

La defensa de la Hacienda y el Patrimonio

Sumario: I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.—1.1. La Administración como persona jurídica.—1.2. El sometimiento al principio de legalidad.—II. PRIVILEGIOS DE LA ADMINISTRACIÓN.—2.1. En relación con los órganos judiciales.—2.2. Potestades coactivas propias.—III. ESPECIFICACIONES RELEVANTES EN RELACIÓN CON LA DEFENSA DE LA HACIENDA.—3.1. Introducción.—3.2. La Ley reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.—3.3. La no sobretasación en los intereses procesales a abonar por las Administraciones Públicas condenadas al pago de cantidad por resolución judicial.—IV. ESPECIFICACIONES RELEVANTES EN RELACIÓN CON LA DEFENSA DEL PATRIMONIO.—4.1. Introducción: La Ley de Patrimonio de la Comunidad de Madrid.—4.2. Defensa en sentido amplio.—4.3. En particular, prerrogativas, protección y defensa del patrimonio.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Para analizar específicamente la defensa de la Hacienda y el Patrimonio con las singularidades que para las Administraciones Públicas se recogen en la legislación, es necesario primero inquirir en el fundamento de que a dichas instituciones se reconozca unas especialidades que resultan totalmente ajenas a las personas físicas o jurídicas de naturaleza privada.

1.1. La Administración como persona jurídica

Es por ello necesario destacar que, como ya señalara el profesor García de Enterría, las Administraciones Públicas son una realidad política absolutamente diferenciable de las Entidades de naturaleza privada, sin perjuicio de que determinadas técnicas de organización y sistemas de trabajo sean aplicables a todas ellas sin distinciones en punto a su naturaleza, precisamente en virtud de que dichas formas de actuación y técnicas organizativas, que interesan a la ciencia de la Administración, permiten a las Administraciones Públicas cumplir con el cometido constitucional y legalmente consagrado

* Letrado del Servicio Jurídico Central de la Comunidad de Madrid.

de servir con objetividad a los intereses generales¹, y un principio que permite a la Administración Pública atender a ese servicio al interés general es adecuar el funcionamiento de sus órganos² a la eficacia, y otro, organizarlos con sometimiento jerárquico.

Para llegar a la concepción actual de la Administración como una persona jurídica, obviando la identificación con el poder ejecutivo que se produjo en nuestro continente durante la primera mitad del siglo XIX, y la identificación que en Alemania se realizó con el Estado a mediados del mismo siglo atendiendo a la función de administración, se hizo preciso, como señaló acertadamente el profesor García de Enterría, superar las concepciones funcionales de la Administración y entender que la personalidad jurídica de la Administración se explica en tanto que, en sus relaciones jurídico-administrativas, es un sujeto de Derecho del que emanan declaraciones de voluntad, celebra contratos, es titular de un patrimonio, es responsable, es justiciable.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución Española, el Estado ostenta competencia exclusiva en relación con el establecimiento de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas que, en todo caso, deberán garantizar a los administrados un tratamiento común, ante ellas, y el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas. En desarrollo de dicho precepto, se aprobó la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común 30/1992, de 26 de noviembre. Precedente inmediato de dicha Ley 30/1992, en cuyos artículos 2 y 3 se enumeran las Administraciones Públicas y se les atribuye personalidad jurídica³ única, lo es el artículo 1.2 de la anterior Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de diciembre de 1956, en el que, con carácter preconstitucional, se

¹ Con carácter básico, el artículo 103.1 de la Constitución Española expresa: «La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al derecho», abundando con el sometimiento a la Constitución el artículo 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP-PAC.

² El mismo artículo 103 de la CE, en su apartado 2, reza: «Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley», y en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el Estatuto de Autonomía aprobado por LO 3/1983, de 25 de febrero, expresa en su artículo 37: «1. Corresponde a la Comunidad de Madrid la creación y estructuración de su propia Administración Pública dentro de los principios generales y normas básicas del Estado. 2. El régimen jurídico de la Administración Pública regional y de sus funcionarios será regulado mediante Ley de la Asamblea, de conformidad con la legislación básica del Estado».

³ El artículo 2 de la Ley 30/1992 dice: «1. Se entiende a los efectos de esta Ley por Administraciones Públicas: a) La Administración General del Estado. b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas. c) Las Entidades que integran la Administración Local. 2. Las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas tendrán asimismo la consideración de Administración Pública. Estas Entidades sujetarán su actividad a la presente Ley cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación», y señala el artículo 3.4 de la misma Ley: «Cada una de las Administraciones Públicas actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única».

incluía a la Administración del Estado, las Entidades que integraban la Administración Local y las Corporaciones e Instituciones públicas sometidas a la tutela de cualquiera de las anteriores. A dicho elenco hubieron de añadirse por la LRJAP-PAC las Administraciones de las Comunidades Autónomas, como creación de la Constitución Española en el nuevo modelo de Estado, y posteriormente las respectivas normas institucionales básicas autonómicas reafirmaron esa personalidad propia, como hizo la propia Comunidad de Madrid en su Estatuto de Autonomía aprobado por LO 3/1983, de 25 de febrero, en su actual artículo 35 (tras la modificación efectuada por el art. 1.29 de la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio)⁴.

1.2. El sometimiento al principio de legalidad

Una vez que se reconoce a cada una de las Administraciones Públicas, personalidad jurídica única para el cumplimiento de sus fines, y que, como hemos expuesto, el primordial es el servicio al interés general, y que en cumplimiento a dicho servicio habrán de producirse necesariamente relaciones jurídico-administrativas con declaraciones de voluntad, celebración de contratos, afecciones de patrimonio propio al cumplimiento de determinados servicios o fines o invasión en dicho patrimonio por eventos autorizados o ajenos a su voluntad, así como un amplio elenco de posibilidades que necesariamente forzarán a la Administración a impetrar su protección o exigir la satisfacción de obligaciones por terceros; se hace necesario delimitar la forma en que la Administración se relaciona con terceros, o, más bien, las Administraciones Públicas se relacionan con terceros o entre sí, lo que exige examinar el modo o forma a través del cual las Administraciones Públicas se someten al Derecho.

La evolución histórica del Derecho nos ha hecho conocer diversos sistemas, en los cuales la Administración se ha visto sometida al Derecho de un modo parcial o total, sin atender a una especial consideración a su naturaleza pública, o teniendo en cuenta que, por su afección al interés general, no puede verse sometida de un modo idéntico al que resultan compelidos los sujetos de naturaleza privada, por lo que se hizo necesario investirla de ciertas prerrogativas que no la colocaran en condiciones de igualdad con dichos sujetos. Dichas prerrogativas se analizarán posteriormente, bastando señalar en este momento que se proyectarán fundamentalmente con el reconocimiento de la legitimidad de los actos propios y la especial situación procesal que ostentará la Administración en las controversias en que intervengan los órganos judiciales.

Hoy resulta indudable que la sumisión plena de la Administración al Derecho es un principio consagrado como esencial que impide a ésta el

⁴ El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid afirma en su artículo 35: «La Administración de la Comunidad de Madrid, como Ente de Derecho Público, tiene personalidad jurídica y plena capacidad de obrar. Su responsabilidad, y la de sus autoridades y funcionarios, procederá y se exigirá en los mismos términos y casos que establezca la legislación del Estado en la materia».

uso inadecuado de su poder so pretexto de la satisfacción del interés general. El principio de legalidad tal y como actualmente se entiende es un producto de la evolución histórica que, basándose en la división de poderes, culminó con el sometimiento pleno de la Administración a la Ley, considerada como bloque del ordenamiento jurídico comprensivo de la Constitución, Ley propiamente dicha, disposiciones reglamentarias de la Administración y Principios Generales del Derecho; y que hoy se encuentra positivizado en nuestra Carta Magna, así, los artículos 9.1, 9.3, 97 y 103.1, debiéndose destacar el artículo 147.1 de la CE por lo que se refiere en particular al reconocimiento de los Estatutos como norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, que formará parte también del citado bloque del ordenamiento jurídico⁵ (en la Comunidad de Madrid, el aprobado por la repetida LO 3/1983, de 25 de febrero).

Sí resulta necesario añadir, siguiendo a Garrido Falla, que si bien la Administración se encuentra sometida a la Ley plenamente, en nuestro sistema administrativo ostenta determinadas especialidades, así:

- a) Actúa investida de poder de tal forma que sus actos son ejecutivos gozando de eficacia inmediata⁶ y ostenta medios propios para asegurar su ejecución⁷ conforme hoy dispone la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP-PAC.
- b) El conocimiento de la legalidad de los actos administrativos corresponde a una jurisdicción ordinaria especializada, cual es la conten-

⁵ Artículo 9.1 de la CE: «Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico». Artículo 9.3 CE: «La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos». Artículo 97 de la CE: «El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes». Artículo 103.1 de la CE: «La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al Derecho». Artículo 147.1 de la CE: «Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico».

⁶ Artículo 56 de la Ley 30/1992: «Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán ejecutivos con arreglo a lo dispuesto en esta Ley». Artículo 57.1 de la misma Ley: «Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa». Artículo 94, que se pronuncia sobre la ejecutoriedad: «Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos, salvo lo previsto en los artículos 111 y 138, y en aquellos casos en que una disposición establezca lo contrario o necesiten aprobación o autorización superior».

⁷ Artículo 96 de la Ley 30/1992: «Medios de Ejecución Forzosa.—1. La ejecución forzosa por las Administraciones Públicas se efectuará, respetando siempre el principio de proporcionalidad, por los siguientes medios: a) Apremio sobre el patrimonio. b) Ejecución subsidiaria. c) Multa coercitiva. d) Compulsión sobre las personas. 2. Si fueran varios los medios de ejecución admisibles se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual. 3. Si fuese necesario entrar en el domicilio del afectado, las Administraciones Públicas deberán obtener el consentimiento del mismo o, en su defecto, la oportuna autorización judicial».

cioso-administrativa⁸, sin que resulte desvirtuado el control judicial de la legalidad de la actuación administrativa consagrado por el artículo 106 de la CE⁹.

- c) Los conflictos entre la Administración y los Tribunales se resuelven por el Tribunal de Conflictos de Jurisdicción, cuya composición regula la Ley Orgánica del Poder Judicial.¹⁰
- d) La Administración queda sujeta al sistema de responsabilidad por lesiones a bienes y derechos¹¹, como se dispuso inicialmente por la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, y hoy se consagra en la Constitución Española y desarrolla en el título X de la referida Ley 30/1992, a la que se somete la propia Comunidad de Madrid¹².

II. PRIVILEGIOS DE LA ADMINISTRACIÓN

Como hemos referido anteriormente, el principio de legalidad exige que las Administraciones Públicas actúen en el ejercicio de sus competencias con un sometimiento pleno al ordenamiento jurídico. Para garantizar este sometimiento a la legalidad se operan distintos instrumentos, unos, de carácter intrínseco que hace que las Administraciones deban adecuar su actuación a los límites establecidos por Ley y disposiciones de desarrollo que son las que determinarán las competencias respectivas y la fórmula de ejecución de las mismas con el establecimiento de mecanismos de control internos, y, otros, *ad extra* de la propia Administración, de entre los que cobra un

⁸ Artículo 1.1 y 2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: «1. Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones Públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos Legislativos cuando excedan los límites de la delegación. 2. Se entenderá a estos efectos por Administraciones Públicas: a) La Administración General del Estado. b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas. c) Las Entidades que integran la Administración Local. d) Las Entidades de Derecho Público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales».

⁹ Artículo 106.1 de la CE: «Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican».

¹⁰ Artículo 38 de la LOPJ: «1. Los conflictos de jurisdicción entre los Juzgados o Tribunales y la Administración serán resueltos por un órgano colegiado constituido por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por cinco Vocales, de los que dos serán Magistrados de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, designados por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial, y los otros tres serán Consejeros Permanentes de Estado, actuando como Secretario el de Gobierno del Tribunal Supremo. 2. El Presidente tendrá siempre voto de calidad en caso de empate».

¹¹ Artículo 106.2 de la CE: «Los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos», desarrollado por los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

¹² Artículo 35 del Estatuto de Autonomía: «La Administración de la Comunidad de Madrid, como Ente de Derecho Público, tiene personalidad jurídica y plena capacidad de obrar. Su responsabilidad, y la de sus autoridades y funcionarios, procederá y se exigirá en los mismos términos y casos que establezca la legislación del Estado en la materia».

sentido esencial el control jurisdiccional, esto es, el control de la legalidad administrativa y su potestad reglamentaria, que el artículo 106.1 de la Constitución Española reserva a los Tribunales.

Pero es precisamente el dato esencial de que la Administración tenga por finalidad el servicio al interés general, el que explica que nuestro sistema normativo otorgue a las Administraciones Públicas una serie de privilegios que permiten garantizar en una relación de supremacía con respecto a terceros la satisfacción de ese interés. Así, el ordenamiento jurídico, por una parte, le atribuye una importante serie de potestades coactivas y, por otra, le confiere una serie de privilegios o exenciones que se actúan frente o ante los órganos judiciales.

La Comunidad de Madrid cuenta con su Estatuto de Autonomía como norma institucional básica, en cuyo artículo 36 se extiende a esta Administración el goce de las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado en el ejercicio de sus competencias ejecutivas¹³.

2.1. En relación con los órganos judiciales

Siguiendo a Guasp, una vez que el proceso se ha identificado como la institución que tiene por objeto resolver las pretensiones de parte por órganos del Estado creados específicamente al efecto, de tal manera que, superada la autotutela, se encomienda a unos órganos ajenos al apasionamiento e intereses de los litigantes la solución y satisfacción de esas pretensiones, ha imperado el principio de la paz jurídica. Y esa superación de la autotutela hace que no solamente se encomiende el ejercicio de la función jurisdiccional en todo tipo de procesos a los Juzgados y Tribunales en los términos establecidos en las leyes, dictando la resolución que en Derecho proceda resolviendo la litis, sino que ha de incluirse también la función de hacer ejecutar lo juzgado, de tal forma que ni siquiera con la resolución judicial que resuelva la controversia puede el particular restaurar sus derechos, sino que ha de acudir nuevamente a tales órganos judiciales para que, en defecto de cum-

¹³ Artículo 36 de la LO 3/1983, de 25 de febrero: «1. En el ejercicio de sus competencias ejecutivas, la Comunidad de Madrid gozará de las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado, entre las que se comprenden: a) La presunción de legitimidad y la ejecutoriedad de sus actos, así como los poderes de ejecución forzosa y revisión en vía administrativa. b) La potestad de expropiación, incluida la declaración de urgente ocupación de los bienes afectados, así como el ejercicio de las restantes competencias de la legislación expropiatoria atribuida a la Administración del Estado, cuando se trate de materias de competencia de la Comunidad de Madrid. c) La potestad de sanción, dentro de los límites que establezca el ordenamiento jurídico. d) La facultad de utilización del procedimiento de apremio. e) La inembargabilidad de sus bienes y derechos, así como los privilegios de prelación, preferencia y demás reconocidos a la Hacienda Pública para el cobro de sus créditos, sin perjuicio de los que correspondan en esta materia a la Hacienda del Estado, y en igualdad de derechos con las demás Comunidades Autónomas. f) Las potestades de investigación, deslinde y recuperación en materia de bienes. g) La exención de la obligación de prestar toda clase de garantías o cauciones ante los organismos administrativos y ante los Jueces o Tribunales de cualquier jurisdicción. 2. No se admitirán interdictos contra las actuaciones de la Comunidad de Madrid en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido».

plimiento voluntario, puedan éstos imponer el cumplimiento de lo dispuesto¹⁴.

Dos son los principios jurídico-naturales que fundamentan en nuestro ordenamiento jurídico su sistema procesal; el principio de audiencia, por el que todo sujeto tiene derecho a ser oído en el proceso antes de que el Tribunal resuelva pretensión de contrario o, más exactamente, derecho a que le sea ofrecida la audiencia en el proceso con independencia de que sea utilizada por el mismo, y el principio de igualdad, que exige que las partes en el litigio gocen de las mismas posibilidades de actuación en el proceso en condiciones de paridad, con independencia de quién sea el sujeto contrario en litis. Pero este último principio choca en nuestro sistema administrativo con una serie de privilegios que históricamente han sido conferidos a la Administración, colocándola en una situación de superioridad frente a los contendientes con la misma.

Sin ánimo exhaustivo y al margen de la necesidad de reclamación previa en vía administrativa antes de la apertura de procedimientos civiles o sociales¹⁵, la necesidad del agotamiento previo de la vía administrativa antes de la apertura del procedimiento judicial contencioso-administrativo al que se dota de un carácter revisor¹⁶, y otras especialidades, podríamos destacar:

- **La inadmisibilidad de interdictos frente a la Administración:** privilegio que con una extensión y eficacia distinta a la actualmente en vigor tuvo su origen en la Real Orden de 8 de mayo de 1839, y fue acogido en otras normas decimonónicas como el Real Decreto de 6 de junio de 1844 y la también Real Orden de 19 de septiembre de 1845. El precedente legislativo general más inmediato se encontraba en el artículo 38 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, que declaraba de modo absoluto «contra las providencias dictadas por las autoridades administrativas en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido, no procede la acción interdictal», y el especial, inserto en el artículo 125 de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, que recoge el supuesto de admisibilidad excepcional de los interdictos de retener y recobrar

¹⁴ Artículo 117.3 de la CE: «El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan».

¹⁵ Artículo 120 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre: «1. La reclamación en vía administrativa es requisito previo al ejercicio de acciones fundadas en Derecho privado o laboral contra cualquier Administración Pública, salvo los supuestos en que dicho requisito esté exceptuado por una disposición con rango de ley. 2. Dicha reclamación se tramitará y resolverá por las normas contenidas en este Título y por aquellas que, en cada caso, sean de aplicación, y, en su defecto, por las generales de esta Ley».

¹⁶ Artículo 25.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: «El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración Pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos».

frente a la Administración por incumplimiento por parte de ésta de los requisitos de declaración de utilidad pública o interés social, necesidad de ocupación y del previo pago o depósito, con la ocupación o intento de ocupación de la cosa. Hoy en día debemos acudir a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en cuyo artículo 101 se expresa: «No se admitirán a trámite interdictos contra las actuaciones de los órganos administrativos realizadas en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido», y a cuyo tenor la protección se ha fortalecido en modo absoluto al disponer la inadmisibilidad *a trámite* desde el punto de vista procedimental, de tal forma que el juez queda compelido legalmente sin que siquiera pueda entrar a conocer, impidiendo posibles cauciones determinantes de suspensión de la actividad administrativa en tanto se sustanciara el procedimiento. Por lo que se refiere a la Comunidad de Madrid, el ya precitado artículo 36 de su Estatuto de Autonomía dispone en su apartado 2: «No se admitirán interdictos contra las actuaciones de la Comunidad de Madrid en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido». Tema distinto es el problema del orden jurisdiccional competente para el conocimiento de la vía de hecho que permitiría resolver sobre el interdicto; en puridad la competencia vendría atribuida al orden contencioso-administrativo, si bien, a pesar de la Sentencia del Tribunal de Conflictos de 14 de diciembre de 1990, los Tribunales civiles admitían a trámite el interdicto y examinaban si se había incurrido en vía de hecho; práctica que eliminó la Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio, reformando el artículo 9.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que atribuyó indubitadamente tal competencia al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, cerrando así el camino de la *vis atractiva* utilizado por el orden civil, lo que no obsta a que los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid a través de sus Letrados todavía deban seguir oponiendo procesalmente en vía civil la inadmisibilidad de la vía interdictal frente a esta Administración.

- **La ejecución de las sentencias de condena en pago a la Administración:** privilegio que suponía una especialización, en tanto que el ejercicio de la potestad jurisdiccional propia de los Tribunales es juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, sin embargo, cuando la condenada a pago por sentencia fuere la Administración, el artículo 44 de la anterior Ley General Presupuestaria (TR aprobado por RD 1091/1988, de 23 de septiembre) llamaba a la ejecución por el órgano competente de tal Administración sin que los jueces o Tribunales pudieran compeler al pago mediante embargo, apremio o mandamiento de ejecución. A la citada Ley ha sucedido la vigente Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. A pesar de tal redacción, la jurisprudencia fue enormemente taxativa al disponer que tal precepto no suponía la encomienda de la función jurisdiccional a la Administración, que conforme al artículo 117 de la

Constitución Española está reservada a los Tribunales, sino que se trataba de una variación colaboradora derivada del necesario sometimiento de las Administraciones Públicas a los principios de legalidad y contabilidad pública, sin perjuicio de su obligación de cumplir la resolución judicial de condena por mandato del artículo 118 de la Constitución Española¹⁷. En el ámbito de la Comunidad de Madrid, la redacción que se contiene en el artículo 40 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, de Regulación de la Hacienda de la Comunidad Autónoma, es enormemente clarificador, ya que después de expresar que «los derechos, fondos, valores y bienes en general de las Instituciones y de la Administración de la Comunidad y sus Organismos Autónomos son inembargables», dispone en su apartado 2 que «el cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen obligaciones a cargo de la Administración de la Comunidad o de sus Organismos Autónomos corresponderá exclusivamente a la autoridad administrativa que sea competente por razón de la materia, la cual acordará el pago en la forma y límites autorizados. Dichas resoluciones se cumplirán en sus propios términos».

- **La facultad expropiatoria de los derechos reconocidos en sentencia frente a la Administración:** resulta de lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985, de 1 de julio, que después de disponer la ejecución de las sentencias en sus propios términos, permitiendo a los jueces fijar la indemnización que sea procedente en la parte de imposible cumplimiento pleno, otorga a la Administración Pública la facultad de expropiar los derechos reconocidos frente a aquella en una sentencia firme por causa de utilidad pública o interés social, siempre que tal expropiación se produjere antes de su ejecución y reservando a los Tribunales competentes el señalamiento por vía incidental de la correspondiente indemnización. Esta facultad tiene su precedente más inmediato en el artículo 105 de la anterior Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de diciembre de 1956, que de modo más amplio compelmía al órgano administrativo a quien competiera la ejecución a adoptar necesariamente una de estas tres resoluciones: ejecutar el fallo, suspender su cumplimiento total o parcial o inejecutarlo en absoluto por las causas establecidas en la Ley. Tras la promulgación de la Constitución Española, tal facultad contravenía lo dispuesto en su artículo 117.3, obligando a pronunciarse al Tribunal Constitucional y al Tribunal Supremo en el sentido de que la ejecución de las sentencias y resoluciones firmes correspondía a los titulares de la potestad jurisdiccional y que era obligado para la Administración la ejecución de las mismas. Tal concepción fue plenamente trasladada a la vigente

¹⁷ Artículo 118 de la CE: «Es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto».

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción ContenciosoAdministrativa, en cuyos artículos 103 y siguientes se expresa la atribución de la potestad de ejecución a los Tribunales y la obligación de los órganos administrativos de la realización material de las operaciones de ejecución, atribuyendo a las Administraciones Públicas la potestad de expropiación de los derechos o intereses legítimos reconocidos frente a la Administración en una sentencia firme por las causas igualmente determinadas en su artículo 105.

— **Las especialidades procesales reconocidas en la Ley 52/1997, de 27 de noviembre:** resultan también determinantes para la adecuada defensa de las Administraciones Públicas de su patrimonio y hacienda; se comprenden en sus artículos 11 a 15 que sistematizan:

- a) Artículo 11. La necesidad de que las notificaciones, citaciones, emplazamientos y demás actos de comunicación procesal se entiendan directamente con el Abogado del Estado en la sede oficial de la respectiva Abogacía del Estado en los procesos seguidos ante cualquier jurisdicción en que sean parte la Administración General del Estado, los Organismos autónomos o los órganos constitucionales (salvo disposición contraria de normas internas de estos últimos o leyes procesales), o las Entidades y Organismos Públicos representadas y defendidas por aquél. Se garantiza así un conocimiento certero de la actividad procesal por el llamado a actuar en representación y defensa de la Administración, al punto que serán nulos dichos actos de comunicación procesal no practicados conforme a lo dispuesto.
- b) Artículo 12. La exención de la obligación de constituir los depósitos, cauciones, consignaciones o cualquier otro tipo de garantía previsto en las leyes, para el Estado, los Organismos autónomos y Entidades y Organismos Públicos dependientes y los órganos constitucionales. Fundada en la solvencia de éstos.
- c) Artículo 13. La remisión a las normas generales para la tasación de costas a efectuar por el Abogado del Estado y la obligación de ingreso y aplicación al presupuesto de ingresos, con las salvedades expresadas en la propia Ley. Por el sometimiento a la legalidad y contabilidad pública.
- d) Artículo 14. La suspensión del curso de los autos que puede pedir el Abogado del Estado y deberá acordar el juez salvo excepción motivada en Auto por grave daño al interés general, en el plazo dispuesto en la Ley, en los procesos civiles que se dirijan contra el Estado, los Organismos autónomos y Entidades y Organismos Públicos dependientes y los órganos constitucionales, para recabar los antecedentes de defensa y elevación, en su caso, de consulta ante la Dirección del Servicio Jurídico del Estado. Garantizando así la correcta defensa de una persona jurídica compleja que requiere unidad de actuación.

- e) Artículo 15. El Fuero territorial preferente que se reconoce al Estado, los Organismos Públicos o los órganos constitucionales, por el que se atribuye competencia a los Juzgados y Tribunales que tengan su sede en las capitales de provincia, en Ceuta o en Melilla, para el conocimiento de los procesos civiles en que sean parte los precitados, salvo en los juicios universales o en los interdictos de obra ruinosa.

Debemos destacar que las especialidades procesales contenidas en los artículos 11, 12, 13.1, 14 y 15 de la Ley de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas son de aplicación también a las Comunidades Autónomas y Entidades públicas dependientes de ellas a tenor de su Disposición Adicional 4.^a, y que, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, su Asamblea aprobó la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos, en cuya Disposición Adicional 1.^a se expresa: «Se estará a lo dispuesto en la legislación estatal respecto del régimen de notificaciones, citaciones, emplazamientos y demás actos de comunicación procesal, la exención de depósitos y cauciones, tasación de costas, suspensión del curso de los autos y fuero territorial de los Entes Públicos. En particular, en los procesos en que sean parte, o puedan ostentar un interés que justifique su personación, la Comunidad de Madrid, sus Organismos y Entidades, la notificaciones, citaciones y demás actos de comunicación deberán remitirse directamente a los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, salvo en los casos en que se haya designado un abogado o procurador colegiado para el ejercicio de la representación en juicio».

2.2. Potestades coactivas propias

Las Administraciones Públicas, para el cumplimiento de los fines públicos, necesitan desarrollar una actividad productora de efectos jurídicos directos. Dicha actividad, cuando se encuentra amparada en normas de Derecho Administrativo, da lugar a los actos administrativos, actos que han sido definidos por García de Enterría y Fernández Rodríguez como «la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria». Así, la Administración goza de una potestad declarativa que le permite expresar declaraciones que incidirán de manera directa modificando o extinguiendo situaciones jurídicas subjetivas sin que precise de la participación de los Tribunales y al margen de la voluntad del sujeto afectado por aquélla, y goza igualmente de una potestad ejecutiva que le permite materializar su propia voluntad utilizando si fuere preciso la coacción por la oposición de los afectados, igualmente sin intervención de los Tribunales, salvo que la Ley disponga otra cosa. Tales potestades encuentran su fundamento en la presunción de la legitimidad del acto administrativo teniendo en cuenta la necesidad de satisfacción del interés general, y encuentran su plasmación general en los artículos 56, 57 y 93 y siguientes de la

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que son de plena aplicación a la Comunidad de Madrid¹⁸.

Obviamente no puede tratarse de una potestad ilimitada, por ello, la Ley la sujeta a determinados requisitos: en primer lugar, previamente ha de adoptarse una resolución que sirva de fundamento jurídico a la actuación material de ejecución de resoluciones que limite derechos de los particulares, además, el órgano que ordene un acto de ejecución material de resoluciones estará obligado a notificar al particular interesado la resolución que autorice la actuación administrativa. Por otra parte, la ejecutoriedad queda suspendida por la presentación de un recurso conforme a lo dispuesto en el artículo 111 de la misma Ley y cuando se trate de una resolución de un procedimiento sancionador que no haya puesto fin a la vía administrativa a tenor del artículo 138 del mismo Texto, amén de aquellos casos en que una disposición establezca lo contrario o necesiten aprobación o autorización superior. La ejecución igualmente queda limitada por los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la Ley, o cuando la Constitución o la Ley exijan la intervención de los Tribunales. Y, finalmente, se requiere, para la ejecución forzosa, el previo apercibimiento al sujeto pasivo y que sean utilizados los medios fijados en el artículo 96 con respeto al principio de proporcionalidad y la utilización del menor restrictivo de la libertad individual. Supuesto especial en la ejecución es el que requiera entrar en el domicilio del afectado, ya que las Administraciones Públicas deberán obtener el consentimiento del mismo o, en su defecto, la oportuna autorización judicial¹⁹. No analizaremos los distintos medios de ejecución, si bien debemos destacar respecto a la compulsión directa sobre las personas que la Ley expresamente debe auto-

¹⁸ Artículo 56: «Ejecutividad. Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán ejecutivos con arreglo a lo dispuesto en esta Ley». Artículo 57.1: «Efectos. Los actos de las Administraciones sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa». Artículo 94: «Ejecutoriedad. Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos, salvo lo previsto en los artículos 111 y 138, y en aquellos casos en que una disposición establezca lo contrario o necesiten aprobación o autorización superior». Artículo 95: «Ejecución forzosa. Las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la Ley, o cuando la Constitución o la Ley exijan la intervención de los Tribunales». Artículo 96: «Medios de ejecución forzosa.—1. La ejecución forzosa por las Administraciones Públicas se efectuará, respetando siempre el principio de proporcionalidad, por los siguientes medios: a) Apremio sobre el patrimonio. b) Ejecución subsidiaria. c) Multa coercitiva. d) Compulsión sobre las personas. 2. Si fueran varios los medios de ejecución admisibles se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual. 3. Si fuese necesario entrar en el domicilio del afectado, las Administraciones Públicas deberán obtener el consentimiento del mismo o, en su defecto, la oportuna autorización judicial». El artículo 36.1.a) extiende a la Comunidad de Madrid el goce de esa potestad y privilegio de la Administración del Estado, en el ejercicio de sus competencias ejecutivas, llamando a «la presunción de legitimidad y la ejecutoriedad de sus actos, así como los poderes de ejecución forzosa y revisión en vía administrativa».

¹⁹ Artículo 8.5 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: «Conocerán también los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de las autorizaciones para la entrada en domicilios y restantes lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular, siempre que ello proceda para la ejecución forzosa de los actos de la Administración Pública».

rizar los casos, y se actuará siempre dentro del respeto debido a su dignidad y a los derechos reconocidos en la Constitución.

III. ESPECIFICACIONES RELEVANTES EN RELACIÓN CON LA DEFENSA DE LA HACIENDA

3.1. Introducción

Es principio básico consagrado en el artículo 128 de la Constitución Española que toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad esté subordinada al interés general, no sustrayéndose a tal interés la riqueza pública ni la privada; si bien, por la necesaria satisfacción del interés general, los bienes, derechos y recursos de las personas jurídico-públicas han de estar sometidos a un régimen especial que posibilite un control estricto de su conservación y gestión administrativa, así como una adecuada defensa evitando daños que, en definitiva, revierten sobre la colectividad. A dicho sometimiento tiende la existencia de un sistema tributario justo, inspirado en los principios de igualdad y progresividad, sin alcance confiscatorio, que permite el sostenimiento de los gastos públicos mediante la contribución de todos; e igualmente se garantiza mediante la legislación adecuada el control de la asignación equitativa de los recursos públicos y la programación y ejecución del gasto público respondiendo a los criterios de eficiencia y economía. En definitiva, se constata la necesidad del establecimiento de un régimen jurídico que someta la actividad financiera de las Administraciones Públicas comprensiva de la obtención, la administración y el gasto de los medios económicos precisos para la satisfacción de los fines públicos.

Nuestra Carta Magna, en su artículo 133, atribuye la potestad originaria para el establecimiento de los tributos al Estado, mediante ley, si bien afirma que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales pueden establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las Leyes, de la misma manera que limita a todas las Administraciones Públicas en su contratación de obligaciones financieras y realización de gastos a las Leyes.

Dos son las normas básicas que en ámbito estatal hasta fechas recientes han regulado las vertientes del ingreso y del gasto: la Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1963 y la Ley General Presupuestaria, cuyo Texto Refundido se aprobó por Decreto Legislativo de 23 de septiembre de 1988, habiendo sido sustituidas por la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

En la Comunidad de Madrid, el régimen jurídico básico de la Hacienda se contiene en el título V de su Estatuto de Autonomía, atribuyendo a ésta en su artículo 51, dentro de los principios de coordinación con las Haciendas estatal y local, el goce de autonomía financiera y la titularidad de bienes de dominio público y de patrimonio y hacienda propios, de acuerdo con la Constitución, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autó-

nomas y normas de desarrollo²⁰. Igualmente, en su artículo 53 se enumeran los recursos que constituyen la Hacienda de la Comunidad de Madrid²¹: «Los rendimientos de sus propios impuestos, tasas, contribuciones especiales y precios públicos. Los recargos que establezca la Comunidad de Madrid sobre impuestos estatales, en los términos que establezca la Ley reguladora de los mismos. Las asignaciones complementarias que se establezcan, en su caso, en los Presupuestos Generales del Estado con destino a la Comunidad de Madrid. Las participaciones en los impuestos estatales no cedidos. Los rendimientos de los impuestos cedidos por el Estado. Las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial y de otros fondos destinados a favorecer el desarrollo regional. Los rendimientos derivados del patrimonio de la Comunidad de Madrid y los ingresos de Derecho Privado, herencias, legados y donaciones. Los ingresos derivados de la imposición de multas y sanciones en el ámbito de sus competencias. El producto de las operaciones de crédito y la emisión de deuda pública. Cuantos otros recursos se le atribuyan de acuerdo con las Leyes del Estado». Y, finalmente, en afirmación de la necesidad de una adecuada gestión de los recursos, atribuye el artículo 56 la competencia de la Comunidad de Madrid para la gestión, recaudación, liquidación e inspección de sus propios tributos, así como el conocimiento de las reclamaciones relativas a los mismos, con plena atribución para la ejecución y organización de dichas tareas, al margen de las especialidades que por delegación puede asumir en el caso de los impuestos cuyos rendimientos hubiesen sido cedidos por el Estado, y de los impuestos del Estado recaudados en nuestro ámbito territorial.

En acatamiento al principio de legalidad y seguridad jurídica, se dispone la regulación necesaria mediante Ley de la Asamblea de Madrid del establecimiento, la modificación y supresión de sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, y de las exenciones y bonificaciones que les afecten; del establecimiento, modificación y supresión de los recargos sobre los impuestos del Estado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas; y del régimen general presupuestario de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con los principios de la legislación del Estado²².

3.2. La Ley reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid

La Disposición Transitoria 1.^a del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid establece la aplicación de las leyes y disposiciones del Estado en materias sobre las que la Asamblea de Madrid no hubiere dictado

²⁰ Este precepto no es sino afirmación del contenido del artículo 156.1 de la Constitución Española: «Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles».

²¹ Supone el desarrollo de lo dispuesto en el artículo 157 de la Constitución Española.

²² Se establece en el artículo 59 del Estatuto de Autonomía.

normas, lo que determinó junto con las remisiones de la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid a la aplicación directa al ámbito de nuestra administración de la Ley General Presupuestaria (TRRDLeg. 1091/1988, de 23 de septiembre), con las dudas doctrinales y jurisprudenciales acerca de la naturaleza de básicos de ciertos preceptos de la citada norma y del ámbito de actuación reservado a las Comunidades Autónomas. Resultaba necesaria, por tanto, la regulación expresa del régimen de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, llevándose a cabo mediante la aprobación de la vigente Ley 9/1990, de 8 de noviembre, de regulación de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

Esta Ley 9/1990, de 8 de noviembre, regula con carácter general y sin perjuicio de las leyes especiales y las Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad en cada ejercicio y durante su vigencia, los instrumentos presupuestarios, de gestión, contables y soportes legales necesarios que permiten a la Comunidad de Madrid cumplir con sus competencias en cuanto a su actividad financiera, incluyendo los mecanismos de garantía en la defensa de su Hacienda. Hacienda constituida por el conjunto de bienes, derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde a las Instituciones, la Administración de la Comunidad a sus Organismos Autónomos, empresas y resto de Entes del sector público de la Comunidad.

— **Principios de gestión.** A tenor de la propia Ley, los principios de gestión que aseguran una defensa adecuada de su Hacienda son:

- a) *Unidad de Caja:* Artículo 13. «La Tesorería, gestionada bajo criterios de seguridad, rentabilidad y liquidez, se inspira en el principio de caja única. En la Tesorería General de la Comunidad se integrarán y custodiarán los fondos y valores de la Hacienda, con respeto a las peculiaridades propias de las Empresas y Entes Públicos».
- b) *Contabilidad:* Artículo 19. «La Hacienda de la Comunidad queda sometida al régimen de contabilidad, tanto para reflejar toda clase de operaciones y de resultados de su actividad, como para facilitar datos e información en general que sean necesarios para el desarrollo de sus funciones».
- c) *Control Financiero:* Artículo 17. «1. El control de carácter financiero se ejercerá por la Intervención General de la Comunidad, de conformidad con lo prevenido en cada caso respecto a los servicios, Organismos Autónomos, empresas y demás Entes Públicos, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica, para comprobar su funcionamiento en el aspecto económico-financiero y conforme a las disposiciones y directrices que les rijan. Dicha función podrá ejercerse con carácter permanente. 2. El preceptivo control de eficacia se ejercerá mediante análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento o utilidad de los respectivos servicios o inversiones, así como del cumplimiento de los objetivos de los correspondientes programas. 3. La

Intervención General de la Comunidad elaborará un plan anual de auditorías en el que se irán incluyendo la totalidad de los sujetos mencionados en el apartado 1 del presente artículo, del que se dará cuenta a la Asamblea con ocasión de la presentación del proyecto de ley anual de Presupuestos Generales. De los resultados a los que se hubiere llegado en dichas auditorías, por el Consejo de Gobierno se dará cuenta a la Comisión de Presupuestos y Hacienda al finalizar el correspondiente ejercicio económico», garantizándose los criterios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia en la actividad financiera.

- d) *Responsabilidad*: Artículo 20. «Las autoridades y el personal al servicio de la Comunidad, en general, que con sus actos u omisiones y mediante dolo, culpa o negligencia perjudiquen a la Hacienda de la Comunidad, incurrirán en las responsabilidades civil, penal o disciplinaria que en cada caso proceda». En este aspecto debemos señalar que el artículo 25.2 de la Ley hace depender de la Consejería de Hacienda, su Organismo Autónomo o empresa o Ente Público, a las personas o Entidades que tengan a su cargo la administración de los derechos económicos, en lo relativo a su gestión, entrega o aplicación y a la rendición de cuentas; y en su apartado 3 obliga a la prestación de fianza al personal que maneje o custodie fondos o valores públicos, detallándose en el artículo 119 quiénes tienen la calidad de cuentadantes en las que hayan de rendirse a la Asamblea y al Tribunal de Cuentas²³. Añadiremos que el título VII de la Ley de Hacienda lleva por rúbrica «De las responsabilidades», acogiéndose el principio indemnizatorio a la Hacienda de la Comunidad sin perjuicio de la responsabilidad penal o disciplinaria, tipificándose las infracciones que serán exigibles en expediente administrativo instruido al interesado con las garantías establecidas en la Ley, y salvando el tipo de «alcance o malversación en la administración de los fondos de la comunidad» en que se dará inmediato conocimiento al Tribunal de Cuentas para que proceda según sus competencias en exigencia de la responsabilidad contable, y al Consejero de Hacienda para que proceda según las suyas.

No podemos extendernos en el detalle de cada una de las cuestiones que se plantean en el presente trabajo, toda vez que al estar inserto en mono-

²³ El artículo 44 del Estatuto de Autonomía dice: «El control económico y presupuestario de la Comunidad de Madrid se ejercerá por la Cámara de Cuentas, sin perjuicio del que corresponda al Tribunal de Cuentas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 136 y 153.d) de la Constitución. Por ley de la Asamblea se regularán la composición y funciones de la Cámara de Cuentas». Al respecto, el precitado artículo 153.d) de la CE afirma: «El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: por el Tribunal de Cuentas, el Económico y Presupuestario». Y el artículo 136 de la CE en lo que interesa al caso dispone: «1. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica... 2. El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción... 4. Una ley orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas».

grafía ha de ostentar rasgos de generalidad respecto al tema a tratar, sin embargo, parece oportuno señalar que el Tribunal de Cuentas, que se rige por la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento, se configura por la Ley como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público (integrado según el art. 4 de la LO por la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales, etc.), ostentando funciones propias (art. 2 LO): *a*) la fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera; y *b*) el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos. El artículo 38 de la LO 2/1982 señala que «el que por acción u omisión contraria a la Ley originare el menoscabo de los caudales o efectos públicos quedará obligado a la indemnización de los daños y perjuicios causados», esto es, la responsabilidad civil a la que se refiere el artículo 20 de la Ley 9/1990, de Hacienda de la Comunidad de Madrid, cuando se trate de alcance o malversación. A su vez, la responsabilidad contable puede nacer por hechos que sean constitutivos de delito, en cuyo caso la responsabilidad penal será fijada por los Tribunales de ese orden jurisdiccional, o por hechos que constituyan responsabilidad contable en los términos del artículo 49 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas; en uno u otro caso, la responsabilidad contable, esto es, la civil derivada de delito o la civil derivada de hechos no delictivos constitutivos de alcance, será declarada por el Tribunal de Cuentas en uso de su jurisdicción²⁴.

²⁴ Así, cuando en los daños y perjuicios provocados a la Comunidad de Madrid concurra la especialidad de comisión del delito de malversación de caudales públicos (regulado en los arts. 432 y siguientes del vigente Código Penal aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, tipificándose la sustracción o destino a usos ajenos a la función pública de los caudales o efectos públicos que tenga a su cargo el comitente del ilícito) deben tenerse en cuenta preceptos específicos de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y de la Ley de Funcionamiento del mismo.

Conforme al artículo 1 de la LO 2/1982: «1. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, sin perjuicio de su propia jurisdicción, de acuerdo con la Constitución y la presente Ley Orgánica. 2. Es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades Autónomas puedan prever sus Estatutos. Depende directamente de las Cortes Generales». Señalando además el artículo 2.b): «Son funciones propias del Tribunal de Cuentas... *b*) El enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos». Asevera el artículo 17.1: «La jurisdicción contable es necesaria e improrrogable, exclusiva y plena». Y dice el artículo 18: «1. La jurisdicción contable es compatible respecto de unos mismos hechos con el ejercicio de la potestad disciplinaria y con la actuación de la jurisdicción penal. 2. Cuando los hechos fueren constitutivos de delito, la responsabilidad civil será determinada por la jurisdicción contable en el ámbito de su competencia».

Conforme a lo previsto en el artículo 44 y la Disposición Final 2.ª de la precitada LO 2/1982, los procedimientos de fiscalización y judiciales seguidos ante el mismo se desarrollan en la Ley 7/1988, de Funcionamiento, cuyo artículo 49 regula la naturaleza, extensión y límites de la jurisdicción contable, expresando en su apartado 3: «Cuando los hechos fueren constitutivos de delito, con arreglo a lo establecido en el artículo 18.2 de la Ley Orgánica 2/1982, el Juez o Tribunal que entendiere de la causa se abstendrá de conocer de la responsabilidad contable nacida de ellos, dando traslado al Tribunal de Cuentas de los antecedentes necesarios al efecto de que por éste se concrete el importe de los daños y perjuicios causados en los caudales o efectos públicos». Y el artículo 72 de esta misma Ley 7/1988

— **Otros mecanismos de defensa de la Hacienda** son medios por los que se asegura el soporte legal adecuado, se restringe la gestión de los derechos económicos de naturaleza pública comprensivos de la vertiente de ingresos y gastos a determinados órganos, se limita la disposición de tales derechos y, finalmente, atribuyen prerrogativas, potestades y privilegios:

- a) *La reserva de Ley de la Asamblea a las materias relacionadas en el artículo 7 de la Ley*, esto es, los Presupuestos Generales de la Comunidad, la concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito, la determinación de los elementos básicos de la relación tributaria y el establecimiento, supresión y prórroga de las exenciones, reducciones y demás bonificaciones de sus propios tributos, el establecimiento, modificación y supresión de los recargos sobre los impuestos del Estado, el régimen de Patrimonio de la Comunidad, el régimen de contratación de la Comunidad, el régimen de contratación y obligaciones financieras y la utilización de endeudamiento, y las demás materias que corresponda según las Leyes.
- b) *La atribución diferenciada de competencias o funciones* al Consejo de Gobierno, al Consejero de Hacienda, a los órganos superiores de gobierno y administración de la Comunidad, a los Organismos Autónomos de la Comunidad, en los términos expresados en los artículos 8 a 11 de la Ley, en la vertiente del gasto público. Asimismo, en su artículo 26, después de establecer el ajuste de la gestión de los tributos a las leyes especiales y generales aplicables, se atribuye al Consejero de Hacienda la competencia con relación al dictado de las normas de recaudación voluntaria y ejecutiva de la Comunidad y la organización de los servicios relativos a la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los derechos de la Hacienda, de acuerdo con las facultades de la Comunidad en esta materia.
- c) *El establecimiento de restricciones sobre la disposición de los derechos económicos de la Comunidad de Madrid*, en los términos previstos en los artículos 27 y 35 de la Ley: «No se podrán enajenar, gravar ni arrendar los derechos económicos de las Instituciones y de la Administración de la Comunidad o sus Organismos Autónomos fuera de los casos regulados por las Leyes. Tampoco se concederán exenciones, perdones, rebajas ni moratorias en el pago de los derechos de naturaleza pública de la Hacienda, sino

dice: «1. A efectos de esta Ley se entenderá por alcance el saldo deudor injustificado de una cuenta o, en términos generales, la ausencia de numerario o de justificación en las cuentas que deban rendir las personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, ostenten o no la condición de cuentadantes ante el Tribunal de Cuentas. 2. A los mismos efectos, se considerará malversación de caudales o efectos públicos su sustracción, o el consentimiento para que ésta se verifique, o su aplicación a usos propios o ajenos por parte de quien los tenga a su cargo».

en los casos y en la forma que determinen las leyes». Y «no se podrá transigir judicial ni extrajudicialmente sobre los derechos de la Hacienda de la Comunidad, ni someter a arbitraje las contiendas que se susciten respecto de los mismos, sino mediante Decreto acordado en Consejo de Gobierno».

- d) *El goce de prerrogativas por la Hacienda de la Comunidad* tiene su enunciación general en el artículo 12, que dispone: «En la gestión de los derechos económicos de naturaleza pública y en el cumplimiento de todas sus obligaciones, la Administración de la Comunidad y sus Organismos Autónomos gozarán de las prerrogativas, potestades y privilegios reconocidos al Estado por las leyes, así como de idéntico tratamiento fiscal»²⁵. En particular:
- 1) *Sobre la percepción de ingresos y prevalimiento por concurrencia ad intra*, el artículo 28 dice: «1. Para realizar el cobro de los tributos y de las cuantías que como ingresos de Derecho Público debe percibir, la Hacienda de la Comunidad ostentará las prerrogativas establecidas legalmente y actuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes. 2. En el caso de concurrencia de derechos, prevalecerán los de la Administración de la Comunidad sobre sus Organismos Autónomos».
 - 2) *Sobre la titulación suficiente para el inicio de la vía de apremio* se pronuncia el artículo 29: «Las certificaciones acreditativas del descubierto ante la Hacienda de la Comunidad de las deudas correspondientes a los derechos referidos en el artículo 28 de esta Ley, expedidas por los funcionarios competentes, según los Reglamentos, serán títulos suficientes para iniciar la vía de apremio y tendrán la misma fuerza ejecutiva que la sentencia judicial para proceder contra los bienes y los derechos de los deudores, en los términos previstos en la Ley General Tributaria.
 - 3) *Sobre la obligación previa de pago, consignación o garantía del débito recurrido y la concurrencia con acciones de carácter civil*, el artículo 30 expresa: «1. En ningún caso podrán suspenderse los procedimientos administrativos de apremio por virtud de

²⁵ Como vimos, es la especialización de lo previsto por el artículo 36 del Estatuto de Autonomía, que en lo que nos afecta al caso reproducimos: «1. En el ejercicio de sus competencias ejecutivas, la Comunidad de Madrid gozará de las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado, entre las que se comprenden: a) La presunción de legitimidad y la ejecutoriedad de sus actos, así como los poderes de ejecución forzosa y revisión en vía administrativa. b) La potestad de sanción, dentro de los límites que establezca el ordenamiento jurídico. c) La facultad de utilización del procedimiento de apremio. d) La inembargabilidad de sus bienes y derechos, así como los privilegios de prelación, preferencia y demás reconocidos a la Hacienda Pública para el cobro de sus créditos, sin perjuicio de los que correspondan en esta materia a la Hacienda del Estado, y en igualdad de derechos con las demás Comunidades Autónomas». Así como por lo dispuesto en el artículo 58 del mismo Estatuto: «La Comunidad de Madrid gozará del mismo tratamiento fiscal que la Ley establezca para el Estado».

recursos interpuestos por los interesados si no se realiza el pago del débito, se consigna su importe o se garantiza éste en la forma reglamentariamente establecida. 2. Si contra dichos procedimientos se opusieran reclamaciones, en concepto de tercería o por otra acción de carácter civil, por persona que no tenga responsabilidad para con la Hacienda de la Comunidad, en virtud de obligación o gestión propia o transmitida, se suspenderán dichos procedimientos sólo en la parte que se refiera a los bienes o derechos controvertidos, sustanciándose este incidente en la vía administrativa como previa a la judicial. Si la tercería fuese de mejor derecho, proseguirá el procedimiento hasta la realización de los bienes y el producto obtenido se consignará en depósito a resultas de la tercería. Cuando la reclamación fuese denegada en la vía administrativa proseguirá el procedimiento de apremio, a no ser que de la ejecución puedan derivarse perjuicios de imposible o difícil reparación, en cuyo caso la Comunidad podrá acordar la suspensión de aquél, siempre que se adopten las medidas reglamentarias de aseguramiento de los respectivos créditos. Asimismo, podrá suspenderse el procedimiento de apremio sin los requisitos establecidos en el apartado 1 de este artículo, si el interesado demuestra que ha existido en su perjuicio error de hecho, material o aritmético, en la determinación de la deuda que se le exija».

- 4) *Sobre el devengo de intereses* se adopta el sistema propio del Estado en el artículo 32 de la Ley: «1. Las cantidades adeudadas a la Administración de la Comunidad y sus Organismos Autónomos devengarán interés de demora desde el día siguiente al de su vencimiento. Se incluyen en este apartado las cantidades recaudadas a través de Entidades colaboradoras, cuentas restringidas, oficinas liquidadoras y demás Entidades recaudadoras por cuenta de la Hacienda que no sean ingresadas por dichas Entidades en la Tesorería en los plazos establecidos. 2. El interés de demora será el vigente el día en que venza el plazo señalado en el apartado anterior, de acuerdo con la legislación del Estado».
- 5) *Sobre la inembargabilidad de los fondos, valores y bienes en general*, el artículo 40 de la Ley es preciso: «1. Los derechos, fondos, valores y bienes en general de las Instituciones y de la Administración de la Comunidad y sus Organismos Autónomos son inembargables. 2. El cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen obligaciones a cargo de la Administración de la Comunidad o de sus Organismos Autónomos corresponderá exclusivamente a la autoridad administrativa que sea competente por razón de la materia, la cual acordará el pago en la forma y límites autorizados. Dichas

resoluciones se cumplirán en sus propios términos. 3. Si para el pago fuese necesario un crédito extraordinario o un suplemento de crédito, deberá solicitar de la Asamblea de Madrid uno u otro, dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial».

A los medios expuestos, habrían de sumarse la rescindibilidad de los actos y contratos realizados en perjuicio de la Hacienda de la Comunidad (art. 33) y la sujeción a plazo prescriptivo de las obligaciones a cargo de la Hacienda de la Comunidad de Madrid (art. 42).

3.3. La no sobretasación en los intereses procesales a abonar por las Administraciones Públicas condenadas al pago de cantidad por resolución judicial

El artículo 576 de la Ley de Enjuiciamiento Civil 1/2000, de 7 de enero, dispone en su apartado 1: «Desde que fuere dictada en primera instancia, toda sentencia o resolución que condene al pago de una cantidad de dinero líquida determinará, a favor del acreedor, el devengo de un interés anual igual al del interés legal del dinero incrementado en dos puntos o el que corresponda por pacto de las partes o por disposición especial de la ley»; exceptuando en su apartado 3: «Lo establecido en los anteriores apartados será de aplicación a todo tipo de resoluciones judiciales de cualquier orden jurisdiccional que contengan condena al pago de cantidad líquida, salvo las especialidades legalmente previstas para las Haciendas Públicas». Este precepto supone un beneficio para las Haciendas Públicas, ya que remite a las leyes especiales de las mismas; en lo relativo a la Hacienda de la Comunidad de Madrid y conforme a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 9/1990, si las Instituciones o la Administración de la Comunidad o sus Organismos Autónomos no pagaran a sus acreedores dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial condenatoria, habrá de abonarle el interés señalado en el artículo 32.2 (el legal del dinero sin incremento de dos puntos) de la misma Ley de Hacienda, sobre las cantidades debidas, desde que el acreedor reclame por escrito el cumplimiento de la obligación.

Es una especialidad que trae su precedente del artículo 921 de la anterior Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881, en los términos redactados por la Ley 34/1984, de 6 de agosto, que salvaban las especialidades previstas para la Hacienda Pública por la Ley General Presupuestaria. Sobre la constitucionalidad del artículo 921, párrafo 4.º, última parte, tuvo ocasión de pronunciarse favorablemente el Tribunal Constitucional en Sentencia número 206/1993 (Pleno), de 22 de junio, al haberse alegado la contradicción con el principio de igualdad ante la Ley formulado en el artículo 14 de la Constitución. Entendió el Tribunal Constitucional que el dato determinante del diferente tratamiento respecto de los intereses procesales en ejecución de sentencia no es la posición preeminente de la Hacienda Pública, personificación sectorial de la Administración, como titular de potestades

y prerrogativas, sino la minusvalía derivada del necesario sometimiento a los principios de legalidad y contabilidad pública de la Hacienda, lo que condiciona su actuación y obstaculiza su agilidad de movimientos muy por debajo del nivel de los particulares en el ejercicio de su libertad, además, este hecho debe ponerse en relación con el carácter punitivo, sancionador o disuasorio del recargo de dos puntos, resultando que la demora de la Hacienda no puede ser llamada «mora» en un sentido rigurosamente jurídico, al no existir retardo culpable²⁶.

Por lo que se refiere a la aplicación de este artículo 921 de la LEC de 1881 a la Hacienda Pública del Estado o a las demás Haciendas Públicas, la Sentencia del Tribunal Supremo número 1189/2001 (Sala de lo Civil), de 20 de diciembre, en su Fundamento de Derecho Segundo, lo restringió a la Hacienda del Estado o del sector público estatal, desestimando el recurso de casación formulado por una Corporación Local, al entender que el beneficio que concede ese artículo se restringe a los Entes que integran la Hacienda Pública a efectos de la Ley General Presupuestaria. Dicha conclusión

²⁶ Dicen los párrafos tercero y cuarto del Fundamento Jurídico 4.º de la STC 206/1993: «En definitiva, no es la posición preeminente de la Hacienda Pública, personificación sectorial de la Administración, como titular de potestades y prerrogativas, el dato determinante del diferente tratamiento respecto de los “intereses procesales” en ejecución de las Sentencias, sino al contrario, la minusvalía derivada de los principios de legalidad y de contabilidad pública a los cuales aparece sometida constitucionalmente, que condicionan su actuación y obstaculizan la agilidad de movimientos muy por debajo del nivel de los particulares en el ejercicio de su libertad (autonomía de la voluntad en el campo jurídico). En definitiva, se produce siempre, haya o no haya consignación presupuestaria, una demora inercial o institucional, achacable al sistema de garantías para el correcto manejo de los dineros públicos, que se traduce en un procedimiento plagado de cautelas, en beneficio de todos, demora, pues, no imputable a la Administración como persona pública ni a sus agentes. No se trata de una tardanza caprichosa o arbitraria, sino que hincsa su raíz en razones profundas de los intereses generales a los cuales ha de servir la Administración y en las características objetivables de ésta. Si ello se pone en relación con el carácter punitivo, sancionador o disuasorio del recargo de dos puntos cuestionado, resulta que esa demora inmanente no puede ser llamada “mora” en un sentido rigurosamente jurídico, pues tal calificación no corresponde propiamente a cualquier retraso, sino al retraso culpable en cumplir la prestación debida, según ha sido definida jurisprudencialmente sin desmayo alguno, conformando doctrina legal al respecto con el valor normativo complementario que le asigna el Código Civil (art. 1.6).

Es claro que el recargo o sobretasa carece aquí de sentido y de función. No puede tomarse como punto de partida la presunción de que la Administración se va a separar del camino recto que le marca el principio de legalidad, ni tampoco cabe negar la posibilidad de que así ocurra en algún caso excepcional, para cuya eventualidad tampoco resultaría de eficacia el incremento del rédito a cargo de la Hacienda Pública y no de los agentes que dolosa o culposamente, a propósito o por desidia o negligencia, fueren los autores del retraso. Conviene recordar, antes de proseguir el discurso, que el recargo o sobretasa no está pensado para beneficiar económicamente al ganador del pleito, sino como acicate para que el condenado cumpla el pronunciamiento judicial lo antes posible. Esta finalidad explícita, tantas veces invocada, se obtiene mejor, cuando de la Administración y sus agentes se trata, con otros remedios como son la responsabilidad personal del gestor moroso exigible en las vías civil, penal y disciplinaria, así como la responsabilidad política residenciada en las Cámaras parlamentarias, sin olvidar quizá la solución más idónea, consistente en modificar el sistema dando una mayor intensidad a la fuerza ejecutoria de las Sentencias.

En definitiva, no son iguales las situaciones de la Hacienda Pública y de los demás, en lo que aquí concierne, por las razones más arriba expuestas. El trato distinto se funda, pues, en elementos diferenciales muy consistentes, con una justificación objetiva y razonable que en ningún momento puede considerarse artificiosa o arbitraria ni, por tanto, discriminatoria. Tampoco es desproporcionada si se repara en que el incremento del rédito se fija en dos puntos, cifra no excesiva en términos absolutos ni tampoco relativos...».

era amparada en la doctrina ya consolidada sentada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en Sentencias de 29 de octubre de 1999, 13 de noviembre de 1997, 5 de noviembre de 1996 y 2 de octubre de 1990, entre otras²⁷.

²⁷ STS 1189/2001, de 20 de diciembre: «Segundo. El recurso objeto de estudio contiene un solo motivo en el que, al amparo del ordinal 4.º del artículo 1.692 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, se denuncia la infracción del último párrafo del artículo 921 de dicha norma, en relación con los artículos 45 y 36.2 de la Ley General Presupuestaria, así como de la jurisprudencia de esta Sala.

Se señala que el citado artículo 921 de la LEC, tras disponer que el pago de intereses legales a que el precepto se refiere será de aplicación a todo tipo de resoluciones de cualquier orden jurisdiccional que contengan condena al pago de cantidad líquida, deja expresamente a salvo las especialidades previstas para la Hacienda Pública por la Ley General Presupuestaria, consistentes en que el abono de intereses al tipo legal sobre las cantidades que la Administración deba abonar a sus acreedores sólo se producirá si aquella no las hace efectivas dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial condenatoria.

Según el recurrente, los preceptos mencionados y la doctrina jurisprudencial recaída como consecuencia de la aplicación de los mismos no han sido tenidos en cuenta por la Audiencia Provincial, al entender ésta que en el supuesto de autos se contempla una relación de Derecho privado entre el Ayuntamiento y un particular, lo cual hace muy dudosa la concesión a la Administración de beneficios que sólo tienen sentido en la medida en que traten de proteger el *imperium* de que están revestidos los organismos de Derecho Público, cuando actúen en relaciones de naturaleza igualmente pública. Al ser la de autos una relación de Derecho Privado, el Tribunal de instancia excluye la aplicación del privilegio, al objeto de que no sea vulnerado el principio de igualdad que establece el artículo 14 de la Constitución Española.

El motivo ha de ser rechazado.

El artículo 921 de la LEC está concediendo, sin duda alguna, un evidente privilegio en cuanto a la fijación de intereses por mora procesal cuando incurre en la misma la Hacienda Pública.

Se hace preciso, por ello, determinar qué entes componen la Hacienda Pública, pues el carácter privilegiado del precepto a que nos referimos impide proceder a una interpretación extensiva del mismo.

El criterio exegético adecuado ha de ser el proporcionado por la Ley General Presupuestaria a la que el artículo 921 de la LEC se remite y, concretamente, por su Texto Refundido, hoy vigente, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre. Pues bien, en el Preámbulo de la misma se afirma que en dicha Ley se contienen los principios generales de la actuación del Gobierno y de la Administración respecto a los derechos y obligaciones de naturaleza económica del Estado y del sector público estatal.

Confirmando esta aseveración preliminar, el artículo 2 define a la Hacienda Pública, a efectos de la Ley, como el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde al Estado o a sus Organismos Autónomos.

Más tarde, la concreta mención de estos entes (Estado y Organismos Autónomos), con exclusión de cualesquiera otros, se reitera en numerosos preceptos: artículos 3, 23, 27, 28, 29, 32, 42, 44...

En tal contexto, cuando su artículo 45 concede a la Administración el abono de intereses inferiores a los que con carácter general fija el artículo 921 de la LEC para aquellos supuestos en que por la misma no se pague a los acreedores de la Hacienda Pública dentro del término de tres meses que el precepto establece, no puede pensarse que el legislador pueda referirse a cualquiera de las Administraciones Públicas (lo que permitiría incluir al Ayuntamiento aquí recurrente), sino que es obligado entender que dicho beneficio se concede única y precisamente a aquellos entes que anteriormente (art. 2) ha manifestado que integran la Hacienda Pública a efectos de la Ley Presupuestaria, es decir, al Estado y a los Organismos Autónomos, pues ello se desprende del tenor, realmente explícito al respecto, de los preceptos que hemos enumerado.

A su vez, la conclusión que acaba de exponerse constituye doctrina ya consolidada sentada por la Sala Tercera de este Tribunal en Sentencias de 29 de octubre de 1999, 13 de noviembre de 1997, 5 de noviembre de 1996 y 2 de octubre de 1990, entre otras.

Cuanto queda expuesto no significa, en modo alguno, que se desconozca el contenido de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de junio de 1993, citada por la parte recurrente, pues esta resolución se limita a afirmar que las prerrogativas reconocidas a la Administración respecto al devengo de intereses procesales en ejecución de sentencia poseen una justificación objetiva y razonable dado que los principios

IV. ESPECIFICACIONES RELEVANTES EN RELACIÓN CON LA DEFENSA DEL PATRIMONIO

4.1. **Introducción: la Ley de Patrimonio de la Comunidad de Madrid**

Volviendo a retomar el desarrollo expositivo de este trabajo, concluiremos que cada una de las Administraciones Públicas ostenta personalidad jurídica única para el cumplimiento de sus fines, y que el primordial es el servicio al interés general de acuerdo con lo previsto por el artículo 103.1 de la Constitución Española, quedando sometida al principio de legalidad en su actuación como impera en el mismo precepto. El patrimonio constituye uno de los recursos esenciales, junto con los financieros y humanos, para el cumplimiento de los fines que toda Administración Pública tiene encomendados, y en el ámbito de nuestra Administración, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid²⁸, el régimen jurídico del patrimonio de la Comunidad de Madrid, así como su administración, conservación y defensa, debía ser regulado por una norma con rango de ley. Acatando tal disposición, en nuestra Comunidad rige la vigente Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid.

Tradicionalmente se entendió que el patrimonio no debía ser entendido en un sentido amplio como conglomerado de bienes y derechos que la Administración necesita y utiliza para el cumplimiento de sus fines, sino de manera restrictiva, excluyendo tanto el dinero obtenido normalmente mediante el ejercicio de la potestad tributaria, como el dominio público, caracterizado por su destino o afectación al uso general o a los servicios públicos. Pues bien, tal concepción estricta no es la seguida por nuestra Ley de Patrimonio, en la que se regula el régimen jurídico de los bienes y derechos de dominio público o demaniales, y de los demás bienes de dominio privado o patrimoniales, que integran el patrimonio de la Comunidad de Madrid, partiendo así de un concepto amplio de patrimonio que engloba a todos los bienes y derechos cuya titularidad corresponde a la Administración Autonómica.

Para el estudio de la defensa del patrimonio, prescindiremos del análisis de las disposiciones de carácter general en punto a la clasificación de los bienes y derechos que integran el patrimonio, ya que, invariablemente, en

de legalidad y de contabilidad pública condicionan la actividad de aquélla llegando a determinar una demora institucional que no le es imputable.

Digamos, finalmente, que el artículo. 576 de la LEC 2000 deja a salvo, en materia de intereses de la mora procesal, las especialidades legalmente previstas para las Haciendas Públicas, pero esta circunstancia, aun cuando probablemente permita en el futuro llegar a diferente conclusión respecto al tema objeto de debate, no puede servir ahora de elemento interpretativo».

²⁸ Artículo 52 del Estatuto de Autonomía: «1. El patrimonio de la Comunidad de Madrid está integrado por todos los bienes, derechos y acciones de los que sea titular, estén o no adscritos a algún uso o servicio público y cualquiera que sea su naturaleza y el título de adquisición. 2. Una ley de la Asamblea regulará el régimen jurídico del patrimonio de la Comunidad de Madrid, así como su administración, conservación y defensa».

la Ley 3/2001 se acude a la tradicional de bienes de dominio público o demaniales, y bienes de dominio privado o patrimoniales (categorías a las que corresponde un régimen jurídico diferente derivado de la afectación o no de esos bienes a un uso o servicio público), conforme a lo regulado en los artículos 338 y siguientes del Código Civil; e igualmente prescindiremos del estudio de la definición de tales bienes. Para los primeros se atiende al criterio determinante de la vinculación directa, afectación, de los bienes o derechos reales a un uso general o servicio público, o bien porque una norma con rango de ley así lo haya determinado expresamente, es decir, por su vinculación a un fin que no puede ser calificado de uso o servicio público, pero cuya relevancia puede justificar la integración, mediante ley, del bien en el demanio; y respecto a los segundos se acude al criterio de no afectación a un uso general o servicio público, así como a que por su propia naturaleza no admiten la calificación de demaniales, como los derechos de arrendamiento, las acciones y participaciones en sociedades mercantiles y otros valores.

4.2. Defensa en sentido amplio

Son medios de defensa, las restricciones que se imponen al ejercicio de las funciones dominicales y su representación extrajudicial, la existencia de un Inventario General de Bienes y Derechos, la exigencia de responsabilidad por los daños ocasionados al patrimonio por sus custodios, la posibilidad de aseguramiento de los bienes e inscripción registral de los bienes inmuebles y derechos inscribibles y el establecimiento de un régimen jurídico estricto diferenciado de los bienes de dominio público y de los bienes de dominio privado o patrimoniales.

- a) *Las restricciones al ejercicio de las funciones dominicales y su representación extrajudicial* son impuestas por la Ley de Patrimonio en el artículo 7, ya que, salvo disposición expresa de ley, las mismas son atribuidas a la Consejería de Presidencia y Hacienda. Ello no limita que las funciones y responsabilidades de administración, gestión y conservación respecto de los bienes demaniales y patrimoniales adscritos correspondan a las diferentes Consejerías, Organismos Autónomos, Entidades de Derecho Público y demás Entes Públicos.

Respecto de la representación y defensa en juicio del patrimonio de la Comunidad, el mismo precepto la encomienda a los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid según su normativa específica. Así, la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en su artículo 1.1 expresa: «El asesoramiento jurídico y la representación y defensa de la Comunidad de Madrid, de sus Organismos Autónomos y de cualesquiera otras Entidades de Derecho Público de ella dependientes, ante toda clase de Juzgados y Tribunales, corresponde a los Letrados de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid...», trasladando a

nuestro ámbito lo dispuesto por el artículo 551 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de 1 de julio de 1985.

- b) *La existencia del Inventario General de Bienes y Derechos* permite llevar un control de todos los bienes y derechos que integran el patrimonio de la Comunidad de Madrid, y determinar con exactitud las magnitudes de la gestión patrimonial. La Ley regula este Inventario General comprensivo de todos los bienes y derechos, salvo los bienes muebles fungibles y los determinados reglamentariamente, y atribuye a la Consejería de Presidencia y Hacienda la adopción de los criterios y directrices para la formación, actualización y valoración del mismo. Por otra parte, lo estructura diferenciando el Inventario de los bienes inmuebles, el Inventario de las acciones y participaciones en el capital de sociedades mercantiles y otros títulos valores, y el Inventario de los bienes muebles y derechos de propiedad incorporal adquiridos. Atribuye las competencias en la formación, actualización y valoración de los dos primeros a la Consejería de Presidencia y Hacienda, y a las distintas Consejerías a través de sus Secretarías Generales Técnicas respecto de los últimos, todo ello al margen de la competencia específica que se da a los Entes de la Administración Institucional para la elaboración y mantenimiento del Inventario del patrimonio de que sean titulares.

Este control se completa con el seguimiento de la gestión patrimonial a través de una Contabilidad Patrimonial que se lleva por la Consejería de Presidencia y Hacienda.

- c) *La exigencia de responsabilidad por los daños ocasionados al patrimonio por sus custodios.* Como medida de protección del patrimonio, se reconoce a toda persona natural o jurídica que, por cualquier título, tenga a su cargo la posesión, gestión o administración de bienes o derechos del patrimonio de la Comunidad de Madrid, la obligación de custodiarlos, conservarlos y, en su caso, explotarlos racionalmente, así como de responder ante la Administración de los daños y perjuicios eventualmente causados, tipificándose para ello las correspondientes infracciones y sanciones. En particular, el artículo 19 de la Ley, como no podía ser de otra forma, restringe las infracciones a los supuestos en que las personas causaren daños en los bienes y derechos de la Comunidad por dolo o negligencia o los usurparen de cualquier forma, señalando las sanciones que corresponden casuísticamente, y señala que, «con independencia de esas sanciones, los causantes del daño o usurpación estarán obligados a reparar el daño y restituir lo que hubieren sustraído». Por otra parte, la determinación del importe de los daños, la imposición de sanciones y la exigencia de las responsabilidades previstas en la Ley se acordará y ejecutará en vía administrativa, conforme al procedimiento sancionador de la Comunidad de Madrid, siendo independiente dicha responsabilidad de la que pueda exigirse en vía jurisdiccional civil o penal.

- d) *La posibilidad de aseguramiento de los bienes e inscripción registral de los bienes inmuebles y derechos inscribibles* se contempla también en la Ley. Respecto del aseguramiento mediante la póliza correspondiente, se extiende a los bienes muebles e inmuebles, siendo necesario para ello la previa valoración y estudio económico que determine la conveniencia y el acuerdo de la Consejería, Organismo Autónomo, Entidad de Derecho Público o Ente Público interesado, además de un informe previo de la Consejería de Presidencia y Hacienda cuando el seguro afectase a bienes inmuebles, con la salvedad de los seguros obligatorios.

Por lo que se refiere a la inscripción registral, el artículo 14 atribuye la competencia en su formalización a la Consejería de Presidencia y Hacienda y al Organismo Autónomo, Entidad de Derecho Público o Ente Público interesado, conforme a lo dispuesto en la legislación hipotecaria. Esta cláusula general incluye a los bienes demaniales y patrimoniales; al respecto hemos de precisar que, desde el nacimiento del Registro de la Propiedad, se consideró innecesaria la inscripción de los bienes de dominio público, habida cuenta que sus características de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad hacían innecesaria la protección que otorga la inscripción registral; a mayor abundamiento, el artículo 5 del Reglamento Hipotecario, hasta la reforma operada por el Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, prohibía tal inscripción. Sin embargo, a partir de aquella reforma y a tenor de lo dispuesto en los artículos 4, 5 y 6 del Reglamento Hipotecario y la dicción general del artículo 2.6 de la Ley Hipotecaria que remite a la legislación especial, hoy pueden ser inscritos todos los bienes con independencia de su naturaleza²⁹.

- e) *El establecimiento del régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los bienes de dominio privado o patrimoniales* se realiza por la Ley separadamente.

Respecto a los bienes demaniales, la Ley contempla, por una parte, las reglas de la afectación, desafectación y adscripción, atribuyéndose, con carácter general, al Consejero de Presidencia y Hacienda la competencia para disponer las mismas, debiendo señalarse que se ha hecho desaparecer la desafectación tácita por el no uso de los bienes por veinticinco años que, anacrónicamente, se admitía en la anterior Ley de Patrimonio, de 23 de julio de 1986; y, por otra, regula el

²⁹ El artículo 2.6. de la Ley Hipotecaria posibilita la inscripción de «los bienes inmuebles y derechos reales que pertenezcan al Estado o a las Corporaciones civiles o eclesiásticas, con sujeción a lo establecido en las leyes y Reglamentos». Por su parte, dicen los artículos 4, 5 y 6 del Reglamento Hipotecario: «Serán inscribibles los bienes inmuebles y derechos reales sobre los mismos, sin distinción de la persona física o jurídica a que pertenezcan, y, por tanto, los de las Administraciones Públicas y los de las Entidades civiles o eclesiásticas». «Los bienes inmuebles de dominio público también podrán ser objeto de inscripción, conforme a su legislación especial». «Si un inmueble de propiedad privada adquiere la naturaleza de bien de dominio público, se hará constar esta circunstancia en la inscripción del título de expropiación, deslinde, cesión obligatoria o cualquier otro del que resulte tal condición».

régimen de utilización particular de los bienes de dominio público cuando no resulte contraria al interés general. En relación con esa utilización, la Ley, acudiendo a los criterios clásicos, distingue entre el uso general y el privativo del mismo, diferenciando, en este último caso, entre el uso privativo con instalaciones u obras no permanentes, sujeto a autorización previa, y el uso privativo con instalaciones y obras permanentes, que requiere de la correspondiente concesión administrativa. Por otra parte, se sujeta a autorización administrativa el uso y aprovechamiento de bienes de dominio público que no impida el de otros, si concurren circunstancias singulares de peligrosidad, intensidad de uso, escasez del bien u otras semejantes.

Por lo que se refiere a los bienes de dominio privado o patrimoniales, la Ley contempla múltiples aspectos, refiriéndose a los negocios jurídicos patrimoniales, a la adquisición de bienes y derechos, adjudicación, arrendamientos, adquisición de acciones, participaciones del capital social y otros valores, adquisición de propiedades incorpóreas, enajenación a título oneroso de bienes y derechos, cesiones gratuitas, prescripción y explotación. Situación prevalente ocupan reglas generales sobre la adquisición de bienes y derechos por la Comunidad de Madrid, reconociéndose la plena capacidad de aquélla para adquirir bienes y derechos por cualquiera de los medios establecidos en el ordenamiento jurídico, así como para ejercitar las acciones y recursos que procedan en defensa de su patrimonio, determinándose los requisitos en función de que la adquisición sea efectuada a título gratuito u oneroso, siendo regla general que los bienes y derechos adquiridos se integren en el dominio privado, sin perjuicio de su posterior afectación al dominio público, si bien, cuando la adquisición de los bienes y derechos se efectúe para su destino a un uso o servicio público y así se haga constar expresamente en el acuerdo de adquisición, no se requerirá acuerdo expreso de afectación. Por ello, la adquisición mediante expropiación forzosa lleva implícita la afectación a los fines que fueron determinantes de la declaración de utilidad pública o interés social. Por lo que se refiere a la enajenación de bienes inmuebles y derechos inmobiliarios, la Ley exige la previa declaración de alienabilidad, esto es, su desafectación, que será acordada por el Consejero de Presidencia y Hacienda, así como la depuración de la situación física y jurídica de los mismos y, en su caso, la inscripción en el Registro de la Propiedad, exigiendo que se efectúe con carácter general mediante subasta, salvo los supuestos previstos en la Ley.

4.3. En particular, prerrogativas, protección y defensa del patrimonio

— **La inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad** de los bienes y derechos de dominio público de la Comunidad de Madrid se

consagran en el artículo 9 de la Ley de Patrimonio, que no resulta sino, concreción al ámbito de nuestra Administración, de lo dispuesto en el artículo 132.1 de la Constitución Española³⁰, suponiendo un régimen jurídico de protección exorbitante respecto de las normas comunes que el Derecho ofrece para los bienes de dominio privado o patrimoniales.

La inalienabilidad implica que no es posible vender jurídicamente bienes demaniales, por ello es necesario proceder a su desafectación, so pena de encontrarnos ante un negocio jurídico nulo³¹.

La imprescriptibilidad supone que los bienes de dominio público no pierden esa naturaleza y que la titularidad sigue siendo ostentada por la Administración Pública con independencia de que hayan estado en posesión de los particulares durante el tiempo y con los requisitos exigidos por el derecho para usucapir bienes de naturaleza privada o patrimonial. Esta regla actual no ha permanecido incólume a través del tiempo, ya que históricamente se admitió la excepción de la prescripción inmemorial que operaba por el transcurso de tiempo extraordinario fijado en cien años; en nuestro ordenamiento, de manera expresa el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 27 de mayo de 1955, admitió la desafectación tácita por el transcurso de veinticinco años en que el bien demanial se transformaba en patrimonial permitiendo la usucapión de los mismos por tercero, debiéndose esperar a la Ley de Patrimonio del Estado de 1964 (Texto Articulado aprobado por Decreto 1022/1964, de 15 de abril) para que operase plenamente la técnica de la desafectación expresa. Como dejamos señalado anteriormente, la actual Ley de Patrimonio de la Comunidad de Madrid no admite la desafectación tácita.

La inembargabilidad es una característica consecuyente con la inalienabilidad, toda vez que todo embargo puede terminar en una enajenación. Esta prerrogativa extendida a todos los bienes y derechos de las Administraciones Públicas ha sido objeto de crítica por la doctrina y jurisprudencia, entendiéndose que contradecía los principios constitucionales de igualdad, responsabilidad, provocaba indefensión y se injería en la potestad jurisdiccional; sin embargo, el Tribunal Constitucional, en Sentencia 166/1998, de 15 de julio, tuvo ocasión de pronunciarse al enjuiciar la constitucionalidad del artículo 154.2 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, de 28 de diciembre de 1988, refrendando la legalidad de esta materia si bien delimitando

³⁰ Artículo 132.1 de la 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».

³¹ Artículo 23 de la Ley de Patrimonio 3/2001: «1. Los bienes y derechos demaniales que no fuesen necesarios para el cumplimiento de los fines determinantes de su afectación perderán su naturaleza demanial y adquirirán la condición de patrimoniales mediante el expediente oportuno de desafectación, que se iniciará por la Consejería o el Consejo de Administración del Organismo o Entidad de Derecho Público o Ente Público que corresponda, o por la Consejería de Presidencia y Hacienda, en su caso, y cuya Resolución corresponderá al titular de ésta. 2. En los casos de deslinde de dominio público, los terrenos sobrantes se integrarán en el dominio privado de la Comunidad de Madrid, sin necesidad de tramitar expediente de desafectación. 3. Los acuerdos de enajenación y cesión gratuita de bienes muebles llevarán implícita la desafectación de los mismos».

el privilegio de la Administración como predicable exclusivamente respecto de los bienes y derechos demaniales y patrimoniales materialmente afectados a un uso o servicio público³². Por parte de la Ley de Patrimonio de la Comunidad de Madrid se ha seguido el criterio mantenido por el Tribunal Constitucional, en la redacción de su artículo 10³³.

— **La recuperación posesoria de los bienes y derechos integrantes del patrimonio de la Comunidad de Madrid o *interdictum proprio* y la prohibición de interdictos frente a la misma** se contemplan en la Ley. Por una parte, se permite a la Administración recuperar por sí misma en cualquier momento la posesión indebidamente perdida de los bienes y derechos demaniales, y limitada al plazo de un año contado a partir del día siguiente en que se hubiera producido la usurpación, respecto de los bienes de dominio privado, ya que a partir de aquel momento desaparece el privilegio y ésta debe acudir a los Tribunales para obtener la restitución. Por otra, se proscriben las actuaciones interdictales frente a la Comunidad siempre que ésta se haya ajustado al procedimiento legalmente establecido³⁴. Estos privilegios resultan una concreción al ámbito de actuación de la Comunidad de Madrid en defensa de su patrimonio, que ya ha sido expuesto

³² Para la STC 166/1998, de 15 de julio: «... la Constitución sólo protege mediante la nota de inembargabilidad determinados bienes de los Entes públicos, con exclusión de otros, lo cual se corresponde con los intereses generales que determinan la demanialización de un bien singular o de categorías enteras de bienes. La incorporación de un bien al dominio público supone “una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico privado, protegiéndole de esta exclusión mediante una serie de reglas exorbitantes de las que son comunes en dicho tráfico *iure privato*”. Y es la afectación del bien al uso público o a la prestación de un servicio público, entre otras finalidades constitucionalmente legítimas, lo que justifica su especial protección por parte del ordenamiento jurídico...».

³³ Artículo 10 de la Ley de Patrimonio: «1. Ningún Tribunal ni autoridad administrativa podrá dictar providencia de embargo ni despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos demaniales del patrimonio de la Comunidad, ni contra aquellos bienes y derechos patrimoniales materialmente afectados a un uso o servicio público. 2. Sólo se podrán gravar los bienes o derechos del dominio privado de la Comunidad de Madrid con los requisitos exigidos para su enajenación. 3. Las transacciones respecto a bienes o derechos del dominio privado, así como el sometimiento a arbitraje de las controversias o litigios sobre los mismos, se aprobarán por Acuerdo del Gobierno, a propuesta del Consejero de Presidencia y Hacienda, y a iniciativa de la Consejería, Organismo o Entidad interesados».

³⁴ Artículo 11 de la Ley de Patrimonio: «1. La Comunidad de Madrid podrá recuperar por sí misma, en cualquier momento, la posesión indebidamente perdida de los bienes y derechos de dominio público pertenecientes al patrimonio de la misma. 2. También podrá recuperar, del mismo modo, los bienes de dominio privado, en el plazo de un año, contado a partir del día siguiente a aquel en que se hubiere producido la usurpación. Pasado ese tiempo, deberá acudir a la jurisdicción ordinaria, ejercitando la acción correspondiente. 3. Esta prerrogativa de recuperación de los bienes que componen el patrimonio la ostentarán las Consejerías, Organismos Autónomos, Entidades de Derecho Público y demás Entes Públicos, respecto de sus bienes de dominio público y privado adscritos para el cumplimiento de sus fines. No obstante, la Consejería de Presidencia y Hacienda podrá iniciar o continuar el procedimiento de recuperación posesoria a solicitud motivada de aquéllos. Toda pérdida indebida de bienes y derechos del patrimonio de la Comunidad, así como las acciones llevadas a cabo para su recuperación, deberán ser notificadas a la Dirección General de Patrimonio en un plazo no superior a tres meses a contar desde que se haya producido la usurpación o se haya tenido conocimiento de la misma. 4. La Comunidad de Madrid, en el ejercicio de la prerrogativa de recuperación de la posesión de sus bienes, indebidamente perdida, tendrá la facultad de requerir a los usurpadores o perturbadores para que cesen en su actuación. A tal fin, se podrá solicitar el concurso y los servicios de los agentes de la autoridad, dirigiéndose para ello al Órgano competente. 5. No se admitirán actuaciones interdictales contra la Comunidad de Madrid siempre que ésta se haya ajustado al procedimiento legalmente establecido».

con anterioridad en epígrafes referidos a las potestades coactivas propias de la Administración y los privilegios en relación con los órganos judiciales, a los que nos remitimos.

— **La potestad de investigación e inspección** es una prerrogativa de tipo instrumental como medio para el ejercicio por la Comunidad de Madrid de sus facultades en relación con su patrimonio, permitiéndole comprobar la situación de los bienes o derechos que puedan formar parte de su patrimonio, toda vez que puede existir algún tipo de confusión en relación con su titularidad, o pueden no estarse aplicando a los usos para los que hayan sido adscritos, o, finalmente, tales bienes o derechos pueden encontrarse ocupados ilegítimamente o sufriendo alguna injerencia susceptible de lesionar los intereses de la misma. Por ello se precisa de una colaboración imperativa de toda persona en el ejercicio de esa acción investigadora, sancionándose su incumplimiento, y se ordena en la Ley a las autoridades, funcionarios y personas que mantengan relación con la Administración la puesta en conocimiento de estas situaciones irregulares³⁵. Tengamos en cuenta la necesidad de la afectación y desafectación previstas por los artículos 21, 22 y 23 de la Ley de Patrimonio, así como las adscripciones y transferencias de titularidad, descripciones y mutaciones en el fin a que se refieren los artículos 24 y 25 de la misma Ley, con la posible existencia de discrepancias en la afectación o adscripción que exigirá resolución del Consejo de Gobierno de la Comunidad en los supuestos y con requisito de audiencia previsto en el artículo 26 de ésta.

— **La potestad de deslinde administrativo** con sujeción a su régimen jurídico es igualmente una potestad de las Administraciones Públicas, ostentando una gran relevancia, ya que permite a éstas deslindar sus bienes de una manera privilegiada, sustrayéndose a las normas comunes previstas para los sujetos privados a los que también se les permite, en otro ámbito, delimitar sus propiedades conforme previene el artículo 384 del Código Civil. Al reconocimiento de tal prerrogativa y procedimiento a seguir se refiere el artículo 13 de la Ley de Patrimonio, que posibilita el inicio de oficio o a instancia de los propietarios de terrenos que linden con fincas de la Comunidad de Madrid, exigiendo la audiencia a los interesados y dispone la aprobación del deslinde por el Consejero de Presidencia y Hacienda, cuya resolución será ejecutiva y sólo podrá ser impugnada en vía contencioso-

³⁵ Artículo 12 de la Ley de Patrimonio: «1. La Consejería de Presidencia y Hacienda tiene la facultad de investigar e inspeccionar la situación de los bienes y derechos que formen o puedan formar parte del patrimonio de la Comunidad de Madrid, a fin de determinar, cuando no le conste, la titularidad de ésta sobre los mismos, así como los usos a que son destinados. 2. El ejercicio de la acción investigadora puede acordarse de oficio o a solicitud de los ciudadanos. En este último caso, se dará traslado al denunciante del acuerdo adoptado. 3. Todas las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, están obligadas a colaborar a los fines señalados en este precepto. La falta de colaboración o el entorpecimiento de la acción investigadora serán sancionados conforme a lo previsto en esta Ley. 4. Las autoridades, funcionarios y demás personas que, por razón de su cargo o cualquier tipo de relación dependiente de la Comunidad de Madrid, tuvieran noticia de la existencia de una confusión de titularidades en que la misma pueda ser parte, de ocupación ilegítima, o de cualquier otra actuación que pudiera lesionar sus intereses, están obligados a ponerlo en conocimiento de la Dirección General de Patrimonio».

administrativa por infracción del procedimiento, sin perjuicio de que cuantos se estimen lesionados en sus derechos puedan hacerlos valer ante la jurisdicción ordinaria. Tal precepto ordena, finalmente, garantizar físicamente el deslinde con el amojonamiento con intervención de los interesados y, jurídicamente, mediante la inscripción de tal deslinde debidamente aprobado si la finca a que se refiere se hallare inscrita en el Registro de la Propiedad o procediendo a la inmatriculación de aquélla en caso contrario. Además se atribuye preferencia a esta actuación administrativa sobre la que pudiera iniciarse en sede judicial, ya que en su apartado 2 expresa: «Iniciado el procedimiento de deslinde, no podrá instarse procedimiento judicial con igual pretensión, ni se admitirán actuaciones interdictales sobre el estado posesorio de las fincas a que se refiera el deslinde, mientras éste no se lleve a cabo»³⁶.

Este artículo de la Ley autonómica se ajusta a las limitaciones que, en relación con tal facultad, fueron establecidas por los Tribunales con ocasión de los numerosos conflictos jurisdiccionales que se plantearon en el pasado, de tal manera que si lo que está en tela de juicio es la conformidad del deslinde a las reglas previstas en las leyes administrativas reguladoras de las propiedades públicas, el conocimiento de la litis corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa, mientras que, por el contrario, si el objeto de discusión es la titularidad de un determinado bien, la competencia para su conocimiento corresponde a la jurisdicción civil. Dejaremos reflejada la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de noviembre de 1990 para la que «el deslinde es un privilegio de la Administración que ha de ser templado con el debido respeto que ofrece una apariencia suficientemente sólida de pacífica posesión, amparada por un título dominical, para deferir la posible controversia sobre la misma directamente a la jurisdicción civil, debiendo de entenderse que, ocurriendo aquella circunstancia, la Administración no puede perturbar una situación posesoria si no es acudiendo previamente a un juicio reivindicativo como cualquier propietario».

³⁶ Artículo 13 de la Ley de Patrimonio: «1. La Comunidad de Madrid podrá deslindar los inmuebles de dominio público o patrimoniales mediante el procedimiento administrativo correspondiente, oídos todos los interesados. 2. Iniciado el procedimiento de deslinde, no podrá instarse procedimiento judicial con igual pretensión, ni se admitirán actuaciones interdictales sobre el estado posesorio de las fincas a que se refiera el deslinde, mientras éste no se lleve a cabo. 3. El procedimiento de deslinde podrá iniciarse de oficio o a instancia de los propietarios de terrenos que linden con fincas de la Comunidad de Madrid. La aprobación del deslinde corresponde al Consejero de Presidencia y Hacienda, cuya Resolución será ejecutiva y sólo podrá ser impugnada en vía contencioso-administrativa por infracción del procedimiento, sin perjuicio de que cuantos se estimen lesionados en sus derechos puedan hacerlos valer ante la jurisdicción ordinaria. 4. Una vez que sea firme el acuerdo de aprobación del deslinde, se procederá al amojonamiento, con intervención de los interesados. 5. Si la finca a la que se refiere el deslinde se hallare inscrita en el Registro de la Propiedad, se inscribirá también el deslinde administrativo debidamente aprobado. En caso contrario, se procederá a la inmatriculación de aquélla».