

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús.: *Comentarios a la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, 3ª ed., 2 volúmenes, Editorial Civitas, Madrid, 1998, 2475 páginas.

I. En el número 17 de esta *Revista Jurídica de Navarra* se publicó la recensión que hice a la segunda edición de los *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa* del profesor Jesús González Pérez. Hoy, cuatro años después, presento la tercera edición de esos *Comentarios* motivada principalmente –aunque no únicamente, ya que la segunda edición está agotada–, por la promulgación de una nueva Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, la Ley 29/1998, de 13 de julio.

El autor y su obra son bien conocidos. En su obra, a la que me referí con cierto detalle en aquella recensión de 1994, destacan los estudios sobre los aspectos procedimentales y procesales del derecho administrativo como son, entre otros muchos, *La sentencia administrativa. Su impugnación y efectos* (1954); su *Derecho procesal administrativo* (cuyo primer volumen es de 1955); el *Manual de Derecho procesal administrativo* (2ª edición de 1992); *La nueva regulación del proceso administrativo* (2ª edición de 1993); el *Manual de práctica forense administrativa* (4ª edición de 1993); y los *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común* (con F. González Navarro, 2ª edición de 1999) Junto a todos ellos y de manera destacada se encuentran los *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa*, cuya primera edición es de 1978, la segunda de 1994 y la tercera, a la que aquí me voy a referir, de 1998.

II. La tercera edición de los *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa*, es continuista y novedosa al mismo tiempo. Continuista en el método tradicional de lo que deben ser unos comentarios, es decir, en el examen crítico de cada uno de los artículos de la Ley, apoyándose en la jurisprudencia que sigue siendo de aplicación al nuevo texto legal y ofreciendo una referencia exhaustiva de la bibliografía sobre la materia en cuestión. Por otro lado, después de los comentarios de los distintos preceptos legales, ofrece el autor unos formularios de todos los aspectos procesales de las partes, que contribuyen a que la obra resulte completa tanto desde una perspectiva teórica como desde una perspectiva práctica. Finalmente, los *Comentarios* se cierran con un completo índice analítico con la finalidad de facilitar el uso y manejo de la voluminosa obra.

Pero como digo, esta tercera edición es además novedosa en sus aspectos formales y de contenido. En cuanto a los aspectos formales los *Comentarios* se ofrecen ahora no en uno sino en dos volúmenes. Esta bipartición facilita la consulta de la obra dado que la extensión que alcanza esta tercera edición, 2475 páginas (709 páginas más que la edición anterior), harían inmanejable la obra en un solo tomo. Por lo que se refiere al contenido la novedad principal está en la inclusión de un estudio preliminar titulado «La Constitución y el proceso administrativo». En este estudio, de casi 50 páginas, González Pérez ofrece una revisión crítica de cómo se ha venido entendiendo la incidencia que la Constitución de 1978 ha tenido en la justicia administrativa, demostrando que con anterioridad a la misma ya existían muchas de las garantías procesales que se han venido atribuyendo al texto constitucional.

III. Son muchas las cuestiones que en la nueva regulación de la jurisdicción contencioso-administrativa merecerían ser aludidas Pero en una recensión como la presente, necesariamente hay que ajustarse a un espacio limitado y reprimir las numerosas reflexiones que genera la lectura de los *Comentarios* de González Pérez. Por ello me referiré únicamente a una cuestión que ha sido objeto de nueva regulación en la LJCA y sobre la que además, ha incidido una sentencia del Tribunal Constitucional, dictada dos días después de

la promulgación de la ley. Me estoy refiriendo a la ejecución de las sentencias que condenan a la Administración al pago de una cantidad de dinero.

Conocida es la dificultad –por no decir la imposibilidad– que tradicionalmente ha existido para obtener la ejecución de este tipo de sentencias. Uno de los más rancios privilegios de la Administración, el de la inembargabilidad de sus bienes, unido a que los medios de los que disponían los órganos judiciales para la ejecución forzosa de las sentencias eran escasos, han permitido que dicha ejecución quedara por completo en manos de la Administración condenada. La nueva LJCA amplía, por un lado, esas medidas indirectas: prevé la imposición de multas coercitivas a las autoridades, funcionarios o agentes que incumplan los requerimientos judiciales (artículo 112); admite la posibilidad de compensar la cantidad adeudada con otros créditos (artículo 106.6); y permite al órgano jurisdiccional incrementar en dos puntos el interés legal del dinero (interés que comienza a devengarse desde la notificación de la sentencia dictada en única o primera instancia, según el artículo 106.2) cuando la sentencia no se hubiera ejecutado en tres meses y se apreciara falta de diligencia en su cumplimiento (art. 106.3). Por otro lado, la LJCA procura facilitar a la Administración el cumplimiento de las sentencias. Pero todo ello manteniendo la inembargabilidad de los bienes públicos, lo que supone, en última instancia, que los jueces continúan sin disponer de instrumentos que garanticen el cumplimiento efectivo de la sentencia.

IV. La LJCA elude la cuestión de la inembargabilidad de los bienes públicos y aunque reconoce, en la exposición de motivos, la necesidad de eliminar esa prerrogativa, aplaza su derogación, porque «dicha modificación 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». Sin embargo, en el articulado la única novedad apreciable en sede de ejecución de sentencias pecuniarias es la de que el crédito para el pago de la condena pecuniaria «tendrá siempre la consideración de ampliable» (artículo 106.1).

El privilegio de la inembargabilidad de los bienes públicos ha sobrevivido al amparo del principio de legalidad presupuestaria, que supedita cualquier pago que realice la Administración, incluido el que debe hacerse para la ejecución de una sentencia, a la existencia de una partida presupuestaria asignada a ese fin. Si el crédito presupuestario no existía o era insuficiente la Administración debía promover la correspondiente modificación presupuestaria, solicitando al Parlamento un crédito extraordinario o un suplemento de crédito. Ni que decir tiene que los jueces carecían de medios apropiados para obligar a la Administración a realizar dichas actuaciones, que además debían culminar con una ley parlamentaria.

La nueva LJCA se limita a formular la declaración de ampliabilidad de los créditos para el pago de las condenas pecuniarias. Declaración que de ninguna manera va a lograr solucionar el problema de la ejecución de las sentencias. La ampliación de créditos es una operación que permite modificar las previsiones presupuestarias, mediante el incremento de la dotación inicialmente presupuestada para un gasto, con la finalidad de atender obligaciones contraídas con cargo al mismo. El primer interrogante que surge en relación con la eficacia de esta medida es si la declaración de ampliabilidad formulada por una ley ordinaria como la LJCA, puede suplir la declaración que según el artículo 66 de la LGP debe formular expresamente la Ley de Presupuestos. En cualquier caso –aunque la respuesta fuera afirmativa– el valor de dicha declaración es notoriamente escaso, puesto que como advierte González Pérez, el artículo 106.1 LJCA da por supuesta la existencia de una partida presupuestaria para atender al pago a que condena la sentencia, pero la garantía legal no alcanza a asegurar la presencia de ese crédito (pág. 1825). En efecto, si falta el crédito, poco importa que sea o no ampliable. Por eso lo único que puede lograr la declaración de ampliabilidad es facilitar a la Administración el cumplimiento de la sentencia, pero no supone mayores poderes para la ejecución judicial de la sentencia.

V. Habiéndome referido a las medidas indirectas para la ejecución de la sentencia y al cumplimiento de la misma por la Administración falta exponer las medidas directas que puede adoptar el juez. Sus posibilidades serán distintas en función de que exista o no un crédito presupuestario. Como señala González Pérez si existe crédito presupuestario suficiente y destinado al cumplimiento de las sentencias de condena, el órgano judicial podrá despachar mandamiento de ejecución con cargo a dicho crédito (p. 1824), pero si el crédito no existe o es insuficiente deberá procederse a realizar la correspondiente modificación presupuestaria. Si la Administración no realiza esa modificación presupuestaria en el plazo de tres meses, la LJCA se limita a prever la posibilidad, ya comentada, de incrementar el interés legal del dinero, pero no establece de forma expresa medidas judiciales de ejecución forzosa¹.

Las dificultades surgen, en suma, de la existencia o inexistencia de crédito presupuestario destinado a la ejecución de las sentencias. Por eso lamenta González Pérez que no se haya incluido en la nueva LJCA una medida, que ya estuvo a punto de haberse incorporado a nuestro ordenamiento, consistente en la exigencia legal de la consignación de una partida presupuestaria para el pago de las sentencias condenatorias, que fuera además suficientemente amplia (cifrada en un porcentaje del presupuesto, y que se fijara en atención a las deudas pendientes y razonablemente previsibles) a disposición de los Tribunales (pág. 1756). Con esta previsión, si la Administración se negaba al cumplimiento de la sentencia los tribunales podrían despachar mandamiento de ejecución con cargo a dicho crédito, quedando incólume el principio de legalidad presupuestaria.

VI. Lo que el legislador no sospechó –y que González Pérez tampoco pudo incluir en sus *Comentarios*– es que a los pocos días de la promulgación de la LJCA la STC 166/1998, de 15 de julio iba a abrir la primera brecha en el viejo privilegio de la inembargabilidad.

Esta sentencia declaró la inconstitucionalidad del inciso «y bienes en general» del artículo 154.2 de la Ley de Haciendas Locales, que proclamaba la inembargabilidad de los bienes de la Hacienda Local. El alcance de esta sentencia es bastante limitado, no sólo por referirse a las entidades locales (puesto que las causas de la inconstitucionalidad son perfectamente trasladables a la situación de las otras Administraciones) sino porque la embargabilidad no se extiende a todos los bienes patrimoniales. En efecto ésta *se limita a los bienes patrimoniales que no estén afectados materialmente a un uso o a un servicio público*. Por otro lado considera justificada la inembargabilidad de los bienes patrimoniales de carácter especial (como los patrimonios municipales del suelo, o los bienes de interés cultural) e incluso, sorprendentemente, también defiende la inembargabilidad del dinero público. Por eso digo que la sentencia abre una primera brecha que, salvo que la actitud de las Administraciones cambie por completo a este respecto y desaparezcan los retrasos e incumplimientos de sentencia, terminará por derribar todo el edificio de la inembargabilidad de los bienes patrimoniales.

Precisamente uno de los motivos en los que la STC 166/1998 se basó para considerar injustificado el privilegio de la inembargabilidad, fue que el régimen previsto para el pago de las sentencias no garantizaba por sí sólo que la Administración no pudiera diferir la ejecución de la sentencia, a pesar de que el particular y el órgano jurisdiccional actuaran con la debida diligencia. Y como hemos visto el régimen de la ejecución de sentencias pre-

1. GARCÍA DE ENTERRÍA mantiene que con la nueva LJCA el órgano jurisdiccional puede sustituir a la Administración y proceder él mismo a realizar la modificación presupuestaria, ya que estas modificaciones (como la ampliación de créditos) consisten en competencias administrativas que son sustituibles por el juez o Tribunal en la fase de ejecución de la sentencia (E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, t. II, 5ª ed., Civitas, Madrid, 1998, p. 647). Son sin embargo muchas las dificultades que presenta esta interpretación. Por ejemplo, que la naturaleza reglamentaria de las modificaciones, y su carácter discrecional parecen impedir las posibilidades de sustitución. Por otro lado, si falta el crédito la modificación presupuestaria que procede es la del crédito extraordinario, que queda por completo lejos del alcance del juez.

visto en la LJCA tampoco garantiza que siempre y en todos los casos la sentencia vaya a ser cumplida en un plazo razonable.

VII. De todas formas ni esta sentencia, ni las que puedan venir, ni tampoco las facultades que se reconozcan a los jueces para la ejecución forzosa de las sentencias condenatorias de la Administración, van a lograr una garantía absoluta del cumplimiento de esas sentencias. Con cierta amargura –provocada seguramente por los muchos años de ejercicio profesional– González Pérez advierte de los peligros de confiar en soluciones legales que siempre parecen definitivas y que, en esta cuestión nunca lo han sido:

«Es un hecho incuestionable, cualquiera que sea el régimen político y el sistema administrativo, que las sentencias que contienen una condena a la Administración pública sólo son cumplidas cuando no está decidida a lo contrario la autoridad o el político de turno.

Desde que se inventó eso que se ha llamado Estado de Derecho, la doctrina, de buena fe, con una ingenuidad sorprendente, ha venido ideando y perfeccionando fórmulas para garantizar la ejecución de sentencias, en la convicción de que es el momento de la verdad en el control jurisdiccional de la Administración. Pues sólo en ese momento puede verificarse si los Tribunales sirven para algo más que para sentar declaraciones platónicas.

Pero mucho más hábiles que los buenos de los doctrinarios para buscar fórmulas de garantías son los legisladores para matizarlas y los encargados de aplicarlas para eludir las. Los procedimientos utilizados por la Administración para lograr la inexecución de los fallos son infinitos. En todos los países los administradores muestran una habilidad extraordinaria para conseguir sus fines y lograr que prevalezca su criterio. Se ha llegado a decir que la Administración, a la que, por otra parte, se le reprocha su falta de imaginación, hace gala en este aspecto de una ingeniosidad notable. En este combate singular en que luchan el Juez y el Administrador es preciso constatar que el Juez parte vencido, cualquiera que sea la forma tomada por la resistencia de los poderes públicos».

Si no es en las normas ¿dónde encontrar la solución al problema? Pues seguramente habrá que coincidir con González Pérez en que la «verdadera garantía de la ejecución de las sentencias está no en remedios legales, sino en la formación moral del funcionario» (pág. 1752). Aun siendo esto cierto, no debe renunciarse a la búsqueda de vías que mejoren la regulación de la ejecución de las sentencias, sobre todo cuando esa regulación –como la de la nueva LJCA– resulta claramente insatisfactoria.

VIII. Existen otras muchas novedades en la LJCA a las que no puedo aquí aludir. El tiempo dirá si han sido acertadas o no. Realmente tiene difícil mejorar los magníficos resultados que alcanzó la Ley de 1956 que viene a sustituir. En cualquier caso es de esperar que los Tribunales, la Administración, los abogados y, en general, los operadores jurídicos terminen por hacerla todo lo buena que se pueda (siempre que se deje) al corregir sus imperfecciones y complementar sus insuficiencias. Lo que es indudable es entre tanto para empezar a conocerla, la lectura de los *Comentarios* de González Pérez resulta imprescindible.

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA
Ayudante de Derecho Administrativo
Universidad Pública de Navarra