

LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA DE LA COLZA (*)

Por

EMILIO JIMÉNEZ APARICIO

Abogado del Estado

Doctor en Derecho

SUMARIO: 1. PRELIMINAR.—2. LA SOLIDARIDAD SOCIAL CON LAS VÍCTIMAS DE LOS DELITOS: 2.1. *Las prestaciones asistenciales a las víctimas de delitos.* 2.2. *Las prestaciones asistenciales en el caso de la colza.*—3. LA SENTENCIA DE LA COLZA: FUNDAMENTO Y CONTENIDO DEL FALLO: 3.1. *Fundamento del fallo.* 3.2. *Contenido del fallo.*—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 liquidada:* 4.3.1. El RD-Ley 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.

1. PRELIMINAR

El objeto del presente trabajo es analizar desde una perspectiva jurídica el procedimiento de ejecución de la Sentencia del «caso de la colza» en el aspecto relativo a la responsabilidad civil. Ello requiere que hagamos de forma preliminar algunas precisiones terminológicas y conceptuales.

La primera se refiere a la denominación misma del evento acaecido. Aquí llamaremos «caso de la colza» al envenenamiento masivo por aceite de colza desnaturalizado que tuvo lugar en España a partir de principios del mes de mayo de 1981. Este suceso, del que inicialmente se desconocían su origen y sus efectos últimos, fue casi desde un principio denominado oficialmente en lo sanitario y en lo político como un «síndrome tóxico» (1). No obstante, en este trabajo emplearemos la denominación más simple de «caso de la colza», que resume el origen procesalmente determinado de los daños de cuyo resarcimiento nos ocuparemos.

La segunda precisión atañe al ámbito objetivo del presente trabajo. En él no vamos a tratar el caso de la colza desde un punto de vista jurídico

(*) A Rafael Orbe Cano, Abogado del Estado-Jefe en la Audiencia Nacional. *In memoriam.*

(1) Etimológicamente, síndrome procede del griego *syndromé*, concurso, y significa el «conjunto de síntomas característicos de una enfermedad» y, por extensión, un «conjunto de fenómenos que caracterizan una situación determinada», según las dos primeras acepciones del Diccionario de la Real Academia Española. Esta terminología de pretensión científica, pero en realidad un tanto confusa, es también la utilizada en la prosa jurídica oficial, de modo que tanto las normas jurídicas de variado rango como los órganos jurisdiccionales y de la Administración Pública se sirven del nombre de «síndrome tóxico».

sustantivo, sino tan sólo la cuestión relativa a la ejecución de la Sentencia penal en su vertiente de responsabilidad civil y, más aún, en lo que afecta al responsable civil subsidiario, que es el Estado. Partimos, pues, de la verdad procesalmente declarada, sin adentrarnos en otras hipótesis más o menos verosímiles del suceso y de sus eventuales causas o concausas distintas de las que la Sentencia establece.

La última precisión nos conduce a identificar la resolución judicial misma de cuya ejecución se trata. Dadas las consecuencias dañinas del caso, letales en multitud de ocasiones, las actuaciones judiciales realizadas tuvieron su sede desde un principio en el orden jurisdiccional penal. En él, y más en concreto en la Audiencia Nacional (en adelante, AN), comenzó un primer proceso que, a partir del Auto de la AN (en adelante, AAN) de 12 de abril de 1984, se desglosa en dos procesos diferentes, el genéricamente denominado «de los aceiteros» (autos núm. 129/81) y el llamado «de los cargos de la Administración» (autos núm. 198/85). La Sentencia dictada en cada uno de ellos fue objeto de sendos recursos de casación ventilados ante la Sala Segunda del TS. En el primer proceso fueron condenadas criminalmente unas personas que tuvieron directa relación con la producción del envenenamiento en sí. En el segundo fueron encausadas varias personas, algunas de las cuales tenían la condición de altos cargos de algunas Administraciones Públicas —no sólo del Estado— y otras de meros funcionarios, pero sólo dos de estos últimos fueron finalmente condenados de forma directa, lo que llevaba consigo la condena del Estado como responsable civil subsidiario. Los dos procesos se desarrollaron separada y sucesivamente, pero están directa e inmediatamente vinculados entre sí, de manera que se llega hasta el segundo ante la imposibilidad real de obtener en el primero el pago de la muy elevada cuantía de las indemnizaciones *ex delicto* que debían ser abonadas, las cuales, por lo demás, fueron precisamente las fijadas en dicho primer proceso.

El proceso «de los aceiteros» da lugar a la Sentencia de la Audiencia Nacional (en adelante, SAN) de 20 de mayo de 1989, con un Auto de aclaración de 2 de noviembre de 1989. Recurrída en casación, se dicta la Sentencia del Tribunal Supremo (en adelante, STS), Sala Segunda, de 23 de abril de 1992 (Aranzadi, RJ 6783; ponente, Bacigalupo Zapater) (2).

El proceso «de los cargos de la Administración» concluye mediante la SAN de 24 de mayo de 1996. Recurrída ésta en casación, la Sala Segunda del TS dicta la STS de 26 de septiembre de 1997 (RJ 6366; ponente, García

(2) Las dimensiones del «caso de la colza» son siempre descomunales. Es en verdad el «caso del siglo», como lo denomina Pablo SALVADOR CODERCH (en *Causalidad y responsabilidad*, Indret, 03/2002, apartado 2). Por ejemplo, los datos relativos a la celebración de la vista oral en la AN del «proceso de los aceiteros» son realmente llamativos y, aunque están recogidos de forma sólo sumaria, pueden consultarse en los antecedentes de la Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante, STC) 180/1991, de 23 de septiembre. Por lo demás, esta Sentencia deniega el amparo que habían solicitado los abogados defensores de algunos de los encausados y finalmente condenados en ese proceso; habían pedido infructuosamente al Ministerio de Justicia que también les fueran habilitados a ellos unos fondos públicos en cuantía igual a la que les había sido suministrada a los abogados de la acusación particular (100 millones de pesetas de la época).

Ancos), aclarándola mediante el Auto de 3 de octubre de 1997 (3). Con posterioridad, en fase ya de ejecución de esta Sentencia, hay otras varias resoluciones decisivas en punto al alcance de la ejecución, a las que más adelante nos referiremos (4).

En el presente trabajo, pues, llamaremos «Sentencia de la colza» a esta STS de 26 de septiembre de 1997, dictada en el denominado proceso «de los cargos de la Administración». Su cumplimiento es el que ha dado lugar a un procedimiento sui géneris de ejecución de una sentencia penal, que es el que aquí vamos a analizar (5).

(3) La referencia a los dos procesos y a la tramitación posterior puede seguirse, aunque de un modo más bien simplista, a la par que prolijo, en los cinco primeros párrafos de la Exposición de Motivos del RD-Ley 3/1999, de 26 de febrero, norma que más abajo analizaremos.

(4) Principalmente se trata, por un lado, de los AA.AN, Sección Primera de la Sala de lo Penal, de 13 de marzo y de 11 de mayo de 1998, que establecieron el procedimiento para que los afectados pudieran presentar sus solicitudes de liquidación de las indemnizaciones reconocidas en la Sentencia. Y, por otro lado, de los AA.TS, Sala Segunda, de 2 de diciembre de 1998 y 27 de enero de 1999, que vienen a confirmar los anteriores AA.AN y se pronuncian también respecto de las cantidades que hubiera que deducir de las indemnizaciones: el primero deniega que del importe de las indemnizaciones fijadas en la Sentencia se deduzcan las cantidades ya abonadas con carácter asistencial y no indemnizatorio, y el segundo, a los efectos de las deducciones que sí sean procedentes, deniega que se actualicen las cantidades que fueron ya abonadas en su día por la Administración.

(5) Por lo demás, el caso de la colza ha originado también actuaciones judiciales en otros órdenes distintos del penal, además de las que resultan de este mismo proceso (por ejemplo, la STC 187/2002, de 14 de octubre, que otorga el amparo constitucional a un afectado a quien la AN modificó su condición por medio de un simple Auto de aclaración).

Las más frecuentes y numerosas se han desarrollado en el orden jurisdiccional social, ante el cual se ventilan los litigios relativos a las prestaciones asistenciales reconocidas por el Estado a los damnificados. En los últimos tiempos los procesos se multiplican ya que, como se verá, del importe de las indemnizaciones hay que deducir las cantidades percibidas de antemano; la estrategia de los afectados suele ser, salvo excepciones, no tanto litigar en la fase de liquidación de la indemnización (porque ello retrasaría el pago de ésta, que es la parte más cuantiosa), sino más bien litigar contra la entidad gestora de las prestaciones asistenciales por la reducción de éstas, pidiendo, habitualmente en vano, que no se produzca la reducción. Ejemplos de ello son las SS.TS, dictadas todas por la Sala Cuarta de lo Social en recursos de casación para la unificación de doctrina, de 28 de febrero y 5 de marzo de 2002 (pensiones de gran invalidez; RJ 4647 y 3937, respectivamente), de 25 de junio de 2001, 20 de febrero y 5 de marzo de 2002 (pensiones de incapacidad permanente absoluta; RJ 6337, 4366 y 4653, respectivamente), de 7 de marzo de 2002 (pensión de incapacidad permanente total; RJ 4664), etc.

De forma más bien anecdótica, cabe citar el proceso ventilado ante el orden contencioso-administrativo, con llegada incluso al Tribunal Constitucional, en el que en vano se perseguía obtener una declaración de la supuesta responsabilidad de la Administración por haber publicado el nombre de uno de los que resultaron encausados, y finalmente condenados, en el proceso «de los aceiteros». Se trata, por un lado, de la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 1 de junio de 1982 (RJ 4175) y, por otro lado, de la STC 35/1983, de 11 de mayo.

Asimismo, cabe citar de nuevo la antes referida pretensión, deducida infructuosamente por los abogados defensores en el «proceso de los aceiteros», de obtener una subvención del Ministerio de Justicia en la misma cantidad de 100 millones de pesetas que se había otorgado a los abogados de la acusación particular. Las resoluciones son la STS, Sala Quinta de lo Contencioso-Administrativo, de 10 de mayo de 1988 (RJ 4139) y la STC 180/1991, de 23 de septiembre.

2. LA SOLIDARIDAD SOCIAL CON LAS VÍCTIMAS DE LOS DELITOS

2.1. *Las prestaciones asistenciales a las víctimas de delitos*

1) El ordenamiento jurídico regula en algunos casos una serie de medidas de protección económica y social pública a favor de las víctimas de determinados delitos. Pero se trata de una actuación pública que carece de coherencia sistemática tanto en la concepción de las medidas como en su regulación. Son acciones poco numerosas y, sobre todo, rigurosamente aisladas, con una regulación propia y diferenciada en normas *ad hoc*, separadas por materias y no totalmente coincidentes entre sí. De forma que, ante la parcialidad de las respuestas dadas por el ordenamiento, lo habitual será encontrarnos con decisiones judiciales singulares que resuelven la atención a las víctimas intramuros del sistema de indemnizaciones civiles *ex delicto*.

Estos supuestos excepcionales de regulación propia dirigida a la protección de las víctimas de delitos son, por una parte, las ayudas otorgadas a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual y, por otra, las correspondientes a las víctimas del terrorismo. Sin embargo, entre estos dos casos no hay un tratamiento unitario ni en lo jurídico formal (normas diferentes, numerosas y muy dispersas), ni en lo jurídico sustantivo (con contenidos reguladores diferentes), ni tampoco en lo organizativo (estructuras administrativas que sólo son coincidentes parcialmente y en una muy pequeña medida) (6).

Por otro lado, hay que referirse a la reclamación por la supuesta responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento de la Administración de Justicia deducida por un grupo de personas que no figuraban en las listas de afectados o perjudicados de las distintas Sentencias dictadas en el orden penal. El Ministerio de Justicia, de conformidad con el Dictamen del Consejo de Estado, había desestimado la pretensión (vid. el Dictamen del Consejo de Estado núm. 1770/2000, de 6 de julio).

Y, finalmente, se debe citar la Decisión de inadmisibilidad dictada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH) el 8 de octubre de 2002 (caso «Arcadio Fernández-Molina González contra España»). El TEDH rechaza la demanda que había formulado la representación de 370 afectados contra sendos AA.TC dictados entre 2000 y 2001 que habían declarado inadmisibles sus respectivos recursos de amparo contra otros tantos AA.AN, los cuales, a su vez, habían rechazado la pretensión de abono de intereses moratorios. La Decisión del TEDH considera, en primer término, que la resolución que reconoce el derecho a indemnización es la STS de 26 de septiembre de 1997 (pág. 20) y, tras un detenido estudio de la demanda, concluye que no ha habido ninguna de las infracciones denunciadas en ella (derecho de propiedad y derecho al trato igual; derecho a la efectividad de las sentencias judiciales, derecho a la motivación de las sentencias, derecho a que la sentencia se dicte en un plazo razonable; derecho a un recurso efectivo ante una instancia nacional).

(6) En cuanto a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, la regulación se encuentra principalmente en el Convenio Europeo de Estrasburgo sobre indemnización a las víctimas de delitos violentos, de 24 de noviembre de 1983 (ratificado por Instrumento de 20 de octubre de 2001, «BOE» de 29 de diciembre de 2001); en la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual (modificada por la Ley 38/1998, de 27 de noviembre), y en el RD 738/1997, de 23 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual.

Este doble conjunto de normas otorga ayudas dirigidas a obtener el resarcimiento íntegro predeterminado en la correspondiente Sentencia penal, la cual funciona como presupuesto o *conditio iuris* del pago estatal. En algunos casos el pago es en forma de anticipo y con carácter provisional. En cada supuesto existe un régimen específico de incompatibilidades y concurrencias. La competencia para otorgar las ayudas y beneficios es exclusivamente administrativa, diferenciándose por razón de la materia: el Ministerio de Hacienda (Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas), en el caso de las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, o el Ministerio del Interior, en el caso de las víctimas del terrorismo. Los procedimientos de pago o cobro son también únicamente administrativos, de forma que la resolución final del procedimiento, al ser administrativa, se somete a control judicial en el orden contencioso-administrativo.

2) Bien distinto de estos dos supuestos es el caso de la colza, en el cual, sin embargo, existe también un hecho delictivo causal y asimismo una serie de prestaciones asistenciales. En cuanto al origen delictivo en sí, en el caso de la colza hay una doble y sucesiva atribución de responsabilidad civil *ex delicto* por unos mismos hechos, que fue tramitada y declarada en sendos procesos *ad hoc*, con sujetos pasivos diferentes, aunque la responsabilidad finalmente predominante sea la del Estado, cuya condena fue obtenida en el segundo proceso en calidad de responsable civil subsidiario. Y, por lo que se refiere a las prestaciones asistenciales, en el caso de la colza se trata, en primer lugar, de prestaciones muy complejas, cuya regulación, aunque igualmente administrativa, se somete, no obstante, al control judicial de los órganos del orden social de la jurisdicción. Y, sobre todo, se trata de prestaciones que sólo contemplan parcialmente la indemnización civil derivada del delito, ya que únicamente algunas de ellas tienen la condición de deducibles de dicha indemnización.

En el caso de la colza la presencia de estos elementos asistenciales, o más bien de la causa de ellos, se detecta también en la misma raíz de la indemnización civil *ex delicto*, pero además las prestaciones asistenciales se van a proyectar, aunque con matices, en la propia ejecución de la Sentencia que ordena el pago de la indemnización misma. Así, hay prestaciones que van a ser deducidas del importe de la indemnización y en el procedimiento de ejecución, parte del cual va a ser exclusivamente administrativo (aunque tenga una etiología y una finalidad procesales), va a intervenir de

En punto a la indemnización a las víctimas del terrorismo, el caso es análogo al anterior, pero, a diferencia de él, la Ley no prevé la personación del Estado en el proceso penal. El Estado asume el pago de las indemnizaciones fijadas por la Sentencia penal y se subroga en las acciones civiles frente a los responsables. Las normas más recientes son la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de solidaridad con las víctimas del terrorismo; la Ley 9/2000, de 22 de diciembre, de crédito extraordinario para hacer frente a las indemnizaciones procedentes de la anterior (aunque, con muy defectuosa técnica legislativa, esta Ley aprovecha también para modificar tácitamente el propio baremo de la Ley 32/1999); el RD 1912/1999, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 32/1999, o el RD-Ley 3/2002, de 10 de mayo (que otorga un nuevo crédito extraordinario en la materia).

manera decisiva la organización administrativa que está especializada precisamente en la faceta asistencial. Nos referimos a la Oficina de Gestión de las Prestaciones Económicas y Sociales del Síndrome Tóxico (en siglas, OGPESST).

2.2. *Las prestaciones asistenciales en el caso de la colza (7)*

1) Desde que en mayo de 1981 surge el caso de la colza, el Estado va a intervenir a través de medidas de asistencia social pública para atender a un amplio grupo de población y para proporcionar un no menos amplio género de prestaciones de contenido plural: prestaciones económicas, sanitarias, asistenciales, educativas, todas ellas evaluables más o menos perfectamente en términos económicos. Las prestaciones se empiezan a regular y a otorgar ya a partir del propio año 1981 y subsisten en la actualidad, aunque con carácter claramente decreciente.

Podemos distinguir la organización administrativa y las prestaciones en sentido estricto.

2) La organización administrativa está centrada en torno a una unidad capital en la materia, la antes citada OGPESST, hoy dependiente del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), con rango de Subdirección General (8). Además de ella, cabe mencionar otros órganos bien del ámbito estrictamente sanitario, bien de carácter interdepartamental (9).

(7) Vid. Carmen GUERRA MUÑOYERRO, *La protección social de los afectados por el síndrome tóxico*, Consejería de Sanidad y Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, Madrid, 1995.

(8) Inicialmente, durante 1981 y parte de 1982 habían existido diferentes órganos encuadrados dentro del Ministerio entonces denominado de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, preferentemente dentro del área sanitaria. Posteriormente, el RD 1405/1982, de 25 de junio, crea un órgano centralizado, el Plan Nacional del Síndrome Tóxico, dependiente del Ministerio de la Presidencia, con rango de Dirección General.

En 1985 nace la OGPESST, que sustituye al anterior Plan Nacional, pero ya con rango de Subdirección General, aunque todavía en el Ministerio de la Presidencia: RD 415/1985, de 27 de marzo, y Orden del Ministerio de la Presidencia de 22 de octubre de 1985 («BOE» de 28 de octubre).

Un año después, la OGPESST pasa a depender del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en concreto de la Subsecretaría del Departamento, siempre con rango de Subdirección General: RD 1519/1986, de 25 de julio, y RD 2539/1986, de 5 de diciembre.

Diez años más tarde, en 1996, la OGPESST se adscribe al INSS con el mismo rango de Subdirección General que siempre tuvo: RD 1888/1996, de 2 de agosto; RD 2583/1996, de 13 de diciembre; Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 27 de octubre de 1997 («BOE» de 6 de noviembre); Resolución de la Dirección General del INSS de 8 de enero de 1998 («BOE» de 23 de enero).

(9) Se trata, por un lado, del Instituto de Salud Carlos III, dependiente del Ministerio de Sanidad y Consumo, en el cual radica el Centro de Investigación sobre el Síndrome del Aceite Tóxico y Enfermedades Raras (Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo de 27 de diciembre de 2001, «BOE» de 11 de enero de 2002), y, por otro lado, de la Comisión Interministerial de Seguimiento de las Medidas a favor de las personas afectadas por el Síndrome Tóxico (regulada por la Orden del Ministerio de la Presidencia de 22 de enero de 1998, «BOE» de 27 de enero).

3) La regulación básica de las prestaciones se encuentra todavía en normas surgidas poco después de la aparición de la enfermedad: el RD 2448/1981, de 19 de octubre; la disposición adicional cuarta de la Ley de Presupuestos para 1982, 44/1981, de 26 de diciembre; el RD 1276/1982, de 18 de junio; y diferentes Órdenes ministeriales y otras resoluciones administrativas.

Las prestaciones son, por un lado, las estrictamente sanitarias, impartidas en el sistema público de salud, y, por otro, las restantes, de carácter económico y social, cuya gestión corresponde a la OGPESTT. Éstas son, sin duda, las prestaciones predominantes y su amplio contenido es el siguiente: prestaciones por incapacidad laboral e invalidez provisional; prestaciones de invalidez permanente (en sus distintos grados, incluida la gran invalidez); ayuda sustitutoria de invalidez para menores; prestaciones de jubilación; ayuda para residencias asistidas; ayuda por fallecimiento y gastos de fallecimiento (de tres y un millón de pesetas —de 18.000 y 6.000 euros, aproximadamente—, además de gastos de sepelio); prestaciones por supervivencia (viudedad y orfandad y a favor de familiares); reintegro de gastos de farmacia; ayuda para lactancia; ayuda para dietética; ayuda para guarderías; ayuda para colonias infantiles; ayuda escolar; ayuda económica familiar complementaria (la más importante económicamente); ayuda domiciliaria; bonificación de cuotas de trabajadores; ayudas para prótesis; inserción social.

En cuanto a la evolución experimentada en los expedientes y ayudas en vigor prestados por la OGPESTT, así como en los créditos abonados por ésta, a partir de 1996 se observa una disminución progresiva del número de prestaciones en vigor y, por lo mismo, también de las obligaciones contraídas respecto de ellas, especialmente desde el ejercicio de 1999, en que comienza a ejecutarse la Sentencia de la colza (10).

Por otro lado, si atendemos al período desde 1981 hasta el 31 de diciembre de 1996 —y siempre sin contar las prestaciones de carácter sanita-

(10) Los expedientes resueltos por ayudas desde 1990 a 1995 (según la Memoria anual del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, aunque no hay datos disponibles desde 1981 a 1989 y en 1993) fueron, respectivamente, 5.809, 6.019, 6.400, 6.977 y 6.098.

Las prestaciones en vigor desde 1996 a 2001 han sido las siguientes (según el Informe Estadístico Anual del INSS y los datos de la OGPESTT): 7.996, 7.765, 7.740, 7.186, 6.121 y 4.816.

Por lo que se refiere a las obligaciones contraídas desde 1981 hasta 2001 (según los datos proporcionados por la OGPESTT; en el período 1990-1995 figuran también en la Memoria Anual del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; y en el período 1996-2001, asimismo, en el Informe Estadístico Anual del INSS), fueron las siguientes, expresadas en millones de pesetas constantes): 248,717; 5.689,299; 5.213,619; 5.140,406; 161,945; 5.322,555; 5.625,514; 5.053,256; 5.157,954; 5.237,647; 4.950,729; 5.089,610; 5.261,413; 5.431,618; 5.812,387; 6.415,787; 6.044,046; 6.156,528; 6.082,999; 5.529,831; 4.462,287.

En el presupuesto de la OGPESTT para 2002 la partida para prestaciones ascendía a 24.033,23 miles de euros (3.998.793 miles de pesetas). El total del programa para 2002 ascendía a 26.841,20 miles de euros (16,52% menos que en 2001: 32.154,16 miles de euros), de los cuales las «prestaciones síndrome tóxico» suman los citados 24.033,23 miles de euros, mientras que los 2.807,97 miles de euros restantes se refieren a gastos del capítulo 1 (gastos de personal).

rio y farmacéutico—, el importe total de las obligaciones contraídas ascendió a la suma de 75.812,456 millones de pesetas. Desde 1997 (año de la Sentencia de la colza) hasta el 31 de diciembre de 2001 ese importe se incrementó en 28.275,691 millones de pesetas más. La suma de ambas magnitudes supone, pues, que desde 1981 hasta finales de 2001 el Estado había abonado 104.098,148 millones de pesetas (en pesetas constantes), equivalentes a 625,64 millones de euros (11).

Las prestaciones asistenciales otorgadas por el Estado a las víctimas del caso de la colza y a sus familiares tienen, por lo tanto, una entidad muy apreciable. Las normas creadoras de las prestaciones establecían en algunos casos su carácter reembolsable o deducible de las indemnizaciones que en su día se reconociere a las víctimas (casos del RD 2448/1981, de 19 de octubre, y de la disposición adicional cuarta de la Ley 44/1981, de 26 de diciembre). En cambio, en el caso de la ayuda económica familiar complementaria del RD 1276/1982, de 18 de junio, nada se decía expresamente. Es decir, dentro siempre del carácter asistencial de las medidas, unas eran *ab initio* tenidas como anticipos a cuenta de las futuras indemnizaciones a que hubiere lugar, mientras que otras tenían una consideración de abono definitivo o no reembolsable.

Ahora bien, en el caso de la colza la magnitud de los efectos dañosos, con centenares de fallecimientos y miles de lesionados (12), era, y es, tal que la relevancia penal del evento fue inmediata, de manera que al final las indemnizaciones derivadas del proceso penal van a superar ampliamente el marco prestacional ideado por el Estado. La cuestión era, por lo tanto, decidir si había que descontar o no las prestaciones ya abonadas. En ello los intereses eran lógicamente contrapuestos: mientras el Estado pretendía un descuento mayor a los damnificados, éstos, en sentido contrario, buscaban mantener a todo trance lo que ya habían percibido en su día o venían percibiendo periódicamente. La decisión final ha consistido en que el descuento se practica, pero sólo de una manera parcial y, por ende, aunque en no pocos casos y en términos estrictamente individuales pueda ser considerable, su importe resulta muy inferior a la suma total de las indemnizaciones en su conjunto, pues no supera en promedio el 9,50% de éste, como más abajo veremos. A su vez, esa cuantía total de las indemnizaciones judiciales va a suponer que a fecha 31 de diciembre de 2001, en los tres primeros años de ejecución de la Sentencia de la colza, se hayan abonado ya

(11) Sin embargo, según afirmó el Gobierno en las alegaciones formuladas en el proceso seguido ante el TEDH por la reclamación de los intereses moratorios de 370 afectados (el antes citado caso «Arcadio Fernández-Molina González contra España»; Decisión de inadmisibilidad de 8 de octubre de 2002), las cantidades que habrían sido satisfechas como prestaciones asistenciales a los damnificados, sin contar las de carácter sanitario o farmacéutico, ascenderían a 108.594 millones de pesetas, es decir, en torno a 652,66 millones de euros.

(12) En el debate de convalidación del RD-Ley 3/1999, de 26 de febrero, del que más abajo se tratará, el miembro del Gobierno que defendía la convalidación dijo que «estamos hablando, en cualquier caso, de un número de expedientes que supera los 20.000» («Diario de Sesiones —en adelante, DS— del Congreso de los Diputados» de 18 de marzo de 1999, núm. 223, pág. 11.890).

en concepto de indemnizaciones judiciales unas cantidades que casi duplican el importe de las prestaciones asistenciales abonadas a esa misma fecha durante los veinte años anteriores.

3. LA SENTENCIA DE LA COLZA: FUNDAMENTO Y CONTENIDO DEL FALLO

3.1. *Fundamento del fallo*

1) La Sentencia de la colza es, en principio, un caso de responsabilidad patrimonial del Estado por hecho delictivo, en el que el Estado, en concepto de responsable civil subsidiario, es condenado al pago de las indemnizaciones debidas a las víctimas del delito a través del mecanismo usual de la previa condena criminal de sendos funcionarios públicos. Aunque para llegar a ese resultado condenatorio ha habido que tramitar dos procesos penales sucesivos sobre los mismos hechos, de forma que sólo en el segundo se ha logrado la condena estatal.

Por supuesto, el caso de la colza es mucho más. Pero si pudiéramos reducirlo a los meros aspectos indemnizatorios presentes en las obligaciones civiles *ex delicto*, veríamos que en él también han actuado razones, y aun sentimientos, de solidaridad social junto a los criterios estrictamente jurídicos. Esa solidaridad social es visible en la propia Sentencia, que, como más abajo se dirá, la convoca explícitamente como argumento para la condena del Estado al pago de las indemnizaciones de origen delictivo (el ATS de ejecución de 27 de enero de 1999 habla de «justicia distributiva»). Sin embargo, como hemos visto, esa misma solidaridad social ya estaba presente en el caso de la colza desde un principio a través de los varios mecanismos de protección que el Estado puso en marcha al poco de surgir la enfermedad y sus efectos lesivos y mortales.

2) En efecto, en el caso de la colza es un hecho sabido la conexión directa entre los dos aspectos de los que tratamos, la asistencia social y la indemnización estricta por hecho delictivo (en la doctrina, vid. SALVADOR CODERCH, *op. cit.*, apartado 2, *in fine*). Y, desde luego, la STS de 26 de septiembre de 1997 está basada en esa conexión directa entre los dos, de modo que sólo a partir de la idea motriz de la solidaridad social el Estado va a resultar «penalmente» condenado en concepto de responsable «civil» subsidiario por el total de las indemnizaciones debidas. Merece la pena reproducir las propias palabras de la Sentencia de la colza, en el apartado XIII, cuarto, cuando dice lo siguiente:

«CUARTO.—Si ese acuerdo de reducir las responsabilidades civiles (se refiere al argumento anterior, en el que acaba por imputar la totalidad de la responsabilidad y no sólo la mitad de ella) carece de un verdadero sostén legal, lo mismo sucede si nos atenemos a *la idea meta-jurídica de la “solidaridad” social que en el caso que nos ocupa ha de ser tenida*

muy en cuenta a esos efectos indemnizatorios dadas las circunstancias antecedentes que concurrieron en lo sucedido. En efecto, nos hallamos ante un supuesto de catástrofe nacional (más de 30.000 afectados entre muertes, invalideces y lesiones de todo tipo) en que el Estado pudo y debió afrontar con las consecuencias indemnizatorias suficientes para compensar y resarcir a los afectados de sus consecuencias, como en múltiples ocasiones ha venido haciendo en supuestos, por ejemplo, de inundaciones, sequías, etc., sin esperar a que los Tribunales decidan sobre posibles responsabilidades penales. Es más, esta obligación del Estado se presenta con mayor evidencia en el supuesto del envenenamiento por consumo de aceite de colza si tenemos en cuenta y nos fijamos que la “catástrofe” no tiene su raíz en supuestos de caso fortuito o fuerza mayor, sino que en realidad su causa primaria no fue otra que la política mercantil del propio Estado en orden a la importación de ese aceite, que trató de proteger la producción y venta de los aceites nacionales evitando la importación del aceite de colza para fines comestibles debido a que tal aceite (o su semilla) aquí no se producía, y sólo aceptando su importación para usos industriales previa su desnaturalización, o, lo que es lo mismo, previo su envenenamiento. Por ello, más que nunca, el Estado, aparte su obligación jurídica, no puede evitar su obligación moral de indemnizar a los afectados en las cuantías señaladas en la sentencia, pero no en la cincuenta por ciento de las mismas, sino en su totalidad» (la cursiva es nuestra).

Con esta argumentación, la Sentencia de la colza asume la tarea de atención social pública a las víctimas de los delitos, a la que con toda claridad ya había llamado la primera de las dos SS.TS del caso, la del «proceso de los aceiteros», de 23 de abril de 1992, en la cual, en un excurso final muy característico, la misma Sala Segunda del TS había dicho lo siguiente:

«SEPTUAGÉSIMO.—Antes de dictar el fallo correspondiente a este caso, que en la literatura científico-jurídica es mencionado recientemente como el “trauma que supuso para la sociedad española la toma de conciencia de los enormes e irreparables daños sufridos por un numeroso colectivo de personas”, esta Sala quiere señalar dos cuestiones. La primera se refiere a los límites de las soluciones de problemas sociales por medio del derecho penal: mediante la ejecución de penas sólo se puede lograr una parte de la reparación, que muy probablemente, en ciertas ocasiones, no sea la que más interesa a las víctimas. Pero, a pesar de ello, esta Sala no puede arbitrar otras medidas de reparación más efi-

caces pues carece para ello de los poderes institucionales necesarios...».

La condena penal del Estado está fundada, pues, en la solidaridad social, en la necesidad de atender a las múltiples víctimas. Con ello se unifican en la base las dos series de medidas en presencia, a saber, las prestaciones de asistencia social extrapenales y las indemnizaciones *ex delicto*, dado que ambas tienen el mismo fundamento último y aun próximo.

3) En cualquier caso, además de la apelación explícita a la solidaridad social, la Sentencia de la colza va a emplear asimismo algunos elementos «técnicos» de cobertura para apoyar la condena del Estado, tales como los siguientes (13):

a) Se modifica «al alza» la calificación de los hechos que había realizado la SAN impugnada, de modo que de una mera falta de imprudencia se pasa a dos delitos de imprudencia.

b) Se aumenta también el número de responsables criminales de una a dos personas, aunque ninguna de ellas fuera un «alto cargo» en sentido estricto y sí tan sólo meros funcionarios (cuya rango jerárquico no pasaba del séptimo escalón en un Ministerio, empezando por el Ministro).

c) Se considera a estos funcionarios responsables directos y no meramente subsidiarios del pago, frente a lo que había declarado la SAN impugnada.

d) Se duplica la cuantía de las indemnizaciones iniciales, lo que se lleva a cabo mediante un Auto de aclaración en el que se remite a las sumas previamente establecidas por la AN en la SAN de 20 de mayo de 1989 relativa al «proceso de los aceiteros».

e) Se atribuye al Estado la responsabilidad por el total de las indemnizaciones.

f) Se excluye la responsabilidad de otras entidades públicas territoriales distintas del Estado (determinados Ayuntamientos), que, sin embargo, estaban encausadas y podían haber sido igualmente condenadas, aunque ello habría ocasionado una notabilísima dificultad posterior a la hora de cuantificar los daños de los que cada entidad pública hubiera sido responsable.

g) En fin, se recuerdan, siquiera de forma superficial pero no menos clara (con la mención a las «inundaciones»), otros casos recientes de sentencias penales que condenaron al Estado como responsable civil subsidiario en análoga dirección (14).

(13) Vid. el apartado XIII de la fundamentación jurídica de la Sentencia, con la denominación de «Conclusiones».

(14) Nos referimos especialmente al caso de la presa de Tous, coetáneo del de la colza, pues el hecho desencadenante de los daños indemnizables, el derrumbamiento de la presa como consecuencia de unas torrenciales lluvias, había acaecido el 20 de octubre de 1982. El caso había sido resuelto muy poco tiempo antes por la STS, de la misma Sala Segunda, de 15 de abril de 1997 (RJ 2986; ponente, Montero Fernández-Cid), la cual fue

3.2. *Contenido del fallo*

1) El fallo de la Sentencia de la colza tenía, pues, un contenido condenatorio para dos funcionarios y para el Estado como responsable civil subsidiario. Las indemnizaciones que deberían ser abonadas eran las ya recogidas en la Sentencia de instancia y, por lo tanto, las declaradas en la previa SAN de 20 de mayo de 1989 (dictada en el «proceso de los aceiteros»). Las cuantías fueron, sin embargo, corregidas muy poco después de pronunciada la Sentencia de la colza de 26 de septiembre de 1997, ya que la propia Sala sentenciadora se apresuró a emitir un Auto de aclaración de 3 de octubre de 1997 en el cual se introducen dos extremos esenciales que, empero, habían sido omitidos en el fallo de aquélla. Por un lado, se aclara que las cantidades señaladas en el fallo habían de entenderse duplicadas, porque la responsabilidad del Estado era por el total de las cantidades incluidas en la SAN de 20 de mayo de 1989 (la dictada en el «proceso de los aceiteros»). Y, en segundo lugar, el Auto añade la referencia a la cuantía de la indemnización por incapacidad total permanente para el trabajo habitual, que había sido omitida y que también había de entenderse duplicada (15).

Por lo demás, según la propia Sentencia, los estados de sanidad de los afectados se basarían en los datos actualizados que obraran en las correspondientes carpetas, de modo que tendrían derecho a la indemnización todos los afectados por el consumo del aceite de colza desnaturalizado que se hallaren comprendidos en las correspondientes listas o anexos de la SAN, hubieran sido o no representados en el proceso.

«completada» poco después por la STS, de la Sala Tercera, de 20 de octubre de 1997 (RJ 7254; ponente, González Rivas), que declaró sin el menor titubeo la responsabilidad patrimonial del Estado por los mismos hechos resultantes de la Sentencia penal, aunque estableciendo, eso sí, que de la cuantía indemnizatoria habría que deducir las cantidades ya satisfechas a resultas de la Sentencia penal.

(15) Las cantidades indemnizatorias, después del Auto de aclaración de 3 de octubre de 1997, son, por lo tanto, las siguientes:

1. A los herederos o perjudicados por la muerte de cada persona: 15.000.000 de ptas. —90.151,82 euros—.
2. A los afectados con lesiones de duración entre 1 y 15 días: 150.000 ptas. —901,52 euros—.
3. A los afectados con lesiones de duración entre 16 y 30 días: 300.000 ptas. —1.803,04 euros—.
4. A los afectados con lesiones de duración entre 31 y 60 días: 600.000 ptas. —3.606,07 euros—.
5. A los afectados con lesiones de duración entre 61 y 90 días: 900.000 ptas. —5.409,11 euros—.
6. A los afectados con lesiones de más de 90 días y sin incapacidad: 18.000.000 de ptas. —108.182,18 euros—.
7. A los afectados con incapacidad parcial permanente para su trabajo habitual: 25.000.000 de ptas. —150.253,03 euros—.
8. A los afectados con incapacidad total permanente para el trabajo habitual: 40.000.000 de ptas. —240.404,84 euros—.
9. A los afectados con incapacidad absoluta y permanente para todo tipo de trabajo: 75.000.000 de ptas. —450.759,08 euros—.
10. A los afectados con gran invalidez: 90.000.000 de ptas. —540.910,89 euros—.

2) Las cantidades y conceptos indemnizatorios eran ya conocidos, pues proceden del anterior grupo de procesos, pero antes de afrontar el pago había que elucidar si y, en su caso, cuánto habría de ser descontado de las indemnizaciones en concepto de las prestaciones asistenciales que el Estado venía abonando desde tiempo atrás, especialmente las prestaciones satisfechas por la OGPEST.

La SAN recurrida de 24 de mayo de 1996 había declarado que «deberán restarse de las indemnizaciones que en su caso hayan de pagarse por el Estado, las cantidades que con anterioridad haya anticipado a los perjudicados, con fines de auxilio y subvención». Frente a este aserto recurrió la mayoría de las acusaciones particulares, pretendiendo que la Sentencia de casación declarase que no procedía ningún tipo de descuento. La Sentencia de la colza abordó, pues, el debate explícitamente, pero no lo resolvió de un modo suficientemente claro, pues se limitó a decir, como hemos visto, que «del total de esas indemnizaciones se habrán de deducir las cantidades adelantadas por el Estado en ese concepto indemnizatorio, no debiéndose incluir en esas deducciones las cantidades correspondientes a gastos médicos, de Seguridad Social y otros semejantes a que tengan derecho los afectados por mandato legal» (16).

Una de las cuestiones que hubo que resolver en los primeros incidentes de ejecución fue, por ende, ésta de los descuentos por prestaciones asistenciales. A ello responden tanto los diferentes AA.AN como los dictados por el TS.

1.º El AAN de 13 de marzo de 1998 es el que contiene las líneas maestras de la fase judicial del procedimiento de ejecución. Pero aunque

(16) En el apartado XII de los fundamentos jurídicos, bajo la rúbrica de «Recurso relativo a los descuentos acordados en las indemnizaciones», la Sentencia de la colza de 26 de septiembre de 1997 dice lo siguiente:

«... esos “auxilios y subvenciones” de que se habla suponen indiscutiblemente un pago a los afectados de parte de lo que en su día les pudiera corresponder como indemnización global, suponen un “adelanto” de lo debido o de lo que ahora se declara debido por los Tribunales. Entender lo contrario supondría, en primer lugar, un trato no igualitario entre los afectados con derecho a indemnización, ya que los que recibieron subvenciones sumarían a éstas las indemnizaciones completas, y, sobre todo, si se diera lugar a la pretensión estaríamos en presencia de un enriquecimiento injusto por parte de los acreedores y de un pago excesivo (o doble) por parte del deudor obligado al abono de las indemnizaciones. Ello, como es lógico, iría en contra de las más elementales reglas de la equidad y de las normas legales que rigen el campo crediticio.

Decimos, sin embargo, que todo ello hay que entenderlo con ciertos matices, a los que nos obliga la propia parquedad de la sentencia impugnada. *Esto es, el descuento debe ser de las cantidades correspondientes o que se puedan restar de las indemnizaciones entendidas stricto sensu, pero no puede alcanzar a aquellas ayudas a las que cualquier persona tiene derecho por razón de ser ciudadano dentro de esta sociedad; es decir, no pueden ser descontadas las ayudas que se refieran a los gastos médicos de Seguridad Social y otras semejantes, ya que esto no supone ningún concepto indemnizatorio, sino un derecho adquirido al margen de la cualidad de afectado por el hecho delictivo*» (la cursiva es nuestra).

dedica a este asunto el apartado 8 de sus fundamentos jurídicos, realmente no aclara nada acerca de lo deducible y lo no deducible, pues se limita a reiterar los términos un tanto vagos de la Sentencia de la colza (17).

Sin embargo, el AAN de 13 de marzo de 1998 sí añade tres reglas particulares de gran importancia que van a pervivir ulteriormente: *a)* las cantidades que haya que descontar se justificarán formalmente mediante una certificación expedida por la OGPESTT; *b)* cuando el descuento afecte a un pago periódico en forma de ayuda mensual, habrán de tenerse en cuenta las cantidades que se vayan percibiendo hasta el completo pago de la indemnización judicial; *c)* si algún afectado hubiera percibido como anticipo un cantidad mayor de la que le correspondiere en virtud de la Sentencia, no estará obligado a devolver el exceso ya que «en este último supuesto este Tribunal se limitará a considerar ya abonada la indemnización por parte del Estado sin otros efectos» (*sic*) (18).

2.º El reseñado y efímero AAN de 26 de marzo de 1998, de aclaración-ampliación del anterior, se refiere a la distribución de la ayuda económica familiar complementaria; sin embargo, no tuvo eficacia alguna, pues fue revocado por el posterior AAN de 11 de mayo de 1998 (19).

3.º El AAN de 13 de mayo de 1998, que resuelve los recursos de súplica interpuestos contra los anteriores AA.AN de 13 y 26 de marzo de 1998, es el que define, a impulso del Ministerio Fiscal, cuyas tesis asume, las prestaciones que tienen carácter deducible y las que no podrían ser deducidas en ningún caso. Dedicar a ello el fundamento de derecho sexto, con una extensión equivalente a la cuarta parte del total de la resolución. Como tales cantidades no deducibles considera tan sólo la ayuda económica familiar complementaria y la ayuda domiciliaria, además de las prestaciones de índole sanitaria o farmacéutica ya establecidas en la Sentencia de la colza. Para ello aduce dos tipos de razones: por un lado, la literalidad de las normas reguladoras respectivas, las cuales no establecieron expresamente el carácter deducible o reembolsable de estas prestaciones, a dife-

(17) Más aún, la Sala no tenía en ese momento una idea clara al respecto, como lo demuestra el inmediato AAN de 26 de marzo de 1998 (supuestamente de «aclaración», pero en realidad de ampliación del anterior de 13 de marzo), en el cual establece una regla acerca de la distribución de la ayuda económica familiar complementaria, regla que, empero, va a dejar sin efecto poco después en el AAN de 11 de mayo de 1998.

(18) Lo cual puede ser una solución equitativa, pero es, desde luego, ajeno al mecanismo indemnizatorio del que tratamos, con un daño existente y cuantificado. En realidad, lo que hace el AAN es *de facto* condonar la eventual diferencia, algo que excede de sus potestades (aunque, como veremos *infra*, estos excesos no son infrecuentes en este asunto).

(19) Llama la atención el pragmatismo con el que la Sala reconoce —y, sobre todo, pretende justificar— que el Auto de 26 de marzo de 1998 va más allá de la simple aclaración del anterior. En el AAN de 11 de mayo de 1998, en el que resuelve los recursos de súplica contra los AA.AN de 13 y 26 de marzo de 1998, la Sala afirma que la materia había sido omitida, pero añade que nada se oponía a integrarla como aclaración porque ello respondía «a una mejor sistemática», que además habría dictado otro Auto independiente y que, en conclusión, no se había causado indefensión alguna porque el Auto «responde a una mejor sistemática y permite el examen global de estas cuestiones en el recurso de súplica» (fundamento jurídico primero del AAN de 11 de mayo de 1998).

rencia de las restantes; y, por otra parte, que las prestaciones no deducibles no iban dirigidas a la persona individual del afectado, sino a la familia o grupo familiar al que pertenecía, mientras que la ejecución era y debía ser estrictamente individual.

4.º La anterior resolución fue recurrida en casación tanto por la Abogacía del Estado como por algunas de las acusaciones particulares. El TS dicta el ATS de 2 de diciembre de 1998 (RJ 9688; ponente, Jiménez Villarejo), que considera inadmisibles los recursos interpuestos y, por lo tanto, confirma la resolución impugnada. Sin embargo, el TS se pronuncia también sobre el fondo de la cuestión debatida y abunda en las tesis de la AN, rechazando tanto la pretensión de la Abogacía del Estado acerca de los descuentos como la de las acusaciones particulares acerca de no descontar nada y de abonar los intereses procesales (20) (21).

5.º Pero aún quedaba una cuestión más, consistente en la posible actualización de las cantidades ya pagadas, lo que supondría, pues, un descuento mayor. La AN denegó inicialmente esta pretensión de actualizar las prestaciones que debían descontarse y la Abogacía del Estado interpuso recurso de casación contra los Autos desestimatorios. El TS declara igualmente inadmisibile el recurso en un nuevo ATS, éste de 27 de enero de 1999 (RJ 484; ponente, Puerta Luis), en el que, no obstante, también se pronuncia una vez más sobre el fondo de la pretensión y deniega que las cantidades que fueron ya abonadas en su día por la Administración como indemnizaciones deban ser ahora actualizadas para deducir una suma mayor (22).

(20) Frente a la petición de la Abogacía del Estado en el sentido de que las ayudas que el Estado había concedido en el RD 1276/1981, de 18 junio, en especial la «ayuda familiar complementaria», deberían ser deducidas de las responsabilidades civiles acordadas en la sentencia, el ATS la rechaza porque considera que las prestaciones que fueron concedidas en ese RD no eran de carácter indemnizatorio, sino exclusivamente asistencial, añadiendo que «la creación de una “ayuda familiar complementaria” que garantiza ciertos ingresos mínimos a las unidades familiares no implica indemnización por los perjuicios sufridos, pues alcanza a personas diferentes de los perjudicados —los miembros de su unidad familiar— y sobre bases diferentes del perjuicio sufrido —la situación económica de las unidades familiares—».

Frente a la petición de algunas acusaciones en el sentido de que no fuera deducida ninguna cuantía por los anticipos recibidos, el ATS también la rechaza, señalando que «este punto había sido resuelto ya en la segunda sentencia dictada por esta Sala y, por tanto, las cantidades adelantadas en concepto de indemnización deben ser deducidas». Del mismo modo, el Auto deniega igualmente la petición de que fueran abonados los intereses procesales de las cantidades adeudadas (ex art. 921 de la LECi de 1881), aduciendo la carencia absoluta de fundamento legal de esta pretensión.

(21) Respecto al rechazo de la petición de abono de intereses moratorios, vid. *supra* en nota 5 la antes citada Decisión de inadmisibilidad dictada por el TEDH el 8 de octubre de 2002 (caso «Arcadio Fernández-Molina González contra España»).

(22) Los fundamentos jurídicos de este ATS de 27 de enero de 1999 dicen lo siguiente:

a) El Abogado del Estado apoya su alegación en el hecho de que la indemnización acordada sería una deuda de valor y, por tanto, su actualización sería indicada por exigencias de justicia material. De este modo, debería deducirse «de la cantidad que por razón del grado de afectación corresponda al afectado no el valor nominal o la suma dineraria percibida, sino la equivalente al momento del pago o resarcimiento, colmando así de co-

En suma, de las prestaciones pagadas por el Estado las únicas que no habrán de ser descontadas del total de las indemnizaciones que hayan de ser satisfechas son las relativas a gastos sanitarios, gastos de farmacia y, sobre todo, la ayuda económica familiar complementaria y la ayuda domiciliaria. Las restantes prestaciones serán descontadas en todo caso, si bien sus cuantías, como hemos indicado, no exceden en promedio del 9,50% del total de las indemnizaciones. Sobre ello volveremos *infra*.

recta compensación el quebranto devaluatorio de la moneda o instrumento dinerario, habida cuenta el relevante lapso de tiempo transcurrido —en algunos casos superior a quince años— desde que los anticipos o cantidades a cuenta fueron entregadas».

b) Considera el recurrente que la corrección del criterio nominalista a la que alude, la apoyó en la jurisprudencia, está fundada en que es «absolutamente injusto aferrarse a un principio nominalista tan grato a los deudores» (cfr. STS de 14 de marzo de 1991 [RJ 2139], citada en el recurso). Esta visión, sin embargo, permite constatar las repercusiones de un criterio de interpretación teleológico en relación con la deuda de valor con conclusiones diversas a las mantenidas por el recurrente. En efecto, el Abogado del Estado no requiere una actualización de la cuantía de la indemnización que ha de ser abonada, sino una reducción mayor de la que ha de ser determinada en estos momentos a través de la actualización de la que en su día fue abonada por la Administración a los afectados, con anterioridad a la declaración de su responsabilidad subsidiaria. Por tanto, con una determinación nominalista en este caso no existe riesgo de que el deudor, mediante un perjuicio del acreedor, resultase beneficiado.

c) Por otra parte, no puede ponerse en cuestión el tiempo transcurrido desde que sucedieron los hechos. Sin embargo, ese tiempo no puede ser imputado a los afectados, que ocupan en este caso el lugar propio de los acreedores, pues la dilación en la declaración de responsabilidad civil tiene su causa en su dependencia de que se dictase una sentencia firme en un proceso penal (art. 112 de la LECrim). De ello se desprende que una actualización como la pretendida en este momento hace recaer sobre los afectados la carga de la duración del proceso sin el que no cabía la declaración de responsabilidad, ya que el ejercicio separado de la acción de responsabilidad civil no puede preceder o ser simultáneo a la acción penal (art. 111 de la LECrim). Frente a ello, no cabe afirmar que esto sucede en todo caso en la responsabilidad civil derivada de un delito, pues, como se ha indicado, la actualización perjudica por lo general al deudor, ya que su fin se encuentra en evitar que la pretensión de resarcimiento a la parte afectada quede prácticamente sin efecto por la distancia en el tiempo entre realización del hecho que origina la responsabilidad y sentencia en la que se acuerda.

d) El Abogado del Estado indica que, por otro lado, una actualización como la que pretende sería coherente con el principio de justicia conmutativa, en tanto que la Administración realizó ya algunas aportaciones con anterioridad y el valor de las mismas, dado el tiempo transcurrido, sería hoy muy diferente. A este respecto, es evidente que las exigencias propias de la justicia conmutativa no colman el contenido de una resolución justa, pues ésta ha de reposar también sobre los presupuestos de la justicia distributiva. Precisamente en esa misma línea de razonamiento, no puede olvidarse que, en los momentos en que la Administración otorgó las prestaciones que ahora se deducen, no lo hizo todavía como responsable civil subsidiario, ni tan siquiera como una medida cautelar de aseguramiento de responsabilidades civiles en el marco del proceso penal. La consideración de que esas cantidades podrían ser deducidas de la responsabilidad civil acordada ha tenido lugar posteriormente, en la ejecución de la sentencia y sobre la base de su naturaleza.

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 (23). 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 (24).

Al margen, pues, de las repercusiones que en esa materia o debate doctrinal puedan tener preceptos como el artículo 518 de la LECi de 2000 (Ley 1/2000, de 7 de enero) y, en su caso, el artículo 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 (25). A lo cual se añade en este asunto que la condición

(23) Por todos, vid. F. CORDÓN MORENO, *El proceso de ejecución*, Aranzadi, Pamplona, 2002, págs. 29 y ss.

(24) 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—. Sin embargo, 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.

(25) 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 Tribunal Constitucional (TC) tiene reiteradamente declarado (por todas, vid. las SS.TC 3 y 7/2002, de 14 de enero). 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 Administra-

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.

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 objetos, 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 Ley General Presupuestaria (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1081/1988, de 23 de septiembre; en adelante, LGP) relativas a la ejecución de sentencias dinerarias contra la Administración cuanto incluso por normas *ad hoc* (principalmente, el RD-Ley 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

ción 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 —continuada por la STC 211/1998, de 27 de octubre—, 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).

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 LECrim (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 LECi de 2000, ex disposición transitoria sexta de ésta—. Sin embargo, la particular idiosincrasia del caso de la colza no permita 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 (26).

Todo ello impedía acudir sin más a la LECrim 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

(26) Aunque, como hemos dicho y más abajo reiteraremos, el RD-Ley 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).

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 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) (27).

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 artículo 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 materia (28).

(27) 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 primero).

(28) 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 ma-

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 artículo 798 de la LECrim (29). Aunque algunos interesados pretendían que se excluyese este procedimiento, el AAN de 11 de mayo de

teria de ejecución de sentencia, el artículo 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 artículo 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 acudir 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])».

Vid., por lo demás, nuestro trabajo *Sobre el principio de legalidad procesal*, en «Actualidad Jurídica Aranzadi», núm. 362, de 22 de octubre de 1998.

(29) El artículo 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 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».

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 artículo 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» (*ibidem*).

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 (30).

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 quinto, 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 que devolver dentro de este proceso* cantidad alguna; en

(30) 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.

este último supuesto este Tribunal se limitará a considerar ya abonada la indemnización por parte del Estado *sin otros efectos*» (fundamento jurídico octavo; las cursivas son nuestras).

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 noveno 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 séptimo 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 undécimo 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 segundo 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 artículos 437.2 y 814.1 de la LECi de 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 Consejo General del Poder Judicial («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) (31). Además de que los posibles litigios entre pretendientes

(31) La sucesión en la ejecución está prevista por el legislador en la LECi de 2000 (art. 540.1 y 2), pero no lo estaba en la entonces vigente LECi de 1881. También está presente en el proceso laboral, ex artículo 238 de la Ley de Procedimiento Laboral, texto refundido

no se solucionan forzándoles a una conducta procesal común. Véanse al efecto los artículos 16 y 540 de la LECi de 2000, que desde luego tampoco consienten los litisconsorcios activos necesarios.

5.^a La exigencia de que la prueba documental se aporte de forma anticipada junto con la solicitud (fundamento jurídico noveno del AAN de 13 de marzo de 1998), al modo de lo que luego exigirán los artículos 264 a 266 de la LECi de 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 artículo 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 artículo 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 presentarán 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 (doce meses; inicialmente eran sólo tres), bien incluso para obtener la declaración de perjudica-

aprobado por Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril (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).

do (dieciocho meses; frente a los seis 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 séptimo 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 propone otras pruebas, se dicta Auto sin más trámites. En caso contrario, las pruebas adicionales practicadas dan paso a un plazo de alegaciones común de cinco 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 solicitaran 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 artículo 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 hipotético —o incluso posible— error material (como sucedió en el caso resuelto por la STC 187/2002, de 14 de octubre).

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-Ley 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 crédi-

to extraordinario o a autorizar una transacción sobre el evento, que son los supuestos más comunes (32). A la excepcionalidad del caso de la colza se respondió con un método no menos inhabitual, consistente en el RD-Ley 3/1999, de 26 de febrero, que instaura un procedimiento de ejecución de objeto único con especialidades respecto de las normas generales previas.

La fase administrativa de la ejecución de la Sentencia de la colza requiere, pues, analizar este RD-Ley, 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-Ley 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-Ley 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-Ley, 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-Ley.

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

(32) 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 RR.DD.-Leyes 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-Ley 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.

El artículo 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 Dirección General del Tesoro y Política Financiera (en adelante, 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 artículo 65 de la LGP, como luego veremos (33).

El artículo 2 («Tramitación de las propuestas de gasto»), completado con el artículo 3 («Efectos de la notificación del derecho de cobro») y, también, por el artículo 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-Ley.

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-Ley 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.

(33) Durante el debate de convalidación del RD-Ley 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, núm. 223, pág. 11897). 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-Ley 3/1999 fue necesario acudir a un crédito extraordinario, merced al nuevo RD-Ley 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.

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-Ley 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-Ley. 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 OGPESTT. El último de los presupuestos del procedimiento consiste en la comunicación o traslado del Auto efectuado por el Abogado del Estado a la OGPESTT, 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-Ley confiere a la OGPESTT, 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 OGPESTT. Aunque el RD-Ley 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 OGPESTT, sin especial solución de continuidad real respecto de la fase judicial precedente. El párrafo 3.º del artículo 2 del RD-Ley 3/1999 sólo dice que «el Subdirector General de la Oficina —se refiere a la OGPESTT—, 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 nor-

mas reguladoras de la ordenación de pagos del Estado (34), 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-Ley tampoco— y que, además, desvirtuaría incluso la propia naturaleza de la potestad jurisdiccional de ejecución procesal en sí misma (35). El comienzo del procedimiento administrativo de pago debe, pues, situarse en la propia Administración, que está obligada al cumplimiento de las resoluciones judiciales. Dentro de ella, la competencia administrativa corresponde al órgano encargado de tramitar los actos inmediatos posteriores, es decir, el Subdirector General de la OGPEST. 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 OGPEST de forma en parte paralela y en parte sucesiva. Por un lado y previamente, la OGPEST 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

(34) 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).

(35) A ello no se opone la mención contenida en el párrafo 2.º del artículo 2 del RD-Ley 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». Esta 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 DGTPE junto con las relaciones de afectados.

personales directos y derechohabientes), y, desde luego, los definitorios 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-Ley). 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 (36). Así como las relaciones de afectados tienen o pueden tener un 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 OGPESST 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-Ley denomina, desde la perspectiva del perceptor, «derecho de cobro»—, de acuerdo con las normas reglamentarias preexistentes, ya que el RD-Ley nada dice al respecto. El ordenador de pagos no cuestiona la legitimidad de la obligación de pago ni tampoco la cuantía de éste, 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 artículo 3 del RD-Ley 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 artículo 3 del RD-Ley 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

(36) 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 OGPESST por un órgano delegado de la Intervención General de la Administración del Estado (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 OGPESST la Intervención de la OGPESST sea ejercida ordinariamente por la Intervención de la Seguridad Social de acuerdo con las normas reguladoras de ésta, en punto a las 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 Intervención General de la Seguridad Social 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 47.

perdurará al menos hasta que el derecho de cobro sea retirado por el legitimado. Y, en segundo término, el RD-Ley 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 artículos 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-Ley, hay una referencia expresa a las formas o modalidades de pago en el párrafo 2.º del artículo 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-Ley 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 artículo 1, párrafo 2.º, del RD-Ley, «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-Ley 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 artículo 3 del RD-Ley 3/1999 (37).

(37) 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-Ley, 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-Ley 22/1999 reconoce haber sido pagada hasta el 30 de noviembre de 1999. El artículo 1 («Concesión de un crédito extraordinario») del RD-Ley 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,

2) En segundo lugar, el artículo 3 del RD-Ley 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-Ley 3/1999 no autoriza nada diferente. Por lo demás, los efectos de la notificación son los siguientes, según el artículo 3 del RD-Ley:

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 artículo 46.1.b) de la Ley General Presupuestaria» (38).

3) En tercer lugar, el artículo 4 del RD-Ley 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-Ley («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 úni-

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.

(38) En primer término, el plazo de prescripción, de cinco años, no lo establece el subapartado *b)* del artículo 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 *dies 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 artículo 3 del RD-Ley 3/1999 al artículo 46.1.b) es no sólo incorrecta, sino sobre todo inútil, por reiterativa.

co 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 dos (39). 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 de convalidación del RD-Ley en el Congreso de los Diputados (40). 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-Ley 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-Ley 22/1999, de 17 de diciembre, destinado a cumplir las previsiones del anterior RD-Ley 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-Ley 22/1999. Y asimismo en todos los casos el crédito tiene el carácter de ampliable, algo que era innecesario en el RD-Ley 22/1999, que recogía una cifra de indemnizaciones previamente establecida.

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

(39) Aunque el miembro del Gobierno que presentó el RD-Ley 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, núm. 223, pág. 11891.

(40) Vid. la intervención del Gobierno en el Congreso: «DS» de 18 de marzo de 1999, cit., pág. 11891.

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-Ley 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 (41). 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— (42).

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-Ley 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-Ley es idóneo para todo ello. Los tres aspectos son diferentes aunque estén estrechamente

(41) «DS del Congreso» de 22 de diciembre de 1999, pág. 15295.

(42) 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 trasposos 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.

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.

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-Ley 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 artículo 984, párrafo 3.º, de la LECrim efectúa a la LECi debe ser entendida dentro de lo que al respecto establecen los artículos 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 OGPESST 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 artículos 104 a 106 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, 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 artículo 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, y 211/1998, de 27 de octubre).

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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 permitiera atender con rapidez y de forma individual a todos los afectados para pagar a cada uno la indemnización que le 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 preludio del crédito extraordinario en sí, pero los límites del artículo 65 de la LGP resultaban demasiado estrechos (carácter excepcional, para atender gastos inaplazables, con el límite máximo en cada ejercicio del 1% 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 artículo 44.3 de ésta, sino en realidad como punto de partida para salir no tanto de él cuanto del siguiente artículo 45 de la misma LGP (evitando el devengo de intereses) y dar una solución diferente al problema (43).

4.3.3.3. Ciertamente, la causa próxima del RD-Ley 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 (44).

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 artículo 65 de la LGP.

(43) En el debate de convalidación del RD-Ley 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 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, núm. 223, pág. 11891).

(44) La Exposición de Motivos del RD-Ley 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».

2) El pago total se haría a plazos, abonando una cantidad cada ejercicio durante una serie de años, en torno a cinco o seis. 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 artículo 49.b) de la LGP, es posible imputar al ejercicio presupuestario las obligaciones reconocidas hasta el 31 de enero siguiente y, conforme al artículo 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).

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 artículo 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 artículo 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 artículo 1178 del Código Civil.

Ahora bien, no todo el contenido del RD-Ley 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 tango legal. Más aún, el RD-Ley 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 (45).

(45) Este parcial exceso de rango fue incluso advertido en el debate de convalidación del RD-Ley 3/1999, en el cual algún Diputado planteó que determinados extremos del RD-Ley 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 economí-

4.3.3.4. Por último, la norma de rango legal tendría la forma de RD-Ley 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-Ley 3/1999 expresa de esta manera el presupuesto de hecho habilitante del RD-Ley conforme al artículo 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-Ley 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 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

cas 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, núm. 223, pág. 11894). 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.

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-Ley 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 veinticinco años después del origen del suceso dañoso. Así lo expresa la secuencia relativa a los expedientes de indemnización tramitados por la OGPESTT desde 1999 hasta el 30 de noviembre de 2002, período en el que se han tramitado 2.053, 4.066, 3.839 y 2.333 expedientes anuales, respectivamente (según datos de la OGPESTT y del Informe Estadístico anual del INSS).

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 (46). Desde 1999 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 a 1.621.460.081,90 euros (equivalentes a 269.788.257.198 pesetas). De esta cantidad, sin embargo, las propuestas de pago de la OGPEST —que la DGTPF no varía— 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 OGPEST 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 Es-

(46) Según los datos proporcionados por la OGPEST y el respectivo Informe Estadístico Anual del INSS, las propuestas de pago que se han ido efectuando cada año desde 1999 hasta el 30 de noviembre de 2002 son las siguientes, expresadas en pesetas, excepto en 2002: 41.751.544.326 ptas. (250.931.835,10 euros); 80.732.648.242 ptas. (485.212.988,10 euros); 76.071.009.561 ptas. (457.195.975,40 euros); y 274.846.863,65 euros (45.730.670.255 ptas.). El total asciende, pues, a 244.285.872.384 pesetas, equivalentes a 1.468.187.662,25 euros.

Según las mismas fuentes indicadas, los descuentos que se han practicado anualmente en el mismo período y con igual expresión en pesetas y euros, respectivamente, han ascendido a 3.686.300.538 ptas. (22.155.112,44 euros); 7.556.783.668 ptas. (45.417.184,55 euros); 8.092.927.394 ptas. (48.639.473,24 euros); y 37.060.649,42 euros (6.166.373.214 ptas.). Lo que supone un total de 25.502.384.814 ptas., equivalentes a 153.272.419,65 euros.

Por su parte, 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.

tado, no al presupuesto de la Seguridad Social (por más que ambos subsectores se integren ulteriormente dentro de los 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 OGPESS—, el pago final lo hace la DGTPF con fondos del Estado (su homónima en la Seguridad Social sería la Dirección General de la Tesorería General de la Seguridad Social). 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 intervención (47).

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-Ley.

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 el 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

(47) 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 36.

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.

6) El procedimiento contenido en el RD-Ley 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.