

LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Jesús GONZÁLEZ PÉREZ*

INTRODUCCIÓN

Estos días se cumplen los treinta y cinco años de vigencia de la LJ. Y resulta sorprendente en qué medida los elogios que se prodigaron al ser promulgada, se han convertido en críticas o, al menos, en denuncias de insuficiencias del sistema por ella regulado para satisfacer las exigencias actuales.

Elogios que se produjeron dentro y fuera de España. Incluso en los ámbitos del exilio, en que siempre se estaba al acecho de la aparición en España de cualquier disposición legal para desencadenar las más feroces diatribas, la nueva ley se acogió con encendidos elogios. Y procesalistas del prestigio de Niceto Alcalá Zamora —fue sin duda alguna el maestro del Derecho procesal hispanoamericano durante treinta años—, que jamás se había caracterizado por la benevolencia hacia todo lo procedente de aquellas Cortes, llegó a decir:

«Sería erróneo en absoluto tildar de totalitario el texto, a causa de las circunstancias en que se ha promulgado y entrañaría grave error que el día de mañana fuera víctima de uno de esos ciegos bandazos derogatorios a que tanto propende el temperamento político español, salvo las disposiciones de neto signo discriminatorio.»

Así figura la crítica en el texto dulcificado que apareció en una recopilación de trabajos de Alcalá Zamora que, a la vuelta de su exilio, publicó Ed. Tecnos en 1975¹.

* Sesión del día 9 de junio de 1992.

¹ ALCALÁ-ZAMORA: «Nueva Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa en España», *Boletín del Instituto de Derecho comparado de México*, núm. 31, enero-abril, 1958, pág. 86 y ss., incluido en *Estudios procesales*, Madrid, 1975, pág. 487 y ss. Así lo recordaba en la introducción de mis *Comentarios*

Tal y como se publicó originariamente en el n.º 31 del *Boletín del Instituto de Derecho comparado de México* en 1958, en lugar del *día de mañana*, se hablaba del *día en que acabe la execrable tiranía franquista*.

Pues bien, lo cierto, es que vino la Constitución de 1978, con unos nuevos principios, aunque en buena parte no tan nuevos. Al menos en la ley, aunque sí en las actitudes a la hora de aplicarles por una judicatura no menos independiente, que la de entonces y, como la de entonces, tan respetuosa con los demás poderes.

Y llegó lo que Niceto Alcalá Zamora había previsto: los bandazos derogatorios. Pero, justo es reconocerlo, no estamos ante lo que él llamó «ciegos bandazos derogatorios». Sino ante una corriente doctrinal, para la que, al margen de las pasiones políticas —aunque cargada de prejuicios al valorar la normativa anterior y cantar las excelencias de la Constitución de 1978—, aquella ley resulta un instrumento poco menos que inútil para una eficaz tutela jurisdiccional en el orden administrativo.

Lo que contrasta con la ponderación con que se ha pronunciado el Consejo General del Poder Judicial, en el informe que emitió en diciembre de 1991 sobre el *Anteproyecto de la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Procesal*. En este informe, al referirse a la necesidad de reformar la Ley de 1956, decía:

«Esta necesidad deriva, no de los defectos funcionales en el orden estrictamente procesal de un modelo básicamente aceptable (el de la Ley de 27 de diciembre de 1956, considerada a lo largo de su ya dilatada vigencia como una pieza modélica), sino de la inadaptación al nuevo marco jurídico y social de un sistema jurisdiccional en crisis de crecimiento y de transformación y de la conveniencia de desarrollar en toda su plenitud el modelo orgánico establecido para este orden jurisdiccional por la LOPJ.»

En la regulación contenida en la Ley de 1956 existían, ciertamente, obstáculos para una tutela jurisdiccional efectiva. Como la limitada legitimación para la impugnación directa de reglamentos del Estado, la exclusión del control jurisdiccional de determinadas materias, la insuficiencia del régimen de medidas cautelares, la improcedencia para lograr la ejecución de los fallos condenatorios de la Administración..., y algunos otros².

Pero buena parte de estas normas incompatibles con una tutela jurisdiccional efectiva fueron derogadas expresamente o se han considerado derogadas por inconstitucionalidad sobrevenida. Por lo que, sin necesidad de una nueva normativa legal, la regulación de 1956 ha sido depurada y, en gran medida, armonizada con las exigencias del derecho a la tutela jurisdiccional. No obstante lo cual, no puede negarse que, aún hoy, nuestro sistema de justicia administrativa no satisface aquellas exigen-

de la *Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Madrid, 1978, p. 79, y lo ha reiterado DELGADO BARRIO, en *Crisis de la Justicia: el proceso administrativo (una regulación excelente y un resultado decepcionante)*, en *Crisis de la Justicia y reformas procesales* (I Congreso de Derecho Procesal de Castilla y León), Ministerio de Justicia, 1988, pág. 403.

² SORIANO: *Los poderes del juez, la Ley y la reforma del contencioso*, RAP, núm. 124, pág. 69.

cias. *Y el justiciable se encuentra insatisfecho, tiene conciencia de no contar con garantías eficaces frente a unas Administraciones públicas cada día más arbitrarias.* Lo que, por otro lado, no es privativo de este ámbito procesal, ya que —y, quizá, con mayor gravedad— se da en otros ordenes jurisdiccionales. Ni siquiera es privativo de la Administración de Justicia. Ya que la impotencia del Estado para satisfacer las necesidades públicas más elementales se da absolutamente en todos los órdenes, aunque aparezca más acusadamente —o se sienta más vivamente por el administrado— en sectores como los de la sanidad, educación y seguridad ciudadana.

En esta situación, creo importante enfrentarnos con el problema con el máximo rigor y objetividad. A fin de verificar en que medida es imputable a la legislación o a los hombres que han de aplicarla, en que medida es remediable con modificaciones legislativas o se requieren medios de otro orden. Y en que medida tiene remedio y en que medida la situación es irremediable. Porque —digámoslo de una vez— tenemos que ser conscientes de que, con los medios de que disponemos, únicamente podemos tener servicios públicos mediocres. Aunque los medios se administraran como es debido, aunque nuestra Administración pública —toda la Administración pública, desde la estatal a la del más pequeño municipio— no fuera tan pródiga y prescindiera de tantos y tantos gastos inútiles, nuestros medios son insuficientes para contar con unos buenos servicios, quizá, me atrevo a decir, ni siquiera medianamente razonables.

Y al enfrentarnos con el problema ha de tenerse presente la naturaleza del proceso administrativo. No pidamos al proceso administrativo algo que no puede darnos. No tratemos de encontrar en él respuesta a insatisfacciones que sólo pueden venir dadas por otros cauces, si es que la satisfacción es posible. Porque, en definitiva, lo que está en crisis es una concepción del Estado que ha fracasado.

Hace unos años, en un curso de conferencias sobre Justicia administrativa que se celebró en Tucumán, al ocuparme de los «Nuevos sistemas de control de la Administración pública», —que era el tema que me correspondió tratar— afirmaba: *«Ante un Estado omnipresente en todas las esferas de la vida social, ante una Administración pública de la que, como decía Juan Gascón, espera el hombre el milagro de la salvación de su inseguridad y miseria y se cree que puede articular la seguridad social para todos, se producirán situaciones para las que el proceso puede no ser el instrumento idóneo de satisfacción. Pensemos en el administrado beneficiario de la Seguridad Social que no obtiene la prestación médica o farmacéutica necesarias para el tratamiento de una enfermedad, o no obtiene la prestación adecuada. Por sumario que sea el proceso administrativo, por simples que sean los trámites, es más que probable que, cuando se obtenga sentencia firme y ejecutiva el enfermo habrá muerto. El proceso podrá valer para satisfacer una pretensión de indemnización como consecuencia de una prestación incorrecta. Pero no para lograr la prestación»*³. La realidad acabó imponiéndose, demostrando la imposibilidad de que el Estado pueda dar

³ En *Justicia administrativa*, Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino, Tucumán, 1981, pág. 82.

al administrado todo lo que unos cuantos utópicos soñadores creían que podría dar. De aquí la insatisfacción de extensos sectores de ciudadanía que todavía creen que el Estado puede dar a todos vivienda, salud, trabajo, pensiones que permitan un alto nivel de vida y demás prestaciones que los constituyentes del Estado del bienestar consagraron con tanta prodigalidad. Estamos ante pretensiones imposibles de satisfacer. Y, en ningún caso, sería el proceso el cauce idóneo para lograrlo.

No hablemos, por tanto, al menos en este aspecto, de crisis del proceso. Hablemos de crisis del Estado social.

Reducido el proceso administrativo a sus justos límites, el problema de la reforma de su ordenación ha de abordarse partiendo de aquellos aspectos en que se concretan las deficiencias del sistema. Al tema, he dedicado un trabajo más extenso⁴. Aquí, voy a limitarme a destacar algunos de los más expresivos.

LOS TRIBUNALES DEL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

La organización de los Tribunales

Preocupación especial de los redactores de la LJ fue la organización de los Tribunales a los que se confiaba esta Jurisdicción. Y así se hizo constar en la Exposición de Motivos. «Problema capital —así comienza el apartado II.5— era el de la organización de los Tribunales a los que había de confiarse el conocimiento de los recursos contencioso administrativos». Conscientes de que el éxito o fracaso de una reglamentación procesal radica en los Tribunales que han de aplicarla, trataron de garantizar la especialización de los Magistrados que serían titulares de los Tribunales contencioso-administrativos. Presuponiendo las garantías de independencia e imparcialidad —comunes a los titulares de los órganos de todos los ordenes jurisdiccionales—, se introdujeron en la ley especialidades importantes en el procedimiento de selección, que se «apartaban de las que regían de aquel momento». Si bien estas innovaciones no fueron tan importantes como las que figuraban en la primitiva redacción del anteproyecto, en el que, al lado del turno de concurso y del de oposición entre jueces, figuraba uno de oposición directa al que podían concurrir Licenciados en Derecho.

Pese a las limitaciones con que apareció en el texto definitivo la regulación de la selección de Magistrados, creo que se consiguieron las finalidades perseguidas y que la entrada en los Tribunales de los llamados «especialistas» supuso un cambio notable de la jurisprudencia contencioso-administrativa.

Parece que la especialización está a punto de desaparecer. Como así se ha denun-

⁴ *La reforma de la legislación procesal administrativa*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1992.

ciado. Y denunciado precisamente por un Magistrado de este orden jurisdiccional, Javier Delgado Barrio, en el mejor trabajo publicado sobre la situación de los Tribunales contencioso-administrativos después de la LOPJ⁵.

Pero más grave que la quiebra de la especialización está la de las garantías que rodean la independencia e imparcialidad. Por lo que me ocuparé de ella en primer lugar.

Los peligros de la independencia e imparcialidad

Desde que la LOPJ, con infracción del artículo 122.3 de la Constitución —aunque otra cosa dijera el TC— atribuyó al Congreso de los Diputados y al Senado la competencia para proponer al Jefe del Estado la totalidad de los miembros que habían de integrar al Consejo General del poder Judicial, la politización —con todo lo que ello supone— impera en la Administración de Justicia. Al menos, en tanto los partidos políticos apliquen la norma repartiéndose los vocablos en proporción a sus parlamentarios, en vez de esforzarse en encontrar personas que, en opinión de todos, reúnan las imprescindibles condiciones de preparación e independencia de criterio, abstracción hecha de su filiación política. Es éste un problema grave —no exclusivo del orden contencioso-administrativo—, al que me ha referido con la debida extensión en otro lugar⁶.

Pero sí quiero referirme a uno más concreto, que se da especialmente en el orden contencioso-administrativo y ha sido denunciado recientemente por Andrés de la Oliva en un excelente trabajo⁷: la ausencia de reglamentación por ley de la creación o modificación en su composición o en sus atribuciones de las Secciones de las Salas de lo contencioso-administrativo, con el consiguiente riesgo de violación del derecho al juez predeterminado por la ley, que constituye una garantía esencial de la tutela jurisdiccional efectiva.

- Porque, en efecto, lo que este derecho supone —así lo ha reiterado el TC—⁸ es:
- que el órgano jurisdiccional que haya de conocer de un proceso haya sido creado previamente por ley;
 - que la ley, con generalidad y anterioridad, contenga los criterios de determinación competencial cuya aplicación a cada supuesto litigioso permita determinar cual es el juez o Tribunal llamado a conocer del caso.

⁵ «Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa y su competencia», en *Poder Judicial*, núm. XV, pág. 81 y ss.

⁶ «Justicia y política», en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, XXXIX, núm. 64 (1987), pág. 55 y ss.

⁷ *Los verdaderos Tribunales de España: legalidad y derecho al juez predeterminados por la Ley*, Madrid, 1992.

⁸ Me remito a mi trabajo, *El derecho a la tutela jurisdiccional*, 2.ª ed., Madrid, 1989, pág. 129 y ss. Cfr. RUIZ RUIZ: *El derecho al juez ordinario en la Constitución Española*, Madrid, 1991; BURGOS LADRÓN DE GUEVARA: *El juez predeterminado por la Ley*, Madrid, 1990.

«La generalidad de los criterios legales —dice el Tribunal Constitucional en sentencia 101/1984— garantiza la inexistencia de jueces «ad hoc»; la anterioridad de tales criterios respecto al planteamiento procesal del litigio garantiza que una vez determinado en concreto el juez de un caso en virtud de la aplicación de los criterios competenciales contenidos en las leyes, el juez del caso no podrá ser desposeído de su conocimiento en virtud de decisiones tomadas por órganos gubernativos.»

Pues bien, ante la falta de reglamentación legal, se cambian —así en la Sala 3.^a del TS— el número de Secciones, el número de Magistrados por Secciones y los asuntos atribuidos a cada una de ellas por simple acuerdo de la Sala de Gobierno, que apenas recibe publicidad.

De este modo «ocurre que los criterios para asignar asuntos a uno u otro órgano jurisdiccional —como lo es cada Sección—, no sólo no aparecen en un texto legal, sino que no son anteriores (sino posteriores) al caso ya atribuido y generador de un proceso pendiente. Y sucede, asimismo, como mucha frecuencia, que por decisión de un órgano gubernativo, se desposee a unos órganos jurisdiccionales del conocimiento ya atribuido a ellos, de una serie de casos o asuntos».

Y, por último, entre los peligros de la independencia, quizá podría incluirse la reciente y cada vez más extendida costumbre de nombrar para cargos de libre elección a Magistrados que se encuentran al final de su recortada —y recortada arbitrariamente— vida activa, en contraste con la situación anterior en que, salvo los casos de vocación política, el Magistrado que llegaba al TS sabían que gozaba de la garantía de la inamovilidad hasta su jubilación a una edad avanzada sin esperar nada de los Poderes públicos. Creo que, no sólo debe acabarse con aquella costumbre, sino que debe eliminarse del sistema de elección hasta la Presidencia de las Salas, que debería confiarse al Magistrado más antiguo de los que las integren.

Los peligros de la especialización

La LOPJ, continuando la línea que inició la LJ —y ampliándola al orden jurisdiccional social— establece la figura de Magistrado especialista de lo contencioso-administrativo (art. 312). Los que logren alcanzar esta categoría gozarán de prioridad para acceder a las plazas de Juzgado de lo contencioso-administrativo y para ellos se reservará: una o dos de las plazas vacantes de las Salas o Secciones de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia (según se compongan de menos de cinco o de cinco o más Magistrados) (art. 330) y dos de cada cuatro vacantes en la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo (art. 344).

Pese a esta reglamentación, las perspectivas distan mucho de ser prometedoras.

En primer lugar, porque las pruebas selectivas a que se refiere el artículo 312, LOPJ, en modo alguno ofrecen las garantías de la antigua oposición, que, pese a las feroces críticas de que ha sido objeto, permitía una selección más objetiva, imparcial y pon-

derada. La verdadera razón del abandono del sistema tradicional, en lugar de una modificación que corrigiera sus defectos, no es otra que su absoluta incompatibilidad con los hábitos de una juventud que huye de todo lo que suponga esfuerzo y disciplina en el trabajo y en lo demás.

En segundo lugar, porque, a pesar de la flexibilidad con que se interpretan las reglas de acceso a las pruebas y de las incuestionables facilidades y comodidades de los ejercicios en que se concretan, apenas concurren «aspirantes». Resultado, que no se cubren las plazas. «Por ello —dice Javier Delgado Barrio— el porvenir es sombrío: los Juzgados de lo contencioso-administrativo se cubrirán con Magistrados carentes de la especialización que deriva de la prueba.»

La especialización va a quedar limitada a los cursos de formación que organiza el Consejo General del Poder Judicial.

LIMITACIONES EN ORDEN A LO QUE PUEDE PRETENDERSE EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO

Pretensión y sentencia

El que acude en demanda de justicia a un Tribunal del orden contencioso-administrativo puede pretender el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios. Y, previa verificación de la conformidad de la pretensión con el Ordenamiento jurídico, en cumplimiento del requisito de la congruencia, la sentencia accederá a ello. La fórmula de la LJ (arts. 42 y 48) es lo suficientemente amplia para que, en principio, el Tribunal pueda prestar tutela judicial efectiva. Pues, interpretando la legitimación activa en el sentido expuesto, la fórmula de la ley en modo alguno limita la potestad del Tribunal a la anulación del acto —así lo ha puesto de relieve la evolución de la jurisprudencia—, como ha reconocido, pese a la dura crítica de la Ley, García de Enterría⁹. Y el órgano jurisdiccional puede sustituir el acto por el que proceda con arreglo a Derecho, con limitaciones muy concretas, y dictar sentencia de condena, que imponga a la Administración pública una determinada actuación o la realización de ciertas prestaciones.

No obstante, entre las deficiencias del sistema se ha constatado la falta de garantías ante la inactividad administrativa. Ya hace varios años, así lo denunció A. Nieto en un excelente trabajo publicado en el RAP y así lo reiteró veinticinco años después¹⁰.

⁹ *Hacia una nueva Justicia administrativa*, 2.ª ed., Madrid, 1992, pág. 62.

¹⁰ *La inactividad de la Administración y el recurso contencioso-administrativo*, RAP, núm. 37, pág. 75 y ss.; *La inactividad material de la Administración: veinticinco años después*, DA, núm. 208.

La protección jurisdiccional frente a la inactividad administrativa

En el mundo masificado y agobiante de hoy, que el administrado pueda vivir en condiciones mínimamente soportables depende en buena parte de actuaciones positivas de la Administración. Como gráficamente señalaba A. Nieto, nuestro recogimiento nocturno no sólo es posible porque la policía no invade nuestro hogar; nuestra paz y tranquilidad sería imposible sin el policía que vigila en la acera por nuestra seguridad, sin el servicio de electricidad que nos permite leer nuestros libros y sin la ordenanza de ruidos nocturnos que impide que nos molesten la radio y el apartado de refrigeración del vecino: «a la esencia de una buena Administración corresponde no solamente el que la policía no allane nuestra morada, sino también el que nos garantice el servicio de luz y la paz y el silencio nocturnos»¹¹.

Frente a la inactividad administrativa, la pretensión procesal será la demanda de una actuación material. Lo que se pretenderá es que la Administración realice aquella actividad que permita la satisfacción de nuestros derechos o intereses. Se pretenderá de la Administración una actuación en una de estas dos direcciones:

- Frente a terceros, a fin de que impida o haga cesar ruidos molestos, o la emanación de humos nocivos, o que cese la perturbación de un camino público.
- O que realice ciertas prestaciones al demandante, como la prestación de un servicio público o que se preste adecuadamente.

Dejando a salvo las pretensiones de aquellas prestaciones imposibles de realizar, ya que el fracaso del Estado del bienestar nada tiene que ver con el proceso administrativo, no puede negarse que el sistema del proceso administrativo no resulta en principio idóneo para reaccionar adecuadamente frente a la inactividad administrativa.

En primer lugar, está el obstáculo que supone el requisito del acto previo. Pues ello obligaría a formular ante la Administración la petición de que actuara, y, caso de no contestar, dejar transcurrir los plazos que la Ley prevé y cumplir los requisitos exigidos para que se produzca el acto presunto. Resultado: que en la inmensa mayoría de los casos, cuando se acudiera a la vía procesal sería tarde.

Pero, aunque se eliminara el requisito de la decisión previa y se admitiera la posibilidad de acudir directamente al órgano jurisdiccional, eliminando el tiempo necesario para que se presuma denegada formalmente la petición, por sumaria que fuera la tramitación y breve el tiempo en que se obtuviere sentencia, en la mayoría de los supuestos la tutela llegaría tarde.

Y, por último, en todo caso sería necesario —lo que antes ya se propuso con carácter general— que el Tribunal sustituyera en lo posible la actividad de la Administración. Más como serían contados los casos en que cupiera la sustitución, ha de llegarse a la conclusión de que el proceso administrativo, precisamente por su naturaleza

¹¹ A. NIETO: *La inactividad*, cit. pág. 76.

misma, no es el instrumento adecuado de garantía frente a la inactividad de la Administración, cuando es su actuación material el único medio de satisfacer los intereses del administrativo.

Sólo en limitados supuestos podría satisfacerlas, con dos condiciones:

1.º Que se admitiese incoar la vía procesal sin la exigencia del acto administrativo, en demanda de que se condenara a la Administración a realizar la actuación material.

2.º Que se instrumentaran medidas cautelares eficaces para que en el momento mismo de incoarse el proceso, el juez adoptase las necesarias para evitar los perjuicios derivantes de la inactividad.

LA LENTITUD DE LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS

La lentitud del proceso

La lentitud es un mal endémico del proceso, de todo proceso y, por tanto, del proceso administrativo. Ya hace muchos años que Sentis afirmaba que la lentitud de la Administración de Justicia es una enfermedad bastante general, de la que continuamente se habla con gran pesimismo, como si para ella fuera imposible encontrar remedio¹².

Pero si la lentitud de la Justicia no es un problema de hoy ni exclusivamente nuestro, lo cierto es que hoy ha alcanzado proporciones intolerables. Por solemnemente que se consagre en las Declaraciones de derechos y en los textos constitucionales el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas y por insistentemente que se reitere en los Tribunales —interiores e internacionales— a los que se confía su protección, el justiciable, en España y fuera de España, no llega a obtener sentencia sino después de varios años de actuaciones procesales. Los Tribunales, desbordados por la avalancha de demandas que se acumulan ante ellos, son incapaces de impartir justicia en plazos medianamente razonables.

La situación se agrava de año en año. A título de ejemplo y refiriéndonos a la Sala Tercera del TS, las cifras que figuran en la Memoria leída por el Presidente del TS al comenzar el año judicial 1991-92, son las siguientes:

Año 1990

Al comenzar el año, los asuntos pendientes de resolución eran	16.371
Asuntos ingresados dentro del año	14.492
Fueron resueltos durante el año	9.307
Por tanto, al terminar el año, quedaban pendientes de resolución	21.556

¹² SENTIS MELENDO: «La celeridad de los juicios», en *Revista de Derecho procesal*, Argentina, 1952, 2.ª parte, pág. 91.

Es decir, no sólo no había disminuido el número de asuntos pendientes al comenzar el año, sino que había aumentado en casi 5.000 asuntos. Ya que el número de los resueltos fue muy inferior al de los ingresados.

Año 1991 (Primer semestre)

Al comenzar el año, los asuntos pendientes eran, como se ha indicado	21.566
Asuntos ingresados durante el semestre	9.422
Asuntos resueltos en el semestre	5.224

Por tanto, al finalizar el primer semestre de 1991 los asuntos pendientes eran 25.204. En un solo semestre, había aumentado el número de asuntos pendientes de decisión en casi 5.000.

Si el enfermo que engrosa en las colas de espera de la Seguridad social puede esperar varios meses en recibir la prestación sanitaria adecuada, para el justiciable que pide la Justicia los meses se convertirán en años. Y así como la prestación sanitaria llega a veces cuando el paciente ha muerto, es casi seguro que la sentencia llegará cuando ha desaparecido el objeto litigioso, cuando ya no tiene sentido o cuando se han producido perjuicios muy superiores al contenido patrimonial del derecho que se pretendía satisfacer.

Y es que una justicia que tarda en tramitarse varios años es sólo una caricatura de la Justicia. En palabras del TC, «una justicia tardíamente concedida equivale a una falta de tutela jurisdiccional efectiva» (STC 26/1983, de 13 de abril).

Ante la gravedad del problema, es lógico que se trate de buscar soluciones urgentes. Como se ha intentado tantas veces en que la gravedad alcanzó límites alarmantes, para impedir la muerte del enfermo, acabando, después de pasajeros alivios, en nuevas recaídas, cada vez más graves.

Lógicamente, para poner los remedios, lo primero es delimitar las causas.

Las causas

Las causas de la lentitud de la Justicia administrativa pueden reducirse a una: el excesivo número de procesos que se incoan ante los Tribunales del orden contencioso-administrativo. La causa última de esta situación es el incremento de la litigiosidad. Aquí, una vez más, no nos resistimos a establecer el parangón con otros servicios, tan deficientemente prestados. Y lo mismo que se ha dicho—para justificar las deficiencias—que si el servicio de Correos está mal es porque los españoles escriben muchas cartas, el de telecomunicaciones peor porque cada día se demandan más teléfonos y el tráfico imposible porque se viaja demasiado en automóvil particular, podría decirse que la Justicia es lenta porque los españoles litigan mucho. Pero ¿por qué litigan tanto? Se ha atribuido el incremento de los procesos administrativos *a una mayor conciencia*

ciudadana de los derechos, a la extensión del intervencionismo, a que la actuación de la Administración pública es cada día más arbitraria, a una mayor confianza en la Justicia y a su utilización abusiva.

Mas, como se ha afirmado con acierto, *«los procesos administrativos no han aumentado porque el ciudadano tenga una mayor confianza en la Administración de Justicia, como se nos ha dicho con alguna frecuencia, sino porque no le queda más remedio ante el tratamiento que recibe por parte de la Administración. Y eso quien lo sabemos bien somos los abogados, que percibimos las preocupaciones y a veces las tragedias de aquella persona que con toda la razón, ve como se desgastan sus esfuerzos, de todo orden, sin frutos ni horizontes, de forma que, a pesar del rechazo que le produce el proceso, acude a él como única vía, pero con escasa esperanza»*¹³.

Y, por último, resulta sorprendente que apenas se insiste en una de las causas que siempre pesa en la Justicia administrativa: el desigual trato de que es objeto una de las partes, la Administración pública, sobre todo cuando es el Estado.

Los remedios

Si la lentitud de la Justicia obedece a la falta de ecuación entre el número de procesos y el de Tribunales para atenderlos adecuadamente, parece que el remedio no puede ser más sencillo: restablecer el equilibrio. Lo que será posible reduciendo el número de procesos, aumentando el de los Tribunales o con ambos remedios a la vez. Pero la solución no es tan simple como parece, pues es necesario tener en cuenta muy distintos factores.

a) La reducción del número de procesos

Es indudable que si una de las causas del aumento de la litigiosidad radica en la extensión del intervencionismo administrativo, la reducción de la esfera de actuación de las Administraciones públicas contribuiría decisivamente a la reducción de los litigios. Como contribuiría que los administradores tuvieran conciencia de que han de servir con objetividad los intereses generales, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, según les impone el artículo 103.1 de la Constitución.

Resulta muy difícil poner remedio a tales causas extraprocesales a través de la regulación del proceso administrativo. Pero siempre es posible adoptar algunas medidas cuya eficacia variará enormemente según la naturaleza de los efectos que se trate de superar.

¹³ GÓMEZ DE LIAÑO: *Notas sobre la reforma del proceso contencioso-administrativo, en Crisis de la Justicia y reformas procesales* (I Congreso de Derecho procesal de Castilla y León), Ministerio de Justicia, 1988, pág. 437.

a') El número realmente de procesos que se incoan como consecuencia de no haberse resuelto inmediatamente y a tiempo las peticiones de los administrados, o como reacción frente a resoluciones manifiestamente contrarias al Ordenamiento jurídico, difícilmente podrá reducirse con una ponderada utilización de la condena en costas a la Administración demandada; pero sí podría revestir cierta eficacia la posibilidad de correcciones disciplinarias al funcionario responsable —si realmente el hecho le era imputable— y, en su caso, la responsabilidad patrimonial de los titulares de los órganos competentes, habilitándose procedimientos expedidos para hacerlas efectivas. Si no es justo que los gastos y perjuicios derivados de un proceso motivado por actos que infringen flagrantemente el Derecho sean soportados por el demandante, tampoco lo es que sean soportados por los demás ciudadanos a través del impuesto. Pero en este capítulo hay que acabar reconociendo que, en último término, todo depende de la moralización de la vida pública.

b') El *abuso del proceso* o su utilización, para fines distintos de los propios de la tutela judicial efectiva no es frecuente en este orden jurisdiccional, entre otras razones, por uno de los defectos que, precisamente, se atribuyen a la ordenación actual —la limitada eficacia del sistema de medidas cautelares. Sólo en casos de obstinación u obcecación del administrado —paralelos a los de los administradores— se incoan procesos temerarios. Y para estos supuestos no existe otro remedio procesal que el de la condena en costas.

Pero si el abuso de la institución no es frecuente a la hora de iniciarse los procesos, si lo es a la de recurrir contra las sentencias. Una vez que se ha iniciado la vía procesal, resulta muy difícil disuadir al justiciable de agotar todos los recursos admisibles en defensa de sus pretensiones, sobre todo cuando el recurso se interpone en ambos efectos, impidiendo la ejecución de una sentencia estimatoria del «recurso contencioso-administrativo» que, por esta razón, se traduciría en la modificación de la realidad jurídico-material que el recurso impedirá.

Es un hecho incuestionable que la situación en que se encuentra la Sala 3.^a del TS obedece fundamentalmente al abuso del recurso de apelación. De los 14.492 asuntos que habían ingresado en la Sala durante 1990 11.937 eran recursos de apelación. Y, refiriéndonos al primer semestre de 1991, de los 9.422 asuntos que habían ingresado, 7.928 eran apelaciones.

La automática imposición de costas mínimamente conduciría a reducir el número de recursos. Tiene sin duda influencia, como la realidad demuestra respecto del recurso de revisión, ya que la pérdida del depósito preceptivo y la condena en costas constituye, a veces, el argumento que decide a la no interposición. Aunque, sin duda, lo que por lo general resulta decisivo es dar a conocer al cliente la rigidez y formalistas criterios del Tribunal en orden a la admisibilidad y posible estimación de los recursos. De aquí que la reforma introducida por la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Procesal se haya orientado, sin despreciar la norma sobre exigencia de depósito y condena en costas al recurrente en el supuesto de sentencia desestimatoria, a eliminar el recurso de apelación como medio para llegar al TS, sustituyendo el recurso por el

de casación, tal y como preveía la LOPJ y estableciendo que no impedirá la ejecución de la resolución recurrida.

Nada tiene de extraño, que al inaugurarse el año judicial, el Presidente del TS, en su discurso, calificara de máxima urgencia la introducción del recurso de casación en el orden contencioso-administrativo, ya que el mantenimiento en este orden del TS como Tribunal de apelación es la causa del más que considerable número de asuntos pendientes de resolución ante su Sala 3.¹⁴

He de reconocer que, al oír este argumento, y confiarse en el establecimiento de la casación, en lugar de la apelación, como recurso ante el TS, con un trámite de admisión, enseguida pensé en aquella vieja casación formalista, en los hábitos tradicionales de nuestros Tribunales contencioso-administrativos anteriores a la LJ y en el no menos formalista criterio para decidir los trámites previos de admisión del recurso.

La Ley de Medidas Urgentes de Reforma Procesal, al eliminar el recurso de apelación y establecer en su lugar una casación regulada con criterios rígidamente formalistas, reducirá drásticamente el número de recursos que llegarán a la Sala 3.^a del TS. Pero, a costa de una considerable merma de garantías, tendentes a disuadir al justiciable de todo intento de recurso. Por lo que, con el nuevo sistema de recursos, la decisión definitiva de los litigios administrativos va a quedar en manos de unos Tribunales inferiores en los que el nivel de preparación de los Magistrados es cada día menor.

b) *Aumento de los órganos jurisdiccionales*

Por mucho que se reduzca la litigiosidad, dadas algunas de las causas concurrentes, parece difícil que sea suficiente para que los órganos jurisdiccionales existentes puedan decidir los procesos que se promuevan en un plazo razonable, sin dilación indebida. Esta es la razón de que la LPLANTA prevea un incremento importante del número de Tribunales y Juzgados, que en modo alguno será suficiente para lograrse la finalidad pretendida, de mantenerse al crecimiento progresivo de los asuntos que se tramitan; pero estimamos que tampoco lo sería aunque éste se redujera considerablemente. Porque la reducción afectaría básicamente —como se ha señalado— a los recursos ante el TS; pero apenas afectaría a los procesos que se incoan de nuevo. Y no olvidemos que si existe demora en la decisión de asuntos de que conoce el Supremo, no es menor la que sufren los que se tramitan ante los órganos inferiores.

Bien está, pues, la ampliación del aparato judicial, acompañada del consiguiente incremento del personal al servicio de cada órgano y de los medios materiales con que se les dote. Pero seamos conscientes de sus limitaciones.

¹⁴ *Libertad y condicionamientos en la realización judicial del Derecho (aportación a la teoría de la seguridad jurídica)*, Madrid, 1991, pág. 27 y ss.

Con el gravísimo problema de aumento de los jueces y magistrados que la ampliación conlleva. Porque los jueces no se improvisan. Y menos los jueces especializados. Por lo que se acabaría agravando el problema que ya vimos al referirnos al personal de los órganos de este orden jurisdiccional.

LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS

El viejo tema de la efectividad de las sentencias

La hora de la verdad de la Justicia administrativa, el momento de verificar si un Estado es de Derecho, es aquel en que el Estado uno —legislador, juez y administrador— ha de hacerse justicia a sí mismo en el trance de hacer efectivo lo mandado en una sentencia estimatoria de una pretensión frente a él formulada.

Desde que se deduce una pretensión procesal ante un órgano jurisdiccional —si realmente merece este calificativo— en demanda de Justicia frente a la actuación de un órgano del Estado, existe un desdoblamiento de ese ente único que es el Estado: por un lado, será parte procesal; por otro, el sujeto imparcial que ha de decidir el litigio. Si cuando la actuación que da lugar al proceso es de una entidad pública distinta del Estado —sea una Comunidad Autónoma, o una entidad local o cualquier otra persona jurídico-pública— la distinta personalidad puede explicar mejor la independencia entre el juzgador y las partes, cuando la actuación es de un órgano del Estado, todo radica en el grado de independencia del órgano al que se confía la función de juzgar, de las garantías con que se le rodea para hacer efectiva su independencia e imparcialidad.

Y a la hora de hacer efectiva una sentencia condenatoria del Estado, asimismo aparece la doble faceta con que aparece en escena: por un lado, es la parte procesal obligada —como cualquier otra parte procesal— a cumplir lo mandado en el fallo; por otro, si el órgano al que corresponde el cumplimiento no lo hace voluntariamente, aparecerá como titular de la potestad coactiva para el empleo de la fuerza, si así lo exigiera vencer la resistencia de los sujetos obligados. Por ejemplo, si la sentencia condenase a entregar alguna cosa, a tenor del artículo 926, Lec, el procedimiento de ejecución no puede ser más simple: poner al que ganó el pleito en posesión de la cosa, practicándose a éste fin las diligencias que solicite el interesado. Pues bien, si los agentes de la Administración que están en posesión de la cosa ponen resistencia, al órgano judicial —que es el Estado— no le queda otra alternativa que requerir el auxilio de la fuerza pública —que también es el Estado— para que prevalezca lo mandado en el fallo sobre la resistencia del órgano de la Administración —que asimismo es el Estado—.

Este esquema explica que, tradicionalmente, el tema de la ejecución de las sentencias —administrativas o no— condenatorias del Estado, haya sido siempre uno de los más complejos del Estado de Derecho y, por supuesto, de la Justicia adminis-

trativa. Tan erizado de dificultades que en más de una ocasión y en países muy distintos, se haya llegado a la desoladora conclusión de que la verdadera garantía de la ejecución de las sentencias está, no en remedios legales, sino en la moralidad de políticos y funcionarios. Lo que supone reconocer, como he venido afirmando desde los primeros trabajos que, hace ya más de cuarenta años, dediqué al tema, que las sentencias condenatorias de la Administración se cumplen cuando quiere y como quiere el político de turno.

Hoy sigue siendo uno de los grandes problemas de la Justicia administrativa. La situación actual de la ejecución de las sentencias siempre aparece en lugar prevalente entre las razones que se alegan para urgir una reforma de la regulación del proceso administrativo. Hasta el Consejo General del Poder Judicial se ha hecho eco de ello en el informe emitido con ocasión del proyecto de Ley de medidas urgentes de reforma de las leyes procesales. Y, por lo general, las críticas coinciden en denunciar como causas determinantes de aquella situación las siguientes:

- La atribución de la competencia para ejecutar la sentencia a la propia Administración.
- La posibilidad de suspender o inexecutar las sentencias.
- Y la prohibición de despachar mandamientos de ejecución y providencias de embargo contra bienes de la Hacienda pública.

Veámos en que medida es posible la reforma de la Ordenación vigente.

La atribución de la competencia para ejecutar las sentencias a la propia Administración

Ciertamente, el artículo 103, LJ, dice que «la ejecución de las sentencias corresponderá al órgano que hubiere dictado el acto o la disposición objeto del recurso».

Pero hace ya muchos años que la atribución de la ejecución de las sentencias a los Tribunales del orden contencioso-administrativo, impuso una interpretación del artículo 103 de la LJ, en el sentido de que la ejecución a que el mismo se refiere es la ejecución voluntaria, el cumplimiento del fallo; pero si la sentencia no se cumpliera voluntariamente, el Tribunal siempre puede acudir a la *Lec supletoria* para seguir en cada caso el proceso de ejecución que estime idóneo.

Fue la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967 la que marcó en la evolución del contencioso-administrativo el hito que supuso la atribución a los Tribunales de la ejecución de las sentencias dictadas en los procesos administrativos. Y, por cierto, en términos más expresivos que el artículo 117.3 de la Constitución de 1978 y el 2 de la LOPJ. Pues éstos se refieren genéricamente a que «el ejercicio de la potestad jurisdiccional *en todo tipo de procesos* juzgando y *haciendo ejecutar lo juzgado* corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales». Mientras que el artículo 31 de aquélla disponía que «la función jurisdiccional, juzgando y *haciendo ejecutar lo juzgado*, en

los procesos civiles, penales, *contencioso-administrativos*, laborales y decisiones que establezcan las leyes, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales.

La doctrina se preocupó de destacar la repercusión de aquella Ley en la regulación del proceso administrativo.

Lamentablemente, los jueces no obtuvieron de tan trascendental innovación legislativa las consecuencias que de ella se derivaban para llegar a la plenitud jurisdiccional en el control de las Administraciones públicas.

Aún hoy, después de la Constitución de 1978 y de la LOPJ de 1985, siguen actuando como si todavía siguiesen limitadas sus potestades frente a la Administración a la hora de hacer ejecutar lo juzgado. No es que la jurisprudencia no vaya por delante de la legislación en la tarea de consolidar las garantías del ciudadano, es que, en ocasiones, ni siquiera aprovecha las innovaciones legislativas cuando éstas son demasiado audaces. La prudencia de los jueces ha constituido siempre una remora en la evolución del sistema procesal administrativo.

La suspensión e inejecución de sentencias

Otra de las quiebras del sistema de ejecución de sentencias ha sido la posibilidad de que las sentencias desfavorables a la Administración no lleguen a llevarse a efecto, bien temporalmente o definitivamente, por así acordarlo al Ejecutivo. Las leyes de lo contencioso-administrativo han venido reconociendo al Consejo de Ministros la facultad de acordar la suspensión del cumplimiento total o parcial o la inejecución de la sentencia. La Ley de lo contencioso-administrativo de 13 de septiembre de 1888 en los términos más amplios —por razones de interés público—, la Ley de 1894 por las causas tasadas que han pasado al texto vigente, tal y como figuraban en aquella ley, después de varias vicisitudes.

Ciertamente, que firme una sentencia e investida de la autoridad de cosa juzgada, pueda un órgano político o administrativo impedir que se produzcan sus efectos normales, no parece muy congruente con los principios que informan el Estado de Derecho, aunque se indemnice plenamente al que obtuvo la sentencia favorable.

Pues bien, pese a las críticas, el legislador post-constitucional ha sido menos respetuoso con los principios que el legislador anterior a la Constitución de 1978. Y el Tribunal encargado de velar por la pureza constitucional no considera que el sistema de la LJ pugne con los principios constitucionales.

El legislador post-constitucional ha venido a restablecer el unánimemente censurado sistema de la vieja Ley de lo contencioso-administrativo de 1888. Pues la LOPJ, en su artículo 18.2, faculta al Consejo de Ministros sin limitación temporal ni enumeración de causas legitimadoras para sustituir cualquier condena por la correspondiente indemnización: «por causa de utilidad pública o interés social, declarado por el Gobierno, podrán expropiarse los derechos reconocidos frente a la Administración pública en una sentencia firme, antes de su ejecución».

Esto no es Estado de Derecho. Aunque lo diga el artículo 1.º de la Constitución. Por mucho menos, la doctrina se rasgó las vestiduras cuando las causas de inejecución fueron ampliadas por Decreto-Ley de 14 de octubre de 1926. Aunque, siendo realistas, si un Consejo de Ministros se empeña en no ejecutar una sentencia, quizá sea mejor el resarcimiento económico que la realización del mandato judicial. Al menos si la indemnización es plena, se fija en un procedimiento rápido y no se demora excesivamente el pago. Porque, de este modo, por lo menos, se habrá logrado el equivalente económico.

La prohibición de despachar mandamientos de ejecución y providencias de embargo contra bienes de la Hacienda pública

Quizá —y sin quizá—, el obstáculo más grave de la eficacia de las sentencias administrativas —y, por tanto, a la plenitud de la Justicia administrativa— sea el tradicional privilegio de las Administraciones públicas de inembargabilidad de los caudales públicos, que todavía se mantiene, tanto respecto de la Administración del Estado (art. 44, LGP; art. 18; Ley Patrimonio del Estado), la Administración local [art. 4.1.h), LBRL] y la Autónoma (así la generalidad de los Estatutos de Autonomía), además de las Entidades Estatales autónomas (art. 13, Ley de Entidad Estatales Autónomas). La sentencia que condene a una Administración pública al pago se ejecutará «en la forma y con los límites del respectivo presupuesto» (art. 44, LGP).

El TC ha subrayado la tensión que existe entre el principio «de seguridad jurídica, que obliga al cumplimiento de las sentencias y el de legalidad presupuestaria, que supedita dicho cumplimiento a la existencia de una partida presupuestaria asignada a ese fin» y la necesidad de su armonización, armonización que «cualquiera que sea la forma en que se realice, no puede dar lugar a que el principio de legalidad presupuestaria deje de hecho sin contenido derecho que la Constitución reconoce y garantiza» (STC 32/1982, de 7 de junio).

Que la situación tiene algo de paradójico lo pone de manifiesto el hecho de que el TC reconozca de forma repetida que el derecho a la tutela judicial efectiva incluye el derecho a la ejecución y al mismo tiempo mantenga la validez del sistema actual. Y mantener el sistema actual supone, sencillamente, que «el particular va a quedar merced de la Administración y colmará su deseo cuando ésta lo tenga a bien o se arruinará incluso sin cobrar»¹⁵.

La gravedad de estos límites a la plenitud jurisdiccional es evidente. Pues, aunque se interprete la normativa actual en el sentido de que el órgano jurisdiccional tiene potestad plena para proceder a la ejecución forzosa aplicando supletoriamente las normas de la Lec, el límite de la inembargabilidad supone la inejecución de la mayoría

¹⁵ Así, GARCÍA DE ENTERRÍA: *Hacia una nueva Justicia administrativa*, cit. pág. 119.

de las sentencias; y no sólo de las que condenan al pago de una cantidad líquida, ya que, aplicando las normas de la Lec sobre el proceso de ejecución, buena parte de los daños acaban asimismo en una condena al pago de una indemnización.

De aquí la imperiosa necesidad de la armonización de los principios, tal y como destacaba el TC.

Una medida que se ha intentado introducir en el Ordenamiento jurídico ha sido la de exigir la consignación de una partida presupuestaria suficientemente amplia (cifrada en un porcentaje del presupuesto, que se fijará en atención a las deudas pendientes y razonablemente previsibles) a disposición de los Tribunales. Así se intentó al elaborar el anteproyecto de la Ley de Expropiación forzosa de 1954 —pues era el capítulo de la expropiación uno de los que ofrecía mayor número de sentencias de condena sin ejercitar—, al elaborarse el anteproyecto de la LJ y, aún forzando el ámbito propio de la Ley, el de la LPA. No se consiguió que llegase, no ya a obtener sanción legislativa, sino ni siquiera a que figurase en los proyectos que el Gobierno remitió a las Cortes. En los anteproyectos de reforma de la LJ, o de nueva regulación del contencioso-administrativo, redactados hasta la fecha tampoco se ha incluido. Únicamente figura en un Anteproyecto de Ley reguladora del proceso contencioso-administrativo, aunque con importantes limitaciones en razón al «posible trastorno grave» a la Hacienda¹⁶. Si algún día llegara a ser ley, su eficacia dependerá del realismo a la hora de fijar la partida presupuestaria.

Más radical es la posición que ha mantenido García de Enterría¹⁷. Partiendo de que la Constitución únicamente se refiere a la inembargabilidad de los bienes de dominio público (art. 132.1) y de la excepción al principio que la legislación ha consagrado en las relaciones entre entes públicos e incluso empresas públicas, se estima que carece de razón de ser mantener el privilegio cuando es un particular el que obtuvo una sentencia favorable. A tal efecto, el procedimiento de ejecución será el siguiente: mandamiento judicial de pago contra la cuenta del Tesor público del Banco de España. Pues esta cuenta es siempre ejecutable, haya o no crédito presupuestario, ya que no sólo ejerce los servicios financieros de la Tesorería del Estado, sino que debe atender a las necesidades del Tesoro público derivadas de las diferencias de vencimiento de sus pagos e ingresos (arts. 109 y 112, LGP). La firmeza de la sentencia produce el vencimiento del pago, lo que es el supuesto mismo de un impago que pretende apoyarse en insuficiencia de créditos presupuestarios. En el caso de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, el Estado (en su lugar, el Banco de España), debe pagarlas y luego compensar, retener o deducir lo pagado sobre los créditos o transferencias para esa Administración.

¹⁶ Y FONT Y LLOVET: *La ejecución de las sentencias contencioso-administrativas*, Madrid, 1985, pág. 37 y ss.; y 131 y ss.

¹⁷ En *Sobre el principio de inembargabilidad, sus derogaciones y sus límites constituidos y sobre la ejecución de sentencias condenatorias de la Administración*, REDA, núm. 52, pág. 495 y ss., incluido en *Hacia una nueva Justicia administrativa*, 2.ª ed., Madrid, 1992.

No es justo, ciertamente, que la falta de dotación presupuestaria recaiga sobre las espaldas del acreedor impugnado. Lo lógico es que, a falta de dotación, la Administración busque el crédito allí donde la Ley dice: al Banco de España.

Pero, en tanto no se consagre expresamente tal procedimiento de ejecución en una norma con rango de Ley o el TC se pronuncie acerca de su eficacia frente a un mandato judicial de pago contra la cuenta del Tesoro público del Banco de España —afirma Gabaldón— «se alzaría toda la meticulosidad reglamentaria de la Administración financiera y el propio Banco de España, quizá no muy dispuestos a darle cumplimiento». Yo me permitiría sustituir el «*quizá*» por «*nada*» dispuestos a darle cumplimiento¹⁸. Y en modo alguno parece congruente con las corrientes legislativas sobre funciones de los Bancos Centrales.

La resistencia al cumplimiento de las sentencias contrarias a los criterios gubernamentales

Los que ostentan al Poder, abstracción hecha de su filiación política, se han resistido siempre a cumplir las sentencias que, al no coincidir con su peculiar forma de pensar, consideraban contrarias a los «sagrados» interés públicos. Y, por lo general, se han salido con la suya. Aunque las leyes penales tipifiquen tal conducta como delito y la legislación procesal administrativa establezca imperativamente —como establece el artículo 110.3 de la LJ vigente— que, cuando transcurriere el plazo de seis meses sin que se hubiera ejecutado la sentencia se «deducirá el tanto de culpa que correspondiere por delito de desobediencia, para su remisión al Tribunal competente». Norma ésta que se encontraba en la ley anterior y que fue calificada de «una de las bromas de la fantasía nacional»¹⁹.

Pero, no contentos los políticos con que aquella norma haya permanecido inédita —salvo respecto de algún infeliz rector de entidad local—, tratan de minimizar las consecuencias de las posibles infracciones y, en el reciente Anteproyecto de Código penal, que se pretende que, una vez obtenida la sanción legislativa, llegue a ser nada menos que el «Código Penal de la Democracia», quede reducida a una simbólica multa y suspensión la pena prevista para las autoridades y funcionarios que se nieguen abiertamente a obedecer sentencias judiciales, como ha destacado la Asociación Profesional de Magistrados en el informe emitido sobre el Anteproyecto.

¹⁸ La ejecución de sentencias contencioso-administrativas, *Poder Judicial*, núm. XV, pág. 45.

¹⁹ Lucas MALLADA, en un libro publicado en 1890, titulado *Los males de la Patria*, del que Alianza Editorial hizo una nueva edición en 1969. Cfr. pág. 156 de esta última edición. Me remito a mis *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Madrid, 1978, pág. 1258.

