a las demás partes para que en el plazo de diez días pidan lo que les convenga; 3) la práctica de las pruebas admitidas; 4) la audiencia a las partes por plazo común de cinco días; 5) el Auto que fije la indemnización; 6) el Auto que resuelva el recurso de apelación, en su caso.

Ya sabemos, sin embargo, que en el caso de la colza el órgano judicial ejecutante utilizó estas reglas legales como punto de partida para crear un verdadero procedimiento ex novo en el que los afectados presentaran sus respectivas solicitudes de liquidación de las indemnizaciones. Para ello, en virtud de la declaración de insolvencia de los responsables directos –algo que efectuó el AAN de 14 de abril de 1998, es decir antes del AAN de 11 de mayo de 1998, pero después del precedente de 13 de marzo de 1998–, elaboró diferentes tipos de procedimientos para solicitar y obtener la liquidación en atención a la situación de cada una de las víctimas (a lo que se debe añadir que el Auto final no es susceptible de recurso de casación, según la doctrina del TS). Así, la AN considera necesario evaluar el estado de salud de los afectados, pero sólo en los casos dudosos y no en aquellos otros en los que hubiera conformidad expresa de los beneficiarios o conformidad tácita por haber transcurrido los plazos que los propios AA.AN de 13 de marzo y 11 de mayo de 1998 fijan bien para solicitar la revisión de la clasificación existente (12 meses; inicialmente eran sólo 3) bien incluso para obtener la declaración de perjudicado (18 meses; frente a los 6 meses iniciales). En todo caso el transcurso de estos plazos sin formular la correspondiente petición da lugar a que o bien haya que atenerse a la clasificación que figure en la Sentencia o bien se pierda la posibilidad de ser declarado como perjudicado, según los casos (fundamento jurídico 7 del AAN de 13 de marzo de 1998).

De acuerdo con ello, se distinguen cuatro tipos de procedimientos en relación con otros tantos tipos de personas:

1. Procedimiento denominado “P 1”, para los afectados clasificados en la Sentencia que se conformasen con la calificación concedida en ella (siempre se tratará de la SAN de 20 de mayo de 1989, la del “proceso de los aceiteros”, que es la que estableció las indemnizaciones según los diferentes grupos de clasificación de los daños). En este caso

el procedimiento es bien simple: la solicitud en el impreso normalizado, con firma de Abogado y Procurador, o bien va acompañada de la certificación de la OGPESTT en la que consten las cantidades ya percibidas y que hubiera que deducir de la indemnización - y, de hecho, eso es lo habitual-, o bien esa certificación se expediría luego en la fase probatoria formal. La petición y la prueba documental aportada son trasladadas al Ministerio Fiscal y a la Abogacía del Estado y, si ninguno de ellos formula objeciones o proponen otras pruebas, se dicta Auto sin más trámites. En caso contrario, las pruebas adicionales practicadas dan paso a un plazo de alegaciones común de 5 días, tras de lo cual se dicta el Auto de liquidación. Como es natural, este procedimiento exige que los interesados soliciten previamente la certificación de la OGPESTT en la que figuren las cantidades percibidas desde el inicio hasta la actualidad que tuvieran la condición de deducibles, haciendo constar que la certificación se expide para ser aportada al procedimiento de ejecución de la Sentencia.

2. Procedimiento denominado "P 2", para los afectados que solicitasen la revisión de la calificación por entender que su afectación había empeorado. En este supuesto la parte debe presentar su solicitud de revisión dentro del plazo fijado y acompañada de un principio de prueba consistente en los informes médicos que justifiquen la variación. En todo caso se requiere la certificación de la OGPESTT y el informe del médico forense. En lo demás rigen las reglas generales del art. 798 de la LECrim.
3. Procedimiento denominado "P 3", para los que fueron considerados afectados, pero sin determinar su calificación concreta entre los diversos grupos. Se trata de afectados que todavía estaban pendientes de clasificar. El procedimiento, como en el caso anterior, requiere la presentación de la solicitud dentro del plazo, junto con la prueba o informes médicos adecuados, más la certificación de la OGPESTT. Se aplican las reglas del supuesto anterior.
4. Procedimiento denominado "P 4", para las personas cuya afectación no estaba debidamente probada, existían dudas o no existía la documentación suficiente. Éstos son todos los que estaban pendientes de ser considerados como afectados. Al igual que en los dos casos anteriores, deben formular su solicitud en plazo acompañando los medios probatorios necesarios antes indicados y seguir las reglas anteriores.

Dado que en esta fase judicial el procedimiento siempre es a instancia de parte, el orden de tramitación de las peticiones depende del orden cronológico de presentación, de modo que el número que se le asigne a la petición en esta fase judicial será determinante también para la posterior fase administrativa de pago, que, en cambio, es un procedimiento que se inicia de oficio por la propia Administración.

La clasificación de los afectados en función de los daños padecidos no puede ser alterada por el Auto de ejecución, porque ello atentaría contra el principio de respeto a la cosa juzgada. De ahí que no quepa ni una nueva valoración perjudicial de los daños ni un cambio de criterio ni, menos

aún, una revisión de oficio –e in peius- de la clasificación por supuesto –o incluso posible- error material (como sucedió en el caso resuelto por la STC 187/2002, de 14 de octubre de 2002).

Examinada la autoliquidación y debatido su contenido en los respectivos casos, se dicta el correspondiente Auto judicial y se pasa a la fase administrativa o de pago. El Auto de fijación de la liquidación no es susceptible de recurso en vía judicial, pero cabe acudir al amparo ante el TC, llegado el caso, aunque también, según se ha dicho supra, algunos que pretenden ser incluidos entre los afectados hayan deducido una reclamación por la supuesta responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento de la Administración de Justicia. Y, en cualquier caso, ello no impide que aquellos afectados que pretendan evitar la eficacia del descuento que se les hubiera practicado acudan ante el orden jurisdiccional social pidiendo el reintegro de las cantidades descontadas, algo que, como sabemos, les está resultando totalmente infructuoso hasta el presente.

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

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

4.3.1.1. Resueltas las cuestiones esenciales antes relatadas, tanto sustantivas (especialmente, los descuentos aplicables), como de procedimiento judicial, en lo cual se invirtió casi un año y medio a contar desde la fecha de la Sentencia, debía comenzar ya la fase de ejecución administrativa consistente en pagar las sumas que ya estuvieran liquidadas. A tal efecto, tan pronto como recibió la notificación del ATS de 27 de enero de 1999, la Administración del Estado puso en marcha toda una novedad en el campo de la ejecución de las sentencias condenatorias de la Administración, consistente en emitir una norma ad hoc, de rango legal, justificada en razones de urgencia y destinada a regular el procedimiento de ejecución de la Sentencia en su vertiente administrativa y no simplemente a otorgar un crédito extraordinario o a autorizar una transacción sobre el evento, que son los supuestos más comunes.⁹ A la excepcionalidad del caso de la colza se respondió con un método no menos inhabitual, consistente en el RD-L 3/1999, de 26 de febrero, que instaura un procedimiento de ejecución de objeto único con especialidades respecto de las normas generales previas.

⁹ No son infrecuentes las normas legales en punto a la ejecución de sentencias condenatorias de la Administración, pero o bien van dirigidas únicamente a instrumentar el correspondiente crédito extraordinario por falta previa de fondos presupuestarios para hacer frente al o a los pagos, o bien se trata de normas que autorizan la celebración de transacciones para poner fin a los procesos y a las reclamaciones pendientes. Caso prototípico reciente es el más arriba referido de la presa de Tous, en el cual la Ley 28/1999, de 16 de agosto, otorga un crédito extraordinario ampliable de 9.393.184.838 ptas. –casi 56,5 millones de euros-, mientras que los RRDD-LL 4/1993, de 26 de marzo y 10/1995, de 28 de diciembre, se habían referido a las transacciones. Y, más recientemente aún, hay que citar el RD-L 6/2002, de 4 de octubre, acerca de los daños causados por el hundimiento del buque “Mar Egeo”, que regula los dos aspectos simultáneamente, la autorización para las transacciones y el otorgamiento de un crédito extraordinario de 63.625.721, 36 euros.

La fase administrativa de la ejecución de la Sentencia de la colza requiere, pues, analizar este RD-L, norma cuya existencia y cuyo principal contenido obedecen a razones de índole presupuestaria, aunque presenta importantes especialidades.

4.3.1.2. La estructura del RD-L 3/1999 es bien simple. Consta de una exposición de motivos (sin nombre) y una breve parte dispositiva distribuida en cuatro artículos (denominados sucesivamente “Pago de las indemnizaciones”; “Tramitación de las propuestas de pago”; “Efectos de la notificación del derecho de cobro”; e “Información a las Cortes Generales”), más una disposición final de entrada en vigor del RD-L el mismo día de su publicación en el BOE, el 27 de febrero de 1999.

4.3.1.3. Respecto al contenido de la Exposición de Motivos, ésta dedica sus cinco primeros párrafos a recorrer los eventos procesales que daban lugar a la ejecución de la Sentencia de la colza (y que han sido recogidos supra, en el apartado 1). A continuación, los párrafos sexto y séptimo justifican la existencia misma de una norma en la materia. En el párrafo siguiente hay una descripción del contenido normativo del RD-L, pretendiendo a la vez justificar que esa necesaria norma debía tener rango legal, aunque lo cierto es que en esto no se pasa de una mera mención asertórica que en sí misma nada aclara, sino que deja al lector la tarea adivinatoria correspondiente. El párrafo concluye con una reiteración innecesaria de la finalidad de la norma. Por fin, el último párrafo de la exposición de motivos, antes de la fórmula promulgatoria, se dedica a justificar la forma de la norma, es decir el presupuesto de hecho habilitante del RD-L.

4.3.1.4. En punto al contenido regulador del RD-L, y comenzando por el final, el RD-L 3/1999 concluye, como hemos visto, con una disposición final única, que prescribe que el RD-L entraría en vigor el mismo día de su publicación en el BOE, es decir, el 27 de febrero de 1999.

El art. 1 (“Pago de las indemnizaciones”) establece que el pago de las indemnizaciones ordenadas por la Sentencia de la colza se efectuará mediante operaciones de tesorería; la competencia administrativa para el pago corresponde a la DGTPF con cargo a una cuenta especial. El centro pagador aplicaría definitivamente al presupuesto del ejercicio los pagos que hubiera realizado hasta el 30 de noviembre, mientras que los efectuados en diciembre se aplicarían al presupuesto del ejercicio siguiente. Aunque el precepto no lo diga, esta aplicación requerirá que exista crédito suficiente en el presupuesto del ejercicio; por consiguiente, si no hubiera disponibilidad bastante habría que tramitar el oportuno crédito extraordinario o suplemento de crédito, según las reglas generales del art. 65 de la LGP, como luego veremos.¹⁰

¹⁰ Durante el debate de convalidación del RD-L en el Congreso, el miembro del Gobierno encargado de su defensa no especificó esta posible consecuencia. En cambio, fue el portavoz del Grupo Parlamentario mayoritario el que se encargó de 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 Congreso de 18 de marzo de 1999, n.º 223, pág. 11.897). Lo cierto, empero, es que esta especie de cuasiprofecía sólo se cumplió en parte, ya que únicamente durante el primer ejercicio de vigencia del RD-L 3/1999 fue necesario acudir a un crédito extraordinario, merced al nuevo RD-L 22/1999, de 17 de diciembre. En los ejercicios posteriores al de 1999 el presupuesto ordinario ha ido recogiendo las dotaciones precisas al efecto, como luego veremos.

El art. 2 (“Tramitación de las propuestas de gasto”), completado con el art. 3 (“Efectos de la notificación del derecho de cobro”), y también por el art. 1 acabado de citar, regula un procedimiento administrativo especial de ejecución. Se parte de la constatación inicial de que no hay una sola Sentencia que ejecutar, sino toda una pluralidad de resoluciones judiciales derivadas de ella (“los autos que, en ejecución de sentencia, se dicten por la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional”). Lo cual, a su vez, implicará una lógica -y asimismo esperada- periodificación en los pagos mismos. De acuerdo con ello, distinguiremos entre una serie de requisitos o presupuestos previos al procedimiento de pago, las diferentes etapas de éste y, por último, los efectos o consecuencias del pago, refiriéndonos siempre en todos los casos a los que recoge el RD-L.

4.3.1.5. En cuanto a los requisitos del procedimiento de pago, éstos son los siguientes:

1. Firmeza del Auto de ejecución. El primero de los requisitos es la firmeza de cada uno de los Autos de ejecución, elemental *conditio iuris* del procedimiento, de modo que mientras cada Auto no sea firme el procedimiento de pago no puede siquiera comenzar por falta manifiesta de objeto. Así, aunque el RD-L no lo diga expresamente, esa firmeza requiere haber seguido previamente los trámites de la ejecución judicial antes referida. Al igual que el procedimiento judicial de liquidación, el administrativo de pago se desglosará individualmente respecto de cada uno de los interesados.
2. Notificación del Auto de ejecución judicial. El segundo y no menos básico requisito es la notificación del Auto de liquidación efectuada por el órgano jurisdiccional. La notificación que menciona el RD-L es la que la Sala ejecutante efectúa al Abogado del Estado en la sede oficial de la Abogacía del Estado correspondiente (ex art. 11.1 de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de asistencia jurídica al Estado e Instituciones públicas), que en este caso es la Abogacía del Estado en la AN, que, al igual que la Fiscalía, cuenta con una unidad ad hoc dedicada especialmente a este procedimiento respecto a sus dos fases, judicial y administrativa. Esta notificación es distinta de la que ha de hacer el mismo órgano jurisdiccional a los beneficiarios de la indemnización, aunque esta segunda notificación, pese a ser no menos elemental que la comentada, no es citada por el RD-L. La razón estriba en que estamos ante un procedimiento administrativo que se va a iniciar de oficio y, por lo mismo, para ello sólo se requiere la notificación al representante procesal y defensor técnico del Estado, al margen de la que también se efectúe a la contraparte procesal, cualquiera que ésta sea.
3. Comunicación del Auto de ejecución a la OGPEST. El último de los presupuestos del procedimiento consiste en la comunicación o traslado del Auto efectuada por la Abogado del Estado a la OGPEST, de acuerdo con el criterio general consistente en el deber elemental de la Abogacía del Estado de comunicar a los órganos de la Administración activa las resoluciones judiciales que se dicten en cualquier asunto que les afecte. La regla no es, sin embargo, un mero pleonismo, porque sirve para poner de relieve la importancia que el RD-L confiere a la OGPEST, que es la que en verdad inicia el

procedimiento de pago y conoce de cerca –y prácticamente desde un principio- las vicisitudes de cada uno de los afectados y de sus beneficiarios, pues no en vano es la que gestiona el régimen asistencial del caso de la colza y emite la indispensable certificación de descuentos en la fase de ejecución judicial, según hemos visto supra.

4.3.1.6. Las etapas del especial procedimiento de pago son las siguientes:

1. Iniciación de oficio del procedimiento por la OGPEST. Aunque el RD-L no lo diga expresamente, no hay duda alguna de que el procedimiento de pago se inicia de oficio por la propia Administración, en concreto por la OGPEST, sin especial solución de continuidad real respecto de la fase judicial precedente. El párrafo 3.º del art. 2 del RD-L 3/1999 sólo dice que “el Subdirector General de la Oficina –se refiere a la OGPEST- , efectuará, de acuerdo con los procedimientos de gestión aplicables y previa la oportuna fiscalización, las correspondientes propuestas de pago”. Éstos que el precepto denomina, pero no regula “procedimientos de gestión aplicables”, son claramente los procedimientos administrativos de pago de las obligaciones del Estado previamente contraídas y reconocidas. Se trata de procedimientos que se inician de oficio por la propia Administración, de acuerdo con lo previsto en las correspondientes normas reguladoras de la ordenación de pagos del Estado,¹¹ las cuales conciben el procedimiento de pago como un procedimiento interno de la Administración que se inicia de oficio. De otra manera se estaría obligando al ejecutante a plantear una segunda petición después de la efectuada en la fase judicial, en este caso ante la Administración ejecutada, algo que la Ley no prevé –ni este RD-L tampoco-, y que, además, desvirtuaría incluso la propia naturaleza de la potestad jurisdiccional de ejecución procesal en sí misma.¹² El comienzo del procedimiento administrativo de pago debe, pues, situarse en la propia Administración, que está obligada al cumplimiento de las resoluciones judiciales. Dentro

¹¹ Por las razones que expondremos más abajo, no creemos que se trate de un procedimiento de pago de fondos de la Seguridad Social, sino del Estado, por más que la OGPEST dependa orgánicamente del INSS. De ahí que las normas aplicables sean las de la ordenación de pagos del Estado, no las de la Seguridad Social. Sintéticamente expuestas, se trata, por un lado, del vetusto, pero parcialmente en vigor Reglamento de la Ordenación de Pagos, aprobado por el RD de 24 de mayo de 1891 (Gaceta del 29 de mayo), y, por otro lado, de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 27 de diciembre de 1995, sobre procedimiento de pago de obligaciones de la Administración General del Estado (BOE de 3 de enero de 1996), modificada parcialmente por la Orden del mismo Ministerio de 20 de abril de 1998 (BOE de 9 de mayo), más la Instrucción sobre operatoria contable, aprobada por otra Orden del mismo Ministerio de Economía y Hacienda de 1 de febrero de 1996 (BOE de 8 de febrero).

¹² A ello no se opone la mención contenida en el párrafo 2.º del art. 2 del RD-L 3/1999, según el cual, “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”. Ésta un tanto enigmática regla sólo se refiere a la aportación de datos complementarios, pero no desde luego a que esa aportación, o, peor aún, otro acto anterior del interesado, implique iniciar el procedimiento, sino que éste ya ha comenzado en un momento previo y diferente (el “habrán debido aportar” sólo tiene esa posible interpretación gramatical de referirse a un suceso futuro –el pago- que sólo podrá tener lugar después de que acontezca otro suceso diferente y también futuro, aunque anterior a aquél –la aportación de datos-). Por lo demás, la mención sólo tiene pleno sentido si se aplica a la OGPEST (no, desde luego, a la Abogacía del Estado del párrafo inmediato precedente), ya que es la OGPEST la que debe elaborar también la propuesta de pago para remitirla a la DGTPF junto con las relaciones de afectados.

de ella, la competencia administrativa corresponde al órgano encargado de tramitar los actos inmediatos posteriores, es decir el Subdirector General de la OGPESTT. Como efecto evidente del carácter de oficio que tiene el procedimiento de pago, los expedientes de pago tienen el mismo número de orden que les fue asignado en la fase judicial anterior de liquidación y el pago se tramita precisamente por ese mismo orden cronológico de presentación de la petición de liquidación ante el órgano judicial en su día.

2. Elaboración de las relaciones de afectados y de las propuestas de pago. Se trata de dos actividades diferentes que debe realizar la OGPESTT de forma en parte paralela y en parte sucesiva. Por un lado y previamente, la OGPESTT debe elaborar las relaciones de afectados por la enfermedad (aunque, de un modo defectuoso, el precepto hable de “perceptores” afectados). Estas relaciones deben incluir “los datos necesarios para la realización del pago a cada uno de ellos”, expresión que hay que entender referida a los datos de identificación de índole personal y familiar (beneficiarios personales directos y derechohabientes), y, desde luego, los definatorios del daño sufrido según el Auto de liquidación judicial. Como se ha visto, se impone a los propios interesados la carga de aportar de antemano los datos precisos para efectuar el pago en su día (según el párrafo anterior 2.º del mismo art. 2 del RD-L). A su vez, la propuesta de pago es elaborada después de seguir los llamados “procedimientos de gestión aplicables”, antes citados, además de la oportuna fiscalización previa realizada por la Intervención.¹³ Así como las relaciones de afectados tienen o pueden tener una carácter plural o globalizado, las propuestas de pago tienen un estricto carácter individual, que es el mismo que se deriva de las peticiones individuales deducidas en la fase judicial.
3. Remisión del expediente a la DGTPF. El expediente administrativo referente a cada propuesta de pago, constituido por la propuesta de pago en sí y por la relación de afectados a la que se refiera, es remitido por la OGPESTT a la DGTPF, que es la competente para el pago.
4. Expedición del derecho de cobro. Una vez recibida la propuesta de pago y la restante documentación, la DGTPF expide el mandamiento de pago –que el RD-L denomina, desde la perspectiva del perceptor, “derecho de cobro”–, de acuerdo con las normas reglamentarias preexistentes, ya que el RD-L nada dice al respecto. El ordenador de pagos no cuestiona la legitimidad de la obligación de pago ni tampoco la cuantía de éste,

¹³ En cuanto a la función interventora, al tratarse de fondos de naturaleza estatal –y no de fondos de la Seguridad Social–, dicha función es ejercida en el seno de la OGPESTT por un órgano delegado de la IGAE, que se somete, por lo tanto al RD 2188/1995, de 28 de diciembre, modificado parcialmente por el RD 339/1998, de 6 de marzo. La naturaleza “estatal” y no de seguridad social de los fondos y del procedimiento en sí obliga a que sean éstas las normas aplicables. De manera que, aunque respecto de las prestaciones que abona la OGPESTT la Intervención de la OGPESTT sea ejercida ordinariamente por la Intervención de la Seguridad Social de acuerdo con las normas reguladoras de ésta, en punto a la indemnizaciones derivadas de la ejecución de la Sentencia de la colza, la intervención de los pagos se ajusta a la organización y funciones de la IGAE. Las posibles dificultades de funcionamiento de esta dualidad de intervenciones quedan solventadas si se advierte, por un lado, que la IGSS está inserta en la estructura funcional de la IGAE y, por otra parte, que las normas reguladoras de la función interventora son sensiblemente idénticas en ambos casos. Vid. *Infra*, nota 24.

sino que se limita a los aspectos externos atinentes a la identidad del cobrador y a su acreditación como tal.

5. Notificación del derecho de cobro. El art. 3 del RD-L se refiere a la notificación del mandamiento de pago o derecho de cobro, lo que lógicamente se producirá respecto del beneficiario o beneficiarios y después de extenderse aquél.
6. Consignación del derecho de cobro. El mismo art. 3 del RD-L incluye una regla especial destinada a prevenir posibles contiendas entre los llamados a cobrar, pero también a servir como modalidad de pago y como dies a quo para el cómputo del plazo de prescripción. Consiste en la consignación del derecho de cobro en la DGTPF. En primer término, la consignación debe ser posterior no sólo a la expedición del derecho de cobro sino a la notificación misma de éste, de modo que la consignación perdurará al menos hasta que el derecho de cobro sea retirado por el legitimado. Y, en segundo término, el RD-L insiste en que la consignación se produzca “en la propia DGTPF”, omitiendo toda mención a la Caja General de Depósitos, que depende de la DGTPF y que se encarga precisamente de esa labor de consignación o depósito de los pagos ordenados a favor de particulares, conforme a los arts. 27 a 34 del Reglamento de la Caja General de Depósitos, aprobado por RD 161/1997, de 7 de febrero. Pese a todo, consideramos que la referencia a la DGTPF debe entenderse hecha a quien, dentro de ella, tenga la competencia material para ese tipo de operaciones, es decir a la citada Caja General de Depósitos.
7. Pago. Además de ser la finalidad misma del RD-L, hay una referencia expresa a las formas o modalidades de pago en el párrafo 2.º del art. 2, como hemos visto. La “normativa vigente” a que se refiere este precepto es asimismo la antes citada supra.

4.3.1.7. Además de las etapas del procedimiento en sí, aun con las lagunas advertidas, el RD-L 3/1999 regula una serie de consecuencias o efectos del pago de las indemnizaciones.

1. En primer lugar, están los efectos que denominaremos internos del pago, porque se refieren a la propia Administración. Se trata de la aplicación a presupuesto de los pagos anticipados, que es una de las razones de la existencia del procedimiento especial de pago. Según el art. 1, párrafo 2.º 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”. La aplicación de los anticipos a presupuesto es una operación interna de la Administración que requiere, sin embargo, la existencia de crédito en los presupuestos del ejercicio, con cargo al cual se llevaría a cabo. Como quiera que esta aplicación carece de trascendencia alguna para los perceptores de los pagos, hay que entender que no forma parte del procedimiento de pago en sí mismo considerado y, desde luego, que no se refiere a la ejecución de la Sentencia propiamente dicha, ya que el órgano jurisdiccional tendrá por cumplidos la Sentencia y el Auto de ejecución individual tan pronto como le conste el pago efectuado –

aunque el RD-L no recoja esta notificación ulterior de la DGTPF a la AN, a través de la Abogacía del Estado-. Como veremos a continuación, la notificación del pago tiene efectos liberatorios para el Estado, según el art. 3 del RD-L 3/1999.¹⁴

2. En segundo lugar, el art. 3 del RD-L 3/1999 regula los efectos “de la notificación del derecho de cobro”, es decir los efectos externos del pago frente a sus beneficiarios. A pesar de que la redacción pudiera inducir a error, y a pesar también de que el precepto, de un modo extraño -por lo inexacto y pleonástico- diga “notificación conforme a Ley”, las consecuencias jurídicas que establece deben entenderse computables únicamente a partir de la notificación del derecho de cobro a su destinatario, no sólo por la rúbrica o denominación del precepto sino, sobre todo, para evitar su indefensión en caso contrario. La notificación debe practicarse conforme a las reglas generales del procedimiento administrativo, ya que el silencio del RD-L 3/1999 no autoriza nada diferente. Por lo demás, los efectos de la notificación son los siguientes, según el art. 3 del RD-L:
 - a. La liberación de la Administración deudora, como efecto jurídico material. A partir de entonces comienza, pues, la mora del acreedor.
 - b. La consignación del derecho de cobro en poder de la Administración hasta que sea retirado por su legítimo titular.
 - c. El comienzo del plazo de prescripción del derecho de cobro, pues el precepto se refiere a “ese momento”, aunque, en nueva muestra de incorrección técnica, hable del “plazo de prescripción general establecido en el art. 46.1.b) de la Ley General Presupuestaria”¹⁵.

¹⁴ La primera aplicación a presupuesto de los pagos efectuados durante el ejercicio 1999 requirió, sin embargo, una dotación presupuestaria ad hoc, ya que el presupuesto ordinario carecía de ella. A tal fin, por medio de un nuevo RD-L, el 22/1999, de 17 de diciembre, se concedió un crédito extraordinario por importe de 38.472.463.379 ptas. -equivalentes a 23.122.416,17 euros-. Ésta es la cifra que la exposición de motivos del RD-L 22/1999 reconoce haber sido pagada hasta el 30 de noviembre de 1999. El art. 1 (“Concesión de un crédito extraordinario”) del RD-L 22/1999 establece lo siguiente: “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”.

La aplicación presupuestaria, aunque con referencia expresa a la DGTPF, se efectuó directamente a la Sección 31, que es una Sección no específica del presupuesto, destinada a recoger gastos susceptibles de destino plural. En los siguientes ejercicios las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado han previsto ya la partida presupuestaria adecuada para hacer efectiva la aplicación de los pagos anticipados. La aplicación a la Sección 31 “Gastos de diversos Ministerios” se mantuvo en la Ley de Presupuestos para el ejercicio 2000 y ya a partir del siguiente ejercicio 2001 se atribuyó, con mejor criterio, a la Sección 24, relativa al Ministerio de Economía, que es lo correcto, ya que la DGTPF depende de este Departamento ministerial.

¹⁵ En primer término, el plazo de prescripción, de 5 años, no lo establece el subapartado b) del art. 46.1 de la LGP, sino el inciso inicial de este último. Y, en segundo lugar, lo que regula ese remitido subapartado b) es el día a quo de dicho plazo, fijándolo en “la fecha de notificación del reconocimiento o liquidación de la respectiva obligación”. En otras palabras, la referencia del art. 3 del RD-L 3/1999 al art. 46.1.b) es, no sólo incorrecta, sino sobre todo inútil, por reiterativa.

3. En tercer lugar, el art. 4 del RD-L 3/1999 (bajo la denominación de “Información a las Cortes Generales”) establece los efectos, también externos, de carácter parlamentario. Según este precepto, las Cortes Generales recibirían mensualmente información de los pagos a que se refiere el RD-L (“por este concepto”, dice literalmente el precepto). Se trata de una regla ambigua, pues no indica quién es el obligado a dar la información (ésta simplemente “se dará”), aunque sin duda el único destinatario posible del mandato es el Gobierno, y, por otro lado, habla genéricamente de “las Cortes Generales”, sin especificar la Cámara, con lo cual las receptoras habrían de ser las dos¹⁶. Estamos, sin embargo, ante una clara manifestación de un precepto jurídicamente irrelevante, sin eficacia sustantiva y sin sanción en caso de incumplimiento, y con un valor meramente político, que es lo que fue destacado en el debate del convalidación del RD-L en el Congreso de los Diputados.¹⁷ Sucede además que se trata de un precepto que no se ha cumplido en ningún momento, ya que ni el Gobierno ha remitido la información sobre los pagos -ni, muchos menos, con periodicidad mensual-, ni tampoco parece que haya sido requerido parlamentariamente para que lo haga.

4.3.2. Otras normas.

4.3.2.1. Además del RD-L 3/1999, hay que recordar otras normas que también regulan aspectos de la ejecución de la Sentencia de la colza y que en algunos casos ya han sido citadas con anterioridad.

Por un lado, estarían las normas de naturaleza presupuestaria. Se trataría primero del ya reseñado RD-L 22/1999, de 17 de diciembre, destinado a cumplir las previsiones del anterior RD-L 3/1999, dotando el debido crédito extraordinario para la aplicación de los pagos ya realizados durante el ejercicio de 1999. Y asimismo estarían aquí las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 2000 (Ley 54/1999, de 29 de diciembre), para 2001 (Ley 13/2001, de 28 de diciembre), para 2002 (Ley 23/2001, de 27 de diciembre), y para 2003 (Ley 52/2002, de 30 de diciembre). En el primer caso (Ley de Presupuestos para 2000), el crédito estaba todavía incluido en la Sección 31 como crédito 31.633A.08.480, mientras que en los restantes se incluyó ya en la Sección 24, del Ministerio de Economía, como crédito 24.612D.04.486. En todos los casos la denominación de la partida coincide (“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”), aunque difiera levemente de la que había redactado el RD-L 22/1999. Y asimismo en todos los casos el crédito tiene el carácter de ampliable, algo que era innecesario en el RD-L 22/1999, que recogía una cifra de indemnizaciones previamente establecida.

¹⁶ Aunque el miembro del Gobierno que presentó el RD-L en el debate de convalidación se refiriera explícitamente sólo al Congreso de los Diputados. Ver el DS del Congreso de 18 de marzo de 1999, n.º 223, pág. 11.891.

¹⁷ Vid. la intervención del Gobierno en el Congreso: DS de 18 de marzo de 1999, cit., pág.11.891.

En cambio, las partidas relativas a las prestaciones asistenciales a cargo de la OGPEST están situadas en un programa de gasto diferente dentro de los Presupuestos de la Seguridad Social: “programa 1203 síndrome tóxico”.

4.3.2.2. Por otro lado, cabe citar también un precepto peculiar que se queda a mitad de camino entre una mera recomendación al Gobierno y un mandato vinculante. Se trata de la disposición adicional vigésima primera de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, cuya explicación próxima se halla, no obstante, en el debate de convalidación del RD-L 22/1999, de 17 de diciembre, en el que fue considerada como medida para evitar hipotéticas descompensaciones a los beneficiarios a quienes hubiera que descontar lo que previamente hubiesen percibido.¹⁸ Sin embargo, el texto legal no se refiere a ello, sino que, de un modo más genérico, alude a una posible “situación de especial necesidad” de quienes ya hubieran cobrado la indemnización, pero sin anudarlo en ningún momento a la compensación con lo ya percibido –lo que, por otro lado, habría creado una difícil situación de desequilibrio respecto de los demás perceptores a quienes se les hubiera efectuado la compensación o descuento-.¹⁹

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

4.3.3.1. Una vez analizado el contenido del RD-L 3/1999, la primera cuestión que inevitablemente surge es la de la necesidad misma de la medida y del vehículo normativo empleado para ello. Es decir, si era imprescindible una regulación especial, si ello habría de hacerse mediante una norma con rango de ley y, en último extremo, si un RD-L es idóneo para todo ello. Los tres aspectos son diferentes aunque estén estrechamente unidos entre sí. Comencemos por el relativo a la necesidad misma de dar una respuesta especial al problema de la ejecución de la Sentencia de la colza.

¹⁸ DS del Congreso de 22 de diciembre de 1999, pág. 15.295.

¹⁹ La disposición adicional vigésima primera de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, dice así:

“El Gobierno estudiará la situación de los afectados por el síndrome del aceite tóxico en orden a establecer una cobertura económica y social para aquellos 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”.

Por lo demás, el precepto parece contener dos mandatos diferentes, aunque cabría también entender lo contrario, dada su deficiente redacción. Así, un primer mandato legislativo consistiría simplemente en que el Gobierno estudie la situación de los afectados a fin de establecer unas nuevas prestaciones sociales (“cobertura económica y social”), mientras que el segundo mandato consistiría en impedir “en cualquier caso” la supresión de la prestación de los servicios sanitarios ya existentes, añadiendo que su cobertura correría a cargo de los “respectivos servicios de salud”, expresión ésta que habría que considerar atinente a los traspasos de los servicios sanitarios efectuados o por efectuar a las Comunidades Autónomas, evitando así que éstas pudieran suprimirlo, llegado el caso (algo, empero, poco fácil de obtener por sí solo y sin más aclaraciones desde este simple precepto legal). La segunda interpretación posible de este segundo aspecto consistiría en vincularlo con el primero “en cualquier caso”, de modo que el mantenimiento de las prestaciones sanitarias fuera un límite obligado de la futura “cobertura económica y social” que el Gobierno tendría que estudiar, aunque no hubiera fecha alguna como límite para dar cuenta de esos eventuales estudios.

4.3.3.2. Como hemos visto, la Sentencia planteaba inicialmente no pocos problemas ya en la fase misma de liquidación. La exposición de Motivos del RD-L 3/1999 alude a estas dificultades. En la fase del pago hay que añadir los elementos derivados del ya clásico problema relativo a la ejecución de las sentencias de condena dineraria contra las Administraciones Públicas, puesto que la remisión que el art. 984 párrafo 3.º de la LECrim. efectúa a la LECi. debe ser entendida dentro de lo que al respecto establecen los arts. 44 y concordantes de la LGP.

Por un lado, el puro y simple dato numérico de personas y cuantías exigía tomar en consideración, y solucionar en el plazo más breve posible, una serie de aspectos de estricta gestión burocrática de expedientes personales relativos a una tan elevada cantidad de destinatarios. La experiencia de la OGPEST era muy útil, pero insuficiente por sí sola. Por otro lado, se trataba de cumplir una Sentencia judicial que obligaba a un potencial desembolso de fondos públicos en una cantidad que se presumía sin precedente hasta la fecha y que, por lo tanto, podía menoscabar al presupuesto ordinario del Estado. Asimismo, las normas jurídicas existentes al efecto no eran suficientes porque no contemplaban la posición del Estado como deudor condenado al pago de una cantidad dineraria que además no era líquida en todos los casos. Ni siquiera eran aplicables los arts. 104 a 106 de la LJCA que prevén supuestos de imposibilidad material o legal de ejecución de las sentencias condenatorias de la Administración. Y desde luego el principio de inembargabilidad de los fondos públicos del art. 44.1 de la LGP impedía soluciones de ejecución forzosa (excepción hecha de los bienes patrimoniales no afectados al uso o servicio público a partir de la doctrina emanada de las más arriba citadas SS.TC, Pleno, 166/1998, de 15 de julio de 1998 y 211/1998, de 27 de octubre, de 1998).

Por otra parte, cierto es que el control último de la ejecución de la Sentencia incumbe al órgano jurisdiccional, en concreto al órgano autor de la resolución recurrida en casación (arts. 117.3 de la Constitución y 986 de la LECrim.). Pero, en lo que concierne al Estado, se trataba de ejecutar una condena dineraria y, por consiguiente, el precepto legal primeramente aplicable es desde luego el citado art. 44 de la LGP, el cual, además de rechazar la posible ejecución forzosa sobre el erario estatal (apartado 1), atribuye “el cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen 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” (apartado 2).

Pero este art. 44 de la LGP dice más. Su apartado 3 contiene dos reglas diferentes acerca de la conducta que debe seguir el correspondiente órgano administrativo para cumplir la Sentencia. Si en el presupuesto existe crédito suficiente para atender el pago, éste será acordado “en la forma y con los límites del respectivo presupuesto” (que es anual). En cambio, si no hubiera crédito o el que exista no fuera bastante, el precepto añade una segunda regla según la cual en tal caso debería tramitarse la oportuna modificación presupuestaria en forma de crédito extraordinario o de suplemento de crédito, para lo que “deberá solicitarse de las Cortes Generales uno u otro dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial”.

Vemos, pues, que la LGP fija un preciso plazo de tres meses desde la notificación de la resolución judicial para que, o bien la Administración pague sin más con cargo a los fondos presupuestarios existentes, o bien, si esto no fuera posible, tramite la modificación presupuestaria que corresponda a la naturaleza del asunto, plazo de tres meses que es también el que marca el art. 45 de la misma LGP para que empiece el devengo de los intereses, previa intimación escrita del acreedor.

En principio podría pensarse que la segunda regla del art. 44.3 de la LGP era la directamente aplicable en el caso de la colza. Sin embargo, la gran complejidad de éste daba lugar a que no fuera suficiente la mera tramitación de un crédito extraordinario –no ya un simple suplemento de crédito– para atender al pago debido, aunque tuviera carácter de ampliable. Primero, porque la cuantía total del abono no estaba fijada de antemano por la Sentencia y era, por ende, rigurosamente desconocida pues restaba ponerla en práctica de forma individualizada respecto a todos los afectados. Y, en segundo término, porque la ejecución requería en todo caso bastante más que disponer del baremo o parámetro establecido. Era necesario contar con un procedimiento de gestión específico que permitiese atender con rapidez y de forma individual a todos los afectados para pagar a cada uno la indemnización que les correspondiera después de que el órgano jurisdiccional la hubiera liquidado previamente, sin que el desembolso de fondos que ello ocasionaría supusiera alteración o quebranto para el presupuesto estatal anual, y siempre respetando el control judicial de la ejecución en sí.

Las normas de la LGP no eran suficientes para garantizar que todo ello se cumpliría dentro de unos plazos razonables. Así, era evidente la necesidad de un crédito extraordinario, pero su cuantía era desconocida de antemano, aunque se presumiera elevadísima, y obligaría a otorgar al crédito el carácter de ampliable. En el ínterin cabría tramitar unos anticipos de tesorería, que fueran el preludeo del crédito extraordinario en sí, pero los límites del art. 65 de la LGP resultaban demasiado estrechos (carácter excepcional, para atender gastos inaplazables, con el límite máximo en cada ejercicio del 1 por 100 de los créditos autorizados por la Ley de Presupuestos Generales del Estado, una vez iniciada la tramitación de los expedientes de concesión de créditos extraordinarios, y con dictamen favorable del Consejo de Estado).

Aunque el caso de la colza excedía en mucho lo estrictamente presupuestario, la Administración, empero, le dio una solución de naturaleza claramente presupuestaria. El órgano proponente de la nueva norma al Consejo de Ministros fue el titular del Departamento que entonces era de Economía y Hacienda (por más que el procedimiento diseñado afectara también a otros dos departamentos ministeriales distintos, los de Justicia y Trabajo y Asuntos Sociales). E incluso se respetó el plazo de tres meses de la LGP, aunque desde luego no fue para cumplir el art. 44.3 de ésta sino en realidad como punto de partida para salir no tanto de él cuanto del siguiente art. 45 de la misma LGP (evitando el devengo de intereses) y dar una solución diferente al problema²⁰.

²⁰ En el debate de convalidación del RD-L 3/1999, de 26 de febrero, el miembro del Gobierno que en el Congreso defendió la convalidación explicó las causas por las que se habían desestimado otros procedimientos: “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

4.3.3.3. Ciertamente la causa próxima del RD-L 3/1999 se encuentra en dar cumplimiento a la Sentencia de la colza. Pero su causa última está en razones estrictamente presupuestarias. Se trataba de obtener una norma de finalidad y contenido presupuestarios, que se separaría de las normas legales generales preexistentes en la materia y que, por ello, debería respetar también el rango legal anterior, si es que realmente lo había en todos los casos.²¹

Varios, sin embargo, eran los objetivos que podían lograrse con una norma legal de contenido presupuestario, aunque para obtenerla hubiera que apartarse de otras normas más generales que en algunos casos eran de rango legal, pero en otros eran meramente reglamentarias.

1. El pago se haría mediante anticipos de tesorería, es decir entregando los fondos por adelantado antes de que hubiera partida presupuestaria previa (o ésta fuera suficiente), y mientras se tramitan las oportunas modificaciones presupuestarias (en forma de crédito extraordinario o de suplemento de crédito). Las cantidades anticipadas habrían de ser luego imputadas al presupuesto una vez se dotase la partida o se dotase suficientemente (crédito extraordinario o suplemento de crédito, respectivamente). Se trataba de crear unos anticipos especiales que se imputasen también de una manera especial al presupuesto, al margen de los requisitos del art. 65 de la LGP.

2. El pago total se haría a plazos, abonando una cantidad cada ejercicio durante una serie de años, en torno a 5 ó 6. Con ello se absorbería mejor el coste total, pues no es posible, por la cuantía de la deuda y por su naturaleza, pagar la totalidad. De ahí que consideremos que cada acto judicial de fijación de cuantía indemnizatoria permite poner en marcha por sí mismo un proceso autónomo de pago.

3. Los pagos realizados en un ejercicio se aplicarían definitivamente al presupuesto del año, salvo los efectuados en el mes de diciembre, que se aplicarían al presupuesto del ejercicio inmediato siguiente. Conforme al art. 49.b) de la LGP es posible imputar al ejercicio presupuestario las obligaciones reconocidas hasta el 31 de enero siguiente y conforme al art. 63.2 y 3 de la misma LGP, los pagos se imputan a los créditos del ejercicio corriente (salvas las excepciones que el precepto establece en punto a ciertos gastos de ejercicios anteriores y a ciertos pagos diferidos parcialmente).

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 opinión, es mucho más lento el proceso que nosotros planteamos a la Cámara" (DS del Congreso de 18 de marzo de 1999, n.º 223, pág. 11.891).

²¹ La Exposición de Motivos del RD-L 3/1999 no ofrece ninguna claridad al respecto, limitándose 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. Se pagaría el principal de la deuda, pero sin intereses de demora reclamables judicialmente en la propia fase de ejecución. No habría lugar a que se aplicara el art. 45 de la LGP en ningún caso.

5. Se pagaría de forma que el deudor quedara liberado plenamente lo antes posible, dando así comienzo al plazo de prescripción. Asimismo la consignación administrativa exoneraría siempre al deudor en caso de contienda entre pretendientes. La liberación del deudor se produce por la simple expedición y notificación de la orden de pago, incluso sin que los destinatarios hayan cobrado efectivamente (frente al principio general del art. 1157 del Código Civil). El importe del mandamiento de pago permanece consignado en la propia oficina pública pagadora, evitando así acudir a la consignación judicial del art. 1178 del Código Civil.

Ahora bien, no todo el contenido del RD-L 3/1999 está sometido a una reserva ni siquiera formal de ley. Es decir, no todo lo que se regula en él debía haber tenido rango legal. Más aún, el RD-L viene a legalizar, elevando su rango, algunas materias que poseían antes un rango meramente reglamentario, como sucede con las relativas a la organización en sí y a los medios de pago. Con ello, por otra parte, se evitaba también una posible impugnación de los trámites ante el propio órgano jurisdiccional penal o, incluso, ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Aunque, a cambio, se daba gran complejidad al procedimiento administrativo de pago, en el que intervendrán órganos dependientes de tres Ministerios distintos (la Abogacía del Estado, dependiente del Ministerio de Justicia, la OGPEST, del de Trabajo y Asuntos Sociales, y la DGTPF, del de Economía) y en el que se van a aplicar normas que están pensadas para una organización diferente.²²

4.3.3.4. Por último, la norma de rango legal tendría la forma de RD-L con el fin de que estuviera en vigor en un plazo inminente, de manera que los pagos pudieran comenzar lo antes posible, aunque no vayan a concluir hasta mucho después. El último párrafo de la Exposición de Motivos del RD-L 3/1999 expresa de esta manera el presupuesto de hecho habilitante del RD-L conforme al art. 86.1 de la Constitución, la extraordinaria y urgente necesidad. La norma fue convalidada en el Congreso, pero no se tramitó como proyecto de ley, pensando quizás que su objeto se extinguiría por consunción una vez ultimados los pagos –algo que, empero, carecía de una fecha fija-. Lo cierto, como sabemos, es que nadie solicitó la conversión del RD-L y que el Presidente de la Cámara, en contra de la previsión del Reglamento, no llegó siquiera a plantearlo. Por lo demás, la urgencia no reside sólo en comenzar la fase administrativa de los pagos sino también en dar cumplimiento a los sucesivos mandatos judiciales que contienen las liquidaciones de las

²² Este parcial exceso de rango fue incluso advertido en el debate de convalidación del RD-L 3/1999, en el cual algún Diputado planteó que determinados extremos del RD-L no requerían rango de ley: “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 Congreso de 18 de marzo de 1999, n.º 223, pág. 11.894). Compartimos la idea de que no todos los extremos de índole estrictamente administrativa habrían requerido una norma de rango legal, pero no sucede ello con la eficacia liberatoria de la expedición y notificación del derecho de cobro ni, desde luego, con otros extremos que el orador no citó y a los que nos hemos referido anteriormente.

indemnizaciones, para lo cual no bastaban las normas existentes y no había tampoco margen temporal para tramitar un proyecto de ley.

4.3.4. Caracteres del procedimiento de pago.

Como consecuencia de todo lo anterior podemos resumir las siguientes características del procedimiento de pago de las deudas:

1. Es un procedimiento exclusivamente administrativo, a diferencia de la fase judicial de liquidación.
2. Es un procedimiento en sí mismo, en sentido técnico jurídico, aunque sea consecuencia inmediata de la fase judicial, no haya solución real de continuidad entre ellas y ambas fases estén teleológicamente destinadas a pagar a los damnificados. El procedimiento judicial de liquidación actúa como prius lógico y jurídico del procedimiento administrativo de pago y determina el orden de tramitación, que es el derivado del orden de presentación de las peticiones en la fase judicial. Por su parte, el procedimiento parlamentario que cabría iniciar a raíz de la información que el Gobierno debe suministrar mensualmente –y que está aún inédito-, sería siempre un procedimiento distinto y consecutivo.
3. Es un procedimiento de origen legal directo a través de normas especiales con rango de ley.
4. Es un procedimiento excepcional, surgido de una norma de objeto único y, por lo tanto, debe estar sometido a una interpretación restringida de sus preceptos, de manera que en todo lo que no esté previsto especialmente en el RD-L 3/1999 serán aplicables las normas generales en cada una de la materias, sean de la LGP, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, o del Código Civil.
5. Es un procedimiento iniciado de oficio por la Administración, a diferencia de la fase judicial, que requiere el impulso del beneficiario. Éstos están legitimados activamente para intervenir, pero no se requiere su actuación más que para aportar datos complementarios a los ya conocidos.
6. Es un procedimiento especial, de objeto único (el pago de las deudas liquidadas derivadas de la ejecución de la Sentencia de la colza), con intervención de sujetos predeterminados (órganos de la Administración) y ausencia de otros (el Ministerio Fiscal) y regulado por normas ad hoc, además de las generales de índole presupuestaria.
7. Es un procedimiento único en cuanto al objeto (sólo es aplicable al caso de la colza), pero complejo a la vez en su tramitación y en sus destinatarios (multitud de beneficiarios; diferentes trámites con intervención de órganos de tres Ministerios diferentes, alguno de los cuales debe aplicar normas jurídicas que están inicialmente previstas para otro tipo de órganos).
8. Es un procedimiento individualizado, de modo que, al igual que en la fase judicial, hay uno por cada afectado; el número total de expedientes es cercano a los 20.000.

9. Es un procedimiento de tramitación breve, salvo que haya incidencias, que por lo general se refieren a alteraciones sobrevenidas en la legitimación activa del pago, especialmente por litigios entre pretendientes. A diferencia del litisconsorcio activo exigido en la fase judicial a los coherederos, la consignación administrativa permite que el procedimiento de pago se ultime, pendiente sólo de hacer la entrega dineraria a quien resulte ser acreedor legítimo.

10. Es, sin embargo, un procedimiento que, puesto en relación con la fase judicial y con la totalidad de afectados, resulta ser prolongado en el tiempo (aunque fuera urgente en su inicio); se viene a resolver una media cercana a los 3.000 expedientes al año, lo que implica que los pagos no concluirán previsiblemente hasta 2005 y, por ende, la duración total presumible llegará a casi los seis años a partir de 1999. Esto significa que alguno de los beneficiarios -víctimas y, desde luego, no pocos causahabientes- cobrará su indemnización casi 25 años después del origen del suceso dañoso. Así lo expresa el siguiente cuadro relativo a los expedientes de indemnización tramitados por la OGPEST:

Cuadro n.º 3. Expedientes de indemnización tramitados por la OGPEST

	1999	2000	2001	2002 (hasta el 30 de noviembre)
Expedientes tramitados	2.053	4.066	3.839	2.333

Fuentes: Informe Estadístico anual del INSS y OGPEST

11. Es un procedimiento presupuestario, dirigido, como todos los demás de su mismo origen, a hacer efectivos unos pagos con cargo a los fondos públicos del Estado. De ahí que para causar el menor quebranto posible al erario estatal -y a determinados objetivos de política económica- se haya acudido no tanto a la técnica de unos anticipos de tesorería de naturaleza especial, cuanto además a la fragmentación o periodificación de los pagos y de las imputaciones presupuestarias correspondientes. Además, los pagos respectivos incluyen la deducción que corresponda por las prestaciones reembolsables anticipadas en su día, aunque éstas supongan un porcentaje menor dentro del total de las indemnizaciones. En concreto, las propuestas de pago que se han ido efectuando y las deducciones practicadas por la OGPEST -que la DGTPF no varía- son las siguientes:

Cuadro n.º 4. Indemnizaciones

OGPEST	1999	2000	2001	2002 (a 30 de noviembre)	TOTALES (hasta el 30 de noviembre de 2002)
Propuestas de pago (en miles de ptas.,	41.751.544,326	80.732.648,242	76.071.009,561	(45.730.670,255)	(244.285.872,384)

con equivalencia en euros, excepto en 2002)	(250.931.835,10 €)	(485.212.988,10 €)	(457.195.975,40 €)	274.846.863,65 €	1.468.187.662,25 €
Descuentos efectuados (en miles de ptas., con equivalencia en euros, excepto en 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 €
TOTAL (según el baremo inicial de la Sentencia)	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 €

Fuentes: Informe Estadístico anual del INSS, OGPESST y elaboración propia²³

Hasta el 30 de noviembre de 2002 el importe total de las indemnizaciones según resulta de la aplicación inicial del baremo contenido en la sentencia de la colza asciende, por lo tanto, a 1.621.460.081,90 euros (equivalentes a 269.788.257.198 pesetas). De esta cantidad, sin embargo, las propuestas de pago ascienden a 1.468.187.662,25 euros (equivalentes a 244.285.872.384 pesetas), puesto que previamente se han practicado los descuentos por prestaciones reembolsables, en suma de 153.272.419,65 euros (equivalentes a 25.502.384.814 pesetas). Es decir, los descuentos efectuados suponen menos del 9,5 % del importe total de las indemnizaciones judiciales. Recuérdese, no obstante, que, según hemos visto supra, a 31 de diciembre de 2001 las prestaciones asistenciales totales ya abonadas desde 1981 ascendían a un total de 104.098.148.000 pesetas constantes (equivalentes a 625,64 millones de euros), mientras que en la misma fecha el importe total de las indemnizaciones pagadas -después de haber deducido las prestaciones reembolsables-, era de 198.555.202.129 pesetas (equivalentes a 1.193,34 millones de euros), esto es casi el doble de aquella cantidad.

Por lo demás, teniendo presente que las previsiones de gestión de los pagos llegan al menos hasta el 2005, la cuantía total de las indemnizaciones puede ser superior a los 2.500 millones de euros.

12. Es un procedimiento presupuestario relativo al Estado y, por lo tanto, no es un procedimiento de gestión de la Seguridad Social, pese a la incardinación orgánica de la OGPESST en el INSS. En primer término, porque en la Sentencia de la colza quien resultó condenado fue el Estado y, por consiguiente, los pagos deben hacerse con cargo al presupuesto del Estado, no al presupuesto de la Seguridad Social (por más que ambos subsectores se integren ulteriormente dentro de los

²³ En la Memoria de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado correspondiente a 1999 (Boletín de Información del Ministerio de Justicia de 15 de julio de 2001, pág. 13), se dice, de un modo escueto y sin posibilidad alguna de contraste, 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 Memoria correspondiente al año 2000 (Boletín de Información del Ministerio de Justicia de febrero de 2002, pág. 14) ni siquiera se da cifra alguna y tan sólo se cita la existencia del proceso.

Presupuestos Generales del Estado). De ahí se desprende, por una parte, que aunque algunos de los órganos que intervienen en el procedimiento sean formalmente órganos de la Administración de la Seguridad Social –la OGPEST–, el pago final lo hace la DGTPF con fondos del Estado (su homónima en la Seguridad Social sería la DGTGSS). Y, por otra parte, se desprende también que las normas aplicables sean en todo caso las de la ordenación de pagos del Estado, no las que regulan la gestión económica de la Seguridad Social. El órgano, en fin, no define la naturaleza de las normas que haya de utilizar, aunque en último extremo se trate de normas de contenido último similar, especialmente en lo relativo a los órganos de intervención²⁴.

5. Conclusiones.

1. En el caso de la colza se declaró la responsabilidad subsidiaria del Estado por hecho delictivo de terceros más en virtud de criterios de solidaridad social que de auténtica responsabilidad criminal de algún funcionario. Por otro lado, también deben ser tenidas en cuenta las prestaciones asistenciales que el Estado ha venido otorgando a las víctimas, cuyo importe deberá ser descontado parcialmente de la indemnización judicial.
2. La ejecución de la Sentencia de la colza debe verse como un procedimiento único dividido en dos fases, una judicial y otra administrativa. La primera se dirige a liquidar cada uno de los créditos de los damnificados frente al responsable civil subsidiario. La segunda se dirige a pagar cada uno de los créditos ya liquidados.
3. Las dificultades de ejecución hacen necesario crear reglas especiales en ambas fases. En la fase judicial es el propio órgano judicial ejecutante el que estableció las reglas de ejecución aplicando las normas existentes, pero también creando por sí mismo normas nuevas. En la fase administrativa se crea un procedimiento de ejecución por medio de una nueva norma de rango legal, un RD-L.
4. En la fase judicial el procedimiento para liquidar los créditos es siempre a instancia de los beneficiarios y su complejidad y duración están en función del grupo o categoría en la que se encuentre la víctima. En caso de conformidad con la clasificación establecida, la liquidación resulta casi inmediata. Mientras haya contienda acerca de la liquidación no comienza el procedimiento administrativo de pago.
5. En la fase administrativa el procedimiento de pago requiere la previa firmeza del correlativo auto judicial de liquidación. A partir de entonces el procedimiento comienza y se tramita de oficio por la Administración aunque sin solución de continuidad respecto de la anterior fase judicial.

²⁴ Por consiguiente, no resultan de aplicación el Reglamento General de Gestión Financiera de la Seguridad Social, aprobado por RD 1391/1995, de 4 de agosto, modificado por el RD 1891/1999, de 10 de diciembre, y sus normas de desarrollo; ni tampoco las normas sobre el ejercicio de la función interventora, sustantivamente contenidas en el RD 706/1997, de 16 de mayo, modificado por el RD 661/2001, de 22 de junio. Vid. supra, nota 13.

6. El procedimiento contenido en el RD-L 3/1999, de 26 de febrero, establece que los pagos se irán efectuando mediante anticipos de tesorería que más tarde se van imputando al presupuesto ordinario. Ello permite ir pagando paulatinamente a los beneficiarios cuyos créditos hayan sido liquidados, en función del número de orden de su petición inicial.
7. El procedimiento administrativo de pago presenta una serie de características que lo hacen singular. El Estado queda liberado de las respectivas deudas a medida que va notificando los mandamientos de pago y practicando las oportunas consignaciones administrativas. La gestión de los pagos puede alcanzar, sin embargo, hasta el 2005 y su importe total superará previsiblemente los 2.500 millones de euros, sin contar las prestaciones no reembolsables.