

LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE CONTENIDO DINERARIO EN EL ORDEN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Y EL RÉGIMEN DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

FRANCISCO JAVIER JUNCEDA MORENO
*Director del Área de Derecho Administrativo de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la
Universitat Internacional de Catalunya (UIC). Académico
Correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y
Legislación. Doctor Honoris Causa en Derecho y Profesor
Honorario y Visitante de cinco universidades
sudamericanas. Abogado*

Este trabajo ha obtenido el *Accésit Estudios Financieros 2012* en la modalidad de **DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO**.

El Jurado ha estado compuesto por: don Fernando SAINZ MORENO, doña Itz'iar GÓMEZ FERNÁNDEZ, don David LARIOS RISCO, don Luis Felipe LÓPEZ ÁLVAREZ y don Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA.

Los trabajos se presentan con seudónimo y la selección se efectúa garantizando el anonimato del autor.

Extracto:

EN el estudio se analizan las conflictivas relaciones entre la ejecución de sentencias contenciosas de contenido dinerario y el nuevo marco de la estabilidad presupuestaria. Debido al rigor en el control de las cuentas públicas previsto en esta última normativa, a resultas de la grave crisis económica que padece España, los fallos que condenan el pago de sumas de dinero a nuestra planta de sujetos públicos es posible que pugnen con la insusceptibilidad de rebasar los umbrales presupuestarios fijados por instancias comunitarias para el Estado español, con paralela lesión del derecho a la tutela judicial efectiva que asiste al beneficiario de una sentencia favorable que entrañe el pago de cantidad a una Administración pública.

Tras repasar la evolución histórica de la ejecución de sentencias de contenido dinerario, en el trabajo se examina el régimen vigente y las dos modalidades concretas de adecuación de las condenas al presupuesto público de los entes condenados: el fraccionamiento de pago y especialmente la imposibilidad legal de cumplimiento de sentencias por motivos de estabilidad presupuestaria, concluyendo la necesidad de reforma legislativa de los distintos conceptos por los que se pueden imputar los pagos como consecuencia de un pronunciamiento jurisdiccional.

Palabras clave: ejecución, sentencias, dinerarias, estabilidad presupuestaria.

EXECUTION OF MONETARY SENTENCES AND BUDGETARY STABILITY LAW

FRANCISCO JAVIER JUNCEDA MORENO

*Director del Área de Derecho Administrativo de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la
Universitat Internacional de Catalunya (UIC). Académico
Correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y
Legislación. Doctor Honoris Causa en Derecho y Profesor
Honorario y Visitante de cinco universidades
sudamericanas. Abogado*

Este trabajo ha obtenido el **Accésit Estudios Financieros 2012** en la modalidad de **DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO**.

El Jurado ha estado compuesto por: don Fernando SAINZ MORENO, doña Itz'iar GÓMEZ FERNÁNDEZ, don David LARIOS RISCO, don Luis Felipe LÓPEZ ÁLVAREZ y don Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA.

Los trabajos se presentan con seudónimo y la selección se efectúa garantizando el anonimato del autor.

Abstract:

THE study examines the troubled relationship between the execution of judgments contentious monetary content and framework of budgetary stability. Because of the rigorous control of public accounts provided for in these rules is, as a result of the severe economic crisis suffered by Spain, judgments condemning the payment of sums of money to our public plant may subject which conflict with the insusceptibility to exceed the thresholds set by EU authorities budget for the Spanish State, with parallel lesion of the right to effective remedy, which assists the beneficiary of a favorable ruling involving the payment of amount to a public administration.

After reviewing the historical evolution of the Execution of monetary content, the paper examines the current system and the two specific forms of adaptation of the convictions to the public budget of beings condemned: the division of payment and especially the legal impossibility of enforcement of judgments based on budgetary stability, ending the need for legislative reform of the various items for which payment may be charged as a result of a judgment.

Keywords: execution, sentences, monetary, budget, stability law.

Sumario

- I. Introducción.
- II. Antecedentes históricos y legislativos.
 1. La ejecución de condenas dinerarias en los artículos 105 y 108 de la Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.
 2. Marco constitucional de la ejecución de condenas dinerarias y proceso de elaboración de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.
- III. La ejecución de sentencias dinerarias que produzcan trastorno grave a la Hacienda de la Administración condenada (art. 106.4 LJ).
 1. Régimen procesal y sustantivo de esta ejecución.
 2. La ejecución que provoque trastorno grave a la Hacienda pública en la jurisprudencia.
- IV. La imposibilidad legal de ejecución de condenas dinerarias por motivos de estabilidad presupuestaria.
 1. Régimen general.
 2. El régimen de la estabilidad presupuestaria como causa de imposibilidad legal en la satisfacción de condenas dinerarias.
- V. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Como consecuencia de la histórica atribución al poder ejecutivo de la función ejecutora de las decisiones jurisdiccionales en el orden contencioso-administrativo español, el asunto que aquí se agita ha transitado a lo largo de los años por derroteros que no cuesta calificar como de imprecisos y controvertidos. Hasta el advenimiento constitucional, la inexistencia misma de una función propiamente judicial de ejecución de sentencias, unida a las previsiones normativas favorecedoras de la lisa y llana elusión del cumplimiento de lo juzgado, depositaban en manos ajenas el poder judicial, precisamente en las de una de las partes del proceso —la Administración condenada—, el quehacer ejecutor de lo sentenciado, convirtiendo en no pocas oportunidades en mero papel mojado la tarea jurisdiccional.

En la actualidad, y pese al radical cambio de concepción operado por los artículos 24, 117.3 y 118 de la Constitución Española (CE), concibiendo la facultad de ejecutar lo juzgado como privativa de los órganos jurisdiccionales, se mantienen no obstante en nuestro ordenamiento procesal ciertas modulaciones que en alguna medida evocan las capacidades administrativas de antaño de matizar lo juzgado, de ajustar las ejecutorias a determinados parámetros extraños al propio proceso culminado o, incluso, de llegar a la inejecución de las propias decisiones judiciales.

En las páginas que siguen se abordarán algunas de dichas fórmulas procesales, y en especial las que atañen a la ejecución de condenas que comporten la obligación de entrega de una suma de dinero por parte de las Administraciones públicas, un asunto crucial en momentos como el presente, en el que sus haciendas padecen un singular quebranto de magnitudes hasta ahora desconocidas, y una paralela carencia generalizada de liquidez y de imposibilidad material y legal de acceso al crédito.

Como se advertirá, las distintas soluciones legales previstas, si bien no reverdecen las modalidades clásicas de la simple y tosca inejecución, sí en cambio permiten conducir a idéntico desenlace en determinados supuestos, y muy singularmente cuando afecten al mandato constitucional de estabilidad y equilibrio presupuestario de reciente y reforzado rango constitucional, al que viene sometida ya toda la planta de sujetos públicos, al no poder superarse los márgenes legalmente de déficit en relación con el producto interior público y los estrechos límites de deuda pública, fijados por la Unión Europea para sus diferentes Estados miembros.

En suma, con la vigencia de este estricto marco regulador presupuestario, se abren sugestivos cauces de análisis legal que, a buen seguro, trascienden el simple ámbito procesal para penetrar de lleno en la reflexión general sobre el alcance limitado o ilimitado de las condenas dinerarias a afrontar por nuestras Administraciones públicas por los distintos títulos de imputación, un dilema de matices plurales y de inequívoca trascendencia práctica en los días que corren, tanto desde la perspectiva del justiciable como de la Administración que viene obligada al pago de una suma de dinero que muchas veces ni tiene ni cuenta con la posibilidad de tener a corto y medio plazo.

La cuestión que nos ocupará no ha despertado en la doctrina hasta el momento excesiva atención¹, y si bien existe un largo desarrollo dogmático referido al régimen de las inejecuciones, este no ha alcanzado en su integridad el particular de las ejecutorias que implican el pago en metálico, extremo del que trataremos de dar cuenta aquí. Las alternativas que contemplan los artículos 105.2 y 106.4 de la vigente Ley Rituaria Contenciosa, pues, serán nuestro objetivo primordial, un recorrido que habremos de hacer a partir de la evolución legislativa de la ejecución judicial, de la construcción constitucional y legal vigente y de la evolución que ha experimentado en estos últimos tiempos el control presupuestario público y los estrictos límites de gasto.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y LEGISLATIVOS

1. La ejecución de condenas dinerarias en los artículos 105 y 108 de la Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa

La suspensión o mera inejecución de los fallos judiciales ha merecido durante años generalizada censura dogmática, al estimarse carentes de «justificación alguna²» las previsiones de la Ley de lo Contencioso-Administrativo, de 13 de septiembre de 1888, de extender las capacidades administrativas de incumplimiento de las sentencias desfavorables cuando así lo aconsejaran libres «razones

¹ En el específico ámbito al que nos aplicaremos, puede destacarse el sugerente y pionero trabajo de ALONSO GONZÁLEZ, L.M., «Las deudas de la Administración y el principio de estabilidad presupuestaria», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 124, 2004, págs. 534 a 552. Igualmente, «La ejecución de sentencias en el proceso contencioso-administrativo (regulación de la Ley 29/1998, de 13 de julio)», *Revista del Poder Judicial*, núm. 55, 1999, págs. 325 a 350. También, con carácter monográfico, RUIZ OJEDA, A., *La ejecución de créditos pecuniarios contra entes públicos*, Civitas, Madrid, 1993, BELTRÁN DE FELIPE, M., *El poder de sustitución en la ejecución de las sentencias condenatorias de la administración*, Civitas, Madrid, 1995 y ALBAR GARCÍA, J., OLIVÁN DEL CACHO, J. y ZAPATA HUIAR, J.C., *Ejecución de sentencias, procedimiento y garantías*, Consejo General del Poder Judicial Madrid, 2006; LÓPEZ GIL, M., *Avances en la Ejecución de Sentencias contra la Administración*, Thomson-Aranzadi, Madrid, 2004. Como referencia histórica principal bibliográfica, y al margen de los distintos estudios generales sobre la jurisdicción contenciosa, merece destacarse la obra de GUAITA MARTORELL A., «Ejecución de Sentencias en el proceso administrativo español», *Revista de Administración Pública*, núm. 9, 1952, de CANO MATA, «Ejecución judicial de las resoluciones contencioso-administrativas», *Revista de Administración Pública*, núm. 70, 1973, y de ÁLVAREZ-LINERA URÍA, C., «La ejecución de sentencias contencioso-administrativas», *Cuadernos de Derecho Judicial*, Madrid, 1992.

² JORDANA DE POZAS, *Derecho Administrativo*, 1924, pág. 212. Sobre esta cuestión, véase BETANCOR RODRÍGUEZ, A., «La evolución histórico-normativa de la ejecución de sentencias contencioso-administrativas (1845-1956)», *Documentación Administrativa*, núm. 209, 1987.

de interés público³»; a pesar de ello, decimos que el artículo 105 de la Ley de la Jurisdicción de 1956 (LJ56, en adelante), sucesora en esta tendencia ideológica de la Ley de Maura de 1904⁴, disciplinó durante décadas en nuestro ordenamiento la forma de ejecutar las sentencias de contenido monetario –incluso extendiendo su vigencia tras la CE, ex STC 4/1988–, estableciendo en su primer inciso que la Administración condenada, en el plazo bimensual desde la recepción de la sentencia, debería necesariamente adoptar dos posibles actuaciones adicionales a la elemental consistente en ejecutar en sus propios términos la resolución dictada o abonar la cantidad líquida: suspender el cumplimiento total o parcial del fallo por el plazo que se marcara o, en fin, inexecutar de forma absoluta, total o parcial dicho pronunciamiento.

Precisamente la suspensión o inexecución de las sentencias, por su marcado carácter extraordinario, deberían ser decretadas por el Consejo de ministros y acomodadas a cuatro causas *numerus clausus*, entre ellas, el «detrimento grave de la Hacienda pública», causa desde luego mucho menos infrecuente que las otras tres excepcionales previstas en el citado precepto: peligro grave de trastorno público, temor fundado de guerra con otras potencias y menoscabo del territorio nacional. En este caso de «detrimento grave de la Hacienda pública», no obstante, el artículo 105.4 de la LJ56 se ocupó de precisar que la suspensión o inexecución del fallo judicial no podrían acordarse cuando se condenare a las Administraciones al pago de cantidad, por cuanto en dichos supuestos: «Si estimase que el cumplimiento de la sentencia, en sus propios términos, habría de producir trastorno grave a la Hacienda pública, podrá el Consejo de ministros, previo dictamen del Consejo de Estado, fijar la modalidad de pago que dé cumplimiento al fallo en la forma que sea menos gravosa para el Tesoro público, lo que pondrá en conocimiento del tribunal por medio de la abogacía del Estado para que, oídas las partes, resuelva en definitiva sobre el modo de ejecutar la sentencia».

De igual modo, el artículo 108.1 de la LJ56, complementario al 105.4 del mismo cuerpo legal, dispondría que, en los concretos casos de las condenas dinerarias, las Administraciones deberían acordar el pago y verificarlo «en la forma y dentro de los límites que permitan los presupuestos y determinen las disposiciones referentes al pago de las obligaciones y deudas del Estado, de la provincia o del municipio».

De cuanto antecede, pues, se desprende que la legislación precedente a la vigente ley de rituaría contenciosa no facultaba la inexecución de una sentencia de contenido dinerario, sino su sustitución, llegado el caso, por modalidades de abono menos gravosas para la Hacienda pública, previa la sustanciación prevenida en los preceptos citados, extremo este avalado adicionalmente por el concurso del artículo 44 del hoy derogado Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, conforme al cual se consagraba la indemnidad de los caudales públicos a cargo del Estado o sus organismos autónomos sobre las actuaciones ejecutorias jurisdiccionales.

³ GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Thomson Civitas, Madrid, 2011, pág. 1055.

⁴ LÓPEZ GIL, M., *Anances...*, *op. cit.*, pág. 239.

La doctrina legal recaída sobre los artículos 105 y 108 de la LJ56 reafirmó de estos criterios a lo largo de su dilatada aplicación. Así, mediante el Auto del Tribunal Supremo (ATS) de 23 de octubre de 1979 –RJ. 3536–, analizando la aplicación del primero de dichos preceptos, nuestro más alto tribunal dejó dicho que:

«Las situaciones de dilación, incumplimiento o cumplimiento diverso al de los términos estrictos del fallo, producidos en fase de ejecución de sentencias de la jurisdicción contencioso-administrativa, dan lugar, esencialmente, a tres diversas consecuencias objeto cada una de propia e independiente regulación (...) b). El supuesto específico de fallos judiciales que condenan a la Administración al pago de cantidad líquida, en que se arbitran excepcionalmente modalidades singulares de ejecución respecto al pago de la deuda (art. 105, apdos. 3 y 4), configurándose un caso de responsabilidad legal o tasada en la hipótesis de que la Administración dé lugar al fraccionamiento o aplazamiento en el pago de su obligación pecuniaria, consistente en el interés legal de demora (apdo. 4 del precepto últimamente aludido), y que es, a diferencia del anterior, no un supuesto de indemnización por equivalente sino de responsabilidad automática y *ex lege* compensatoria del retardo en el pago íntegro de la cantidad adeudada que no precisa, por tanto, de fijación contradictoria por el Tribunal.»

Señalando adicionalmente el mencionado auto que:

«Situados en el ámbito de ejecutorias que condenen a la Administración al pago de cantidades líquidas, cual es el caso en examen, el ordenamiento jurídico si bien mantiene el privilegio de cumplimiento de las sentencias de esta jurisdicción dentro del marco financiero que acotan los presupuestos de los entes públicos, en este caso, de la Administración del Estado –art. 108 Ley Jurisdiccional y actualmente, arts. 44 y 45 Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977–, tratan de dejar indemne al particular o acreedor de la Hacienda pública (en el amplio sentido de Administración financiera del art. 2.º de la mencionada Ley General Presupuestaria) de todos aquellos supuestos en que las dilaciones de la Administración o su irregular actuación en orden a verificar al pago entra en fraccionamientos o aplazamientos de las cantidades adeudadas a los particulares, según se desprende del artículo 105, apdo. 4 de la Ley de esta jurisdicción, supuesto de obligación *ex lege*, de contenido tasado (el interés legal de la cantidad debida) y que no precisa de fijación contradictoria por el tribunal ni menos de una acción de responsabilidad autónoma, y que es el aplicable al caso analizado.»

Sobre el artículo 108 de la LJ56, los ATS de 2 de diciembre de 1992 –RJ 8154–, de 17 de diciembre de 1993 –RJ 9156– y de 22 de febrero de 2000 –RJ 2928– se encargaron de reafirmar el fuero específico de las obligaciones de pago de la Administración del Estado, no sustituible por actuación jurisdiccional en el mismo sentido, señalando la STS de 26 de noviembre de 1998 –RJ 9463– que ni el artículo 105 ni su homónimo 108 de la LJ56 constituían elementos impositivos del debido cumplimiento de una sentencia, toda vez que:

«El artículo 108.1 de la vigente Ley Jurisdiccional Contencioso-Administrativa de 1956 prevé que cuando la Administración fuera condenada al pago de cantidad líquida, deberá acordarlo y verificarlo en la forma y dentro de los límites que permitan los presupuestos y determinen las disposiciones referentes al pago de las obligaciones y deudas, en este caso, por el municipio y si para veri-

ficarlo fuere preciso un crédito o suplemento de crédito o presupuesto extraordinario, habrá de iniciarse su tramitación dentro del mes siguiente al día de la notificación de la sentencia, de forma que en los términos del artículo 110.2, si transcurren seis meses desde la fecha de recepción del testimonio de la sentencia o desde la fijación de la indemnización sin que se hubiere ejecutado aquella o satisfecho esta, salvo en el caso previsto de imposibilidad de ejecución por suspensión o inejecución, que no es el extremo que estamos examinando, el tribunal adoptará las medidas que considere procedentes para el cumplimiento de lo mandado (...). En este punto, llegamos a la consideración que nos hallamos en un caso en que existen una serie de decisiones que impiden, mediante dilaciones injustificadas, la ejecución de una sentencia firme emitida con más de diez años de antigüedad y que, pese a los continuos esfuerzos y peticiones dirigidas por la parte actora, no ha llegado a producir los efectos previstos, por lo que ha de concluirse, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, que se priva al recurrente de su derecho a la tutela judicial efectiva, reconocida en el artículo 24.1 de la Constitución, ya que por una parte, en los términos que invoca con fundamento en la Sentencia 67/1984, de 7 de junio, del Tribunal Constitucional, se ha obstaculizado el cumplimiento de lo acordado y corresponde al tribunal adoptar las medidas necesarias para la ejecución. Por otra parte, tales medidas han de adoptarse sin que se produzcan dilaciones indebidas, pues de otra forma, también se vulneraría el artículo 24.2 de la Constitución, que, si bien no se confunde con el derecho a la ejecución de las sentencias, se encuentra en íntima relación con el mismo, puesto que como ya declaró la Sentencia del Tribunal Constitucional 6/1981, de 14 julio, es claro que el retraso injustificado en la adopción de medidas indicadas afecta en el tiempo a la efectividad del derecho fundamental, de tal forma que también debe plantearse como un posible ataque al derecho a la tutela judicial efectiva las dilaciones injustificadas que acontecen en cualquier proceso, con especial incidencia en la cuestión examinada, en donde el examen de lo actuado permite constatar que desde el momento en que se dicta la Sentencia firme, el 11 mayo 1988, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial (hoy Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla) hasta el momento actual, no consta acreditado en las actuaciones que se haya procedido a la ejecución de la sentencia mediante el pago del principal, ni de los intereses legales inherentes al mismo. (...) En la cuestión examinada, además de no estar vigente el indicado fraccionamiento de pago, ya que el artículo 105 de la Ley Jurisdiccional solo contempla el supuesto de suspensión o inejecución por imposibilidad de cumplimiento de ejecución de sentencia, es de tener en cuenta, respecto a la aplicación por la sala de instancia del artículo 154.2 y 4 de la Ley de Haciendas Locales, las previsiones contenidas en la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 166/1998, de 15 de julio, que se ha referido al principio de inembargabilidad de los bienes de las haciendas locales, al resolver una cuestión de inconstitucionalidad formulada sobre el alcance de dicho precepto, partiendo de la consideración de que el artículo 24 de la Constitución incluye el derecho de que las resoluciones judiciales sean cumplidas, derecho de trascendental importancia en nuestro sistema jurídico, pues únicamente con el cabal y efectivo cumplimiento de las resoluciones, el derecho al proceso se hace real y efectivo, ya que si fuera de otro modo, el derecho no pasaría de ser una entidad ilusoria⁵»

Se colige de esta doctrina, pues, que, bajo la dilatada vigencia de la legislación precedente, las posibilidades *ex lege* de elusión del cumplimiento de una sentencia de condena de cantidad de dine-

⁵ Sobre la jurisprudencia recaída sobre esta materia bajo la vigencia de la LJ56, véase BORRAJO INIESTA, I., «Las facultades de los Tribunales para ejecutar Sentencias contra las Administraciones Públicas (Auto del Tribunal Supremo 13 marzo 1986, Alcalde de Villanueva de Arosa)», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 53, 1987.

ro se limitaban llegado el caso a su mero fraccionamiento, siempre y cuando se previera paralelamente la adecuada compensación moratoria a favor del demandante, a cuyo favor se pronuncia la sentencia que se pretende llevar al terreno de los hechos.

2. Marco constitucional de la ejecución de condenas dinerarias y proceso de elaboración de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa

Desde temprano momento, el Tribunal Constitucional (TC) estimó comprendida, dentro del derecho fundamental contemplado en el artículo 24.1 de la CE, la ejecución de sentencias judiciales, sin matices ni excepciones, *en sus propios términos* y, por tanto, incluyendo dentro de tal categoría las ejecuciones que aquí estudiamos. Su precursora, la STC 32/1982, fijó como criterio que el derecho a la tutela judicial efectiva no entrañaba solamente el derecho de acceso a los tribunales de justicia para obtener una resolución fundada, sino también «el derecho a que el fallo judicial se cumpla y a que el recurrente sea repuesto en su derecho y compensado, si hubiere lugar a ello, por el daño sufrido». Esta afirmación ha sido consolidada a través de las SSTC 240/1988; 148/1989; 152/1990; 170/1999; 144/2000; o 83/2001, por todas⁶.

El derecho a la ejecución de las resoluciones firmes, por consiguiente, no se satisface en los criterios del supremo intérprete con una mera declaración judicial, sino que precisa que su realización conduzca derechamente al cumplimiento forzoso de los fallos judiciales, si ello resultare necesario, resultando obligado que el vencedor de un pleito logre el pleno restablecimiento de su derecho hasta la *restitutio in integrum*, que comprenda la justa compensación por el daño sufrido (STC 32/1982).

También, y en esta ocasión analizando los artículos 117.3 y 118 de la CE, fijaría el intérprete una línea argumental que se ha mantenido invariable con los años, conforme a la cual el nuevo orden que inaugura la CE reside en el escrupuloso respeto e ineludible obligación del debido cumplimiento y fiel acatamiento de las decisiones judiciales (así, SSTC 67/1984; 155/1985; o, entre otras muchas, 4/1988), criterio del que un ulterior desarrollo jurisprudencial y doctrinal ha concretado en los principios de inmutabilidad de la sentencias en fase de ejecución, de interpretación finalista de los fallos, de interdicción de las ejecuciones simuladas o en fraude o, en fin, del principio de diligencia debida en vía ejecutiva.

Con tintes de severidad, en el fundamento segundo de la antes citada STC 67/1984, inclusive se señala expresamente que incumbe a los poderes públicos llevar a cabo la efectividad de la resolución judicial, que constituye, de no producirse, «un grave atentado al Estado de Derecho y al sistema jurídico, que ha de estar organizado de tal forma que dicho incumplimiento no pueda impedir la

⁶ La doctrina constitucional en esta materia ha sido analizada sistemáticamente por FONT I LLOVET, T., «Justicia Administrativa y Ejecución de Sentencias», en *La Justicia Administrativa. Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Rafael Entrena Cuesta*, Atelier, Barcelona, 2003. De este mismo autor son destacables en esta cuestión, antes de la reforma legal rituaría de 1998, *La ejecución de sentencias contencioso-administrativas. Aspectos constitucionales*, Civitas, Madrid, 1985, y «Medidas para hacer efectiva la ejecución de las Sentencias», en GIMENO SENDRA, V.: *Constitución y proceso. El derecho a la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas y el artículo 117.3 CE*, Tecnos, Madrid, 1988.

efectividad de las sentencias y resoluciones firmes», máxime teniendo en cuenta que esta doctrina del propio TC se reitera en numerosas decisiones posteriores, como las SSTC 15/1986; 167/1987; 4/1988; y 28/1989, y lo mismo sucede respecto de la previsión que se contiene en el fundamento segundo de la también mencionada STC 32/1982, que demanda que todo fallo se cumpla y que todo recurrente sea repuesto en su derecho y compensado si hubiere lugar a ello por el daño sufrido, «pues lo contrario sería convertir las decisiones judiciales y el reconocimiento de los derechos en favor de algunas de las partes en meras declaraciones de intenciones», faltando, esencialmente, al alcance y contenido constitucional de los artículos 117.3 y 118 de la Constitución, que forman parte, igualmente, del contenido constitucional del artículo 24.1 de la Constitución.

Como se ha adelantado, la doctrina reflejada en estas resoluciones se reitera en otras muchas del TC, como la SSTC 109/1984; 65/1985; 106/1985; 155/1985; 176/1985; 33/1986; 118/1986; 33/1987; 125/1987; 167/1987; 4/1988; 92/1988; 215/1988; 28/1989; 148/1989; 149/1989; y 152/1990, entre una larga nómina del mismo tenor, de cuyo argumentario se puede colegir que la garantía constitucional alcanza que la sentencia se *cumpla en sus propios términos, que se ejecute en sus propios términos*, sin apartarse de lo previsto en el fallo objeto de ejecución, siendo deber inexcusable del juzgador ejecutar la sentencia y apurar la posibilidad de realización completa del fallo, interpretando y aplicando las normas procesales en el sentido más favorable a dicha ejecución; y, en fin, que el derecho se satisfice mediante la adopción por el órgano judicial de las medidas oportunas para llevar a cabo la ejecución y no alcanza a cubrir las diferentes modalidades que puede revestir la ejecución.

Este principio de inalterabilidad de las resoluciones judiciales firmes y el de seguridad jurídica –*ex art. 9.3 CE*– garantizan, por lo demás, que tales resoluciones no resulten alteradas o modificadas al margen de los cauces legales previstos, que son los que en el presente estudio precisamente nos moverán, y consagrados en los dos supuestos concretos de los artículos 105.2 y 106.4 de la LJ.

En fin, los principios de exclusividad jurisdiccional del artículo 117.3 de la CE y de obligatoriedad de cumplimiento, en sus propios términos de las sentencias y resoluciones firmes de los órganos judiciales, precisan, por tanto, una interpretación de los preceptos de la LJ referidos a la ejecución, sea dineraria o no lo sea, en la forma más favorable precisamente a dicha ejecución, desposeyendo, por tanto, a la Administración de las potestades decisorias de antaño sobre las mismas ejecutorias, tarea que corresponde a los juzgados y tribunales del orden jurisdiccional contencioso, atribuyéndose a los sujetos públicos condenados el simple cumplimiento de lo ordenado judicialmente en el seno del proceso de ejecución (ATS de 25 de junio de 1996 –RJ 5488–).

En desarrollo de estos criterios constitucionales y legales en lo tocante a la ejecución de los fallos, el proyecto de la ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa⁷, pese a contemplar en su exposición de motivos que pretendía realizar «un importante esfuerzo para incrementar las garantías de ejecución de las sentencias, desde siempre una de las zonas grises de nuestro sistema contencioso-administrativo», guarda sin embargo silencio en su justificación acerca de la ejecución de sentencias de contenido dinerario, a salvo el mantenimiento del *privilegium fisci* o principio de inem-

⁷ Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados (VI Legislatura, Serie A, núm. 70-1, de 18 de junio de 1997).

bargabilidad de los bienes y derechos de la Hacienda pública, que «no puede abordarse aisladamente en la Ley Jurisdiccional, sino –en su caso– a través de una nueva regulación, completa y sistemática, del estatuto jurídico de los bienes públicos», entrecorrido objeto de cierta crítica doctrinal⁸.

En su parte dispositiva, el artículo 101.4 del proyecto proponía que:

«Si la Administración que condenaba al pago de cantidad estimase que el cumplimiento de la sentencia habría de producir trastorno grave a su Hacienda, lo pondrá en conocimiento del juez o tribunal acompañado de una propuesta razonada para que, oídas las partes, se resuelva sobre el modo de ejecutar la sentencia en la forma que sea menos gravosa para aquella.»

Tras sucesivas ampliaciones de plazo para formular enmiendas al articulado⁹, el pleno del Congreso acordó la avocación del debate y vocación del proyecto de ley, con fecha 9 de octubre de 1997¹⁰.

De las enmiendas al articulado, el artículo 101.4 no mereció de los parlamentarios crítica alguna, limitándose las derivadas de la concreta ejecución de sentencias de contenido dinerario a las defendidas por el grupo parlamentario Coalición Canaria, el grupo federal IU, el grupo parlamentario catalán y el grupo socialista, pero nunca en particular sobre nuestro objeto de análisis, sino proponiendo mejoras técnicas sobre el abono o no de los intereses moratorios a favor del particular beneficiado por una sentencia de contenido líquido¹¹; la consideración como ampliables de los créditos para atender a la ejecución de sentencias¹² o, en fin, la determinación específica de la *causa expropiandi* frente a una sentencia firme¹³.

El informe de ponencia¹⁴ confirmaría la dicción del artículo 101.4 en los iniciales términos del proyecto de ley, lo que se materializaría igualmente con el dictamen de la Comisión de Justicia e Interior¹⁵. Así las cosas, el Congreso aprobaría el 26 de marzo de 1998 el texto legislativo incluyendo el mandato que nos ocupa en el actual artículo 106.4 de la ley¹⁶.

El proyecto aprobado por el Congreso tendría su entrada en el Senado con fecha 13 de abril de 1998, y remitido a la Comisión de Justicia el 13 de abril de 1998¹⁷. Tras una ampliación de plazo¹⁸,

⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, Thomson Reuters-Civitas, Madrid, 2011, página 660.

⁹ BOCG, Congreso, A-70-2, de 5 de septiembre de 1997; A-70-3, de 17 de septiembre de 1997; A-70-4, de 1 de octubre de 1997; A-70-5, de 15 de octubre de 1997; A-70-7, de 22 de octubre de 1997.

¹⁰ BOCG, Congreso, A-70-6, de 16 de octubre de 1997.

¹¹ Enmienda núm. 83, BOCG, Congreso, A-70-8, de 24 de noviembre de 1997, y enmiendas núm. 237 y 238.

¹² Enmiendas núm. 136 y 137, BOCG, Congreso, A-70-8, de 24 de noviembre de 1997.

¹³ Enmienda núm. 307, BOCG, Congreso, A-70-8, de 24 de noviembre de 1997.

¹⁴ BOCG, Congreso, A-70-9, de 10 de marzo de 1998.

¹⁵ BOCG, Congreso, A-70-10, de 23 de marzo de 1998.

¹⁶ BOCG, Congreso, A-70-12, de 8 de abril de 1998.

¹⁷ BOCG, Senado, Serie II, núm. 77-a, de 13 de abril de 1998.

¹⁸ BOCG, Senado, serie II, núm. 77-b, de 23 de abril de 1998.

se presentarían al articulado diversas enmiendas, entre ellas la del grupo parlamentario catalán, proponiendo la inclusión de un nuevo párrafo del artículo 106 que incluyera lo siguiente:

«Cualquiera de las partes podrá solicitar que la cantidad a satisfacerse compense con créditos que la Administración ostente contra el recurrente. También podrán solicitar que se compense con devengos de futuro¹⁹.»

Esta enmienda sería aceptada por la Comisión de Justicia del Senado con la introducción de un nuevo número 6 del artículo 106 de la ley²⁰, aprobándose por el pleno de la Cámara Alta el 11 de junio de 1998²¹. Así las cosas, se aprobaría el precepto que nos ocupa en el pleno del Congreso de los diputados de 25 de junio de 1998²², viendo la luz en el Boletín Oficial del Estado núm. 167, de 14 de julio de 1997.

En consecuencia, ninguna referencia, ni directa ni indirecta, merecería nuestro objeto de análisis con ocasión de los distintos debates parlamentarios sobre la Ley 29/1998, de 13 de julio (LJ, en lo sucesivo), confirmándose en su integridad el tenor del borrador inicial de la norma en los términos que nos ocuparán a continuación con alguna extensión.

En lo referido al proceso elaborador del artículo 105.2 de la LJ –art. 100.2 del proyecto– se mantuvo igualmente invariable a lo largo de toda su tramitación parlamentaria, sin dar lugar a ninguna enmienda que pudiera apenas modificar la redacción literal primigenia en el articulado de la ley, por lo que la interpretación de los preceptos que nos ocupan, a falta de sólidos antecedentes históricos y legislativos en que fundar su interpretación –*ex art. 3.1 CC*–, habrá de buscarse en los otros contextos y realidades que fija el título preliminar de la última norma citada.

III. LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DINERARIAS QUE PRODUZCAN TRASTORNO GRAVE A LA HACIENDA DE LA ADMINISTRACIÓN CONDENADA (ART. 106.4 LJ)

1. Régimen procesal y sustantivo de esta ejecución

El artículo 18.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), como consecuencia de lo consagrado en los artículos 24.1 y 17.3 de la CE, dispone que «las sentencias se ejecutarán en sus propios términos», precisando el artículo 105.1 de la LJ la regla general de la inexecución o suspensión total o parcial de las sentencias, por mor del artículo 118 de la CE, conforme al cual, según ya nos consta, pende del órgano judicial la obligación de hacer cumplir las sentencias de acuerdo con su

¹⁹ Enmienda núm. 104, BOCG, Senado, serie II, núm. 77-c, de 6 de mayo de 1998.

²⁰ BOCG, Senado, serie II, núm. 77-d, de 1 de junio de 1998, y núm. 77-e, de 8 de junio de 1998.

²¹ BOCG, Senado, serie II, núm. 77-f, de 16 de junio de 1998.

²² BOCG, Congreso, núm. 77-14, de 13 de julio de 1998.

contenido dispositivo, ejerciendo incluso las atribuciones previstas en los artículos 105.6 y 110.2 de la LJ para hacer acatar una sentencia.

Así las cosas, solo existe la previsión de alterar la modalidad ordinaria de ejecución en sus propios términos de una resolución jurisdiccional, sustituyéndola por otras soluciones, cuando se acredite la imposibilidad material o legal de su acatamiento, siendo competencia del juzgador la valoración de tal imposibilidad, o si concurre alguno de los supuestos del artículo 105.2 de la LJ, del que nos ocuparemos en otro lugar, originándose entonces el correspondiente incidente procesal para cuantificar la indemnización en procedimiento adecuado, en el que se dicte una resolución que estime existentes las causas motivadoras de la indemnización sustitutoria.

Con todo, la obligación de entrega de una suma de dinero por parte de la Administración condenada en un proceso contencioso, ya derive directamente de la sentencia misma o de una resolución jurisdiccional posterior, que fije dicha cuantía a partir de las bases o criterios generales establecidos en aquella, encuentra en el artículo 106.4 de la LJ su propia disciplina ejecutora, un régimen del que podrá desprenderse, llegado el caso, la alteración misma de lo juzgado, o inclusive en potencia su inexecución en casos límite, lo cual supone la contravención de los principios constitucionales de tutela judicial efectiva y seguridad jurídica, que como bien nos consta demandan la exacta ejecución de lo resuelto por sentencia. Por su parte, el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LHL), prevé en su artículo 173 que los órganos judiciales puedan despachar mandamientos de ejecución y dictar providencias de embargo en cumplimiento de una sentencia judicial firme cuando se trate de bienes patrimoniales no afectos al uso o servicio público (*ex* STC 166/1998), debiendo afrontarse las obligaciones fijadas en sentencia con arreglo a sus presupuestos, créditos extraordinarios o suplementos de crédito, previsión que con matices se contempla para la Administración General del Estado en el artículo 23 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP).

Partiendo del tenor mismo del artículo de la ley procesal que comentamos, la alegación justificada y argumentada del perjuicio grave a su erario, por parte de un sujeto público condenado al pago de una suma de dinero, podrá dar lugar a la ejecución de dicho pago de la forma *menos gravosa*, que en ocasiones podrá consistir en el ya consabido fraccionamiento mismo de dicho abono que preveía la legislación precedente, con paralelo quebranto al ejecutante, el cual, pese a la discutible compensación por intereses legales del dinero del artículo 106.2 y 3 de la LJ, habrá de soportar dicha onerosidad sobrevenida tras lograr la victoria procesal²³.

Del precepto transcrito se desprenden diversas cuestiones de alguna relevancia técnico-jurídica.

La primera es la constatación de la inmutabilidad de lo juzgado —«si la Administración condenada al pago de cantidad»—, a partir de la cual se dispone la iniciativa procesal tendente a la no satisfacción inmediata del importe —«estimase que el cumplimiento de la sentencia habría de producir

²³ Idéntica censura le merecen a RUIZ OJEDA las previsiones del régimen local periodificando abono de cantidades con ocasión de condenas judiciales, estimando que con ello se provoca un beneficio derivado de su insolvencia y un paralelo quebranto del ejecutante. RUIZ OJEDA, A., *La ejecución...*, *op. cit.*, pág. 82.

trastorno grave a su Hacienda»—, siempre y cuando se siga un íter específico —«lo pondrá en conocimiento del juez o tribunal acompañado de una propuesta razonada para que, oídas las partes»—, tras el cual se estimará o no lo pretendido —«resolver sobre el modo de ejecutar la sentencia en la forma que sea menos gravosa para aquella».

Doctrinal y jurisprudencialmente se ha venido afirmando que lo que el artículo 106.4 de la LJ recoge es solo un mero fraccionamiento del pago, como así preveía la legislación derogada, pese a que de su dicción pudieran desprenderse otras posibilidades procesales²⁴.

Si bien ya nos consta que, bajo la vigencia del artículo 105.2.4.^a de la LJ56, el «detrimento grave de la Hacienda pública» era una de las causas que permitían al poder ejecutivo suspender o inexecutar total y parcialmente una sentencia, en los términos y límites analizados *ut supra*, en la actualidad la previsión legal del artículo 106.4 de la LJ, al introducir como alternativa la ejecución de una sentencia *en la forma menos gravosa* para el erario público, previa propuesta razonada y oídas las partes, acaso podría estar facultando, en hipótesis al menos, a que se mudara el contenido dispositivo de la sentencia por otro distinto, por cuanto, de la condena del pago de una cantidad de dinero concreta tras un fallo, se permitiría que dicho pago se demorara en el tiempo hasta que no afectara a la salud presupuestaria pública, algo desde luego no previsto en la resolución judicial que se ejecuta, la cual obliga al inmediato pago tras su dictado, y no al pago cuando suponga menor detrimento a la hacienda del condenado y como, además, proponga el condenado.

Esta misma idea argumental podría conducir a otras alteraciones de lo juzgado igualmente *menos gravosas* para el erario, como transmutar una condena dineraria por un sustituto de igual valor, como la entrega de un bien de titularidad administrativa tras las oportunas actuaciones de desafectación, o la posibilidad de utilización de espacios públicos a efectos publicitarios condonando tasas hasta el montante fijado en el fallo, entre otras opciones factibles que nos ocuparán más adelante.

Indudablemente, si las partes convenían al efecto y acuerdan en tal sentido, todas esas posibilidades podrían encontrar acomodo, al permitirlo las reglas procesales generales que rigen el derecho de disposición del artículo 19 de la LEC, y siempre que se estime tal ejecución no contraria al interés general, extremo este que no debería concurrir al precisarse para la aplicación del artículo 106.4 de la LJ justamente una propuesta razonada que evite el padecimiento al interés general plasmado en el detrimento grave a la Hacienda pública.

Cuestión distinta es la que se produciría cuando, en el seno de esa propuesta razonada de la Administración condenada, se contemplen esas u otras alternativas de satisfacción de las sentencias de contenido dinerario, a las que se opone el ejecutante. En estos casos, una interpretación del precepto, ligada a la doctrina constitucional recaída sobre la inmutabilidad de lo juzgado en vía ejecutiva, indudablemente haría decaer cualquier tentativa de transformar el pago de cantidad en una novación sustitutiva, manteniendo sin embargo intacta la posibilidad de fraccionar su abono, que se insiste que es en sí misma una alteración de lo fallado, en este caso permitida por la ley, aunque con discutible encaje constitucional.

²⁴ Tal y como alguna doctrina únicamente contempla, así, LÓPEZ GIL, M., *Avances en la ejecución...*, *op. cit.*, pág. 240.

Así las cosas, y aceptando que jurisdiccionalmente se pueda adoptar una decisión que permita el pago fraccionado, siempre y cuando se superen los extremos procesales que más adelante nos ocuparán, en el artículo 106.4 de la LJ no figura mención alguna a la compensación del ejecutante por tal decisión, ni por intereses legales y por moratorios, como sí se realiza formalmente en el artículo 106.2 y 3 de la misma LJ. De una interpretación conjunta de ambos preceptos podría inferirse que la compensación por intereses de los números 2 y 3 del artículo 106 de la LJ alcanza también al artículo 106.4 de la LJ, si bien a ello se opone no solo la propia dicción legal, que omite cualquier referencia al respecto, sino el hecho mismo de que la modalidad de abono de la cantidad ejecutada debe ser en la *forma menos gravosa* para el erario público, lo cual se compadece mal con un pronunciamiento sobre intereses. Con todo, estimamos que dicha laguna debería también ser integrada por la doctrina constitucional antes resumida, tendente al reconocimiento compensatorio del ejecutante por el hecho mismo de la demora en el pago de lo que le es debido, tal y como avalan ciertos desarrollos jurisprudenciales.

Sobre el procedimiento mismo para la aplicación del artículo 106.4 de la LJ, debe resaltarse que corresponde a la Administración condenada la iniciativa procesal de interesar una ejecutoria que consista en abonar la cantidad líquida de la forma menos gravosa posible para su Hacienda pública, mediando siempre una propuesta razonada de aquellos funcionarios competentes para emitir su parecer sobre materias financieras o presupuestarias de cada sujeto público, o bien aportando acumulativamente un informe externo de especialistas en dichas materias apoyado en documentos de naturaleza pública que refieran el trastorno grave al erario. En dicho informe, ni qué decir tiene que parece razonable que no solo se proponga una fórmula de pago compatible con sus posibilidades presupuestarias, sino que igualmente se precise con algún grado de detalle la producción de *grave trastorno a su Hacienda*, concepto este jurídicamente indeterminado que precisa por tanto del necesario nivel de concreción para la puesta en juego del precepto que nos ocupa.

En el curso del incidente que origina la aplicación del artículo 106.4 de la LJ, a la carga administrativa de acreditar la existencia de una circunstancia *grave de trastorno* a su Hacienda por la obligación de afrontar el pago contemplado en una sentencia, sigue la posición procesal del beneficiario de la condena, que bien podrá sumarse a la propuesta o bien oponerse a la misma, resolviéndose por el juzgador como cualquier otra interlocutoria.

Con todo, la decisión jurisdiccional final de este incidente no podrá consistir más que en una resolución avalando, o no, la ejecución de la sentencia en la forma menos gravosa para el erario público, debiendo el juez o tribunal manifestarse en uno de esos dos sentidos tras la audiencia a las partes y valorado en su conjunto la propuesta razonada de trastorno grave a la Hacienda y las medidas alternativas que se sugieren para pagar *en la forma menos gravosa*. Debe el juzgador, pues, declarar tras lo actuado, si el pago que se ejecuta supone un trastorno grave a la Hacienda de la demandada, pero no cualquier trastorno –todo pago lo es por esencia–, sino aquel que goce de caracteres de *gravedad*, tanto desde la perspectiva propia de la Administración condenada –no son iguales las dimensiones y capacidades de una u otra Administración– como de sus similares. En la Administración local, como muestra, no resulta igual el trastorno a una Hacienda de un pago de cantidad de dinero que otro, ya que ello depende en gran medida de su volumen y presupuesto. En suma, el trastorno

del presupuesto deberá ser en todo caso superior al ordinario, que siempre ocasiona toda salida de dinero del caudal público, y sin dicha nota de gravedad, estimamos que resulta infructuosa cualquier declaración judicial referida a la aplicación del artículo 106.4 de la LJ.

Con todo, y a la vista de lo actuado en el incidente, el juzgador habrá de pronunciarse no solo sobre la gravedad singular del trastorno al erario ocasionado por la sentencia, sino también acerca de las vías de ejecutar la misma de la forma menos gravosa posible. Para ello, estimamos que no les dable al juez o tribunal proponer modalidades específicas, sino limitarse a resolver acerca de la procedencia, o improcedencia, de la propuesta elevada para su consideración por parte de la Administración condenada. Una interpretación distinta a la que aquí defendemos convertiría la labor jurisdiccional en un sustituto impropio de la tarea ejecutiva y más en concreto de la presupuestaria pública, y ello pese a que nos encontremos ante una actuación de indudable porte judicial, como lo es toda ejecutoria.

En suma, el trastorno grave no parece razonable que englobe la falta de disponibilidad presupuestaria, ya que esta particular eventualidad se aborda en el artículo 106.1 de la LJ, sino cuando para el cumplimiento de la sentencia en los plazos previstos en la ley haya que desatender necesidades económicas de trascendencia que estén a cargo de la Administración condenada.

2. La ejecución que provoque trastorno grave a la Hacienda pública en la jurisprudencia

Pese a que hasta hoy no han sido precisamente frecuentes las iniciativas procesales encauzadas al amparo del artículo 106.4 de la LJ, circunstancia que a buen seguro cambiará a medida que el deterioro de las haciendas públicas se prolongue, existen no obstante determinadas decisiones que contribuyen a perfilar el marco procesal y sustantivo de esta peculiar modalidad ejecutora.

En la interesante Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de las Islas Baleares, de 24 de julio 2007 (La Ley 274727), fundamento de derecho segundo, se señalan tres elementos básicos para el adecuado concurso del artículo 106.4 LJ.

Primero, que no sirvan las posibilidades procesales que brinda este precepto para sortear el debido cumplimiento de una sentencia:

«La efectividad de la sentencia, que es aquí sentencia condenatoria de una Administración pública, es esencial. Importa comenzar recordando que la ley prohíbe a la Administración condenada el incumplimiento o la inejecución total o parcial del fallo de la sentencia –art. 105 de la Ley 29/1998–. Por consiguiente, el tribunal ha de impedir cualquier conducta elusiva de la Administración. Así las cosas, siendo pacífico que el ayuntamiento no ha cumplido la sentencia y resultando igualmente que el ayuntamiento, pese a las alegaciones sobre el estado de su tesorería y acuerdo que se habría adoptado en marzo de 2007, esto es, un mes después del auto apelado, en definitiva, ni tan siquiera ha presentado aún propuesta razonada cualquiera para el caso, es decir, aquella a la que alude el

artículo 106.4 de la Ley 29/98, de tal modo que con todo ello cabe pues concluir que la decisión adoptada por el juzgado puede considerarse conforme a Derecho (...).»

Segundo, que la petición de ejecución acomodada al artículo 106.4 de la LJ se puede impetrar en fase de ejecución forzosa:

«La comunicación de la propuesta razonada a que se refiere el artículo 106.4 de la Ley 29/1998 cabe realizarla dentro del periodo de ejecución forzosa en que nos encontramos, esto es, cabe aún que la realice el ayuntamiento.»

Y, tercero, que debe atenuarse el menor carácter gravoso del cumplimiento del fallo con la compensación con intereses al ejecutante, que como más atrás hemos analizado es un asunto sobre el que guarda silencio la fórmula legal:

«La ejecución tiene que llevarse a cabo en la forma menos gravosa para la hacienda de la Administración, pero el aplazamiento del pago que en su caso se autorizará no puede transformarse en una mayor gravosidad para la aquí apelada, de manera que el carácter de préstamo que encierra el posible aplazamiento ha de comportar la imposición de intereses, si no de mercado, al menos, el que para el caso de falta de diligencia se contempla en el artículo 106.3 de la Ley 29/1998, es decir, aquel que ya en su día solicitó la aquí apelada.»

Por su parte, el ATSJ de Canarias, de 3 de diciembre de 2008 (La Ley 191935), fundamento segundo, haciendo suya una previa resolución del TS, declara que no es motivo para inejecutar provisionalmente una sentencia el elevado monto económico a desembolsar por parte de la Administración condenada y su delicada situación de liquidez, por cuanto:

«Tenemos, pues, que el Gobierno de Canarias achaca al auto impugnado haber accedido a la ejecución sin realizar una suficiente ponderación de los intereses en juego. El reproche es inconsistente pues no distingue entre lo que son meras alegaciones invocadas por la parte en defensa de su pretensión y esta última en sí misma considerada. Con respecto a las primeras, en cuanto argumentos enderezados todos ellos a poner de relieve los diversos problemas económicos que la ejecución acarrearía a la Administración regional, parece ocioso recordar que no es necesaria una respuesta explícita y pormenorizada a todas y cada una de las observaciones anotadas por la defensa del Gobierno. Respecto de la pretensión, sin embargo, es indudable que la exigencia de responderla concretamente se muestre con todo rigor, pero esa exigencia está cumplida en el auto recurrido, pues en él, tras recordar que la jurisprudencia del TS, en materia de condenas dinerarias, no solo es decididamente proclive a la ejecución provisional, sino que prácticamente la impone forzosamente, median-do la oportuna garantía.»

Para el tribunal, la valoración de los perjuicios para la Administración condenada, calificados como irreversibles por su representación letrada:

«La STS de 27 de junio del 2005 ilustra sobre el concepto que tiene el Tribunal Supremo acerca de la irreparabilidad de los perjuicios que suelen esgrimir las Administraciones públicas cuando de la ejecución de sentencias que condenan al pago de notables sumas de dinero se trata. Literalmente, se dice en dicha sentencia lo siguiente: "Lo que sucede es que es obligación de este tribunal administrar con prudencia y con arreglo a Derecho los derechos y obligaciones de las partes sin privilegio de clase alguna, más allá de los reconocidos en la ley. No existe fundamento para que el ayuntamiento intente solucionar sus problemas económico-financieros a costa de los derechos de sus, por el momento, legítimos acreedores, como tampoco para concluir que no pueda hacer frente a sus obligaciones con sus activos. No cabe confundir dificultad con imposibilidad. El ayuntamiento dispone, como ya se le indicaba en el autosuplicado, de la vía establecida en el artículo 106.4 de la Ley Jurisdiccional. Ir más allá es pretender situarse en una zona de inmunidad obligacional carente de amparo leal".»

Estos criterios jurisprudenciales se contemplan también en la STSJ de Castilla y León, Burgos, de 29 de enero de 2010 (JUR 42929), en su fundamento cuarto, en donde se deja dicho, revocando en apelación un auto judicial por el que se facultaba la ejecución al amparo del artículo 106.4 de la LJ, que:

«Ciertamente, conforme a lo preceptuado en el art. 106.4 de la LJCA, si la Administración condenada al pago de cantidad estimase que el cumplimiento de la sentencia habrá de producir trastorno grave a su Hacienda, lo pondrá en conocimiento del juez o tribunal acompañado de una propuesta razonada para que, oídas las partes, se resuelva sobre el modo de ejecutar la sentencia en la forma que sea menos gravosa para aquella. En el presente caso, la corporación demandada presentó propuesta razonada proponiendo el pago a solo tres de los recurrentes y en un periodo de tres años, al estimar imposible que ese ayuntamiento pudiese hacer frente al pago de las cantidades a que fue condenado. Tal propuesta no fue aceptada por los recurrentes, quienes solicitaron la denegación de la misma y el inicio de la ejecución forzosa de la sentencia respecto de los trece recurrentes y no solo respecto de los tres que interpusieron recurso de apelación, interesando de forma subsidiaria el cumplimiento de la sentencia mediante dos pagos aplazados. La juzgadora de instancia, sin mayor razonamiento, accede al aplazamiento del pago, admitiendo implícitamente que el cumplimiento de la sentencia produce un trastorno grave a la Hacienda municipal, sin efectuar mayores consideraciones al respecto. No obstante, esta sala no comparte tal apreciación, pues no se debe acudir al artículo 106.4 desvinculando su contenido del de los demás preceptos rectores de la ejecución de sentencias, y más en concreto de los tres primeros apartados del artículo 106 de la LJCA (...). Consecuentemente, conforme a lo preceptuado en el apartado primero del artículo 106, la regla general es que el pago se efectúe con cargo al crédito correspondiente del presupuesto, dejando muy claro que, en caso de ser necesaria una modificación presupuestaria, el correspondiente procedimiento deberá concluirse en el plazo máximo de tres meses, contados desde la notificación de la resolución judicial. En el presente caso, no consta acreditado que la corporación haya acordado el pago con cargo al crédito correspondiente del presupuesto, ni que se haya realizado modificación presupuestaria alguna. Es más, de la propuesta razonada no se desprende siquiera que exista una partida presupuestaria destinada a la ejecución de sentencias. Falta de previsión presupuestaria que resulta inadmisibles, máxime cuando le constaba a la corporación la interposición del recurso que ahora nos ocupa. A mayor abundamiento, difícilmente puede apreciarse que el cumplimiento de la sentencia dictada en autos produzca un

trastorno grave en la Hacienda municipal cuando se trata de un municipio que cuenta con unos ingresos corrientes que ascienden a 1.367.137,25 euros, y las cantidades a reintegrar a los recurrentes con ocasión de la ejecución ascienden a 53.149,89 euros de principal, más los intereses legales correspondientes, por lo que coincidimos con los apelantes en considerar que no ha quedado acreditado que la ejecución de la sentencia dictada en autos produzca un trastorno grave a la Hacienda municipal, por lo que es indudable que no procede conceder aplazamiento alguno.»

Finalmente, la STSJ de Andalucía, Sevilla, de 3 de diciembre de 2009 (JUR 292702), señala, de nuevo examinando situaciones económicas de insolvencia administrativa, que:

«Resulta de especial trascendencia, para casos como el que se alega de Administraciones en difícil situación económica enfrentadas a una cuantiosa condena, la previsión que se contiene en el apartado 4 del artículo 106 de la LJCA, al disponer que si la Administración condenada al pago de cantidad estimase que el cumplimiento de la sentencia habría de producir trastorno grave a su Hacienda, lo pondrá en conocimiento del juez o tribunal acompañado de una propuesta razonada para que, oídas las partes, se resuelva sobre el modo de ejecutar la sentencia en la forma que sea menos gravosa. Pese a ello, el informe del tesorero municipal no incorpora ni acompaña propuesta razonada de pago, ni justifica que no sea posible su elaboración o materialización mediante planteamientos como v.gr. el abono de la deuda a través de varios plazos razonables en cuanto al tiempo y cuantía. Siendo este el estado de cosas es de aplicación la posición jurisprudencial contenida en la STS de 27 de junio de 2005, cuando afirma que es obligación de este tribunal administrar con prudencia y con arreglo a Derecho los derechos y obligaciones de las partes sin privilegio de clase alguna, más allá de los reconocidos en la ley. No existe fundamento para que el ayuntamiento intente solucionar sus problemas económico-financieros a costa de los derechos de sus, por el momento, legítimos acreedores, como tampoco para concluir que no pueda hacer frente a sus obligaciones con sus activos. No cabe confundir dificultad con imposibilidad. El ayuntamiento dispone, como ya se le indicaba en el auto suplicado, de la vía establecida en el artículo 106.4 de la Ley Jurisdiccional. Ir más allá es pretender situarse en una zona de inmunidad obligacional carente de amparo legal.»

En el sentido expuesto se pronuncian los ATSJ Canarias (Las Palmas de Gran Canaria) de 3 de diciembre de 2008 y 24 de octubre de 2008, dictados en el recurso 132/2007, que recuerdan cómo existe un principio general en la jurisprudencia favorable a la ejecución de las sentencias que condenan al pago de sumas de dinero, con las excepciones legales citadas, que está además en la línea de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional elaborada en relación con la suspensión de resoluciones judiciales impugnadas en amparo. Así, en el ATC de 28 de febrero de 2005 puede leerse esto: «A tal fin hemos venido distinguiendo entre aquellas decisiones judiciales cuya efectividad no impide devolver las cosas al ser y estado en que se hallaban antes de la ejecución y que admiten, por tanto, una posterior *restitutio in integrum*, y aquellas otras decisiones judiciales en las que la suspensión está justificada por afectar a bienes o derechos de imposible restitución a su estado anterior. Así, hemos dicho que las resoluciones judiciales con efectos meramente patrimoniales, en principio, no causan perjuicios irreparables por más que puedan producir efectos desfavorables a quien demanda el amparo, puesto que su reparación posterior, en caso de estimarse este, es meramente económica y por ello no dificultosa, por lo que, en general, no procede su suspensión (AATC 573/1985, 574/1985 o 275/1990).

Solo en aquellos supuestos –prosigue el TC– en que la ejecución de lo acordado acarrea perjuicios patrimoniales difícilmente reparables por su entidad, por la imposibilidad de repercutir su costo o por la irreversibilidad de las situaciones jurídicas que puedan producirse, como ocurre en los casos en que por la ejecución de lo acordado se produce la transmisión irrecuperable del dominio sobre un bien determinado (AATC 565/1986 y 52/1989, entre otros), hemos accedido a la suspensión.»

De cuanto precede se deriva que los órganos jurisdiccionales, que hasta el momento han debido fijar las bases para atender las pretensiones atenuadoras del rigor económico de una sentencia para las arcas públicas, han tendido a interpretar de forma favorable al justiciable dichas solicitudes, exigiendo en unas oportunidades un rigor procesal que no se prevé en la ley y en otras demandando que el trastorno, además de grave, resulte irreversible o fatal, circunstancia tampoco reflejada en el marco legal establecido.

Con independencia de lo que más atrás hemos avanzado, puede ser desde luego polémico que un órgano judicial pueda elucidar si causa o no grave trastorno a una Hacienda pública un determinado pago, como hemos visto realiza la STSJ de Castilla y León, Burgos, de 29 de enero de 2010 (JUR 42929), cuando la propia LJ no le faculta a tal tarea, sino a que se limita a resolver sobre la forma que menos trastorne o agrave su situación financiera, tras acompañar la condenada un informe y propuesta razonada y ser oídas las partes. Estimamos por eso poco determinante y sujeto a cierta crítica que la pieza incidental se torne en una suerte de enjuiciamiento a la propia situación del erario público, para el cual, además, se carece de los más elementales elementos de juicio en este género de incidentes.

IV. LA IMPOSIBILIDAD LEGAL DE EJECUCIÓN DE CONDENAS DINERARIAS POR MOTIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

1. Régimen general

Al calor del artículo 107 de la LJ56, por el que se facultaba la declaración de inejecutabilidad de una sentencia por causa de «imposibilidad legal de ejecutarla», se ha venido con los años configurando una línea jurisprudencial tendente a matizar los distintos supuestos de imposibilidad determinantes del excepcional incumplimiento por este concreto motivo. Con carácter general, el cambio de planeamiento derivado del *ius variandi* urbanístico que imposibilita la ejecución de una sentencia, por haber devenido ilegal la pretensión actora como consecuencia precisamente de esa alteración de planeamiento, ha sido considerado como el ejemplo paradigmático de imposibilidad legal de ejecución de una decisión judicial (SSTS de 30 de noviembre de 1996 –RJ 8444– o de 22 de enero de 1997 –RJ 290–)²⁵.

²⁵ Sobre este tema, véase, GÓMEZ-FERRER RINCÓN, R., *La imposibilidad de ejecución de sentencias en el proceso contencioso-administrativo*, Thomson Civitas, Madrid, 2008. GONZÁLEZ PÉREZ, J., en *Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 1.959, recoge la evolución jurisprudencial de esta materia a raíz del Auto de 25 de marzo de 1971 (RJ 1725), que configuró como imposibilidad legal de ejecución la demolición de un inmueble legitimado por una nueva ordenación urbanística, reconociendo el derecho de indemnización.

En la actualidad, el mandato legal y constitucional de ejecución de las sentencias en sus propios términos, consagrado en los artículos 24.1 y 118 de la CE, y previsto en los artículos 18.2 de la LOPJ y 103.2 de la LJCA, entraña que toda inexecución –parcial, total o la ejecución por equivalente– constituya en sí misma reglas excepcionales a la norma general que, pese a su posible concurso, han de ser objeto de interpretación y aplicación restrictiva, como así ha insistido una consolidada jurisprudencia (ATS de 22 de marzo de 1988 –RJ 1211–; SSTS de 12 de febrero de 2004 –RJ 5183–; de 10 de mayo de 2007, de 9 de julio de 2007 –RJ 8072–; de 18 de marzo de 2008 –RJ 1756– o ATS de 3 de enero y 22 de noviembre de 1989 –RJ 384 y 8583–). Así las cosas, con base en estos criterios, la imposibilidad legal de ejecución de sentencias se presenta como cauce de *ultima ratio*, susceptible de utilizarse una vez agotada cualquier posibilidad de ejecutar la sentencia en sus propios términos, trasladando con ello al órgano judicial encargado de la misma el deber estricto y riguroso de comprobación de la realidad antes de declarar la imposibilidad de cumplimiento y autorizar la ejecución sustitutoria. Conforme tiene declarado en irreprochables términos la STS de 27 de julio de 2001 (RJ 4112):

«El control que debe efectuar este tribunal en supuestos de ejecución por equivalente debe ser marcadamente estricto, debiéndose comprobar con el máximo rigor cuáles han sido las razones que han llevado a la sala sentenciadora a declarar la imposibilidad de cumplimiento.»

En sustancia, la declaración de inejecutabilidad de la sentencia, por existencia de causas de imposibilidad material o legal, requiere, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105.2 de la LJCA, que se formule una solicitud por parte de la Administración condenada, a través de su representante procesal, en la que se ponga de manifiesto a la autoridad judicial competente que concurren aquellas causas, para que esta, con audiencia de las partes y de quienes considere interesados, adopte la decisión correspondiente.

Dicha manifestación ha de realizarse, además, dentro del plazo procesal fijado en el apartado segundo del artículo 104 de la propia ley para el cumplimiento voluntario de la sentencia, es decir, dentro de los dos meses desde la comunicación de esta o, en su caso, bien el plazo de cumplimiento expresamente establecido por la misma conforme al artículo 71.1 c), bien el determinado según lo dispuesto en el artículo 104.3 de la LJCA.

La previsión de dicho plazo para que la Administración condenada pueda manifestar la concurrencia de causas que imposibiliten el cumplimiento de la sentencia no parece inadecuada, por cuanto la sentencia debe ser cumplida antes de que transcurra cualquiera de los plazos fijados por el artículo 104.2 y 3 de la LJCA, y con posterioridad al vencimiento de los mismos no parece atendible que puedan aparecer causas de imposibilidad de cumplimiento no advertidas antes. No obstante, no es descartable que en algún supuesto especial tales causas impositivas surjan antes del transcurso de los plazos señalados sin que la Administración condenada lo ponga de manifiesto al juez o tribunal y otras veces, no habiéndose ejecutado la sentencia dentro del periodo de cumplimiento voluntario, los impedimentos legales para la ejecución nacen tras vencer esos plazos establecidos por la LJCA.

En punto a este dilema temporal, sobre si se puede tramitar o no un incidente del artículo 105.2 de la LJ cuando ha vencido su plazo, la STS de 10 de mayo de 2007 (RJ 6123), en su fundamento cuarto, ha dejado fijada la corriente desde entonces imperante:

«Efectivamente, como bien se expresa, el plazo con que cuenta la Administración para el expresado planteamiento es el indicado plazo de dos meses, a que se hace referencia en el artículo 104.2 del mismo texto legal [aunque pudiera ser un plazo especial –fijado en sentencia– al que el mismo precepto se remite, por vía del art. 71.1 c), e incluso un plazo inferior a que hace referencia el núm. 3 del mismo art. 104 LJCA.]»

Sin embargo esta sala (en relación con el anterior art. 107 de la LJCA'56) ha interpretado con flexibilidad el mencionado plazo considerando que no es un plazo de caducidad, señalando –por todas– la STS de 6 de junio de 2003 (RJ 6135) que: «Se alega infracción de las normas reguladoras de la sentencia al admitir a trámite un incidente planteado en forma extemporánea, transcurrido el plazo de dos meses previsto en los artículos 105 y 107 de la Ley Jurisdiccional. Esta cuestión ha sido resuelta adecuadamente por el tribunal de instancia al señalar que dicho plazo no es de caducidad, pues la imposibilidad de ejecutar una sentencia lo es en cualquier momento, como ha tenido ocasión de señalar esta sala en sus Autos de 6 de abril de 1992 (RJ 2630), 15 de marzo de 1993 (RJ 1603) y 30 de enero de 1996 (RJ 690), así como en la Sentencia de 12 de septiembre de 1995 (RJ 6693), en cuyo fundamento de derecho tercero se afirma que: debe tenerse en cuenta que, si inicialmente la doctrina de este tribunal acogió una interpretación estricta en orden a la observancia de dicho requisito temporal, en sintonía con la tesis de los recurrentes, en una ulterior etapa jurisprudencial, es posible distinguir a estos efectos el supuesto contemplado en el artículo 105.2 y el que se regula en el artículo 107, ambos de la Ley de la Jurisdicción. En el primero, es preclusivo el plazo de dos meses siguientes a la recepción de la sentencia para que el Consejo de ministros, con carácter extraordinario, pueda decretar la suspensión o inexecución por alguna de las causas legales que enumera el precepto, teniendo, además, en cuenta la incidencia que en la propia previsión legal han tenido los artículos 24, 117.3 y 118 de la Constitución, en los términos en que tuvo ocasión de pronunciarse este tribunal en Auto de 18 noviembre 1986. Por el contrario, en el referido artículo 107 de la LJCA se contempla un supuesto de inexecutabilidad de sentencia distinto, por causa de su imposibilidad material o legal, cuya concurrencia ha de ser apreciada ineludiblemente por los tribunales dentro de un proceso incidental, para el que se establece también un plazo de dos meses para su planteamiento, pero sobre el que los más recientes pronunciamientos de este tribunal han hecho las siguientes precisiones: a) su cómputo ha de iniciarse, como regla general, desde que surja la causa determinante de la imposibilidad material o legal, "entenderlo de otro modo haría ilusoria en muchos casos la aplicabilidad del artículo 107 de la LJCA cuando la imposibilidad se presentara con posterioridad a los dos meses desde la recepción del testimonio de la sentencia" (ATS de 28 de marzo de 1990); b) el plazo de los dos meses a que se refiere el artículo 107 de la LJCA no puede calificarse como de caducidad en términos absolutos, y "si verdaderamente concurre una causa de imposibilidad material o legal de ejecutar una sentencia, resulta necesario plantear y resolver el incidente de inexecución, única forma de poder determinar (en su caso) la indemnización que sea pertinente a favor de la parte que obtuvo la sentencia favorable" (ATS de 6 de abril de 1992 [RJ 1992, 2630]); c) procede declarar correctamente admitido el incidente cuando el particular recurrente, en su día, acepta expresamente que se admitan transcurridos los dos meses que prescribe la ley (STS de 29 de octubre de 1992 [RJ 1992, 8371]); y d) en relación con el transcurso del plazo de dos meses establecido en el artículo 107 de la LJCA debe seguirse una interpretación en clave del artículo 18.2 de la LOPJ, en cuanto determina que si la ejecución resultare imposible, el juez o tribunal adoptarán las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria, y fijarán, en todo caso, la indemnización que sea pro-

cedente en la parte en que aquella no pueda ser objeto de cumplimiento pleno (ATS de 22 de febrero de 1994 [RJ 1994, 1463])». (...) Añadiendo la STS de 26 de enero de 2005 (RJ 2005, 1521), ya en relación con el precepto que ahora se entiende infringido, que: «Tampoco ha habido un incumplimiento, propiamente dicho, del plazo de dos meses a que se remite ese artículo 105.2. En todo caso, basta recordar ahora que el incumplimiento de aquel plazo no impide apreciar la causa de imposibilidad cuando esta realmente concurre. Sus efectos son otros».

Así las cosas, la imposibilidad legal de ejecución, a diferencia de la material, cuenta con matices propios en alguna medida complejos. La jurisprudencia, desde tiempo antiguo –ATS de 5 de marzo de 1932, 2 de febrero de 1950 o de 12 de enero de 1959²⁶–, viene reconociendo el derecho a indemnización sustitutivo del cumplimiento de sentencia cuando se producen alteraciones normativas (no necesariamente de rango legal), posteriores al fallo (ATS de 25 de marzo de 1971 –RJ 1725–; 29 de abril de 1977 –RJ 2667–; o 24 de septiembre de 2001 –RJ 7947–).

Ahora bien, si el órgano judicial estima la concurrencia de causa de imposibilidad legal, deberá entonces acordar la forma de ejecutar el fallo, adoptando las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la sentencia, «fijando en su caso», como expresamente señala el artículo 105.2 de la LJCA, en el mismo incidente, «la indemnización que proceda por la parte que no pueda ser objeto de cumplimiento pleno», como contempla el precepto. Con todo, la doctrina legal ha especificado que no toda sentencia inejecutada por causa legal debe llevar implícita una indemnización de daños y perjuicios, ya que los mismos han de depender de su real y efectiva existencia y de su acreditación ante el órgano judicial (SSTS de 10 de marzo de 2004 –RJ 2943–; de 24 de julio de 2007 –RJ 7728–; o de 24 de septiembre de 2009 –RJ 7237–), aunque siempre existirán daños imperiosamente indemnizables, en concreto «aquellos gastos efectuados en el seguimiento de un proceso que ha resultado inútil» (STS de 12 de diciembre de 2007 –RJ 1336– y de 23 de junio de 2009 –RJ 4680–), por lo que al menos se atenuará la afectación al principio constitucional de indemnidad del artículo 33 de la CE.

Esta existencia de supuestos de imposibilidad legal de ejecución sin indemnización no repugna, por lo demás, al ordenamiento jurídico, al plasmarse, incluso, en cierta normativa, como la disposición adicional vigésima tercera de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, sobre el pago de subvenciones a partidos políticos.

Para la STS de 18 de marzo de 2008 (RJ 3212), recogiendo a su vez el criterio expuesto en la de 5 de julio de 2003:

«El artículo 118 de la Constitución establece la obligación de cumplir las sentencias firmes de los tribunales y el artículo 103.2 de la Ley Jurisdiccional determina que las partes están obligadas a cumplir las sentencias en la forma y términos que estas consignent, cumplimiento que no podrá suspenderse ni declararse la inejecución total o parcial del fallo –art. 105.1 LRJCA–. La rotunda claridad de estos preceptos pone de relieve que es principio capital y esencial de todo el sistema judicial la ejecutabilidad de las sentencias, en los términos en que se hacen constar en las mismas, por lo que

²⁶ GUAITA A., «Ejecución de Sentencias...», *op. cit.*, pág. 98.

las excepciones a esa íntegra ejecutabilidad –imposibilidad material o legal contenidos en el artículo 105.2 de la misma LRJCA– han de ser siempre interpretadas y aplicadas con los máximos criterios restrictivos en el reconocimiento de esa imposibilidad.»

Tal carácter restrictivo de la imposibilidad legal deriva del deber constitucional de ejecutar la sentencia que ya nos consta, deber del que se deduce –como ya indicó nuestro más alto tribunal (ATS de 12 de junio de 1990, RJ 7121)– que:

«El derecho de toda persona a la tutela efectiva de los tribunales, consagrado en el artículo 24 de la Constitución, integra no solo el derecho a la obtención de una sentencia firme, sino también a que sea llevado a efecto lo decretado en la indicada resolución, exigencia ejecutiva categóricamente afirmada en el artículo 118 de la Norma Fundamental española. De aquí que, conforme preceptúa el artículo 109 de la Ley Jurisdiccional, en relación con el 103, el órgano de la Administración pública que infrinja su deber fundamental de ejecutar lo dispuesto en sentencia firme podrá incurrir en responsabilidad civil e incluso criminal, responsabilidad patrimonial exigible tanto en el supuesto de incumplimiento total como en los de cumplimiento defectuoso o con demora negligente en el mismo, de conformidad con lo previsto en el artículo 106.2 del texto constitucional y del artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración.»

Para el ATS de 16 julio 1991 (RJ 7421), en suma:

«El derecho a la ejecución de sentencia no puede concebirse únicamente como un derecho del particular interesado en la ejecución, sino que es también un esencial interés público el que está implicado en ello, como fundamento del Estado del Derecho, que demanda que se cumplan las sentencias de los tribunales y que se cumplan en sus propios términos y no en los que decidan las partes según sus conveniencias o arbitrios. Los artículos 117 y 118 de la Constitución, así como el 18.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, amparan esa potestad judicial de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado; y ese derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24 de la Constitución comprende el derecho a obtener la ejecución de toda sentencia, debiendo la jurisdicción adoptar todas las medidas pertinentes para el total cumplimiento del fallo tal como disponen los artículos 103 y 112 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Lo único que puede impedir la ejecución de las sentencias en sus propios términos es la imposibilidad de cumplirlas según ellos; imposibilidad esta ya contemplada en el artículo 107 de la Ley Jurisdiccional y ratificada en el 18.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial; pero esta imposibilidad debe entenderse en el sentido más restrictivo y estricto y en términos de imposibilidad absoluta; esto es, absoluta imposibilidad física o clara imposibilidad jurídica de cumplir el fallo... Después de la Constitución, no cabe otra interpretación por ser un básico fundamento del Estado de Derecho instaurado por la misma el cumplimiento escrupuloso, íntegro y estrecho de las sentencias judiciales en sus propios términos; que no es otra cosa que seguridad jurídica. Y, en términos similares, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional que, en síntesis, ha señalado que "La ejecución de sentencias es, por tanto, parte esencial del derecho a la tutela judicial efectiva y es, además, cuestión de esencial importancia para dar efectividad a la cláusula de Estado social y democrático de Derecho, que implica, entre otras manifestaciones, la vinculación de todos los sujetos al ordenamiento jurídico y a las decisiones que adoptan los órganos jurisdiccionales, no solo juzgando, sino también haciendo ejecutar lo juzgado, según se desprende del artículo 117.3 de la CE".»

Con todo, la imposibilidad legal, en el supuesto concreto de condenas dinerarias, convierte a la ejecución misma de la sentencia en una suerte de imposibilidad doble de cumplimiento, por cuanto, si no se puede afrontar un pago por imposibilidad legal de abono, de suyo cae que tampoco se deberá poder afrontar con solvencia su indemnización sustitutoria, aunque sí aquellos gastos mínimos procesales que, como hemos visto, salva la doctrina legal.

Esto es: el problema derivado de la imposibilidad legal de ejecución de sentencia de condena dineraria radica en la imposibilidad añadida de poder pagar como sustitutivo lo que no se va a poder pagar como condena principal, circunstancia que, ya adelantamos, es factible en la actualidad con el régimen presupuestario público ligado al principio de estabilidad presupuestaria.

2. El régimen de la estabilidad presupuestaria como causa de imposibilidad legal en la satisfacción de condenas dinerarias

Si bien el conflicto entre el principio de legalidad presupuestaria y el derecho fundamental a la ejecución de sentencias fue abordado específicamente por la STC 32/1982, en otras numerosas oportunidades posteriores ha merecido pronunciamientos jurisdiccionales ordinarios.

Para la STS de 7 de junio de 1982, como muestra:

«En ningún caso el principio de legalidad presupuestaria puede justificar que la Administración posponga la ejecución de las sentencias más allá del tiempo necesario para obtener, actuando con la diligencia debida, las consignaciones presupuestarias en el caso de que estas no hayan sido previstas. Es inaceptable el transcurso de cuatro años.»

Utilizando los mismos términos en que se pronuncia la STC 294/1994 para resolver asuntos que mantienen con el que nos ocupa ciertas concomitancias, el análisis de esta cuestión ha de arrancar necesariamente del peculiar entrecruzamiento que se produce entre la legalidad administrativa, entendida como sometimiento pleno de la actuación administrativa a la ley y al Derecho –art. 103.1 CE–, y la legalidad presupuestaria en el régimen jurídico de las obligaciones pecuniarias de las Administraciones, en particular de las obligaciones legales, que son las que aquí nos importan, cuyas vicisitudes aparecen condicionadas en su exigibilidad y momento del pago a la existencia del correspondiente crédito presupuestario consignado en sus Presupuestos Generales. Las obligaciones económicas de nuestras Administraciones válidamente nacidas de la ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que, según derecho, las generen no podrán ser cumplidas si no existe crédito presupuestario suficiente para hacerles frente (arts. 42 y 43.1 LGP), siendo nulos los actos de ejecución presupuestaria o de disposición del gasto que incumplan esta prohibición (art. 60 LGP).

Esta peculiar confluencia entre el principio de legalidad administrativa y el de legalidad presupuestaria tiene su raíz en la separación o desconexión entre la fuente de las obligaciones públicas o título jurídico, del cual pueden nacer válidamente las obligaciones económicas de las distintas

Administraciones y la fuente del gasto público, esto es, el procedimiento específico a través del cual las Haciendas públicas cumplen sus obligaciones contraídas y se liberan de sus deudas mediante el completo pago de lo debido.

Como se afirmó en las SSTC 63/1986, fundamento sexto, y 13/1992, fundamento quinto:

«Los créditos consignados en los estados de gastos de los presupuestos no son fuente alguna de obligaciones; solo constituyen autorizaciones legislativas para que dentro de unos determinados límites la Administración pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones. La fuente de estas debe buscarse fuera de dichas consignaciones presupuestarias, ya sea en la ley, ya en los negocios jurídicos o en los actos o hechos que según derecho las generen, tal como señala el artículo 42 de la LGP.»

No obstante, la posición privilegiada de las Administraciones frente a los demás deudores como consecuencia de su sometimiento al repetido principio de legalidad presupuestaria y al régimen de presupuesto público establecido constitucionalmente (arts. 133.4 y 134 CE) deben necesariamente recorrer «un sinnúmero de formalidades, concebidas como garantías de la intangibilidad de los caudales públicos, dentro de unos cauces más rígidos que en los demás sectores» (STC 206/1993, fundamento cuarto), con la consiguiente precariedad en que se encuentra el particular acreedor frente a la Administración deudora, ello a pesar de que, como se dijo en la STC 67/1984, fundamento cuarto:

«Los privilegios que protegen a la Administración no la sitúan fuera del ordenamiento, no la eximen de cumplir lo mandado en los fallos judiciales, ni priva a los jueces y tribunales de medios eficaces para obligar a los titulares de los órganos administrativos a llevar a cabo las actuaciones necesarias para ello.»

Si así no fuera, las Administraciones podrían demorar indefinidamente el pago o cumplimiento de obligaciones legales y dejar sin efecto los derechos subjetivos de crédito de los particulares válidamente y legítimamente contraídos, escudándose simplemente en la no inclusión en los presupuestos de los fondos necesarios para ello. Y claro es que un Estado de Derecho no puede desconocer una situación jurídica perfecta o una obligación legalmente contraída por el mero hecho de que no exista crédito presupuestario (STC 32/1982, fundamento tercero), argumento del que se ha hecho eco la doctrina ordinaria, STS de 6 de marzo de 1978 (RJ 752), a propósito de un supuesto de inactividad administrativa, al indicar que:

«Sin que tampoco sea utilizable como excusa a la Administración para la adopción de tales medidas la inexistencia de créditos presupuestarios, pues la habilitación de los mismos no es condicionante para la existencia del derecho que se reconoce, sino que, por el contrario, será una consecuencia de su declaración.»

Sin perjuicio de lo adelantado, y como en supuestos de condena dineraria a las Administraciones, significativamente a la Administración General del Estado, el pago no puede hacerse sin dar

cumplimiento a los requisitos exigidos por las normas legales que regulan las finanzas públicas, entre las que deben destacarse las reglas presupuestarias que modulan el cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen gasto a cargo del Estado (STC 61/1984, fundamento tercero); en estos casos, como sostiene la STC 206/1993, fundamento cuarto:

«Aun cuando la exigibilidad –no el nacimiento– de las obligaciones a cargo de la Hacienda pública pueda resultar de resolución judicial firme, esto no quiere decir que se convierta en un título directamente ejecutable, equivalente a una orden de pago, desde el momento en que los jueces y tribunales no podrán despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo contra derechos, fondos, valores o bienes en general de la Hacienda pública y ha de encauzarse a través de un complejo procedimiento administrativo de ejecución del gasto que en más de un caso necesita una prolongación parlamentaria.»

Al hilo de lo que antecede, y consagrado ya constitucionalmente el rigor de la estabilidad presupuestaria, cualitativa y cuantitativamente, en el recientemente reformado artículo 135 de la CE, el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LEP, en adelante), plasma en nuestro ordenamiento el principio de estabilidad presupuestaria en su artículo 3, sobre la base de las capacidades de financiación del sistema europeo de cuentas nacionales y regionales y al que está sometida toda la planta española de sujetos públicos y personificaciones, territoriales e institucionales²⁷. Esta norma está siendo reformada, afianzando su tenor apremiante sobre sus sujetos obligados, al momento de redactar estas letras, habiendo sido aprobada por el Congreso de los diputados el 12 de abril de 2012.

De esta manera, la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos públicos habrá de realizarse en régimen de equilibrio o superávit presupuestario, computado en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (art. 7), no pudiéndose superar la tasa de crecimiento de referencia de la economía española con carácter general, salvo determinados supuestos excepcionales y con rigurosos controles, como cuando se trate de financiar incrementos de inversión en programas destinados a atender actuaciones productivas, incluidas las destinadas a investigación, desarrollo e innovación²⁸.

Así las cosas, y a partir del establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 8 de la Ley para los tres ejercicios presupuestarios siguientes, objetivo expresado en términos porcentuales del producto interior bruto nacional, y teniendo en cuenta las previsiones del Banco Central Europeo y de la Comisión europea y otras variables macroeconómicas, los sujetos

²⁷ Este principio se introduce en nuestro ordenamiento por la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General Presupuestaria y en la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, estando «generalmente asociado a las políticas liberales más puras y un puntal de imposible soslayo para el Estado, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y la Administración institucional dependiente de las anteriores, en materia presupuestaria». Cfr. ALONSO GONZÁLEZ, L.M., «Las deudas...», *op. cit.*, pág. 536.

²⁸ Sobre los requisitos de estabilidad en los presupuestos, la disposición final primera de la Ley 18/2001 impulsó la elaboración de un nuevo marco legal presupuestario, el que se configuró por Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en cuyo artículo 46 se contempla la nulidad de aquellos compromisos de gasto superiores al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos.

públicos podrán presentar déficit en un monto nunca superior al 1 por 100 del producto interior bruto nacional, con el límite del 0,20 por 100 del producto interior bruto nacional para el Estado, del 0,75 por 100 del producto interior bruto nacional para el conjunto de las comunidades autónomas y del 0,05 por 100 del producto interior bruto nacional para las entidades locales, existiendo no obstante un fondo de contingencia de ejecución presupuestaria, para atender necesidades, de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio, contemplado en el artículo 15 de la ley, del 2 por 100 del límite del gasto anual fijado para el Estado, pero al que no se permite acceder a otras Administraciones²⁹.

En caso de incumplimiento, el artículo 10 prevé, tras las advertencias correspondientes, el requerimiento de subsanación, la inaplicación de programas de reequilibrio presupuestario con cargo a los fondos públicos y la desautorización para operaciones de crédito y emisiones de deuda previstas en la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas y el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, e incluso la atribución de la responsabilidad que del incumplimiento de la estabilidad se deriven, que por cierto el artículo 10.5 no especifica.

En lo tocante a los entes locales, el artículo 19 de la ley prevé el excepcional endeudamiento de determinadas ciudades –capitales de provincia o comunidad autónoma y de más de 75.000 habitantes– cuando este se destine a financiar incrementos de inversión en programas destinados a atender actuaciones productivas y con el límite de no superar el porcentaje de los ingresos no financieros liquidados consolidados, viendo obligados en caso de incumplimiento a la elaboración de un plan económico-financiero de reequilibrio para un periodo de tres años, que permitan garantizar el retorno a una situación de estabilidad presupuestaria (art. 22 de la ley), estando además sometidas a autorización del Ministerio de Economía y Hacienda en lo referido a las operaciones de crédito y emisión de deuda (art. 23 de la ley).

En consecuencia, si la realización de pagos por las tesorerías administrativas no alcanza las condenas dinerarias, que son conceptos por definición distintos de los gastos de inversión cubiertos por el fondo de contingencia, su asunción constituirá una infracción legal de la normativa de estabilidad presupuestaria, acaso susceptible en un futuro de consecuencias inclusive en el ámbito personal y patrimonial para las autoridades y responsables públicos³⁰. Y todo ello sin perjuicio de la prelación de pagos establecida en el artículo 187 de la LHL, y de que la situación de falta de liquidez de las Administraciones, con imposibilidad material de atender los vencimientos de pago, aunque

²⁹ Fondo de contingencia regulado en el artículo 50 de la LGP y configurado como dotación presupuestaria de cuantía predeterminada y afectada a fin consistente en permitir que se ejecuten las modificaciones presupuestarias que procedan sin poner en peligro el objetivo de estabilidad presupuestaria.

³⁰ Motivo por el cual no coincidimos con el parecer de ALONSO GONZÁLEZ, para quien «el "colchón", si se me permite la expresión, que constituye el fondo de contingencia de ejecución presupuestaria juega como garantía suficiente de que se podrán materializar los créditos ampliables y, en general, cualquier modificación de crédito presupuestario que sea preciso adoptar en aras a proceder al cumplimiento de sentencias judiciales que condenen a la Administración a indemnizar». ALONSO GONZÁLEZ, L.M., «Las deudas...» *op. cit.*, pág. 552. Estimamos que, al estar previsto legalmente que el fondo de contingencia sea aplicado a gastos de inversión, no parece admitir su posible extensión a otros gastos dinerarios como los que nos ocupan.

provenzan de ejecutorias judiciales, no es situación encuadrable en el artículo 1.3 de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal.

Por consiguiente, del juego del artículo 46 de la LGP y la LEP se deriva la nulidad *ex lege* de cualquier género de pago que supere el marco presupuestario de una determinada Administración, sea o no ampliable el mismo, por cuanto el umbral límite previsto para gastos está también fijado con carácter inalterable en el presupuesto comunitario y de cada una de las naciones de la Unión Europea con dimensión plurianual, además.

Así, y aunque la existencia de partida presupuestaria constituya elemento básico para la satisfacción de la condena dineraria por imperativo del principio de legalidad presupuestaria (arts. 26.2 y 27 de la LGP) y de tutela judicial efectiva, y aunque para ello nuestras Administraciones puedan arbitrar créditos para gastos de ejecución con la condición de ampliables, así como créditos extraordinarios o incluso suplementos de crédito, todo ello no podrá rebasar el umbral fijado en la LGP, con lo que el riesgo de insatisfacción de la condena se presenta como real en dichos supuestos.

Finalmente, y acaso constituyendo un *tertium genus* entre la imposibilidad legal y material de ejecución de sentencias, deberíamos añadir a lo adelantado la insusceptibilidad administrativa de financiarse en los mercados de deuda, por cuanto en la hora presente no resulta descabellado valorar la existencia de imposibilidad de una Administración de hacer frente a una condena dineraria de elevado porte, o en potencia de cualquier cuantía dependiendo de su situación financiera, por la ausencia de numerario procedente de los mercados financieros internacionales. No obstante, es lo cierto que sobre este último aspecto, es criterio doctrinal predominante el que se refiere a la imposibilidad física de cumplir con la prestación debida y que esta, además, haya de ser sobrevenida, circunstancias de complicado concurso en este caso³¹.

V. CONCLUSIONES

Al igual que en la Exposición de Motivos de la LJ se dejó sugerido que la cuestión del *privilegium fisci* precisaba de reformas de mayor calado en el ordenamiento en lugar de episódicas modificaciones, en la materia que nos ha detenido en el estudio que ahora se cierra ocurre otro tanto de lo mismo. La insolvencia generalizada de las arcas públicas requiere reformas de profundidad en todo el sistema jurídico, y no principalmente en aspectos adjetivos.

De cuantos títulos de imputación de pagos puede condenarse a una Administración pública, algunos precisan del necesario grado de acomodo a un entorno económico factible. Pensemos en el instituto de la responsabilidad patrimonial, al que no debe costar someter en el *quantum* indemnizatorio del importe máximo de la prima de seguro suscrita por la Administración condenada³², some-

³¹ Los ATS de 27 de junio de 1973 y 30 de junio de 1982 han señalado que, cuando media una condena a la Administración, esta debe cumplir, aunque sea con prestación distinta a la debida por causa de imposibilidad material.

³² Así se manifiesta, por ejemplo, ALONSO GONZÁLEZ, «Las deudas...», *op. cit.*, 552.

tiéndose el resto de monto indemnizatorio, en su caso, al fondo de compensación de seguros o entidades similares³³.

Lo propio procede en materia expropiatoria, en donde bien pudiera establecerse, también, el obligatorio concurso del aseguramiento ante eventuales y en muchas ocasiones desorbitadas condenas de pago tras el detenido examen judicial de lo actuado por los jurados expropiatorios. O en el ámbito contractual público, para paliar los rigores del *ius variandi* en las haciendas públicas adjudicadoras.

Todos estos son ámbitos del todo susceptibles de acoger cualquier modalidad que faculte a nuestras Administraciones a poder desenvolverse en entornos de crisis hasta hoy desconocidos y que sin duda aconsejan soluciones imaginativas.

En suma, y de no acometerse estas reformas advertidas, en lo relativo a la ejecución de condenas dinerarias frente a la Administración podremos enfrentarnos en lo sucesivo a contiendas procesales en las que se alegue por nuestras Administraciones el trastorno grave de su Hacienda o la misma imposibilidad legal de ejecución por no poder rebasar el límite fijado en la normativa de estabilidad presupuestaria, con paralelo y grave detrimento del justiciable, el cual no podrá embargar los fondos públicos por regla general, salvo aquellos bienes locales y determinados autonómicos no afectos al uso o servicio público, antes citados.

Por ello, procede adoptar medidas que palien la situación descrita en el presente estudio, y que pasan por las modificaciones legales apuntadas, así como en la utilización de las facultades públicas en protección del beneficiario de un proceso judicial con contenido dinerario, como pudieran ser las antes citadas condonaciones de obligaciones fiscales durante el periodo que cubriera el importe objeto de condena, la exención de pago de las tasas del mobiliario urbano a efectos publicitarios o, en su caso, la exoneración de pago de tasas por la ocupación del demanio público, todo ello tras los correspondientes procedimientos y hasta la completa y exacta satisfacción de la deuda procesal contraída, aunque realmente no ayude en este caso la generalizada ausencia de previsiones normativas en la regulación concreta de los distintos ingresos de derecho público de estas modalidades de condonación o satisfacción alternativa de sentencias de contenido dinerario.

En suma, las alternativas existentes han de dirigirse en lo posible hacia instrumentos que permitan ajustar o acomodar a las realidades macroeconómicas actuales nuestro ordenamiento sustantivo y procesal, por cuanto de otro modo existe el riesgo, ya producido y nunca satisfactoriamente conjurado, en otras latitudes que han padecido contextos de grave crisis económica, de que nuestro sistema jurídico produzca decisiones que jamás se podrán llevar a la práctica por motivos extrajurídicos, convirtiendo con ello a todo el derecho en su conjunto en una suerte de literatura inane e inservible.

³³ Como sucede con lo previsto en el artículo 33 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental, al crear el fondo de compensación de daños medioambientales del Consorcio de Compensación de Seguros, constituido con las aportaciones de los operadores que contratan un seguro para garantizar su responsabilidad medioambiental, mediante un recargo sobre la prima de dicho seguro.