

TUTELA JUDICIAL, GARANTÍA PATRIMONIAL E INSOLVENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN: ACERCA DE LOS ASUNTOS DE LUCA C. ITALIA Y PENNINO C. ITALIA (SSTEDH DE 24 DE SEPTIEMBRE DE 2013)

DOLORES UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO*

SUMARIO:

1. Introducción.
- 2- Las sentencias De Luca y Pennino de 24 de septiembre de 2013.
3. Jurisprudencia relacionada.
4. Valoración de las sentencias y de su impacto sobre el Derecho español.

1. INTRODUCCIÓN

Mediante sus sentencias de 24 de septiembre de 2013, la Sección Segunda del TEDH resuelve los recursos presentados contra la República de Italia por dos nacionales italianos, el Sr. Giovanni De Luca (demanda 43.870/2004) y el Sr. Ciro Pennino (demanda 43.892/2004). En ambos casos, los demandantes alegaban la vulneración de sus derechos a un proceso equitativo (artículo 6.1 CEDH), a un recurso efectivo (artículo 13 CEDH) y al respeto de sus bienes (artículo 1 del Protocolo Adicional núm. 1 al CEDH), debido a la imposibilidad legal, según el ordenamiento italiano, de recuperar el importe de sus créditos ante el estado de insolvencia declarada de su deudor, el municipio de Benevento (Campania). El examen de la doctrina del TEDH recogida en ambos asuntos y de sus posibles repercusiones para el Derecho español exige realizar, en primer lugar, una aproximación a los hechos con cierto detenimiento, debido al peculiar contexto normativo que dio origen a ambas demandas, así como exponer de modo sucinto las alegaciones de las partes y la respuesta del Tribunal y su fundamentación (infra 2). A continuación se pone en

* Profesora Ayudante de Derecho Administrativo. Investigadora del Centro de Estudios Europeos. Universidad de Castilla-La Mancha.

relación esta jurisprudencia con la derivada de otros pronunciamientos anteriores del TEDH (infra 3). Por último se realiza una breve reflexión acerca de las implicaciones de la doctrina del TEDH recogida en los asuntos De Luca y Pennino, en particular desde la óptica del Derecho español (infra 4).

2. LAS SENTENCIAS DE LUCA Y PENNINO DE 24 DE SEPTIEMBRE DE 2013

2.1. Los hechos

En diciembre de 1993 el municipio de Benevento se declaró insolvente de conformidad con lo previsto en el Decreto Legislativo nº 66 de 1989. En enero de 1994, la gestión financiera del municipio fue confiada a una comisión extraordinaria de liquidación («organo straordinario di liquidazione», en adelante OSL), encargada de la tramitación de un procedimiento de recuperación o reorganización que se articula como un procedimiento concursal ordinario. La finalidad de tal procedimiento radica en procurar la satisfacción proporcional y equitativa de los derechos de los acreedores de la entidad insolvente, así como la recuperación financiera de ésta. De conformidad con la normativa italiana, la OSL convive con los órganos ordinarios de la comunidad, limitándose su competencia a las deudas contraídas por el ente local hasta el 31 de diciembre del año previo a la declaración de insolvencia, sin extenderse a las transacciones financieras posteriores. Para acelerar el procedimiento, la OSL puede proponer a los acreedores del municipio un acuerdo amigable en contrapartida por una disminución del montante de su crédito. En caso de aceptarse la proposición, la suma es pagada inmediatamente al acreedor, que renuncia a toda pretensión ulterior. Si la propuesta es rechazada, la OSL procederá a un pago proporcional respetando el principio de trato equitativo de los distintos acreedores (principio «par condicio creditorum»).

Según la legislación italiana, a partir de la declaración de insolvencia de un municipio y hasta la aprobación de la rendición de cuentas se suspende la aplicación tanto de la tasa de interés legal como de la tasa de compensación a título de inflación respecto de los créditos incluidos en el pasivo por la OSL. Además, según el artículo 248.2 del Decreto Legislativo nº 267 de 2000, durante tal periodo no puede iniciarse ni proseguirse ningún procedimiento de ejecución relativo a los créditos recogidos en la lista de acreedores elaborada por la OSL. Esta última regla no resultaba aplicable, en principio, a los créditos contra el municipio reconocidos por una resolución judicial posterior a la fecha de declaración de insolvencia. Sin embargo, la

ulterior entrada en vigor de la Ley nº 140 de 2004 extendió también a este ámbito la aplicación de las reglas aludidas.

En los años 1987 y 1992, respectivamente, los señores Pennino y De Luca habían iniciado sendos procedimientos judiciales de reclamación de daños y perjuicios contra el municipio, después declarado insolvente. El Tribunal de Benevento, mediante sentencias de 21 de julio de 2002 (devenida definitiva el 22 de marzo de 2003) y de 18 de noviembre de 2003 (devenida definitiva el 9 de mayo de 2004), resolvió los citados recursos a favor de los actores, condenando al municipio al pago de una determinada cantidad a la que debían añadirse los intereses legales y una suma a título de compensación de la inflación. Los créditos reconocidos judicialmente en favor de los señores De Luca y Pennino fueron incluidos en la lista de acreedores por la OSL, deviniendo inejecutables a partir de la entrada en vigor de la Ley nº 140 de 2004. Entre los años 2005 y 2006, la OSL ofreció a cada uno de los demandantes un acuerdo amigable por valor del 80% de sus respectivos créditos, propuesta que fue rechazada por ambos.

2.2. Las alegaciones de las partes

Ante la situación descrita, tanto el Sr. De Luca como el Sr. Pennino alegaban en sus respectivas demandas que la entrada en vigor de la Ley nº 140 de 2004 tuvo por efecto aplazar «sine die» la posibilidad de recuperar sus créditos, lo que constituiría una vulneración del derecho al disfrute de los bienes recogido en el artículo 1 del Protocolo Adicional núm. 1 al Convenio. Los demandantes alegaban que tal injerencia no podía calificarse como legal, porque habría impuesto sobre ellos la obligación de soportar una carga excesiva y exorbitante, derivada de la creación de una situación de incertidumbre respecto del cobro de sus créditos, de la eliminación de toda posibilidad de tutela jurisdiccional y de la privación de los intereses legales y de la suma a título de compensación de la inflación correspondientes a la duración del procedimiento de liquidación. Frente a ello, el Gobierno italiano alegaba que el procedimiento de recuperación subsiguiente a la declaración de insolvencia de un municipio está dirigido a lograr la liquidez necesaria para afrontar el pago de los créditos de la municipalidad, por lo que tal procedimiento no determina en modo alguno una imposibilidad de que los demandantes recobren el importe de sus créditos, ni una afección a la sustancia misma del derecho de aquéllos, sino tan sólo una ligera reducción del montante de sus créditos. Según el Gobierno, la situación de insolvencia del municipio era independiente de la voluntad del Estado, y la intervención de éste respondería a una razón de interés general, cifrada en la necesidad de garantizar a todos los acreedores la igualdad de tratamiento en el pago de sus créditos. Además, el Gobierno aducía que fueron los

propios demandantes quienes eligieron no recuperar su crédito al rechazar las respectivas propuestas de acuerdo amigable realizadas por la OSL.

De otro lado, en ambos asuntos los demandantes aducían que la imposibilidad de entablar un procedimiento de ejecución de las sentencias que declaraban sus créditos frente al municipio de Benevento hasta el restablecimiento de la situación financiera del municipio, y por tanto hasta una fecha impredecible, comportaba una violación de los artículos 6.1 y 13 CEDH. En ambos casos se alegaba además la existencia de un prolongado lapso temporal entre el momento de iniciación de los procedimientos de reclamación de daños y perjuicios y la sentencia recaída en su favor (más de once años en el caso De Luca, y más de quince en el asunto Pennino). El Gobierno aducía, por su parte, que la admisión de acciones ejecutivas individuales durante la tramitación del procedimiento de reorganización financiera del municipio resulta por definición incompatible con la finalidad de tal procedimiento, al comprometer el respeto al principio de «par condicio creditorum».

2.3. La interpretación del TEDH

2.3.a) *Sobre la vulneración del derecho a la propiedad (artículo 1 del Protocolo Adicional núm. 1)*

A la hora de resolver sobre la denunciada infracción del artículo 1 del Protocolo núm. 1, el TEDH parte de la consideración de que, en la medida en que los respectivos demandantes eran titulares de un derecho de crédito establecido, líquido y exigible en virtud de sendas resoluciones judiciales del Tribunal de Benevento, resulta posible afirmar que ambos ostentaban un bien en el sentido del citado precepto¹. A tal efecto, el Tribunal se refiere a su reiterada jurisprudencia según la cual un crédito puede constituir un bien protegido por el artículo 1 del Protocolo si se encuentra lo suficientemente establecido como para resultar exigible («if it is sufficiently established to be enforceable»)².

1 De Luca, ap. 50-51; Pennino, ap. 54-55.

2 Además de la STEDH de 9 de diciembre de 1994 en el asunto *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c. Grecia* y de la STEDH de 7 de mayo de 2002 en el asunto *Bourdov c. Rusia*, citadas expresamente en De Luca y Pennino, vid. S. VAN DROOGHENBROECK, “The concept of ‘possessions’ within the meaning of Article 1 of the First Protocol to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms”, *The European Legal Forum*, nº 7, 2000, p. 437 y ss.; T. ALLEN, “The Autonomous Meaning of ‘Possessions’ under the European Convention on Human Rights”, en E. Cooke (Ed.), *Modern Studies in Property Law Volume 2*, Hart Publishing,

Acto seguido, el TEDH afirma que existió una injerencia en el derecho de los demandantes al respeto de sus bienes y, en particular, en la primera de las normas contenidas en el artículo 1 del Protocolo (esto es, la cláusula general de respeto al disfrute de los bienes), derivando tal infracción de tres hechos: (i) que el municipio deudor no había satisfecho el importe de los respectivos créditos, (ii) que los acreedores carecían de la posibilidad de entablar un procedimiento de ejecución de las sentencias que les favorecían, y (iii) que de haberse aceptado las ofertas de acuerdo amigable los demandantes habrían perdido el 20% del importe de su crédito y renunciado a los intereses legales y a la suma a título de compensación de la inflación sobre la cuantía debida por el municipio desde la fecha de declaración de insolvencia de éste³.

A continuación, el Tribunal pasa a examinar si la constatada injerencia puede ser considerada admisible a la luz de la primera norma del artículo 1 del Protocolo. Y frente a la postura del Gobierno, que aducía la existencia de una finalidad de interés general capaz de justificar las restricciones impuestas sobre los derechos de los demandantes, el TEDH afirma que “la falta de recursos de un municipio no puede justificar su exención de cumplir con las obligaciones declaradas en su contra en una sentencia definitiva”⁴. Tras afirmar, por tanto, que ni la insolvencia municipal ni la necesidad de garantizar el principio de «par condicio creditorum» constituyen una razón suficiente para justificar las injerencias nacionales en el derecho protegido por el artículo 1.1 del Protocolo, el Tribunal parece apuntar también de forma implícita a la existencia de una desproporción entre el objetivo perseguido con la medida y el perjuicio provocado por ella en el derecho de los demandantes. Así se deriva de la referencia que el Tribunal efectúa a su Sentencia en el asunto *Ambrosi c. Italia*⁵, donde afirmó que la normativa nacional enjuiciada en el caso concreto, que impedía a los demandantes llevar a ejecución las sentencias que les reconocían un crédito contra el poder público nacional, vulneraba el artículo 1.1 del Protocolo Adicional núm. 1. Aunque en este caso el Tribunal no se apoyó en la inexistencia de un fin legitimador de la restricción, sino en la quiebra del necesario equilibrio que debe existir entre el respeto al derecho al disfrute de los bienes y las exigencias del interés público⁶.

Oxford, 2003, p. 57 y ss.; A. RIZA ÇOBAN, *Protection of Property Rights within the European Convention on Human Rights*, Ashgate, Aldershot, 2003, p. 144 y ss.

3 De Luca, ap. 52-53; Pennino, ap. 56-57.

4 De Luca, ap. 54; Pennino, ap. 58.

5 *Ibidem*.

6 STEDH de de 19 de octubre de 2000, ap. 34.

2.3.b) *Sobre la vulneración de los derechos a un proceso equitativo y a un recurso efectivo (artículos 6.1 y 13 CEDH)*

El TEDH comienza examinando el motivo a la luz del artículo 6.1 de la Convención, recordando que el derecho de acceso al proceso recogido en tal precepto está integrado, entre otros extremos, por el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales⁷. El Tribunal constata que por efecto del artículo 5.2 de la Ley nº 140 de 2004 los demandantes se encontraban ante la imposibilidad de obtener la ejecución de sus créditos, y que por tanto sufrieron una injerencia en el ejercicio de su derecho de acceso a un tribunal⁸.

A continuación, el TEDH recuerda que el derecho consagrado en el artículo 6.1 CEDH no reviste un carácter absoluto, sino que puede verse limitado de forma compatible con el Convenio siempre y cuando tales restricciones respondan a un fin legítimo, exista una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el objetivo perseguido, y se respete la sustancia del derecho afectado⁹. El Tribunal considera que en este contexto, y a diferencia de lo que acababa de afirmar respecto del derecho de propiedad, el objetivo de asegurar la igualdad de trato entre los acreedores constituye una finalidad legítima susceptible en principio de justificar la limitación impugnada¹⁰. Sin embargo, la medida no supera, en opinión del TEDH, la exigencia de proporcionalidad entre fines y medios. A tal efecto, el Tribunal señala que la fecha futura hasta la que se extendía la restricción de la posibilidad de obtener la ejecución de las resoluciones judiciales revestía un carácter incierto y que escapaba completamente del control de los demandantes, apuntando además que hasta la fecha (2013) no se ha producido la rendición de cuentas, por lo que la injerencia se habría extendido durante un periodo de tiempo excesivamente prolongado. Por ello, el Tribunal afirma que no concurre la relación razonable de proporcionalidad que debe existir entre la finalidad perseguida con la medida y la restricción que ésta supone para el derecho de acceso a la justicia del artículo 6.1 CEDH, que ha devenido por lo tanto vulnerado, sin que resulte necesario pronunciarse acerca de si ha existido o no infracción del artículo 13 del Convenio¹¹.

3. JURISPRUDENCIA RELACIONADA

Los asuntos objeto de comentario no han sido los primeros en los que el TEDH se ha enfrentado, desde la óptica de los artículos 6.1 CEDH y 1 del Protocolo Adi-

7 De Luca, ap. 66; Pennino, ap. 70.

8 De Luca, ap. 67-68; Pennino, ap. 71-72.

9 De Luca, ap. 69; Pennino, ap. 73.

10 De Luca, ap. 70; Pennino, ap. 74.

11 De Luca, ap. 71-74; Pennino, ap. 75-78.

cional núm. 1, al enjuiciamiento de medidas estatales cifradas en la inejecución de un crédito judicialmente reconocido. Antes al contrario, existe una abundante jurisprudencia del Tribunal que muestra cómo en este tipo de contextos la disociación entre la vulneración de ambos preceptos resulta particularmente difícil. La ligazón entre la tutela de la propiedad y el derecho de acceso a la justicia ha sido expresamente subrayada por el TEDH, que tiene establecido que la protección europea del derecho de propiedad, aunque no contempla expresamente garantías procesales, sí que incluye la exigencia de que los interesados deban disponer de medios eficaces para hacer valer ante las autoridades internas las alegaciones que estimen pertinentes en defensa de sus intereses patrimoniales¹².

Así, en el asunto *Matheus c. Francia* (2005)¹³, el TEDH declaró que la falta de ejecución de una decisión jurisdiccional que ordenaba a un tercero el desalojo de una finca del demandante constituía una injerencia estatal vulneradora de los artículos 6.1 CEDH y 1 del Protocolo, pues aun cuando la medida persiguiese objetivos legítimos de protección social de los sujetos afectados por el desahucio, se había prolongado por un periodo de tiempo excesivo (dieciséis años). En particular, el TEDH señaló en este caso que el ejercicio real y efectivo del derecho al disfrute de los bienes consagrado en el artículo 1.1 del Protocolo Adicional núm. 1 requiere no sólo la abstención de injerencias por parte de las autoridades estatales, sino también el ejercicio por su parte de medidas positivas de protección, entre las que puede encontrarse la obligación de ejecutar o hacer ejecutar una resolución judicial¹⁴.

En el caso *Burea y otros c. Moldavia* (2011)¹⁵, el Tribunal hubo de analizar la compatibilidad con el sistema del Convenio de la inejecución de varias resoluciones judiciales de los Tribunales moldavos que reconocían a los demandantes, entre otros extremos, el derecho a percibir de la Administración una indemnización por la confis-

12 Por todas, cfr. la STEDH de 25 de julio de 2002, *Sovtransavto Holding c. Ucrania*, ap. 96, y la STEDH de 16 de octubre de 2009, *Zehentner c. Austria*, ap. 73-75. Acerca de la aplicación de la doctrina de las obligaciones positivas al Artículo 1 del Protocolo Adicional nº 1, véase J. BARCELONA LLOP, *Propiedad, privación de la propiedad y expropiación forzosa en el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, CEPC, Madrid, 2013, p. 22 y ss.; S. PRADUROUX, *The protection of property rights in comparative perspective: a study on the interaction between European human rights law and Italian and French property law*, Europa Law Publishing, Groningen, 2013, p. 63 y ss.; A. RIZA ÇOBAN, *op. cit.*, p. 164 y ss.

13 STEDH de 31 de marzo de 2005, ap. 54-60

14 STEDH de 31 de marzo de 2005, ap. 69-70.

15 STEDH de 13 de diciembre de 2011, ap. 32-33, citando a su vez las SSTEDH de 18 de mayo de 2004, *Prodan c. Moldavia*, ap. 56 y 62; de 15 de junio de 2004, *Sirbu y otros c. Moldavia*, ap. 40; y de 21 de marzo de 2006, *Lupacescu y otros c. Moldavia*, ap. 24.

cación de sus bienes, acaecida décadas atrás. En su respuesta al caso, el TEDH señaló que la imposibilidad de que un acreedor pueda obtener la ejecución de las sentencias dictadas en su favor de una forma plena y en un plazo de tiempo razonable constituye una vulneración del derecho de acceso a la justicia (artículo 6.1 del Convenio) y del derecho al libre disfrute de sus bienes (artículo 1 del Protocolo núm. 1).

De particular interés resulta, para concluir esta apretada síntesis jurisprudencial, la sentencia dictada por el TEDH en el asunto Bourdov c. Rusia (2002)¹⁶, en la que se examinó la aptitud de las dificultades de tesorería experimentadas por la Administración condenada al pago de una cantidad líquida para justificar los retrasos en la ejecución de las correspondientes resoluciones judiciales en su contra. Según el TEDH, las autoridades de un Estado contratante no pueden escudarse en su carencia de recursos para dejar de satisfacer una deuda declarada en su contra por una resolución judicial. Tales circunstancias pueden servir para justificar una cierta demora en la ejecución de las sentencias concernidas, pero ello no puede tener como consecuencia un atentado a la sustancia misma del derecho de acceso a la justicia, como sucede cuando el lapso temporal durante el cual se extiende la injerencia es excesivamente prolongado. Por lo demás, según el Tribunal la falta de recursos de una entidad pública no puede, en ningún caso, justificar una vulneración del artículo 1.1 del Protocolo derivada de la falta de ejecución de los créditos reconocidos contra la Administración mediante una sentencia firme¹⁷.

4. VALORACIÓN DE LAS SENTENCIAS Y DE SU IMPACTO SOBRE EL DERECHO ESPAÑOL

4.1. Principio «par condicio creditorum» y restricción de los derechos recogidos en el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)

Las dos posiciones jurídicas cuya vulneración se alegaba en los asuntos De Luca y Pennino comparten una misma estructura normativa: ambas constituyen principios cuyas exigencias pueden verse cumplidas en mayor o menor medida dependiendo de las razones jurídicas que, en cada caso, se presenten como contrapuestas a aquellos. Al TEDH compete realizar un análisis de la adecuación al sistema del CEDH de las ponderaciones realizadas en cada caso por las autoridades nacionales cuando de ellas se derive una presunta infracción de alguno de los derechos consa-

16 STEDH de 7 de mayo de 2002, ap. 35-38.

17 *Ibidem*, ap. 41-42.

grados en el Convenio o sus Protocolos¹⁸. Aunque el Tribunal lo afirma expresamente en esta ocasión sólo respecto del derecho de acceso a la justicia, también en el caso del derecho de propiedad la compatibilidad de las medidas estatales con el sistema del CEDH depende de la satisfacción de un triple requisito: la presencia de una finalidad de interés público o general que legitime la injerencia estatal, la existencia de una relación razonable de proporcionalidad entre medios y fines y el respeto de la sustancia del derecho objeto de restricción¹⁹.

La jurisprudencia del TEDH se ha caracterizado en general por la flexibilidad a la hora de determinar las finalidades de interés público susceptibles de legitimar las injerencias nacionales en los derechos reconocidos en el sistema del Convenio, así como en la aplicación del test de proporcionalidad entre fines y medios. Esta flexibilidad trae su causa del reconocimiento a los Estados de un margen de apreciación en sendos ámbitos. La extensión del margen de apreciación estatal y la correlativa intensidad del control ejercitado por el TEDH se ha hecho depender en la jurisprudencia del Tribunal, entre otros extremos, del concreto derecho afectado y de la gravedad de la injerencia considerada en cada caso. En particular, en el contexto del derecho de propiedad la jurisprudencia del TEDH ha mostrado tradicionalmente una fuerte autocontención respecto del control del margen de apreciación que corresponde a los Estados a la hora de determinar qué intereses pueden constituir finalidades de interés público susceptibles de restringir el derecho de propiedad del artículo 1.1 del Protocolo, así como en cuanto al enjuiciamiento de la proporcionalidad entre fines y medios²⁰. Sin embargo, esta tendencia quiebra en casos como el presente, en que la finalidad aducida por el Estado para restringir el derecho de propiedad consiste en permitir la tutela equitativa de los acreedores de un ente público declarado insolvente. La posición adoptada por el Tribunal parece susceptible de valoración positiva si se tiene en cuenta que probablemente con ella haya pretendido impedirse que los Estados se escuden

18 Véase al respecto J. BRAGE CAMAZANO, "Aproximación a una teoría general de los derechos fundamentales en el Convenio Europeo de Derechos Humanos", *REDC*, nº 74, 2005, p. 121 y ss.

19 Véase en este sentido, entre otras, las STEDH de 29 de julio de 2004, *Bäck c. Finlandia*, ap. 59 y ss. En el caso del derecho de propiedad, sin embargo, el Tribunal suele omitir este último requisito, haciendo hincapié en su lugar en la exigencia de legalidad de la injerencia estatal. Véase al respecto D. POPOVIC, *Protecting Property in European Human Rights Law*, Eleven International Publishing, Utrecht, 2009, p. 52 y ss.

20 Al respecto, D. UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, *Las garantías del derecho de propiedad privada en Europa. Derecho de la Unión Europea y Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Civitas, Madrid, 2011, p. 73 y ss.; Y. WINISDOERFFER, "Margin of Appreciation and Article 1 of Protocol No. 1", *Human Rights Law Journal*, nº 19, 1998, p. 18 y ss.; Y. ARAI-TAKAHASHI, *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*, Intersentia, Antwerp-Oxford-New York, 2002, p. 149 y ss.

en situaciones de insolvencia para incumplir de modo sistemático las obligaciones de tutela de la propiedad que les incumben en virtud del Protocolo Adicional núm. 1.

Sin embargo, lo que resulta difícilmente comprensible es la diferente valoración que en los asuntos De Luca y Pennino el Tribunal realiza de la aptitud del principio «par condicio creditorum» para justificar las restricciones nacionales a los derechos en función de la posición iusfundamental afectada en cada caso. Así, en el supuesto del derecho de propiedad (artículo 1 del Protocolo Adicional núm. 1) el Tribunal rechaza que la tutela equitativa de los créditos de los distintos acreedores de una entidad pública en estado de insolvencia pueda erigirse en finalidad de interés general suficiente para legitimar las restricciones nacionales al derecho en cuestión. Por el contrario, cuando lo que resulta afectado es el derecho de acceso a la justicia (artículo 6.1 CEDH), el Tribunal acepta sin más que ese mismo objetivo constituye una finalidad legítima capaz de justificar las restricciones sobre el derecho de acceso a la justicia; y ello aun cuando –conviene destacarlo– el propio Tribunal acababa de afirmar expresamente en relación con el derecho de propiedad que “la falta de recursos de un municipio no puede justificar su exención de cumplir con las obligaciones declaradas en su contra en una sentencia definitiva”.

Las razones que sustentan esta diferencia de criterio en función del derecho afectado no son objeto de motivación, sin embargo, por el TEDH, y dotan a su doctrina de una considerable dosis de incongruencia, si se tiene en cuenta que en ambos casos la medida enjuiciada es la misma (la prohibición nacional de entablar o proseguir procedimientos de ejecución de créditos judicialmente reconocidos contra un municipio declarado insolvente) y que responde a una idéntica finalidad (garantizar el trato equitativo de los acreedores del municipio deudor). Esta diferente valoración por parte del TEDH de los motivos aducidos por los Estados como justificación para restringir los derechos reconocidos en el artículo 6.1 CEDH y 1.1 del Protocolo se había plasmado ya, también sin justificación expresa, en el asunto Bourdov c. Rusia de 7 de mayo de 2002, antes citado, respecto de la alegación gubernamental de la falta de recursos de una Administración para hacer frente a las condenas pecuniarias dictadas por el poder judicial en su contra. Resulta difícilmente comprensible, y merecería ser objeto de justificación expresa por parte del Tribunal, el hecho de que el margen de apreciación reconocido a los Estados sea mayor en estos supuestos respecto del derecho de propiedad que respecto del derecho de acceso a la justicia. Y ello máxime si se tiene en cuenta que éste último puede entenderse aún más estrechamente conectado que aquél con la libertad y con el principio de Estado de Derecho, constituyendo la garantía última del resto de derechos y libertades.

Con independencia de ello, de la interpretación del TEDH en los dos asuntos comentados se deriva de forma expresa que el dato que excluye la capacidad del principio de trato equitativo de los acreedores para legitimar las restricciones nacionales al derecho de propiedad consiste en el carácter público del deudor declarado insolvente. El TEDH parece sentar así una presunción «iuris et de iure» de solvencia de las entidades públicas²¹, opción ésta que probablemente no carezca de sentido en la medida en que el Estado concernido disponga de margen para aumentar su capacidad presupuestaria, a cuyo fin resulta difícilmente imaginable una situación en que devenga imposible aumentar la presión fiscal sobre los contribuyentes. Ello permite distinguir a estos supuestos, por lo demás, de los que pueden plantearse en aplicación de las normativas nacionales que disciplinan el desarrollo de procedimientos concursales o de insolvencia referidos a deudores de carácter privado. En el contexto de este tipo de procedimientos, los acreedores se enfrentan de ordinario a una reducción del montante de su crédito (a través del pacto de quitas, de la suspensión de intereses desde la fecha de declaración del concurso y, en caso de liquidación, del impago total o parcial de sus créditos), así como a una demora en su satisfacción y a la imposibilidad de entablar acciones individuales de ejecución de sus créditos. La finalidad de este tipo de instrumentos normativos radica también en la protección equitativa de los distintos acreedores del deudor común, pero no por ello parece que quepan entenderse como incompatibles con los derechos protegidos por el artículo 6 del Convenio y 1 del Protocolo, siempre y cuando la restricción que supongan respecto de éstos satisfaga las exigencias derivadas del «test» de proporcionalidad entre fines y medios. Así lo ha señalado el propio TEDH expresamente en el asunto *Bäck c. Finlandia*²².

4.2. Ejecución de sentencias contra la Administración, garantía patrimonial y tutela judicial en el ordenamiento español

4.2.a) *Los límites a la ejecución de sentencias contra la Administración en el Derecho español*

El Derecho español no contempla la posibilidad de que los entes de Derecho público puedan ser objeto de una declaración de insolvencia formal, ni por tanto prohíbe la inter-

21 SSTEDH de 11 de enero de 2000, Almeida Garrett, Mascarenhas Façao y otros c. Portugal, ap. 53, y de 29 de julio de 2004, *Bäck c. Finlandia*, ap. 59.

22 STEDH de 29 de julio de 2004, ap. 59: "...el Tribunal señala que algunos Estados Contratantes han establecido un marco legislativo para permitir el ajuste de las deudas de las personas físicas bajo ciertas condiciones. No tiene razón para dudar del criterio del legislativo de Finlandia de que, en el momento de los hechos, era de urgente y apremiante interés público permitir a los deudores la posibilidad de solicitar ajustes de las deudas en algunas situaciones concretas..."

posición de acciones de ejecución individuales contra la Administración por parte de los distintos acreedores. En efecto, el artículo 1 de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal (LC), establece en su primer apartado que “la declaración de concurso procederá respecto de cualquier deudor, sea persona natural o jurídica”, puntualizando en su tercer inciso que “no podrán ser declaradas en concurso las entidades que integran la organización territorial del Estado, los organismos públicos y demás entes de Derecho público”²³. Por tanto, el problema de la insolvencia concursal del deudor no se planteará cuando tal posición sea ocupada por un sujeto perteneciente a alguna de las tres categorías enumeradas en el artículo 1.3 LC. La primera de ellas (las “entidades que integran la organización territorial del Estado”) comprende las diferentes Administraciones públicas territoriales (artículo 2.1 LRJAP: Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y Entidades integrantes de la Administración local). Por su parte, por “organismos públicos” deben entenderse las entidades incluidas en el artículo 2.2 LRJAP, es decir, las entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquier Administración territorial (en el nivel estatal, organismos autónomos y entidades públicas empresariales). Por último, la mención genérica a los “demás entes de Derecho público” suele interpretarse como alusiva a las Corporaciones de Derecho Público, Universidades públicas y otros entes públicos de régimen singular²⁴. Por exclusión, se deduce que sí pueden ser declaradas en concurso las fundaciones públicas y las sociedades mercantiles públicas en la medida en que su forma de personificación jurídica es de Derecho privado, y por lo tanto difícilmente pueden entenderse incluidas en la alusión del art. 3.1 LC a los “demás entes de Derecho público”²⁵.

Sin perjuicio de que, según lo recién expuesto, no quepa en el Derecho español vigente una situación como la planteada en los asuntos De Luca y Pennino, la doctrina vertida

23 Según J. SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE (“Artículo 1.3. Presupuesto subjetivo”, en J. Sánchez-Calero y V. Guilarte Gutiérrez (Dir.), *Comentarios a la legislación concursal*. Tomo I, Lex Nova, Valladolid, 2004, p. 91-92), la excepción formulada por el artículo 1.3 LC no es sino la plasmación de un principio general de paraconcursalidad de las Administraciones públicas contenido en una variedad de disposiciones legislativas: así, el artículo 23.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), y el artículo 30.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP).

24 M. M. Hernández Rodríguez y N. Orellana Cano, “Artículo 1. Presupuesto objetivo” en P. Prendes Carril (Dir.), *Tratado práctico concursal*. Tomo I, Thomson/Aranzadi, Navarra, 2009, p. 79.

25 J. Sánchez-Calero Guilarte, *op. cit.*, p. 94. Véase también T. Vázquez Lepinette, “La disciplina de las empresas públicas por el Derecho concursal: posibilidad, realidad y consecuencias (breves notas sobre la diferencia entre el Derecho legislado y el Derecho aplicado)”, *RDCPC*, nº 8, 2008, p. 275-279, acerca del auxilio financiero que suelen prestar los accionistas públicos a sus participadas. Auxilio que, por cierto, plantea problemas desde el punto de vista de las exigencias derivadas del Derecho de la Unión Europea en materia de ayudas de Estado; véase al respecto la STG de 20 de septiembre de 2012 en el asunto T-154/10.

por el TEDH a propósito de ambos, así como la reseñada en el epígrafe anterior de este comentario, puede resultar de interés para el intérprete interno si se repara en la existencia en nuestro Ordenamiento de otros mecanismos, distintos al concursal, limitativos de la posibilidad de obtener la ejecución de una resolución judicial condenatoria frente a la Administración. Se trata de las figuras de la imposibilidad material o legal de ejecución y de la expropiación de derechos reconocidos en una sentencia, en el caso de la ejecución de las condenas «in natura» contra la Administración, así como de la inembargabilidad de los bienes públicos, respecto de la ejecución de condenas de carácter pecuniario.

Así, por lo que hace a la ejecución de las sentencias que imponen sobre la Administración una obligación «in natura», el Derecho español recoge dos mecanismos que permiten excepcionar el cumplimiento de la resolución judicial en sus propios términos y sustituirlo por su equivalente económico: la inexecución debida a causas de imposibilidad material o legal (artículo 105.2 LJC²⁶) y la expropiación de los derechos reconocidos contra la Administración en una sentencia (artículo 105.3 LJCA²⁷), ambos recogidos también en el artículo 18.2 LOPJ²⁸. A pesar de su deno-

26 Artículo 105.2 LJCA: “Si concurriesen causas de imposibilidad material o legal de ejecutar una sentencia, el órgano obligado a su cumplimiento lo manifestará a la autoridad judicial a través del representante procesal de la Administración, dentro del plazo previsto en el apartado segundo del artículo anterior, a fin de que, con audiencia de las partes y de quienes considere interesados, el Juez o Tribunal aprecie la concurrencia o no de dichas causas y adopte las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria, fijando en su caso la indemnización que proceda por la parte en que no pueda ser objeto de cumplimiento pleno”.

27 Artículo 105.3 LJCA: “Son causas de utilidad pública o de interés social para expropiar los derechos o intereses legítimos reconocidos frente a la Administración en una sentencia firme el peligro cierto de alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el temor fundado de guerra o el quebranto de la integridad del territorio nacional. La declaración de la concurrencia de alguna de las causas citadas se hará por el Gobierno de la Nación; podrá también efectuarse por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma cuando se trate de peligro cierto de alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y el acto, actividad o disposición impugnados proviniera de los órganos de la Administración de dicha Comunidad o de las Entidades locales de su territorio, así como de las Entidades de Derecho público y Corporaciones dependientes de una y otras.

La declaración de concurrencia de alguna de las causas mencionadas en el párrafo anterior habrá de efectuarse dentro de los dos meses siguientes a la comunicación de la sentencia. El Juez o Tribunal a quien compete la ejecución señalará, por el trámite de los incidentes, la correspondiente indemnización y, si la causa alegada fuera la de peligro cierto de alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, apreciará, además, la concurrencia de dicho motivo”.

28 Al respecto, véase M. BELTRÁN DE FELIPE, *El poder de sustitución en la ejecución de las sentencias condenatorias de la Administración*, Civitas, Madrid, 1995, p. 323 y ss., quien señala sin embargo que pese al tenor del artículo 18.2 LOPJ la única causa que puede constitucionalmente legitimar la

minación, ninguno de los dos mecanismos mencionados conlleva sin embargo una verdadera inejecución de las sentencias que condenan a la Administración a realizar una prestación no pecuniaria, en el sentido de que permitan a aquélla eximirse de toda obligación impuesta por la resolución judicial en cuestión. Antes bien, los instrumentos citados se limitan a permitir, ante la concurrencia de ciertos supuestos de carácter tasado y excepcional, la transformación del contenido del fallo en una suma dineraria equivalente al valor económico de la prestación «in natura» que resulta incumplida. Ello permite mantener, cuanto menos en línea de principio, su compatibilidad con los principios de garantía patrimonial (artículo 1.1 del Protocolo Adicional núm. 1) y de tutela judicial efectiva (artículo 6.1 CEDH).

Por el contrario, el ordenamiento procesal español no ha previsto la posibilidad de que las resoluciones judiciales que imponen sobre la Administración una condena dineraria puedan quedar excepcionadas de la ejecución en sus propios términos. La única especialidad al respecto es la recogida en el artículo 106.4 LJCA²⁹, que permite modular la forma de cumplimiento de la sentencia cuando la misma pueda producir un trastorno grave a la Hacienda de la Administración condenada. Al margen de esta posibilidad, en defecto de cumplimiento voluntario por parte de la Administración obligada por el fallo el artículo 106.3 permite instar la ejecución forzosa de la sentencia, a cuyo efecto los artículos 108 y 112 LJCA posibilitan al órgano jurisdiccional el empleo de todas las medidas necesarias para lograr la eficacia de lo mandado, sin diferenciar en función del contenido de la prestación a que resulta condenada la Administración³⁰. Entre tales medidas se incluyen, según los artículos recién citados, tanto mecanismos de ejecución indirectos –imposición de multas coercitivas, exigencia de responsabilidad civil y penal– como medios de ejecución directos –la ejecución sustitutoria³¹. Ésta última medida resulta, además, especialmente adecuada en el caso de las condenas de contenido pecuniario, dada su fungibilidad.

inejecución de una sentencia contra la Administración radica en la necesidad de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos.

29 Artículo 106.4 LJCA: “Si la Administración condenada al pago de cantidad considerase que el cumplimiento de la sentencia habría de producir trastorno grave a su Hacienda, lo pondrá en conocimiento del Juez o Tribunal acompañado de una propuesta razonada para que, oídas las partes, se resuelva sobre el modo de ejecutar la sentencia en la forma que sea menos gravosa para aquélla”.

30 Con anterioridad a la promulgación de la vigente LJCA, la STC 67/1984, de 7 de junio, entre otras, se había referido a la aplicabilidad supletoria de las reglas sobre ejecución de sentencias contenidas en la LEC para dotar de efectividad a las condenas judiciales contra la Administración pública.

31 Sobre la ejecución forzosa directa de las sentencias de condena contra la Administración, véase entre otros M. BELTRÁN DE FELIPE, *op. cit.*, e I. MARTÍN DELGADO, *La ejecución subrogatoria de las sentencias contencioso-administrativas*, Iustel, Madrid, 2006.

Sin embargo, la operatividad de la ejecución sustitutoria como mecanismo de cumplimiento forzoso de las condenas pecuniarias impuestas a la Administración resulta seriamente matizada si se pone en relación con el límite que para su utilización supone la vigencia del privilegio de inembargabilidad de los bienes públicos³². En efecto, el embargo y apremio judicial sobre los bienes y derechos de la Administración encuentra como barrera el carácter de inembargables que, partiendo del mandato del artículo 132.1 CE³³, la legislación vigente atribuye a algunos de los bienes de que son titulares las distintas Administraciones públicas. Ciertamente esa legislación ha matizado el alcance del privilegio que comentamos haciéndose eco de la doctrina recogida al respecto en la conocida STC 166/1998, de 15 de julio³⁴, que estableció la embargabilidad de los bienes patrimoniales de la Administración local siempre que no se hallaren afectos a un uso o servicio público, pero que rechazó que el embargo y ejecución pudieran extenderse a los fondos de la Hacienda local, por entender que los recursos que la componen están preordenados en los presupuestos de la entidad a concretos fines de interés general. A raíz de ello, de los vigentes

32 Téngase en cuenta, sin embargo, que la inembargabilidad de los bienes públicos plantea restricciones a la efectividad del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales más allá del ámbito de las condenas dinerarias. Piénsese, por ejemplo, en el surgimiento de obligaciones dinerarias como consecuencia de un procedimiento de ejecución de una obligación «in natura». En este sentido, G. PÉREZ DEL BLANCO, *La ejecución forzosa de sentencias en el orden jurisdiccional contencioso administrativo*, Del Blanco Editores, León, 2003, p. 340.

33 Artículo 132.1 CE: “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 desafectación”.

34 Sobre esta sentencia, véanse entre otros L. A. BALLESTEROS MOFFA, “La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el privilegio de inembargabilidad de los bienes y derechos públicos (Comentario a la STC 166/1998, de 15 de julio)”, *RAP*, nº 148, 1999, p. 195 y ss.; J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, “El privilegio de inembargabilidad ante el Tribunal Constitucional (un Comentario de urgencia a la STC 166/1998, de 15 de julio)”, *REALA*, nº 278, 1998, p. 11 y ss.; E. COLOM PIAZUELO, “Los bienes públicos y su estatuto jurídico: reflexiones en torno a la inconstitucionalidad del principio de inembargabilidad de los bienes públicos declarada por la STC 166/1998, de 15 de julio”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, nº 4, 1998, p. 575 y ss.; A. FANLO LORAS, “El alcance del principio de inembargabilidad de los bienes y derechos de las Entidades Locales: a propósito de la STC 166/1998, de 15 de julio”, *Justicia Administrativa*, nº 3, 1999, p. 35 y ss.; J. A. MORENO MOLINA, “La embargabilidad de los bienes patrimoniales de las corporaciones locales: Comentario a la STC 166/1998, de 15 de julio”, *Revista de Derecho Social*, nº 4, 1998, p. 129 y ss.; J. V. MOROTE SARRIÓN, “La embargabilidad de los bienes patrimoniales de las Administraciones Públicas. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 166/1986, de 15 de julio”, *REALA*, nº 280-281, 1999, p. 571 y ss.

artículos 173.2 TRLHL³⁵, 30.3 LPAP³⁶ y 23.1 LGP³⁷ se deriva que a la hora de ejecutar judicialmente un crédito contra la Administración únicamente serán susceptibles de embargo sus bienes patrimoniales, siempre y cuando los mismos no se encuentren materialmente afectos a un servicio público o a una función pública. Además, en el caso de la Administración estatal, los bienes patrimoniales sólo serán embargables si, además, (i) sus rendimientos o el producto de su enajenación no están legalmente afectos a fines determinados, y si (ii) no se trata de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general. Por lo tanto, se mantienen las restricciones a la embargabilidad de los bienes patrimoniales, fundadas en las exigencias de eficacia de la Administración y de continuidad en la prestación de los servicios públicos³⁸. Resulta cuestionable, no obstante, que tales motivos puedan servir de fundamento constitucional a la inembargabilidad del dinero público consagrada por las disposiciones legislativas recién citadas³⁹. La razón es que, como ha señalado la

35 Artículo 173.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales: “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”.

36 Artículo 30.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas: “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 a una función pública, cuando sus 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...”

37 Artículo 23.1 de la ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria: “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 a una función pública, cuando sus rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines diversos, 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”.

38 La STC 166/1998, de 15 de julio, y las que le siguieron (STC 201/1998, de 14 de octubre, STC 210/1998 de 27 de octubre y STC 228/1998, de 1 de diciembre) habían encontrado en ambos principios el fundamento de la inembargabilidad de los bienes públicos afectados a un uso o servicio público.

39 Por cierto que, contraviniendo el tenor literal de tales reglas, el Tribunal Supremo ha admitido en ocasiones el embargo de fondos y caudales públicos cuando la acreedora fuere otra Adminis-

doctrina, la premisa de la vinculación presupuestaria de los fondos públicos a concretos fines de interés general no se cohesta con el principio presupuestario de no afectación de los ingresos a los gastos (artículo 27.3 LGP)⁴⁰. Tampoco el principio de legalidad presupuestaria constituye, según el parecer doctrinal predominante, una razón jurídica suficiente para limitar el principio constitucional de tutela judicial efectiva⁴¹. Por último, la aplicación del privilegio de inembargabilidad a los fondos de las entidades públicas se ve contradicha por la previsión contenida en los artículos 49 y 51 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, que permiten a los entes de la Administración local garantizar el pago de sus obligaciones derivadas de operaciones de crédito a corto plazo mediante la afectación al pago de la deuda de sus recursos tributarios.

En definitiva, según el ordenamiento español vigente la satisfacción de la legítima pretensión de un particular que ostenta un crédito judicialmente reconocido contra la Administración a ver ejecutado forzosamente su contenido, en defecto de cumplimiento voluntario, se encuentra condicionada a la existencia en el patrimonio de la Administración deudora de bienes patrimoniales no afectos directa ni indirectamente a la satisfacción de funciones públicas. De no existir tales bienes, y ante la imposibilidad de proceder al embargo de los fondos de la Administración obligada al pago, el órgano jurisdiccional sólo podrá emplear contra aquélla los medios de ejecución de carácter indirecto legalmente previstos (la imposición de multas coercitivas, la exacción de responsabilidad civil y penal), es decir, mecanismos que no garantizan la ejecución de lo mandado, sino que se limitan a constreñir la voluntad del sujeto obligado para que sea él quien ejecute la prestación debida⁴².

tración; así, el ATS de 24 de septiembre de 1999 [ROJ 391/1999] y la STS de 9 de febrero de 2005 [ROJ 729/2005]

40 Así, L. A. BALLESTEROS MOFFA, *op. cit.*, p. 215.

41 Véanse también las críticas a la inembargabilidad del dinero público contenidas en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, “Sobre el principio de inembargabilidad, sus derogaciones y sus límites constitucionales y sobre la ejecución de sentencias condenatorias de la Administración”, *REDA*, nº 52, 1986, p. 500 y ss., y “Los postulados constitucionales de la ejecución de sentencias contencioso-administrativas”, *DA*, nº 209, 1987, p. 7 y ss.; A. RUIZ OJEDA, *La ejecución de créditos pecuniarios contra entes públicos. La responsabilidad contractual de la Administración y el embargo de dinero público*, Civitas / Universidad de Málaga, Madrid, 1993, p. 110 y ss., 248 y ss., y “La ejecución de condenas pecuniarias y el embargo de dinero y bienes de la Administración tras la nueva Ley de lo Contencioso y la Sentencia 166/1998, del Tribunal Constitucional”, *REDA*, nº 103, 1999, p. 423 y ss.

42 Según L.A. BALLESTEROS MOFFA, *op. cit.*, p. 216, “es el embargo, en definitiva, la única medida de ejecución forzosa de las condenas pecuniarias que puede garantizar verdaderamente su satisfacción efectiva”.

Por último, cabe también preguntarse acerca del impacto que sobre la ejecución de créditos judicialmente reconocidos contra la Administración pueda tener el nuevo artículo 135 CE, cuyo apartado tercero establece que el pago del capital y de los intereses de la deuda pública de las Administraciones gozará de prioridad absoluta. Esta cuestión requeriría de un análisis en profundidad y sólo puede, por ello, dejarse aquí apuntada.

4.2.b) *Puesta en relación con la jurisprudencia del TEDH*

La doctrina del TEDH en torno a la demora en la ejecución de créditos reconocidos judicialmente y su compatibilidad con los artículos 6 CEDH y 1.1 del Protocolo Adicional núm. 1 ostenta una relevancia particular cuando se proyecta sobre una situación de crisis económica como la que atraviesa el Estado español desde hace algunos años. En un contexto como el presente, de acuciante falta de liquidez de las Administraciones públicas y de morosidad generalizada en el cumplimiento de sus obligaciones pecuniarias⁴³, la configuración normativa de las posibilidades de embargo y ejecución de los bienes públicos adquiere la mayor de las relevancias. El hecho de que los límites legalmente impuestos a la ejecución forzosa de las sentencias pecuniarias contra la Administración respondan a una finalidad de interés público más o menos discutible, pero que sólo adquiere relevancia en situaciones de iliquidez de los entes públicos, no parece, a la luz de la jurisprudencia del TEDH en la materia, que pueda servir de salvaguarda a largo plazo al Estado español frente a las exigencias derivadas de los artículos 6 CEDH y 1.1 del Protocolo Adicional núm. 1.

En efecto, de la jurisprudencia del TEDH expuesta se deriva que en caso de inejecución de un crédito judicialmente reconocido debido a las dificultades de tesorería padecidas por la Administración deudora existirá, por definición, una violación del artículo 1.1 del Protocolo núm. 1, en tanto que la falta de recursos de un ente público no puede servir como justificación de las restricciones nacionales al derecho

⁴³ Situación de la que se han hecho eco expreso, entre otras normas, el Real Decreto-ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las entidades locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos; el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa; el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales; y el Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores.

de libre disfrute de los bienes. La relevancia de esta doctrina no precisa ser subrayada ante la previsible multiplicación de demandas contra el Estado español por demora en el pago de sus deudas debido a problemas de liquidez. Sin embargo, en este punto conviene recordar la todavía vigente reserva que España formuló en su momento al artículo 1 del Protocolo Adicional núm. 1⁴⁴. La posibilidad de activar la reserva persiste de manera formal, a pesar de la cuestionable relevancia práctica que aquélla ha ostentado hasta la fecha: téngase en cuenta que el propio TC ha utilizado el precepto objeto de reserva y la jurisprudencia que lo interpreta como canon hermenéutico del artículo 33 CE⁴⁵, y que además la reserva vino acompañada de una Declaración mediante la cual España reconocía «pro futuro» la jurisdicción del TEDH respecto del artículo 1 del Protocolo, habiendo sido condenada en varias ocasiones por la vulneración de éste⁴⁶.

Por el contrario, según la jurisprudencia de Estrasburgo la demora en la ejecución de créditos judicialmente reconocidos no conllevará de forma automática una vulneración del artículo 6.1 CEDH, puesto que la falta de solvencia de la Administración deudora sí es susceptible de operar como fundamento legítimo de la restricción del derecho de acceso a la justicia. En estos casos, el parámetro determinante de la compatibilidad de la medida con el artículo 6.1 CEDH vendrá dado por el respeto del principio de proporcionalidad y de la sustancia del derecho de acceso a la justicia, circunstancias ambas que el Tribunal hace girar en torno al dato del lapso temporal durante el cual se prolonga la injerencia. Aunque de la jurisprudencia del TEDH resulta difícil extraer criterios concluyentes en cuanto a la duración máxima a partir de la cual la injerencia se considera desproporcionada, sí conviene tener en cuenta que en los asuntos *De Luca y Pennino* el cómputo parece iniciarse desde el momento en que las respectivas resoluciones judiciales devinieron firmes. En los citados asuntos, el plazo que el Tribunal considera desproporcionado es de nueve y diez años, respectivamente; si bien que en otros casos se alcanza la misma conclusión ante una prolongación de la inejecución durante

44 Vid. el Instrumento de ratificación del Protocolo Adicional nº 1 por el Estado español (BOE nº 11, de 12 de enero de 1991).

45 Así, en la STC 48/2005, de 3 de marzo, FJ. 4º.

46 Cfr. los asuntos *Muñoz Díaz c. España* (STEDH de 8 de diciembre de 2009), *Tendam c. España* (STEDH de 13 de julio de 2010) y *Manzanas Martín c. España* (STEDH de 3 de abril de 2012). También en los asuntos *Aizpurua Ortiz y otros c. España* (STEDH de 2 de febrero de 2010) y *Rúspoli Morenés c. España* (STEDH de 28 de junio de 2011) se examinaron sendas demandas contra el Estado español por supuesta infracción del derecho de propiedad del Protocolo nº 1, si bien en ambos casos el Tribunal concluyó que no había existido vulneración del artículo 1.

uno, dos o cuatro años⁴⁷. En cualquier caso, conviene tener en cuenta que para valorar la relevancia del retraso en cada supuesto concreto el TEDH ha hecho uso de ciertos criterios de carácter cualitativo que permiten modular el estrictamente cuantitativo. En concreto, el Tribunal ha señalado en varias ocasiones que para determinar si un retraso comporta una violación del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, debe tenerse en cuenta la complejidad del respectivo procedimiento, el comportamiento de las partes intervinientes en el mismo y el objeto de la decisión a ejecutar⁴⁸. Que a través de estos elementos el TEDH esté dispuesto a introducir en su examen cierta deferencia hacia situaciones de profunda y excepcional crisis económica de los Estados demandados resulta sin embargo, a la luz de Pennino y De Luca, altamente cuestionable.

Resumen:

En los asuntos De Luca c. Italia y Pennino c. Italia (2013), el TEDH examina la compatibilidad con el derecho de acceso a un tribunal (artículo 6.1 CEDH) y con el derecho al libre respeto de los bienes (artículo 1.1 del Protocolo Adicional núm. 1) de la normativa italiana que impide a los titulares de créditos reconocidos judicialmente contra una Administración declarada insolvente obtener su ejecución forzosa. El presente trabajo analiza la jurisprudencia del TEDH en estos y otros supuestos similares, y pone en conexión sus postulados con los límites que el Derecho español vigente impone a la ejecución de sentencias condenatorias de la Administración.

Palabras Clave: Tribunal Europeo de Derechos Humanos, derecho de propiedad, tutela jurisdiccional, ejecución de sentencias, insolvencia de la Administración.

Abstract:

In De Luca v. Italy and Pennino v. Italy (2013), the ECHR examines the compatibility with the right of access to a court (article 6.1 of the Convention) and with the protection of property (article 1.1 of Protocol no. 1) of the Italian legislation which prevents applicants from having a final judgment enforced in order to recover money owed to them by an insolvent Administration. This paper analyzes the legal doctrine of the ECHR in those and in other related judgments, putting it in relation with the limits that the Spanish legal order imposes on the enforcement of judgments against public authorities.

Keywords: European Court of Human Rights, protection of property, right of access to a court, enforcement of judgments, Administration's insolvency.

Recibido: 19 de diciembre de 2013

Aceptado: 15 de enero de 2014

47 Vid. el asunto Burdov c. Rusia (STEDH de 7 de mayo de 2002), ap. 36.

48 Por todos, vid. los asuntos Kalinkin y otros c. Rusia (STEDH de 17 de abril de 2012), ap. 42, y Stoyanov y Tabakov c. Bulgaria (STEDH de 26 de noviembre de 2013), ap. 78.