

ARTÍCULOS

LA EJECUCIÓN DINERARIA DE SENTENCIAS FIRMES FRENTE A ENTES PÚBLICOS EN LA JURISDICCIÓN SOCIAL

Jaume González Calvet¹

SUMARIO

Introducción. I – Antecedentes legislativos de la ejecución judicial frente a la Administración pública. II – Prerrogativas de los entes públicos frente a la ejecución judicial: a) Plazo de espera; b) Principio de legalidad presupuestaria; c) Principio de inembargabilidad; y d) Intereses procesales más favorables. III– La tramitación procesal de la ejecución definitiva contra la Administración pública: a) Solicitud y despacho de la ejecución y b) Tramitación del incidente ejecutivo ex art. 287.4 LRJS; IV – Medidas ejecutivas frente a entes públicos: a) Requerimientos al ente público ejecutado e identificación y apercibimientos a autoridades y funcionarios responsables del cumplimiento de la ejecutoria; b) Tipo incrementado de los intereses procesales; c) Apremios pecuniarios y multas coercitivas; d) Embargo de bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público. Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

Al abordarse la cuestión del cumplimiento de las sentencias de condena por parte de las Administraciones públicas se constata entre los profesionales del derecho un gran escepticismo, existiendo una sensación bastante generalizada de que los entes públicos cumplen las condenas judiciales cuándo y cómo quieren. Y aunque se sabe que más tarde que pronto la Administración da cumplimiento a las obligaciones dimanantes de las sentencias, ello se produce sin respetarse los plazos legales y en las condiciones elegidas por los mismos entes públicos condenados. Igualmente, existe la creencia generalizada –absolutamente errónea– de que la Administración pública objeto de ejecución está exenta del pago de los intereses procesales devengados y de las costas del proceso ejecutivo, resultando habitual en la jurisdicción social la renuncia al cobro de intereses y costas tras la percepción del importe correspondiente al principal.

Este sentimiento muy extendido de impotencia frente a las Administraciones públicas se justifica en la falsa premisa de que el ordenamiento jurídico no ofrece al demandante que ha obtenido un pronunciamiento judicial favorable frente a un ente público ninguna

¹ Magistrado del Juzgado de lo Social 30, especial de ejecuciones, de Barcelona, Doctor en Derecho y profesor asociado de la Universitat Autònoma de Barcelona.

herramienta procesal efectiva para materializar el derecho reconocido en los términos judicialmente establecidos. Y nada más lejos de la verdad. Ciertamente, en el ámbito de la jurisdicción social el art. 287 LRJS pone a disposición del ejecutante y del órgano judicial ejecutor potentes herramientas jurídicas, que son sobradamente efectivas para hacer cumplir a las Administraciones públicas lo ordenado por las resoluciones judiciales en los plazos y en las condiciones establecidas, fijándose igualmente en diversos preceptos legales la obligación de estas Administraciones apremiadas a pagar intereses procesales y costas si las condenas pecuniarias se han hecho efectivas incurriendo en mora.

Aunque el art. 287 LRJS es heredero del art. 285 LPL, hay que subrayar que el nuevo precepto, que entró en vigor a finales de 2011, dota tanto a la parte ejecutante como al órgano ejecutor de potentes instrumentos jurídicos para disuadir al ente público ejecutado de que cumpla la sentencia dentro de los plazos legales establecidos y, en el caso de no hacerlo, a que dé cumplimiento de la condena en el período más breve posible, debiendo abonar en estos casos tanto los intereses procesales devengados como las costas causadas en el procedimiento ejecutivo.

I – ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA EJECUCIÓN JUDICIAL FRENTE A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El procedimiento para hacer cumplir las resoluciones judiciales de condena de la Administración pública ha comportado bastantes dificultades desde los inicios del Estado liberal.² En el ámbito europeo se perfilaron históricamente dos grandes modelos de ejecución de sentencias condenatorias de la Administración, el francés o “administrativista”, de autotutela y consistente en que el propio ente público condenado es el que decide cómo y cuándo da cumplimiento a la sentencia, y el anglosajón o “judicialista”, que se caracteriza en que es el propio órgano jurisdiccional el que ordena la ejecución de su resolución.³ La Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 -LJCA- se decantó abiertamente por el sistema administrativista de autotutela, aunque sometido a la vigilancia de los jueces y tribunales, estableciéndose una serie de “privilegios” para la Administración. Lo característico de dicho sistema era que la ejecución de las sentencias no estaba confiada a los propios tribunales que las dictaban, como ocurre con las demás jurisdicciones, sino a los órganos de la misma Administración,⁴ de este modo se atribuía la autoejecución al órgano que dictó el acto o disposición impugnados (art. 103 LJCA). Igualmente, la Administración poseía la facultad de suspender la ejecución de las sentencias (art. 105.1, b) LJCA) y el privilegio de no ejecutarlas (art. 105.1, c) LJCA). Estas prerrogativas venían complementadas por otras de carácter histórico como la “inembargabilidad de los caudales y bienes públicos”, recogida en el art. 44 de la Ley General presupuestaria de 1977,⁵ así como el principio de legalidad presupuestaria, consistente en que en el sector público no puede

² GONZÁLEZ CALVET, J.: “La ejecución provisional de sentencias frente a entes públicos en el proceso social”. *Revista de Derecho Social*, nº 66, Albacete, abril-junio de 2014. Págs. 84 y ss.

³ AGUSTÍ JULIÀ, J.: “Ejecución de sentencias frente a las Administraciones Públicas”. *Revista de Derecho Social*, nº 1, Albacete, 1998. Pág. 55.

⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R.: *Curso de derecho administrativo II*. 2ª edición. Ed. Civitas, Madrid, 1986. Págs. 563-564.

⁵ AGUSTÍ JULIÀ, J.: “Ejecución de sentencias frente a las Administraciones Públicas”. Op. cit. Págs. 55-56.

exigirse ni realizarse ningún pago o abono que no cuente con la correspondiente partida presupuestaria, de modo que la condena dineraria sólo puede cumplirse si existe previsión presupuestaria con anterioridad a la sentencia o si se introduce posteriormente con técnicas contablemente admisibles como los créditos extraordinarios o suplementos de créditos.⁶

Estos principios rectores de la ejecución en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa se proyectaron también en las primeras normas establecidas en la ejecución laboral. En el Texto Articulado de la LPL de 1990 apareció por primera vez un precepto específico—art. 285- que regulaba, al margen de las prestaciones de Seguridad Social, la ejecución de sentencias firmes frente a entes públicos. La crítica doctrinal del nuevo precepto, que defraudó las expectativas iniciales que derivaban de la Constitución de 1978, fue bastante severa. Para RÍOS SALMERÓN⁷ este texto de 1990 no pasaba de ser “un intento de amigable composición, que se pone en manos del juez social”. No obstante, hay que reconocer que la introducción de esta disposición en el proceso laboral era necesaria si se tiene en cuenta que en aquellos años el número de litigios contra la Administración pública en esta jurisdicción aumentaba notablemente, fuera por su condición de empleadora, o como responsable de los denominados “salarios de tramitación a cargo del Estado”, o por la responsabilidad directa o subsidiaria de indemnizaciones por extinciones de contrato y salarios debidos a cargo del FOGASA o, finalmente, por tratarse de prestaciones del sistema público de Seguridad Social.

La entrada en vigor de la nueva Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa –LRJCA-, supuso un paso importante de cara a limitar los privilegios de la Administración, especialmente en el ámbito de la ejecución de sentencias.⁸ En su art. 103 se proclamaba el principio constitucional de que la potestad para ejecutar las sentencias y demás resoluciones judiciales corresponde exclusivamente a los juzgados y tribunales de este orden que hubieran conocido del asunto en primera o única instancia. El apartado 4 del mismo precepto sanciona con la nulidad de pleno derecho los actos y disposiciones de la Administración contrarios a los pronunciamientos de las sentencias que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento. El art. 104 LRJCA reduce a la condición de mero agente material de la ejecución al órgano administrativo autor del acto revocado por la sentencia⁹. En el mismo precepto se establece un plazo de espera de dos meses desde la notificación de la sentencia a la Administración para poder instar la ejecución forzosa. Además, la misma norma prevé que en sentencia pueda fijarse un plazo inferior para su cumplimiento atendiendo a razones de eficacia o grave perjuicio. El art. 105 LRJCA establece como regla general que no podrá suspenderse el cumplimiento ni declararse la inexecución total o parcial del fallo. No obstante, en el apartado 2 del mismo precepto se prevé la posibilidad de que el órgano judicial –no la Administración- pueda acordar, atendiendo a causas de imposibilidad material o legal de ejecutar una sentencia, la

⁶ DE LA VILLA GIL, E.: “Ejecución de sentencias de despido, frente a entes públicos y en materia de Seguridad Social”, publicado en la obra colectiva *La ejecución laboral*. Manuales de formación continua nº 23. Ed. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2005. Pág. 182.

⁷ RÍOS SALMERÓN, B.: *La nueva Ley de Procedimiento Laboral*. Tomo XIII, 2ª edición, obra colectiva dirigida por E. Borrajo Dacruz. Ed. EDERSA, Madrid, 1990. Pág. 1618.

⁸ ROJAS RIVERO, G.: *El proceso de ejecución laboral*. Ed. Lex Nova, Valladolid, 2001. Pág. 312.

⁹ HUELÍN MARTÍNEZ DE VELASCO, J.: *Influencia de la Ley de enjuiciamiento civil en el orden contencioso-administrativo y social*. AA.VV. Manuales de Formación Continua 7. Ed. CGPJ, Madrid, 2001. Pág. 270.

adopción de medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria. El art. 106 LRJCA acomoda la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas al principio de legalidad presupuestaria, que había sido hasta entonces el obstáculo formal para ejecutar las condenas judiciales de pago.¹⁰

A pesar de los progresos evidentes a partir de la entrada en vigor de la LRJCA en 1998, subsistían prerrogativas para la Administración pública y los instrumentos de apremio del órgano jurisdiccional no acababan de ser suficientemente efectivos. De esta forma, se mantuvieron vigentes el principio de inembargabilidad, el plazo de espera, la regulación especial de intereses, etc. Estos privilegios de la Administración se mantuvieron también en la jurisdicción social.¹¹ Tal vez por ello, tras años de vigencia del art. 285 LPL, cualificados representantes de la doctrina iuslaboralista ya reclamaban la necesidad de emprender reformas normativas ante las demoras excesivas e injustificadas en el cumplimiento de las sentencias firmes por parte de la Administración pública, planteando propuestas concretas para la mejora del texto legal,¹² algunas de las cuales fueron incorporadas finalmente a la LRJS.

II – PRERROGATIVAS DE LOS ENTES PÚBLICOS FRENTE A LA EJECUCIÓN JUDICIAL

Aunque la normativa vigente acabó con determinados privilegios exorbitantes de la Administración pública (autoejecución de las sentencias, suspensión de la ejecución judicial, etc.), ya se ha anticipado que, dadas las características jurídicas de la Administración pública, subsisten en el vigente ordenamiento jurídico un elenco de prerrogativas, de entre las que se han de destacar las siguientes: a) Plazo de espera o de cumplimiento voluntario; b) Principio de legalidad presupuestaria; c) Principio de inembargabilidad; y d) Regulación más favorable de los intereses procesales.

A pesar del mantenimiento de estas prerrogativas, conviene advertir de una cuestión de trascendental importancia: tales privilegios han quedado sustancialmente recortados por la acción del propio legislador como de la jurisprudencia constitucional, de tal forma que su alcance y contenido jurídicos –como se verá seguidamente- ya tienen poco que ver con las épocas precedentes.

a) Plazo de espera

En la jurisdicción contencioso-administrativa se establecen cuatro plazos de espera para poder instar la ejecución de sentencia. Por una parte, el art. 104.2 LRJCA dispone que transcurridos dos meses a partir de la comunicación de la sentencia las partes y personas afectadas podrán instar su ejecución forzosa. En segundo lugar, el mismo art. 104.2 prevé que en los supuestos en que la condena consista en la emisión de un acto

¹⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo II, 11ª edición. Ed. Civitas, Madrid, 2008. Pág. 678.

¹¹ GONZÁLEZ CALVET, J.: “La ejecución provisional de sentencias frente a entes públicos en el proceso social”. *Op. cit.* Pág. 86.

¹² SALINAS MOLINA, F.: *Ley de Procedimiento Laboral. Comentada y con jurisprudencia*. AA.VV. dirigida por DE LA VILLA GIL. Ed. La Ley, Madrid, 2006. Pág. 1916.

o en la práctica de una actuación jurídicamente obligatoria (art. 71, 1, c) LRJCA), la sentencia podrá establecer un plazo de cumplimiento distinto. En tercer lugar, dispone el apartado 3 del art. 104 que, atendiendo a la naturaleza de lo reclamado y a la efectividad de la sentencia, esta podrá fijar un plazo inferior para el cumplimiento, y ello cuando el plazo de dos meses dispuesto en el apartado anterior lo haga ineficaz o cause grave perjuicio. En cuarto y último lugar, el art. 106.3 LRJCA establece un término especial para las sentencias de condena pecuniaria, al preverse que, no obstante lo dispuesto en el art. 104.2, se podrá instar la ejecución forzosa transcurridos tres meses desde que la sentencia firme sea comunicada al órgano que deba cumplirla.

En el orden social de la jurisdicción los plazos de espera para instar la ejecución se reducen a dos, sin hacer distinciones de si la condena es de carácter pecuniario o no. De esta forma, el art. 287.1 LRJS dispone, como regla general, que las sentencias dictadas frente a entes públicos deberán llevarse a efecto dentro del plazo de dos meses a partir de su firmeza. Y como regla especial, al igual que en el art. 104.3 LRJCA, el art. 287.1 LRJS dispone que atendiendo a la naturaleza de lo resuelto y a la efectividad de la sentencia, esta podrá fijar un plazo inferior para el cumplimiento cuando el de dos meses pueda hacer ineficaz el pronunciamiento o causar grave perjuicio.

En consecuencia, en la ejecución social la norma legal no tan solo establece un plazo de espera general de dos meses desde la firmeza de la sentencia sino que, además, introduce la posibilidad de que en la sentencia se disponga un plazo especial de espera más corto. Para la doctrina¹³, esta excepción está referida a situaciones que debe valorar el órgano jurisdiccional, en las que, por importancia o especial naturaleza de los intereses y derechos concernidos por la ejecutoria, la inmediata y urgente ejecución resulte imprescindible para que la acción ejercitada no pierda su finalidad legítima.

En defensa de esta prerrogativa, hay que señalar que, teniendo en cuenta los mecanismos decisorios –ordenación de pagos- y fiscalizadores –autorización del interventor- de las Administraciones públicas, parece razonable y concordante con la complejidad del funcionamiento de la Administración pública el establecimiento de un período de gracia o de cumplimiento voluntario de las obligaciones impuestas por las resoluciones judiciales.

En definitiva, del tenor literal del precepto se deduce que, en principio, no podrá ejercitarse la acción ejecutiva hasta transcurrido el período de cumplimiento voluntario. Y en el supuesto de presentarse la solicitud de ejecución dentro del plazo de gracia, es muy evidente que el órgano jurisdiccional no podrá despachar ejecución, debiendo advertir a la parte demandante de esta circunstancia e instándole a presentar nueva demanda ejecutiva, si así conviene a su derecho, una vez transcurrido el período de cumplimiento voluntario sin haber percibido el importe reconocido en sentencia.

b) Principio de legalidad presupuestaria

¹³ MAURANDI GUILLÉN, N.: *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social*. 2ª edición, AA.VV. Ed. Lex Nova, Valladolid, 2011. Pág. 1068.

El principio de legalidad presupuestaria significa que, en el sector público, no puede exigirse ni realizarse ningún pago o abono que no cuente con la correspondiente partida presupuestaria, de forma que las condenas dinerarias de entes públicos únicamente pueden cumplirse si existe esta previsión presupuestaria *a priori* o si se establece *a posteriori* a través de técnicas contablemente admisibles¹⁴.

No obstante, la jurisprudencia constitucional (STC 32/1982, de 7 de junio) ha precisado que el principio de legalidad presupuestaria no puede justificar que la Administración posponga la ejecución de la sentencias más allá del tiempo necesario para obtener, actuando con la diligencia debida, las consignaciones presupuestarias cuando estas no hayan sido previstas¹⁵.

Con el objeto de evitar esta posposición indefinida del cumplimiento de la sentencia excusada en el principio de legalidad presupuestaria, se dispuso en el art. 106.1 LRJCA que: *Cuando la Administración fuera condenada al pago de cantidad líquida, el órgano encargado de su cumplimiento acordará el pago con cargo al crédito correspondiente de su presupuesto que tendrá siempre la consideración de ampliable. Si para el pago fuese necesario realizar una modificación presupuestaria, deberá concluirse el procedimiento correspondiente dentro de tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial.*

El precepto presupone, en primer lugar, la existencia de una partida presupuestaria para hacer frente a la condena, de tal manera que si existe crédito se procederá al pago sin demora y, en segundo lugar, cuando no haya crédito en la partida presupuestaria concreta, esta tendrá la consideración de ampliable.

Con esta previsión legal, que resulta de plena aplicación en la jurisdicción social (ex art. 287.3 y D. F. 4ª LRJS), el principio de legalidad presupuestaria deja de ser un obstáculo insalvable para hacer efectivo el cumplimiento de condena dinerarias en plazos ciertos, y ello al preverse que el pago de la condena será con cargo al crédito correspondiente del presupuesto de la Administración, el cual tendrá siempre la condición de ampliable, y si dicho pago exige una modificación presupuestaria, la misma deberá concluirse dentro de tres meses desde la notificación de la sentencia, en cuyo caso igualmente podrá atenderse el pago de la condena en este plazo.

Hay que remarcar que el art. 23.3 de la Ley General Presupuestaria regula esta cuestión en idénticos términos, lo que hace concluir a la doctrina que ambas normas legales han mejorado notablemente la regulación anterior, pues se sienta el principio de una partida presupuestaria para hacer frente a las condenas judiciales y, por otro lado, dicha partida se considera siempre ampliable fijándose un plazo máximo para su tramitación¹⁶.

¹⁴ DE LA VILLA GIL, L. E.: "Ejecución de sentencias de despido, frente a entes públicos y en materia de Seguridad Social", publicado en la obra colectiva *La ejecución laboral*, editado por el CGPJ, Madrid, 2005. Pág. 182.

¹⁵ DE LA VILLA GIL, L. E.: "Ejecución de sentencias de despido, frente a entes públicos y en materia de Seguridad Social". *Ibidem*.

¹⁶ DE MIGUEL PAJUELO, F.: "La ejecución de las sentencias en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo", publicado en la obra colectiva *La ejecución de sentencias en el Procedo Contencioso-administrativo*, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2017. Pág. 85.

c) Principio de inembargabilidad

Este es un principio muy arraigado en el ordenamiento jurídico español, ostentando rango constitucional al recogerse expresamente en el art. 132.1 CE, en el que se previene que la ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafección. El apartado 2 del mismo artículo precisa que son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

En desarrollo de esta previsión constitucional, el art. 30.3 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas establece que: *Ningún tribunal ni autoridad administrativa podrá dictar providencia de embargo ni despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos patrimoniales cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público o función pública [...].* Por otra parte, el art. 173.2 del RD. Legislativo 2/2004, por el que se aprueba Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales dispone que: *Los tribunales, jueces y autoridades administrativas no podrán despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo contra los derechos, fondos, valores y bienes de la hacienda local ni exigir fianzas, depósitos y cauciones a las entidades locales, excepto cuando se trate de bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público.*

Es oportuno resaltar que la jurisprudencia constitucional a partir de 1988 delimitó de forma sensible el alcance jurídico del principio de inembargabilidad, cosa muy lógica si se tiene en cuenta que este principio postulado en términos absolutos puede abocar a una abierta vulneración del art. 24.1 CE, y ello por incidir en el derecho a la ejecución de sentencias firmes. En efecto, la STC 166/1988 declaró inconstitucional el art. 154.2 de la Ley 39/1988, de Haciendas Locales por extender la prohibición de embargabilidad a la totalidad de bienes y derechos de las Haciendas Locales. En su fundamentación jurídica, el TC distinguió entre bienes y derechos demaniales y patrimoniales, considerando inembargables los primeros y los segundos que estén afectos al uso general o servicio público, pero excluyendo de este privilegio de inembargabilidad los bienes patrimoniales no afectos a uno u a otro, ya que en este caso el interés general sólo está presente en atención a su titular, un ente público, pero no en cuanto a la actuación que a aquél corresponde llevar a cabo ni al ejercicio de concretas potestades administrativas¹⁷. Esta jurisprudencia se reiteró en las SSTC 201/1998, 210/1998, 211/1998, 228/1998, etc. y alcanzó una notable repercusión práctica desde el punto de vista de la efectividad de la ejecución de sentencias de condena pecuniaria de las Administraciones públicas¹⁸. Merced a esta jurisprudencia, el aserto final del art. 173.2 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales recoge explícitamente la excepción de inembargabilidad cuando se trate: *...de bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público.*

¹⁷ DE LA VILLA GIL, L. E.: "Ejecución de sentencias de despido, frente a entes públicos y en materia de Seguridad Social". *Op. cit.* Págs. 183 y 184.

¹⁸ DE LA VILLA GIL, L. E.: "Ejecución de sentencias de despido, frente a entes públicos y en materia de Seguridad Social". *Ibidem.*

En resumidas cuentas, teniendo en cuenta, tal y como reza el art. 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que los jueces y tribunales *...interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos*, es bastante evidente que, al amparo de la norma legal y de la jurisprudencia constitucional aludidas, una vez agotadas el resto de medidas ejecutivas previstas en el art. 287.4 LRJS, el órgano jurisdiccional ejecutor podrá acordar *in extremis* providencias de embargo contra bienes patrimoniales de la Administración pública no afectos a uso general o servicio público, lo que supone, ni más ni menos, que excepcionar el principio de inembargabilidad con absoluto amparo jurídico.

d) Intereses procesales más favorables

El art. 576.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil –LEC- dispone que desde que fuera dictada en primera instancia, toda sentencia o resolución que condene al pago de una cantidad líquida determinará, a favor del acreedor, el devengo de un interés anual igual al interés legal del dinero incrementado en dos puntos o el que corresponda por pacto de las partes o por disposición especial de la ley.

Para la Hacienda Pública estatal se prevén disposiciones legales especiales en la Ley 47/2003, General Presupuestaria (LGP). En efecto, el art. 24 LGP establece que si la Administración no pagara al acreedor dentro de los tres meses siguientes al día de la notificación de la resolución judicial o del reconocimiento de la obligación, habrá de abonarle el interés señalado en el art. 17.2 de la misma ley, es decir, el tipo fijado para el interés legal del dinero sobre la cantidad debida.

A la luz de tales preceptos legales, no cabe duda de que la LGP establece otro privilegio para las Haciendas Públicas en el ámbito del proceso de ejecución judicial, prerrogativa consistente en un tipo inferior de interés procesal para el supuesto de que la Hacienda Pública incurra en mora y limitado al tipo del interés legal del dinero sin los dos puntos de recargo establecido por la regla general del art. 576.1 LEC. Además, la Hacienda Pública también goza del privilegio añadido consistente en que no deberá intereses procesales si paga dentro del período de cumplimiento voluntario de tres meses posteriores a la sentencia de condena, cosa que no sucede con los litigantes que no gozan de esta prerrogativa, pues deben abonar el interés procesal desde la fecha de la sentencia. No obstante, hay que precisar que este privilegio de las Haciendas Públicas ha sido atemperado por la jurisprudencia, que ha precisado que si la Administración abona la condena dentro del período de gracia de tres meses queda exenta de intereses, pero si se paga superando el período de cumplimiento voluntario, en este caso el *dies a quo* para el cómputo del interés procesal devengado a favor del demandante se producirá desde la notificación de la sentencia de condena y no desde la fecha de finalización del período de gracia (STC 69/1996 y SSTS, 4ª, de 17 de enero de 1996, rec. 1221/1995; 18 de febrero de 2003, rec. 1419/2002; 7 de abril de 2003, rec. 1769/2002; 11 de octubre de 2007, rec. 1482/2007; etc.)¹⁹.

¹⁹ GONZÁLEZ CALVET, J. y BLANCH DOMEQUE, M. R.: *Los intereses procesales en la jurisdicción social*. Ed. Bomarzo, Albacete, 2016. Págs. 118 y 119.

Dicho esto, debe señalarse que, tal y como ha establecido la jurisprudencia laboral (vid. por todas, la STS, 4ª, de 16 de diciembre de 2013, rec. 874/2013, que alude a la doctrina precedente desde 1996), esta prerrogativa no puede extenderse a la totalidad de las Administraciones o entes públicos sino que debe limitarse a la Administración estatal y autonómica y a los entes públicos dependientes de las mismas (como Entidades Gestoras de la Seguridad Social, FOGASA, etc.), excluyéndose de tal beneficio las Haciendas locales y los organismos públicos que de ellas dependen²⁰.

Como colofón, hay que agregar que esta prerrogativa de las Haciendas Públicas estatal y autonómicas ha sido examinada por el Tribunal Constitucional, habiéndose declarado su constitucionalidad, y ello en base a las importantes diferencias subsistentes entre los particulares y las Administraciones públicas, las cuales justifican el distinto régimen jurídico de los intereses procesales, pues estas últimas están sometidas a los principios de legalidad y contabilidad pública que condicionan su actuación y dificultan su agilidad (STC 206/1993, de 22 de junio, reiteradas por las SSTC 69/1996, 110/1996 y 141/1997)²¹. Desde luego que, a partir de estos razonamientos, resulta difícil explicar el diferente trato que dispensa la jurisprudencia en cuanto al tipo de interés reducido entre la Administración estatal y autonómica respecto de las Haciendas Locales.

Finalmente, hay que traer a colación que, al igual que en el art. 106.3 LRJCA, en el art. 287.4, d) LRJS este tipo de interés más favorable para la Hacienda Pública puede quedar sin efecto por decisión de la autoridad judicial cuando aprecie falta de diligencia en el cumplimiento por parte de la Administración apremiada, por haber sido necesario ulterior requerimiento al formulado inicialmente, en cuyo caso podrá incrementar en dos puntos el interés legal a devengar. Tampoco debe perderse de vista que este tipo de interés incrementado en dos puntos puede igualmente imponerse a aquellos entes públicos reticentes a cumplir y que no gozan de la consideración de Hacienda Pública, es decir, cuyo tipo de interés procesal ordinario es el del interés legal del dinero más dos puntos, en cuyo caso a este tipo ordinario habría de acumularse dos puntos más correspondientes al tipo de interés incrementado.

III – LA TRAMITACIÓN PROCESAL DE LA EJECUCIÓN DEFINITIVA CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

a) Solicitud y despacho de la ejecución

Aunque en el art. 287 LRJS no se indique de forma expresa que la ejecución judicial frente a los entes públicos ha de iniciarse con la solicitud –demanda- de ejecución y el posterior dictado de la orden general de ejecución, debe advertirse que también en esta especial modalidad ejecutiva son de plena aplicación las disposiciones de carácter general del art. 239.1 y 4 LRJS. En efecto, estas reglas comunes a la ejecución social son efectivas para la totalidad de las modalidades de ejecución definitiva, salvo que las previsiones de la modalidad especial exceptúen de forma explícita la aplicación de las

²⁰ GONZÁLEZ CALVET, J. y BLANCH DOMEQUE, M. R.: *Los intereses procesales en la jurisdicción social*. Op. cit. Págs. 110 a 115.

²¹ GONZÁLEZ CALVET, J. y BLANCH DOMEQUE, M. R.: *Los intereses procesales en la jurisdicción social*. Op. cit. Págs. 115 a 116.

reglas generales, lo cual no sucede en el art. 287 LRJS. En consecuencia, para incoar la ejecución social resulta imprescindible la presentación de la demanda ejecutiva, y ello conforme a las pautas contenidas en el art. 239.1 LRJS, quedando exenta únicamente de esta exigencia la sentencia de condena dictada en procedimientos de oficio, en cuyo caso –bastante excepcional- la ejecución contra el ente público se despachará de oficio.

Y conforme a las previsiones del art. 239.2 LRJS, la solicitud de ejecución habrá de reunir los siguientes requisitos formales: deberá formularse por escrito ante el órgano jurisdiccional que dictó la sentencia, conteniendo los datos identificativos del procedimiento, de las partes litigantes, del título ejecutivo y, además, expresando, con carácter general, la clase de tutela ejecutiva que se pretende en relación con el título ejecutivo aducido; y si se trata de ejecuciones dinerarias, la cantidad líquida reclamada como principal, así como la que se estime para intereses procesales y costas, conforme al art. 251. Sobre esta cuestión, hay que subrayar que no deben confundirse los intereses moratorios eventualmente reconocidos en sentencia, cuyo período de devengo finaliza a fecha de la sentencia, con los intereses procesales del art. 576 LEC, que se lucran a partir de la fecha de la primera sentencia de condena. Esta distinción entre ambas clases de intereses es importante porque los moratorios (v. gr. los del art. 29.3 ET) pasan a integrar, junto al principal reconocido en sentencia, el principal ejecutivo, conforme a lo previsto en el art. 575.1 LEC, nuevo principal que es el que habrá de hacerse constar en *petitum* de la demanda ejecutiva y que generará los intereses procesales desde la fecha de la sentencia hasta que se haga efectivo su abono²².

Tras la presentación de la demanda ejecutiva, el órgano jurisdiccional despachará ejecución siempre que concurren los presupuestos y requisitos procesales, que el título ejecutivo no adolezca de ninguna irregularidad formal y que los actos de ejecución que se solicitan sean conformes con la naturaleza y contenido del título (art. 239.4 LRJS). Y si concurren dichos presupuestos y requisitos, de acuerdo con lo prevenido en el art. 551.1 LEC, el órgano jurisdiccional: *...dictará auto conteniendo la orden general de ejecución y despachando la misma.*

El auto que despache la ejecución deberá expresar, de acuerdo con el apartado 2 del art. 551 LEC, los siguientes datos: persona o personas a cuyo favor se despacha la ejecución y la parte contra la que se despacha, si la ejecución se despacha de forma solidaria o mancomunada (cuando exista más de un apremiado), la cantidad por todos los conceptos por la que se ejecuta, y todas aquellas precisiones que resulten necesarias respecto de las partes o del contenido de la ejecución.

En ningún caso pueden resultar admisibles –salvo que se trate de medidas cautelares ex art. 304.2 LRJS- las actuaciones inquisitivas del órgano jurisdiccional previstas en el apartado 3 del art. 287 sin haber principiado el proceso ejecutivo a partir del auto que ordena la ejecución, resolución que resulta indispensable y que, sorprendentemente, omiten tanto el art. 287 LRJS como los arts. 103 a 105 LRJCA²³.

²² GONZALEZ CALVET, J.: *La ejecución dineraria en la jurisdicción social*. Ed. Sepín, Madrid, 2019. Págs. 67 y 68.

²³ GONZÁLEZ CALVET, J.: “La ejecución provisional de sentencias frente a entes públicos en el proceso social”, *Op. cit.* Pág. 87.

b) Tramitación del incidente ejecutivo ex art. 287.4 LRJS

Dispone el apartado 3 del art. 287 LRJS que, mientras no conste la total ejecución de la sentencia, el órgano judicial, de oficio o a instancia de parte, adoptará cuantas medidas sean adecuadas para promoverla y activarla, siendo con tal fin de aplicación supletoria lo dispuesto para la ejecución de sentencias en la LRJCA. El apartado 4 del art. 287 prevé que el órgano jurisdiccional, previo requerimiento de la Administración condenada por un nuevo plazo de un mes y citando, en su caso, de comparecencia a las partes, podrá decidir cuantas cuestiones se planteen en la ejecución.

A partir de las previsiones legales reproducidas, puede afirmarse que el auto de ejecución deberá contener en su parte dispositiva, además de la orden de incoar el procedimiento ejecutivo, un requerimiento expreso a la Administración demandada para que proceda a cumplir la obligación dimanante de la ejecutoria, confiriendo un nuevo plazo de un mes para ello. Y teniendo en cuenta que: *...mientras no conste la total ejecución de la sentencia, el órgano judicial, de oficio o a instancia de parte, adoptará cuantas medidas sean adecuadas para promoverla y activarla*, con el objeto de verificar el cumplimiento de la condena, se citará a las partes de comparecencia, señalándose esta vista oral para una fecha previsiblemente posterior a la expiración del nuevo plazo de cumplimiento fijado en la orden de ejecución.

En otras palabras, el contenido de la orden general de ejecución no puede limitarse a lo previsto en el art. 551.3 LEC sino que, además, debe ordenar la incoación *ex officio* del incidente ejecutivo previsto para esta modalidad ejecutiva en el apartado 4 del art. 287, requiriendo a la Administración apremiada para que proceda a dar cumplimiento a la ejecutoria y señalando comparecencia a presencia judicial –que se sustanciará por los trámites del art. 238 LRJS- a fin de verificar el cumplimiento de la condena o, en su caso, de adoptar las medidas ejecutivas previstas en el mismo precepto para lograr el total cumplimiento de la sentencia. Tras oír a las partes y practicar la prueba propuesta, el órgano jurisdiccional podrá decidir cuantas cuestiones se planteen en ejecución, y especialmente las expresadas en el mismo apartado 4, referidas a concretar el órgano administrativo, autoridad o funcionario que ha de responsabilizarse de hacer cumplir lo ordenado, fijación de un nuevo término para llevar a efecto la condena y, finalmente, adopción: *...de las medidas necesarias para lograr la efectividad de lo mandado*, expresión que comprende todas aquellas medidas ejecutivas acordes con la legalidad, teniendo en cuenta las prerrogativas legales de la apremiada.

Finalmente, una particularidad destacable del incidente ejecutivo ex art. 287.4 es que tanto la resolución de las cuestiones que se planteen como las medidas ejecutivas que deban acordarse serán decididas por el *órgano jurisdiccional*, según se dispone en el párrafo primero de este apartado 4. Y si esta resolución va precedida de comparecencia, que se sustanciará por los trámites del art. 238 LRJS, deberá revestir la forma de auto, debiendo expresar los hechos que estime probados si la cuestión decidida es susceptible de recurso devolutivo. Dicho de otra forma, el legislador ha dispuesto para esta modalidad procesal que las medidas ejecutivas sean adoptadas por el juez o tribunal ejecutor, de forma que se prescinde tácitamente del decreto de medidas ejecutivas del art. 551.3 LEC del secretario judicial, precepto civil que no resulta de aplicación ni en la ejecución frente a entes públicos en la jurisdicción social ni tampoco en la contencioso-administrativa (arts. 108 a 112 LRJCA).

IV – MEDIDAS EJECUTIVAS FRENTE A ENTES PÚBLICOS

La doctrina procesalista más acreditada afirmaba a propósito del art. 285 LPL que no era más que un tímido intento de disfrazar esa desvirtuación e inoperancia de la ejecución, sin que se llegara a convertir al órgano judicial en un verdadero ejecutor de sus propias resoluciones²⁴. Sin embargo, no puede sostenerse la misma tesis a partir de las previsiones legales contenidas en el art. 287 LRJS, entre otras razones porque en el ámbito del incidente ejecutivo se contemplan un conjunto de medidas ejecutivas que, adoptándose de forma progresiva de menor a mayor entidad, resultan suficientemente disuasorias como para garantizar la eficacia del apremio judicial, hecho que evidencia la actual práctica forense.

a) Requerimientos al ente público ejecutado e identificación y apercibimientos a las autoridades y funcionarios responsables del cumplimiento de la ejecutoria

Tal y como se ha dicho, la orden general de ejecución debe contener en su parte dispositiva un requerimiento al ente público ejecutado a fin de que cumpla lo ordenado por la sentencia dentro del plazo de un mes a contar desde la notificación del auto ejecutivo. Esta intimación al pago habrá de ir acompañada de las advertencias legales que derivan del propio precepto. Y una de las consecuencias legales que pueden derivar de la inobservancia reiterada de lo ordenado judicialmente es, como se verá en el siguiente epígrafe, la imposición de apremios pecuniarios contra Administración ejecutada. Por tanto, esta primera advertencia –que no podía formularse al amparo del art. 285 LPL, pues no estaba prevista- ya tiene por sí misma un cierto efecto persuasivo.

También podrá advertirse al ente público ejecutado que, de no darse cumplimiento a la ejecutoria, se procederá a la identificación de la autoridad o funcionario responsable de su cumplimiento y que, tras identificar a estos sujetos responsables, se les dirigirá apercibimiento directo para que den cumplimiento a la ejecutoria. Lógicamente, el simple hecho de singularizar en una persona física la responsabilidad de la inobservancia de la sentencia condenatoria del ente público, constituye un importante acicate para lograr que la decisión judicial se lleve a término, y más si cabe cuando esta individualización puede acarrear gravámenes para el peculio personal de la autoridad o funcionario señalados como responsables (arts. 141.3 y 75.2 y 3 LRJS). La experiencia de la práctica forense demuestra de forma incontestable que esta medida de apremio es la más eficaz de todas y suele evitar la medida ejecutiva extrema, o sea, la traba de bienes patrimoniales de la Administración no afectos al uso general o al servicio público.

b) Tipo incrementado de los intereses procesales

El art. 251.2 LRJS establece como regla general de la ejecución dineraria que transcurridos tres meses del despacho de la ejecución sin que el ejecutado cumpliera en su integridad la obligación, si se apreciase falta de diligencia en el cumplimiento de

²⁴ MONTERO AROCA, J.: *Introducción al proceso laboral*. 5ª edición. Editorial Marcial Pons, Madrid, 2000. Pág. 414.

la ejecución, se hubiere incumplido la obligación de manifestar bienes o se hubieren ocultado elementos patrimoniales trascendentales, podrá incrementarse el interés legal en dos puntos. Este precepto tiene la finalidad de disuadir a la parte ejecutada para que cumpla cuanto antes la obligación que se le reclama, previniéndola del gravamen adicional del incremento del tipo del interés procesal, teniendo esta medida ejecutiva un indudable carácter punitivo o sancionador²⁵.

Cuando la ejecutada es un ente público, en el apartado 4, e) del art. 287 se prevé expresamente el mismo tipo de interés incrementado en dos puntos, concretamente para los supuestos en que la Administración pública fuera condenada al pago de cantidad y hubiera sido necesario efectuar el ulterior requerimiento establecido en este apartado (el formulado tras la comparecencia incidental) y se apreciara por parte del órgano judicial: *...falta de diligencia en el incumplimiento*.

Finalmente, hay que reseñar que esta medida compulsiva contra el ente público apremiado tal vez no tenga por sí misma suficiente capacidad disuasoria, seguramente por ello suele adoptarse junto a alguna de las otras medidas ejecutivas comentadas.

c) Apremios pecuniarios y multas coercitivas

Estas herramientas constituyen la gran novedad introducida en 2011 por el legislador con el art. 287 LRJS, tal y como ha sido percibido por la doctrina. A diferencia de lo previsto en la LPL, que establecía que no serían de aplicación estas medidas ejecutivas, la presente LRJS agrega una excepción a la previsión inicial negativa y dispone que será de aplicación el art. 241 en caso de incumplimiento de lo resuelto por el órgano jurisdiccional en la comparecencia incidental²⁶. Por tanto, en caso de incumplimiento de lo resuelto por el órgano jurisdiccional tras la comparecencia, pueden imponerse apremios pecuniarios contra la Administración ejecutada y multas coercitivas contra terceros –autoridad o funcionario responsables- que no cumplan los requerimientos de colaboración tendentes a lograr la completa ejecución de lo resuelto, constituyendo esta previsión una auténtica novedad²⁷. Precisamente estas medidas coercitivas contra la Administración apremiada fueron en su día reivindicadas por la doctrina para lograr una ejecución eficaz frente a los entes públicos²⁸.

A pesar de la claridad del precepto, subsiste algún sector doctrinal que no ha detectado el giro copernicano producido respecto de la regulación precedente recogida en el art. 285 LPL. Sin embargo, debe insistirse que la literalidad de la ley resulta inapelable, de forma que, si se incumple el segundo requerimiento efectuado tras la comparecencia incidental, el órgano judicial podrá acordar las medidas de apremio del art. 241.2 y 3 LRJS. Además, de forma mucho más clara se expresa en el art. 112 LRJCA (de aplicación supletoria en la ejecución social) al establecerse que, transcurridos los plazos señalados para el total cumplimiento del fallo, el juez o tribunal, previa audiencia

²⁵ GONZALEZ CALVET, J.: *La ejecución dineraria en la jurisdicción social*. Op. cit. Págs. 123-124.

²⁶ RÍOS SALMERÓN, B.: *Ley de la Jurisdicción Social*. 6ª edición actualizada. Ed. Tecnos, Madrid, 2017. Pág. 335.

²⁷ RAMOS BELDA, A.: *La nueva Ley de la Jurisdicción Social. Texto adaptado a las modificaciones introducidas por el RD Ley 3/2012, de 10 de febrero*. AA.VV. Ed. Bomarzo, Albacete, 2012. Pág. 402.

²⁸ Vid. SALINAS MOLINA, F.: *Ley de Procedimiento Laboral. Comentada y con jurisprudencia*. AA.VV. Ed. La Ley, Madrid, 2006. Pág. 1918.

de partes, podrá: *Imponer multas coercitivas de ciento cincuenta euros a mil quinientos euros a las autoridades, funcionarios o agentes que incumplan los requerimientos del Juzgado o de la Sala, así como reiterar las multas hasta la completa ejecución del fallo judicial, sin perjuicio de otras responsabilidades patrimoniales a que hubiere lugar.*

Como colofón debe reconocerse que la práctica forense demuestra que si los apremios pecuniarios (que debe abonar la Administración ejecutada) son persuasivos, los son mucho más las multas coercitivas que puedan imponerse a las autoridades y funcionarios responsables de dilatar u obstruir el pago de la deuda ejecutada, y ello por cuanto que quien debe soportar la carga patrimonial de la sanción ya no es el ente público sino el peculio personal del sujeto apercibido, y la experiencia demuestra que este sí que es un argumento absolutamente convincente para despejar obstáculos burocráticos...

d) Embargo de bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público

Ya se avanzó en epígrafes anteriores que la jurisprudencia constitucional rectificó al legislador y declaró insistentemente²⁹ que el art. 132.1 CE no amparaba un principio de inembargabilidad absoluto, de tal forma que en el ámbito de la ejecución judicial podía contemplarse como medida de apremio la traba de bienes patrimoniales de la Administración no afectos al uso o servicio público.

En consecuencia, ha de recalcarse que todos los bienes patrimoniales no afectos a uso general o servicio público quedan fuera del privilegio de inembargabilidad, pudiendo consiguientemente los jueces dictar providencias de embargo y despachar mandamientos de ejecución sobre ellos; y si se tiene en cuenta que los bienes y derechos de la Administración General del Estado y sus organismos autónomos se entienden adquiridos con el carácter de patrimoniales, sin perjuicio de su posterior afectación a uso general o al servicio público (art. 16 LPAP), corresponderá a la Administración la carga de probar que el bien trabado tiene una naturaleza demanial o patrimonial afecta al uso público³⁰.

En definitiva, aunque la doctrina administrativista³¹, a la vista del art. 30 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), se resiste a aceptar que la ejecución judicial pueda culminar con la traba y realización de bienes patrimoniales no afectos al uso público de relevancia económica mínima, pues dicho precepto también excluye del embargo *...los rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines determinados, o cuando se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general [...]*, no es menos cierto que el legislador ha acabado aceptando una realidad judicial nacida de la jurisprudencia constitucional, agregando dos apartados a los tres ya existentes del art. 30 LPAP, disponiéndose en el nuevo apartado 4 que: *Cuando para hacer efectivas las*

²⁹ SSTC 166/98, 201/98, 210/98 y 211/98.

³⁰ DE LA VILLA GIL, L. E.: "Ejecución de sentencias de despido, frente a entes públicos y en materia de Seguridad Social". *Op. cit.* Págs. 187-188.

³¹ Vid. PARADA VÁZQUEZ, R. y LORA-TAMAYO VALLVÉ, M.: *Derecho administrativo III*. 15ª edición. Open ediciones universitarias, Madrid, 2016. Pág. 39.

obligaciones económicas de la Administración General del Estado se haya procedido al embargo y realización forzosa de un bien o derecho patrimonial deberá compensarse la pérdida del elemento o valor patrimonial con cargo a los créditos del Departamento responsable, mediante reasignación presupuestaria. [...]. Pues bien, esta reforma introducida por la Ley 6/2018, de 3 de julio, confirma que los casos de los embargos judiciales y realización de bienes patrimoniales no afectos al uso público son bastante más frecuentes de lo que la doctrina se resiste a aceptar, hasta el punto de que ha exigido la regulación de su impacto contable y presupuestario.

CONCLUSIONES

La vigente regulación de la ejecución dineraria frente a los entes públicos en la jurisdicción social obliga a desterrar viejos dogmas, muy arraigados en nuestra tradición jurídica y que caricaturizan el procedimiento de apremio judicial como ineficaz e impotente frente a los privilegios de la Administración pública. En efecto, el art. 287 LRJS, la aplicación supletoria de la LRJCA y la jurisprudencia constitucional, han dotado al ejecutante de una eficiente tutela ejecutiva y al órgano judicial de unas herramientas procesales potentes, suficientemente eficaces como para garantizar el cumplimiento de las condenas dinerarias de los entes públicos.

La tramitación procesal de la ejecución dineraria frente a la Administración pública contenida en el art. 287 LRJS y concurrentes ofrece a ambas partes plenas garantías de su derecho a la defensa, pero también brinda al litigante acreedor un elenco de medidas ejecutivas que, adoptadas de forma sucesiva y gradual, garantizan el cumplimiento de la condena y, además, prevén la compensación ante la demora en el pago.