



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

La embargabilidad de los bienes públicos

Presentado por:

Lidia Arranz Pinto

Tutelado por:

Bernard Frank Macera Tiragallo

Valladolid, 22 de julio de 2019

INDICE

Introducción

1. Marco general del principio.

1.1 Antecedentes históricos. Formación histórica del Régimen de los Bienes Públicos.

1.1.1 Juristas romanos.

1.1.2 Revolución Francesa.

1.1.3 Legislación española.

1.2 Régimen jurídico de los bienes públicos.

1.2.1 Afectación y desafectación.

1.2.2 Régimen de los bienes Demaniales.

1.2.3 Régimen de los bienes Patrimoniales.

1.3 Relaciones entre la Administración y el Poder Judicial.

1.3.1 Inmunidades.

1.3.2 Notas de los bienes públicos.

1.4 Marco normativo.

2. Evolución y alcance actual del principio.

2.1 Concepto.

2.2 Origen del privilegio de la inembargabilidad

2.3 Evolución.

2.3.1 Progresivo reconocimiento legal y jurisprudencial.

2.3.2 Del Privilegium fisci a la STC 166/1998, de 15 de julio.

2.4 Embargabilidad y Derecho a la tutela judicial efectiva.

2.5 Normativa sobre inembargabilidad.

2.6 Procedimiento para la ejecución de Sentencias.

Jurisprudencia

Conclusiones

Bibliografía

TABLA ABREVIATURAS

| | |
|---------|--|
| CE | Constitución Española |
| FJ | Fundamento Jurídico |
| LAguas | Ley de Aguas |
| LCarr | Ley de Carreteras |
| LCost | Ley de Costas |
| LGP | Ley General Presupuestaria |
| LGenTel | Ley General de Telecomunicaciones |
| LMinas | Ley de Minas |
| LMont | Ley de Montes |
| LPAP | Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas |
| LPEMM | Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante |
| LRHL | Ley Reguladora de las Haciendas Locales |
| RBEL | Reglamento de Bienes de las Entidades Locales |
| STC | Sentencia del Tribunal Constitucional |
| STS | Sentencia del Tribunal Supremo |
| TC | Tribunal Constitucional |
| TS | Tribunal Supremo |

INTRODUCCIÓN.

Debemos comenzar haciendo una referencia a qué entendemos por embargabilidad. Este término implica la posibilidad de que un bien sea embargado, es decir, la suspensión o interdicción judicial del ius disponendi (el derecho absoluto de disposición sobre una cosa) que se posea sobre cualquier bien económicamente realizable. De esta manera, una persona (física o jurídica) se ve desprovista del derecho de propiedad que tiene sobre un determinado bien.

En virtud de una declaración judicial, se afectan determinados bienes o derechos de contenido económico quedando reservados para extinguir con ellos una obligación pecuniaria que puede estar ya declarada (embargo ejecutivo) o que previsiblemente va a ser declarada en una sentencia futura (embargo preventivo). A través de ella se señalan los bienes que se cree que son propiedad del ejecutado, sobre los que posteriormente recaerá la actividad ejecutiva, para evitar que salgan del patrimonio del ejecutado y acaben en manos de un tercero.

Nos encontraremos con este tipo de situaciones cuando la Administración Pública se vea obligada al pago de una deuda o al cumplimiento de una obligación, teniendo que responder con algunos de los bienes que integran su patrimonio.

Por tanto seguiremos hablando de los bienes de la Administración Pública. Según el artículo 4 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, los bienes y derechos de las Administraciones pueden clasificarse, en bienes de dominio público (o demaniales), bienes de dominio privado (o patrimoniales), los bienes comunales y el Patrimonio Nacional.

Consideraremos como bienes públicos o demaniales aquellos que son de titularidad de la Administración y están destinados al uso o servicio público y también aquellos a los que una ley otorgue expresamente ese carácter. Incluimos también aquellos inmuebles que son propiedad de la comunidad autónoma de que se trate, o de cualquiera de las entidades públicas que integran su sector público, que se destinan a servicios u oficinas administrativos.

Por otro lado, consideraremos como bienes privados o patrimoniales aquellos bienes y derechos cuya titularidad pertenezca a la Administración Pública y no tengan la

consideración de demaniales. Aunque en especial, tendrán la consideración de patrimoniales ciertas categorías de bienes de las que hablaremos posteriormente.

La titularidad de bienes por parte de los entes públicos es una situación que se viene desarrollando desde antes del surgimiento del Estado Constitucional. Tanto en la Edad Media como en el Estado absoluto, la propiedad de los bienes tenía un papel mucho más relevante que en nuestros días, debido a que el sostenimiento de los gastos públicos se realizaba con las rentas que dichos bienes producían, por lo que interesaba garantizar la permanencia de dichos bienes en manos de los monarcas, a través de reglas como la inalienabilidad.

La actual regulación de los bienes que integran el patrimonio de las Administraciones Públicas, además de tener su origen en el Derecho Romano, presenta una marcada influencia del Derecho Francés, particularmente de la obra de Proudhon. Esta regulación ha sufrido cambios y ha evolucionado a la vez que han avanzado los tiempos, hasta alcanzar su punto de inflexión con una sentencia que analizaremos posteriormente, la STC 166/1998, con la que se pasa de una regla general de inembargabilidad absoluta de los bienes de la Administración Pública, a que solo algunos de estos bienes puedan gozar de este privilegio de inembargabilidad.

1. MARCO GENERAL DEL PRINCIPIO

1.1 Antecedentes históricos. La formación histórica del régimen de los bienes públicos.

1.1.1 *Los juristas romanos.*

Las distintas clases de bienes que encontramos a día de hoy en el Derecho Administrativo, tienen sus raíces en los escritos de los juristas romanos, que aportaron ideas en relación con las características de estos bienes. Concretamente, existen referencias en el Derecho Romano Justiniano, que tuvo gran importancia debido a la compilación de Justiniano.

La primera nota se sitúa en las “Instituciones de GAYO”, donde se hace una diferenciación¹ entre las cosas según sean “res humani iuris”, que son cosas de derecho humano (dentro de ellas encontramos las res publicae, las res comunes ómnium y las res privatae) o “res divini iuris”, que son cosas de derecho divino (entre ellas, las res sacrae, res religiosae y res sanctae). Posteriormente esta clasificación se matizó por MARCIANO, quien hizo una pequeña distinción dentro de las cosas públicas: Las res comunes (que son las que pertenecen a todos, como el agua de los ríos, el mar y las playas), las res universitatis (que pertenecen a las colectividades), y las res nullius (que son aquellas cosas que carecen de dueño).

Los juristas romanos aportaron la idea de la extracomercialidad de las cosas públicas para impedir la apropiación de la cosa por los particulares. También se refirieron a la conversión de las cosas en públicas mediante un acto formal de adscripción a un fin público. Este acto lo conocemos como “dicatio” (es lo que en la actualidad conocemos como afectación). Además, posteriormente surge una categoría de bienes que poseen esta condición sin necesidad de “dicatio”, los conocidos como de dominio público natural. Tiempo después se procedió a la distinción entre el dominio de la Corona (solo este ostentará la condición de inalienable), que le pertenece por ser quien encabeza el reino, destinándolo al sostenimiento de los gastos del mismo, y el patrimonio personal del rey, que lo adquiere por herencia o conquista. Así, la tripartita división romana queda reducida a la distinción entre bienes municipales y bienes de la Corona.

¹ AGOUÉS MENDIZÁBAL, C; ALIENZA GARCÍA, J. F; ARANA GARCÍA, E., *Derecho de los bienes públicos*, Valencia, Tirant to Blanch, 2009, pp. 40 ss.

1.1.2 La Revolución Francesa.

La regulación de los bienes que integran el patrimonio de la Corona se produce de manera simultánea al inicio de la Revolución Francesa, con el Decreto de la Asamblea Nacional de 22 de Noviembre, que tenía como objetivo la desaparición de la prohibición de enajenar los bienes de la Corona, para así posibilitar la operación desamortizadora que era necesaria por la situación económica del momento.

Es en este contexto cuando surge el concepto de dominio público (siendo inalienable), como una excepción al régimen general de alienabilidad de los bienes de la Corona; esta inalienabilidad se refería a los caminos, las calles y plazas, los ríos, las playas y riberas del mar, y en general, todas las porciones del territorio nacional que no son susceptibles de propiedad privada, que son consideradas como dependencias del dominio público. Esta noción pasa casi literalmente al Código de Napoleón, teniendo como inconveniente que en la legislación francesa sólo encontramos referencias a los bienes de dominio público (pero ninguna a los patrimoniales).

La regulación actual de los bienes de la Administración Pública tiene una gran influencia de la regulación que se estableció en Francia, en especial, de los ideales de Proudhon. Esto se aprecia por primera vez en la obra de Manuel Colmeiro (autor español), quien habla de la distinción entre dominio público y bienes patrimoniales de la Administración. Por lo tanto, diferencia dentro del dominio nacional o propiedad de la Nación entre:

- Dominio público: siendo este las cosas que corresponden en plena propiedad a la nación y para uso de todo el mundo, estando fuera del comercio, y siendo inalienables e imprescriptibles (estos bienes corresponden a la nación por el derecho de soberanía).
- Dominio del Estado: bienes que corresponden en plena propiedad a la Nación y forman una especie de patrimonio común a todos los ciudadanos (este patrimonio se fundamenta en el derecho de propiedad).

1.1.3 La legislación española.

Como hemos dicho, la legislación española está claramente influenciada por la doctrina francesa, pero sólo en relación con los bienes demaniales (públicos), por lo que se creó una categoría propia para los bienes patrimoniales de la Administración (lo encontramos en los

artículos 338 a 345 del Código Civil). El Código Civil habla de “bienes de dominio público o de titularidad privada”; de esta dicción parece resultar que el código sólo admite los bienes demaniales, pero esto no es cierto, porque cuando se refiere a “bienes de titularidad privada”, no son exclusivamente los de titularidad de una persona privada, sino que en el artículo 340 se hace una precisión: “todos los bienes pertenecientes al Estado, en que no concurren las circunstancias expresadas en el artículo anterior, tienen el carácter de propiedad privada”².

De esta manera, el Código Civil, con arreglo al tradicional criterio de la pertenencia, en su artículo 338 distingue los bienes entre de dominio público y de propiedad privada. Además, dentro de los bienes de dominio público distingue³:

- Los comunales tradicionales, que son los destinados al uso público.
 - o En el Estado, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, las riberas, playas, radas y otros análogos.
 - o En las provincias y municipios: los bienes de uso público, y concretamente, los caminos provinciales y los vecinales, las plazas, calles, fuentes y aguas públicas, los paseos y obras públicas de servicio general, costeadas por ese pueblo o provincia.
- Aquellos bienes que siendo de uso común pertenecen privativamente al Estado, pero se destinan a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional. Serían las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas.

Así el Código Civil establece que todos los bienes que perteneciendo al Estado o a las Provincias y Municipios, no sean de dominio público o de uso público, tienen el carácter de propiedad privada o son patrimoniales.

En su artículo 345 dice que, son bienes de propiedad privada por un lado los patrimoniales del Estado, las Provincias o los Municipios, y por otro lado, los pertenecientes a particulares, individual o colectivamente.

² El artículo 340 del Código Civil hace referencia al contenido del artículo 339 del mismo código, que establece lo siguiente:

Son bienes de dominio público:

1.º Los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, las riberas, playas, radas y otros análogos.

2.º Los que pertenecen privativamente al Estado, sin ser de uso común, y están destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional, como las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas, mientras que no se otorgue su concesión.

³ PAREJO ALFONSO, L; PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de los bienes públicos*. Navarra, Thomson Reuters, 2009.

1.2 Régimen Jurídico de los bienes públicos.

1.2.1 Afectación y desafectación.

La afectación y la desafectación son instrumentos que sirven para que un bien pueda pasar de manera recíproca de la categoría de bienes demaniales y patrimoniales⁴.

AFECTACIÓN. La afectación⁵ supone el destino o vinculación de los bienes y derechos de las Administraciones a una utilidad pública que es la que determina su integración en el dominio público.⁶

La utilidad pública de la que hablamos que determina la demanialidad, generalmente se traduce en el destino del bien a un uso general o a un servicio público, pero además de este criterio, conocemos otros dos, que son el fomento de la riqueza nacional (tal y como lo establece el Código Civil en su artículo 339.2) y las necesidades de la defensa del territorio (también en el Código Civil, artículo 341). Si esta afectación desaparece, el bien o derecho deja de ser demanial para pasar a la condición de patrimonial⁷.

DESAFECTACIÓN. Nos referimos a la cesación de la demanialidad. Se trata de la desaparición de la condición de bien de dominio público⁸, lo que conlleva su conversión en bien patrimonial, es decir, que se produce la desvinculación del bien al uso general o al servicio público. La competencia para la desafectación corresponde al Ministro de Hacienda y de las Administraciones Públicas, habiendo incoado con carácter previo el procedimiento por la Dirección General del Patrimonio del Estado.

1.2.2 Régimen de los Bienes Demaniales.

El Código Civil utiliza para definirlos un criterio objetivo y finalista, según el cual solo serán demaniales los bienes destinados al uso público o a algún servicio público, así como

⁴ Esta explicación la encontramos en las palabras de FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Sistema de Derecho Administrativo II*, Navarra, Civitas, 2016.

⁵ AGOUÉS MENDIZÁBAL, C; ALIENZA GARCÍA, J. F; ARANA GARCÍA, E., *Derecho de los bienes públicos*, Valencia, Tirant to Blanch, 2009, pp. 82 ss.

⁶ El artículo 65 LPAP dice lo siguiente: La afectación determina la vinculación de los bienes y derechos a un uso general o a un servicio público, y su consiguiente integración en el dominio público.

⁷ Artículo 341 Código Civil: “Los bienes de dominio público, cuando dejen de estar destinados al uso general o a las necesidades de la defensa del territorio, pasan a formar parte de los bienes de propiedad del Estado”.

Artículo 69.1 LPAP: “Los bienes y derechos demaniales perderán esta condición, adquiriendo la de patrimoniales, en los casos en que se produzca su desafectación, por dejar de destinarse al uso general o al servicio público”.

⁸ LÓPEZ RAMÓN, F., *Sistema jurídico de los bienes públicos*. Navarra, Thomson Reuters; Civitas, 2012, pp. 146 ss.

aquellos destinados al fomento de la riqueza nacional y las necesidades de defensa del territorio. Si acudimos a LPAP (artículo 5.1), establece que lo serán, además de los que deriven de la ley, los que sean de titularidad pública y además estén afectados al uso general o al servicio público, o al fomento de la riqueza nacional. También en atención a la naturaleza de algunos bienes, podemos reconocer como de dominio público, a la luz del artículo 132.2 CE, la zona marítimo terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

El primer criterio para que un bien público sea calificado como bien demanial, es que se encuentre destinado al uso general. Esta categoría de bienes, precisamente por su afectación a un uso o servicio público, quedan excluidos del tráfico jurídico, calificándose como “res extra commercium”.

Normalmente, esta categoría se ha definido mediante enumeraciones ejemplificativas; el artículo 339.1 del Código Civil enumera entre otros a los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, además de las riberas, playas, radas y otros análogos.

El segundo criterio para delimitar este tipo de bienes demaniales es que se trata de bienes que están afectos a un servicio público. Pero este es un concepto sumamente indeterminado, por lo que el Código Civil vuelve a acudir a la técnica de la enumeración en su artículo 339.2, en el que nombra a las murallas, fortalezas y demás obras de defensa de un territorio, y las minas. Junto a esta enumeración, en el artículo 4 RBEL aparece otro listado mucho más detallado ⁹.

Pero tras examinar estos dos criterios que en teoría permiten calificar a un bien como de dominio público o demanial, concluimos que son inciertos y no proporcionan seguridad, y que el único criterio que es fijo e invariable es el de la calificación legal, en virtud del cual serán bienes demaniales aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales (según el artículo 5.1 LPAP). Pero además de esta mención que encontramos en la LPAP, hay una mención que se hace en el artículo 132 de la Constitución, que se desarrolla por los artículos 3 a 5 LCost, según el cual los bienes demaniales serían los siguientes:

⁹ Artículo 4 RBEL: Son bienes de servicio público los destinados directamente al cumplimiento de fines públicos de responsabilidad de las Entidades locales, tales como Casas Consistoriales, Palacios Provinciales y, en general, edificios que sean de las mismas, mataderos, mercados, lonjas, hospitales, hospicios, museos, montes catalogados, escuelas, cementerios, elementos de transporte, piscinas y campos de deporte, y, en general, cualesquiera otros bienes directamente destinados a la prestación de servicios públicos o administrativos

- El dominio público hidráulico (artículo 2 LAguas)
- Los montes de dominio público (artículo 12.2 LMont)
- Las vías pecuarias (artículo 2 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias).
- Las minas (artículo 2 LMinas)
- Las carreteras, autovías y autopistas y sus franjas anexas (artículo 21 LCarr)
- El dominio público portuario (artículo 67 LPEMM)
- El dominio público aeroportuario.
- El dominio público ferroviario (artículos 12 y 13 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre del sector ferroviario).
- El espectro radioeléctrico (art 60 LGenTel)
- Los edificios públicos, que serán los inmuebles en que se alojen servicios, oficinas o dependencias de los órganos de la Administración General del Estado, o de los órganos constitucionales (art 5.3 LPAP).
- Los bienes muebles necesarios para el desenvolvimiento de los servicios públicos (art 66.1.e) LPAP).

1.2.3 Régimen de los Bienes Patrimoniales.

Como ya hemos dicho anteriormente, para definir esta categoría de bienes se utiliza un criterio negativo y residual, al decir que forman parte de este grupo aquellos bienes y derechos que siendo de titularidad de las Administraciones Públicas, no tienen el carácter de demaniales (artículo 7.1 LPAP). Pero se observa que esta definición es en sí misma insuficiente y presenta carencias, debido a que basa el concepto de bienes de carácter patrimonial en la noción de bienes de dominio público, lo que resulta en todo caso impreciso, es decir, que se encuentran en una situación de cierta indeterminación. Así, LPAP sigue la tradición jurídica española posterior al Código Civil que proporciona a esa categoría de bienes una apariencia de residualidad.

De esta manera, los bienes patrimoniales se configuran como una categoría dentro del patrimonio público, cuya pertenencia a él depende de la funcionalidad que tienen, contrapuesta a la otra gran categoría de bienes que son los demaniales.

Los elementos que conforman este patrimonio son, a la luz de lo que establece el artículo 7.2 LPAP, los siguientes:

- Los derechos de propiedad incorporal,

- Los derechos de cualquier naturaleza que deriven de la titularidad de bienes y derechos patrimoniales.
- Valores y títulos representativos de acciones y participaciones en el capital de sociedades mercantiles o de obligaciones emitidas por estas (el patrimonio empresarial).
- Por último, los bienes y derechos adquiridos por las Administraciones.
- Por último, nos plantea dudas el supuesto de derechos de arrendamiento, debido a que LPAP no aclara si son solo aquellos en los que la Administración ostenta la posición de arrendataria, o también en los que es arrendadora de sus bienes.

La Constitución incluye aspectos que caracterizan el régimen jurídico de los bienes patrimoniales, con una especial voluntad de remisión a lo que se disponga en una norma ulterior. Así se aprecia en el artículo 132.2 CE, que dispone que:

“Por ley se regularán el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación”.

1.3 Relaciones entre la Administración y el Poder Judicial.

1.3.1 Inmунidades.

Encontramos privilegios e inmunidades de la Administración frente al poder judicial pero en relación al tema que nos ocupa solo nos interesan las inmunidades. Encontramos dos: por un lado, la prohibición de interponer interdictos posesorios frente a la Administración, y por otro lado el aspecto que nos interesa, que es el referido a los medios con los que cuenta el Poder Judicial para ejecutar las Sentencias condenatorias a la Administración.

Centrándonos en este aspecto, comparamos nuevamente la situación de los particulares con la de la Administración; si nos encontramos con un particular que no ejecuta una obligación que ha sido reconocida en vía judicial frente a otro sujeto, la autoridad judicial puede proceder sin más a decretar el embargo de sus bienes para dar cumplimiento a esa obligación del particular y ejecutar la deuda no compensada. Pero si esta situación la encontramos frente a la Administración, es decir, cuando es la Administración la que no ha ejecutado una sentencia condenatoria, la facultad del juez para decretar el embargo de sus bienes y dar cumplimiento a la obligación que pesa contra ella es mucho más limitada, ya que el juez se enfrentará a obstáculos a la hora de buscar una medida de ejecución forzosa.

¿Por qué sucede esto? Porque la Constitución en su artículo 132.1 establece el principio de inembargabilidad de los bienes de dominio público.

Pero este principio de inembargabilidad ha suscitado conflictos, ya que choca con los derechos también reconocidos en la Constitución en los artículos 24 y 106.1 (derecho a la tutela judicial efectiva y principio de control judicial universal de la Administración).

Encontramos problemas debido a que la Constitución reconoce en su artículo 117.3 que la función jurisdiccional comporta juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (lo cual se incluye en la tutela judicial efectiva del artículo 24), y además el artículo 118 CE obliga a todos a cumplir las sentencias y demás resoluciones judiciales y a colaborar en su ejecución.

Por ello, con el paso del tiempo este principio de inembargabilidad ha sido objeto de cambios y matizaciones (en gran parte debidas a la doctrina y a la jurisprudencia), pasando de ser un derecho absoluto (se predicaba la inembargabilidad de todos los bienes de titularidad de la Administración, tanto bienes demaniales como bienes patrimoniales) a un principio de inembargabilidad aplicable solo a los bienes de dominio público y a los bienes patrimoniales que están realmente afectados a un uso público o a un servicio público.

1.3.2 Notas de los bienes públicos

La Constitución enumera los principios en los que se funda el régimen jurídico de los bienes de dominio público, y son tres: la inalienabilidad, la imprescriptibilidad, y la inembargabilidad, y entre los tres constituyen la indisponibilidad de los bienes demaniales¹⁰.

A través de estos tres principios mencionados se pretende garantizar que los bienes de dominio público no sean objeto de apropiación por ningún particular, y que se van a mantener de manera indefinida como bienes de dominio público. En aquellos bienes que son de dominio público porque una ley los ha declarado así de manera expresa, se mantienen como demaniales y por tanto sometidos a estos principios mientras la Constitución o la ley que los declara como tal no se modifique; y en el caso de los bienes de dominio público que lo son por su afectación al uso o servicio público, se someten a estos principios hasta el momento en que se produzca su desafectación, ya que perderían la

¹⁰ La explicación de estos tres principios que conforman el régimen jurídico de los bienes públicos la encontramos en FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Sistema de Derecho Administrativo II*, Navarra, Civitas, 2016. Y también en M. CLAVERO ARÉVALO, “La inalienabilidad del dominio público”, RAP núm 25 (1958), pp. 1 ss.

categoría de bienes demaniales y pasarían a ser bienes patrimoniales, y por tanto, sometidos al régimen propio de este tipo de bienes (dejando de estar sometidos a los tres principios de los que hablamos).

Vamos a referirnos ahora a los tres principios que rigen el régimen de los bienes de dominio público; la inalienabilidad, que protege los bienes demaniales frente a la propia Administración, para que no sean enajenados, la imprescriptibilidad los protege frente a los propios particulares para que no adquieran bienes de dominio público mediante prescripción adquisitiva, y la inembargabilidad, que los protege frente a los tribunales, para que no los embarguen¹¹.

INALIENABILIDAD. Este concepto¹² es consecuencia de la afectación del bien a un uso o servicio público (no es algo intrínseco al bien); existe una prohibición legal que pretende proteger al bien pero no en sí mismo, sino en cuanto a su afectación al uso general o servicio público, estableciendo que el bien no sea susceptible de venta. Así una vez que desaparece la afectación, la enajenación es posible. Pero la exclusión del tráfico civil no impide que los bienes demaniales sean transmitidos mediante mecanismos jurídico-públicos, es decir, se produce la transmisión de competencias entre entes públicos y como consecuencia de la misma se da la mutación demanial de carácter subjetivo. Así, este principio excluye la posibilidad de que el bien de dominio público pueda ser objeto de transmisión a favor de particulares (por tanto la titularidad demanial que ostenta la Administración no incluye la facultad para disponer de los bienes). Así se protege la función pública a la que sirve el bien (30.1 LPAP).

IMPRESCRIPTIBILIDAD. Significa que los bienes del dominio público no pueden ser objeto de prescripción adquisitiva por parte de los particulares, y en el mismo sentido, por el paso del tiempo no se podrá perder el carácter público del bien; es decir, que se excluye la posibilidad de que por el mero transcurso del tiempo se pueda llegar a la usurpación de un bien de dominio público (no se permite la usucapión).

A través de este mecanismo, lo que se pretende es mantener los bienes de dominio público al margen de la propiedad privada de los particulares y del tráfico jurídico privado (consiguiendo así una defensa íntegra), siempre que estos bienes estén afectos a un uso o servicio público.

¹¹ Artículo 132.1 CE: La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación.

¹² M. F. CLAVERO ARÉVALO, "La inalienabilidad del dominio público", *RAP* núm 25 (1958), pp. 11 ss.

Sobre esta imprescriptibilidad, más allá de lo que establece esta regla constitucional, encontramos soporte en el artículo 1936 del Código Civil, en el que se impide que puedan ser objeto de prescripción dado que: “son susceptibles de prescripción todas las cosas que están en el comercio de los hombres”, y como hemos dicho, este tipo de bienes no están dentro del comercio de los hombres, por lo que no pueden ser objeto de prescripción. Además el Código Civil añade que “solo pueden ser objeto de posesión las cosas y derechos que sean susceptibles de apropiación”, lo que también impide que se pueda poseer un bien extra commercium.

INEMBARGABILIDAD. La inembargabilidad constituye junto con la imprescriptibilidad e inalienabilidad, uno de los principios básicos del régimen de dominio público y de los bienes comunales, que implica que no pueden ser objeto de retención, traba o secuestro por mandamiento del Juez o de la autoridad competente.

1.4 Marco normativo.

El marco normativo de los bienes públicos lo encontramos en diferentes preceptos.

Por un lado, en el artículo **132 de la Constitución**, que es fundamental porque recoge las dos grandes categorías en que se dividen los bienes públicos, que son: los bienes demaniales y los bienes patrimoniales. En este artículo por primera vez (incluso en el derecho comparado) se constitucionaliza la distinción entre estos dos tipos de bienes, haciendo referencia también a los bienes comunales y a los bienes del Patrimonio Nacional. Y recoge los tres principios que presiden el régimen jurídico de estos bienes, que son la inalienabilidad, la imprescriptibilidad y la inembargabilidad (artículo 132.1 CE)

Por otro lado, encontramos referencia a este tipo de bienes en la **Ley 33/2003, de 3 de Noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas** (LPAP). En el artículo 4 de esta ley, se clasifican los bienes de las administraciones públicas en bienes de dominio público (o demaniales) y bienes de dominio privado (o patrimoniales), marcando esta distinción según el régimen jurídico al que están sujetos estos bienes. Es el primer intento de regulación de carácter postconstitucional, que viene justificado por la reforma patrimonial de las Administraciones Públicas que aparece recogida en LPAP (corresponde a un momento de reformulación del régimen general de las Administraciones Públicas).

LPAP pretende encontrar un marco común de actuación para las Administraciones Públicas en general, y para los fenómenos organizativos que la componen en particular; supone por tanto un marco común para el conjunto de las Administraciones Públicas, y esto se manifiesta en su propia Exposición de Motivos, cuando dice:

“entre las cuestiones que deben afrontarse de forma perentoria se encuentra, en primer lugar, la definición del marco estatal que debe servir de referencia a las distintas Administraciones en cuanto legislación básica en materia de bienes públicos...”

La configuración de LPAP como normativa básica es consecuencia del nuevo papel ordinamental de las normas sobre el régimen jurídico de las Administraciones que se desprende del artículo 149.1.18 CE.

También encontramos una referencia a la distinción entre los bienes de la Administración Pública, pero específicamente referida al patrimonio de las Entidades Locales en los artículos **79.2 y 80 de la Ley de Bases de Régimen Local**, en los que además de diferenciar ambas categorías, habla de la inalienabilidad, inembargabilidad, e imprescriptibilidad de estos bienes.

También, en los artículos 339 y 340 del **Código Civil**.

En el artículo 339 se habla de los bienes de dominio público, estableciendo como característica que están destinados al uso público, y que pertenecen privativamente al Estado, sin ser de uso común, pero estando destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional o defensa del territorio (murallas, fortalezas, obras de defensa del territorio y minas).

Y el artículo 340 dice que los demás bienes que son titularidad del Estado pero en los que no concurren las circunstancias que acabamos de mencionar, se considerarán de propiedad privada (patrimoniales).

Además en el Código Civil también se hace esta distinción entre bienes de dominio público y bienes patrimoniales pero referida al ámbito de las provincias y de los pueblos, en los artículos 343 y 344, definiéndolo de la misma manera que en los artículos anteriormente mencionados, de manera positiva para los bienes de dominio público, y de manera negativa y excluyente los bienes patrimoniales.

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, que ha tenido su última reforma a través de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos generales del estado para el año 2018.

Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

2. EVOLUCIÓN Y ALCANCE ACTUAL DEL PRINCIPIO.

2.1 Concepto.

La inembargabilidad¹³ implica la imposibilidad de que se dicten tanto mandamientos de ejecución como providencias de embargo contra algunos de los bienes públicos, es decir, que no pueden ser objeto de retención, traba o secuestro por mandamiento del juez competente. Esta afirmación encuentra su fundamento en la quiebra que se produciría al interés general, para prevenir los riesgos de la interrupción del uso o del servicio público al que están afectos los bienes del dominio público. Así, se pretende la protección de estos bienes frente a otro de los poderes del Estado que es el Poder Judicial.

Esta regla de la inembargabilidad tradicionalmente se extendía a todos los bienes públicos, pero a raíz de la STC 166/1998 de 15 de julio, han quedado limitados sus efectos a los bienes de dominio público (demaniales), y a los bienes patrimoniales que estén materialmente afectos a un uso o servicio público¹⁴; así se recoge en la Ley General Presupuestaria, en el artículo 23¹⁵.

¹³ ESTEVE PARDO, J., *Lecciones de Derecho Administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 2018, pp. 492.

¹⁴ AGOUÉS MENDIZÁBAL, C; ALIENZA GARCÍA, J. F; ARANA GARCÍA, E., *Derecho de los bienes públicos*, Valencia, Tirant to Blanch, 2009, pp. 82.

¹⁵ Artículo 23 LGP: 1. Ningún tribunal ni autoridad administrativa podrá dictar providencia de embargo ni despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos patrimoniales cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública, cuando sus rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines diversos, o cuando se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general.

2. El cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen obligaciones a cargo de la Hacienda Pública estatal corresponderá al órgano administrativo que sea competente por razón de la materia, sin perjuicio de la posibilidad de instar, en su caso, otras modalidades de ejecución de acuerdo con la Constitución y las leyes.

3. El órgano administrativo encargado del cumplimiento acordará el pago con cargo al crédito correspondiente, en la forma y con los límites del respectivo presupuesto. Si para el pago fuese necesario realizar una modificación presupuestaria, deberá concluirse el procedimiento correspondiente dentro de los tres meses siguientes al día de la notificación de la resolución judicial.

El privilegio de la inembargabilidad parece tener un doble respaldo que vamos a analizar¹⁶:

Por un lado en la legislación financiera. En el periodo de formación del Estado liberal, se estableció la prohibición de embargos contra la Administración en la Legislación Hacendística, fundándose en dos principios: el primero fue el de legalidad presupuestaria, que se refiere a que todo gasto público ha de venir amparado y previsto en la correspondiente Ley de presupuestos, y el segundo el de separación de poderes, que se manifiesta en la atribución a la propia Administración de la ejecución de las resoluciones judiciales. En todo caso, esta inembargabilidad se refería exclusivamente a “las rentas y los caudales” del Estado o del Tesoro, es decir, a los ingresos públicos sin incluir los bienes públicos.

Por otro lado, en la legislación patrimonial. Los bienes de dominio público se consideraban inembargables por su propia naturaleza puesto que se situaban fuera del comercio y no podían ser enajenados. Fue en la legislación del régimen local (Ley de Régimen Local de 1955, en el artículo 188) donde por primera vez se expresaron las consecuencias del carácter extracomercial de los bienes del dominio público, al establecer que estos bienes serán inalienables, imprescriptibles e inembargables.

En cuanto a la parte financiera de la que hablábamos antes, la prohibición de embargos se amplió de manera general, comprendiendo no solo los ingresos públicos, sino todo tipo de bienes, tanto los de dominio público como los patrimoniales. De esta manera, la primera regla que se refería a la inembargabilidad de las “rentas y caudales” se basaba en el régimen jurídico de los bienes de dominio público, que al estar fuera del comercio no pueden ser objeto de embargo, mientras que esta segunda regla, que extiende la inembargabilidad a todo tipo de bienes, no se refiere a exigencias de legalidad presupuestaria, sino a una aplicación descontextualizada del dogma de la separación de poderes.

Posteriormente, el amplio privilegio de la inembargabilidad de todos los bienes públicos se trasladó del régimen local (donde hemos dicho que se reguló por primera vez), a las Administraciones Institucionales y a la Administración del Estado, para la cual se asumió tanto en la legislación patrimonial como en la hacendística; en la legislación patrimonial se prohibió el embargo de los bienes y derechos que integran el patrimonio del Estado, así como las rentas, frutos o productos del mismo; y en la legislación hacendística se amplió la tradicional inembargabilidad de rentas y caudales públicos, refiriéndose ahora a los

¹⁶ LÓPEZ RAMÓN, F., *Sistema jurídico de los bienes públicos*. Navarra, Thomson Reuters; Civitas, 2012

“derechos, fondos, valores y bienes en general de la Hacienda Pública”. En la posterior legislación de régimen local se continuó con la inembargabilidad en los mismos términos, en la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, en su artículo 80.

La doctrina criticó gravemente esta extensión del privilegio de la inembargabilidad a los bienes patrimoniales, destacando algunos autores que denunciaron que la inembargabilidad absoluta de los bienes públicos estaba conduciendo al incumplimiento sistemático por las Administraciones Públicas de sus obligaciones de pago; consideraba que esta situación era inconstitucional, por un lado porque violaba el Derecho a la tutela judicial efectiva que se reconoce en el artículo 24 CE, que incluye el derecho a la ejecución de las resoluciones, y por otro lado afirmaba que únicamente para los bienes de dominio público se podría reconocer la inembargabilidad, en aplicación del artículo 132.1 CE¹⁷.

La primera reacción legislativa a este problema se produjo con la reforma del artículo 154.2 de la Ley de Haciendas Locales mediante la Ley de Medidas 66/1997. Con esto se recuperó una previsión que ya existía en la Ley de Régimen Local de 1955 pero que no figuraba en la Ley de Haciendas Locales de 1988. Se refería a la posibilidad de seguir el procedimiento de apremio administrativo contra las Corporaciones Locales y también en los casos en los que se asegura con prenda e hipoteca. De esta manera se permitía el embargo judicial sobre “bienes patrimoniales inmuebles no afectados directamente a la prestación de servicios públicos”. Fue una tímida reforma que dejaba prácticamente intacto el problema del que hablamos.

La mayor solución vino de la mano de la Sentencia del Tribunal Constitucional 166/1998, de 15 de julio, que trataba un caso de inembargabilidad¹⁸ de los bienes locales. En esta sentencia se reconoce lo que ya hemos anticipado, la incompatibilidad existente entre el cumplimiento del contenido del artículo 24 CE, que es el Derecho a la tutela judicial efectiva (que implica también la ejecución de la sentencia en este caso contra el patrimonio de la Administración que es condenada al pago de una cantidad) y el privilegio de la inembargabilidad. Pero manifiesta también el TC que las utilidades públicas prestadas por los bienes patrimoniales pueden llegar a justificar el privilegio de la inembargabilidad. Como conclusión y en búsqueda del equilibrio, el TC establece que es inconstitucional una inembargabilidad absoluta de los bienes patrimoniales cuando no están prestando una

¹⁷ LÓPEZ RAMÓN, F., *Sistema jurídico de los bienes públicos*. Navarra, Thomson Reuters; Civitas, 2012.

¹⁸ AGOUÉS MENDIZÁBAL, C; ALIENZA GARCÍA, J. F; ARANA GARCÍA, E., *Derecho de los bienes públicos*, Valencia, Tirant to Blanch, 2009, pp. 82 ss.

utilidad pública. Así, esta sentencia marcó el origen de la vigente y reiterada fórmula legal que prohíbe el embargo de los bienes y derechos patrimoniales en tres casos: cuando se encuentren materialmente afectos a un servicio público o a una utilidad pública, cuando sus rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines determinados, o cuando se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general¹⁹.

2.2 Origen del privilegio de la inembargabilidad.

La Real Orden de 28 de febrero de 1844 fue la primera manifestación en nuestro Derecho de la doctrina de la inembargabilidad de los fondos públicos²⁰; este privilegio servía como límite a cualquier intento de ejecución judicial de créditos contra Entidades públicas²¹. Fue precisamente en esta época (a mediados del s. XIX), en la que nace la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, adoptándose las primeras decisiones que llevaron a la configuración actual del sistema administrativo; una de estas decisiones, sin duda muy relevante, fue la de prohibir a los Tribunales que pudieran despachar mandamientos de ejecución contra fondos municipales, provinciales o estatales (por lo que en este momento ya observamos la inembargabilidad de los bienes). Esta prohibición fue respaldada por numerosas normas y resoluciones posteriores que consolidaron este privilegio a lo largo de todo el s. XIX, el cual pervivió durante todas y cada una de las distintas etapas por las que fue transcurriendo la historia contemporánea de España.

Como hemos dicho, esta Real Orden de 28 de febrero de 1844 fue la primera en establecer y hablar de esta doctrina de la inembargabilidad; pero para el nacimiento de este principio encontramos otro conjunto de disposiciones que fueron decisivas, que tuvieron lugar con posterioridad a esta Real Orden, y que tuvieron en común parecidos argumentos y conclusiones en relación a los fondos y bienes de Municipios y Provincias. Observamos que el grueso del debate de estas disposiciones posteriores a la Real Orden de 1844 giraba

¹⁹ Todo esto lo encontramos en artículo 30.3 LPAP, artículo 23 Ley General Presupuestaria, artículo 173.2 Ley de Haciendas Locales.

²⁰ Hemos dicho que esta Real Orden es la primera manifestación que encontramos de la inembargabilidad, pero también observamos las Reales Órdenes de 22 de noviembre de 1763 y la de 14 de noviembre de 1775, recogidas ambas en la Novísima Recopilación, pero las obviamos porque no tienen nada que ver en cuanto a la época y las circunstancias que determinaron el posterior nacimiento de este privilegio a mediados del s. XX.

²¹ BALLESTEROS MOFFA, L. A., *Origen y evolución histórico-normativa del privilegio de inembargabilidad de los bienes y derechos públicos*. León, Universidad de León, 2001, pp. 11 ss.

en torno a la necesidad de establecer la prohibición de ejecuciones contra bienes públicos pero centrado en la protección de los fondos municipales y provinciales; mientras que la previsión de la Real Orden de 28 de febrero de 1844 se refería a los fondos del Tesoro del Estado.

Así, en la práctica el conflicto surgió a propósito de los fondos municipales, por ello la argumentación y las circunstancias que motivaron la aparición en nuestro Derecho del privilegio de la inembargabilidad, estaban estrechamente vinculadas a la problemática local. Pero a pesar de esto, la exención del embargo apareció en nuestro Derecho con motivo de los fondos estatales, a pesar de que la doctrina dijera que su origen estuvo vinculado a los bienes de las Corporaciones Locales. El origen por tanto tuvo lugar con la Real Orden de 1844.

Esta Real Orden de 28 de febrero de 1844 tuvo principalmente dos efectos. Por un lado, reconoció la potestad de los órganos jurisdiccionales de poder entrar a valorar la exigibilidad de un crédito contra el Tesoro, así como declarar el derecho a su satisfacción y la obligación del Estado de proceder a su pago tras constatare en el correspondiente pleito su legitimidad, validez y obligatoriedad.

Y por otro lado, lo que nos interesa, y es que declaró la imposibilidad de que los Jueces y Tribunales de justicia pudieran proceder a hacer efectivo el crédito reconocido en la sentencia a través de procedimientos ejecutivos, porque esta se consideraba una función exclusivamente administrativa²². Con esta prohibición se estableció la inembargabilidad de los fondos y bienes estatales frente a cualquier intento de ejecución judicial de sentencias declarativas de créditos contra el Estado, ya que la Administración era la única que podía satisfacer los créditos judicialmente declarados mediante procedimientos y requisitos gubernativos.

2.3 Evolución.

2.3.1 Progresivo reconocimiento legal y jurisprudencial

Tradicionalmente se ha seguido la doctrina de la improcedencia de la vía de apremio y por tanto de la improcedencia de la embargabilidad, tanto por los tribunales como por las

²² BALLESTEROS MOFFA, L. A., *Origen y evolución histórico-normativa del privilegio de inembargabilidad de los bienes y derechos públicos*. León, Universidad de León, 2001, pp. 19.

autoridades administrativas, contra las Administraciones Públicas²³. Este principio se formulaba para evitar la injerencia de los Tribunales en los bienes públicos (lo que se conoce como el “Privilegium Fiscii”), que se basaba en una interpretación rígida del principio de separación de poderes, y comenzó en España en el ámbito de las entidades locales.

En la evolución del principio de embargabilidad contra las Administraciones Públicas, particularmente en el caso de las Entidades Locales, distinguimos las siguientes fases:

PRIMERA: la primera fase de la que hablaremos tiene lugar durante la vigencia de las Leyes de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911, que proclamaban totalmente improcedente la vía de apremio. Según esto, ningún tribunal podía despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo contra las rentas y caudales de la Hacienda Pública ni contra sus bienes. En el mismo sentido, además de las mencionadas leyes, tuvo lugar la primera Ley General Presupuestaria, de 4 de enero (11/1997). En cuanto a la legislación local, seguía los mismos pasos pero había una diferencia, y es que establecían dos excepciones a la inembargabilidad: los créditos asegurados con prenda o hipoteca, y los liquidados a favor de la Hacienda Pública; de esta manera, las normas recaudatorias regulaban un procedimiento especial de ejecución, consistente en el embargo de los ingresos que se realizaran en las Cajas o Arcas Locales.

Es decir, que se establecía en esta primera fase la improcedencia absoluta de apremio o embargo, tanto judicial como administrativo, respecto de los bienes de la Hacienda del Estado y también la improcedencia de apremio y embargo judicial de los bienes de las Entidades Locales, como hemos dicho antes, con la excepción de los créditos garantizados con prenda o hipoteca, incluyendo también el embargo de los fondos públicos locales para satisfacer los créditos de la Hacienda pública Estatal.

SEGUNDA: esta segunda fase se inicia con la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local 7/1985, de 2 de abril; en esta ley, en su artículo 109, se establecía que en el caso de la extinción total o parcial de las deudas que el Estado, las Comunidades Autónomas, los organismos autónomos, la Seguridad Social, y cualesquiera otras entidades de Derecho Público tengan con las entidades locales, y también viceversa, se podrán resolver por la vía de la compensación, para aquellas deudas vencidas, líquidas y exigibles.

²³ SÁNCHEZ ONDAL, J.J., “Las Entidades Locales como sujetos activos y pasivos de la ejecución de créditos”, *Boletín de Derecho Local*, núm 13 (2010).

El Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, en su artículo 182.1 establece que las deudas que contraigan las entidades locales no pueden exigirse por el procedimiento de apremio, pero a esta afirmación encontramos una excepción que son las aseguradas con prenda o hipoteca, no pudiendo ninguna autoridad ni tribunal despachar mandamiento de ejecución ni tampoco dictar providencia de embargo contra cualquiera de los bienes y derechos de dichas entidades.

Pero este artículo 182.1 fue derogado por la LRHL 39/1988, de 28 de diciembre, que para ocupar su lugar estableció el artículo 154.2, que venía a decir que “los Tribunales, Jueces y Autoridades administrativas no podrán dictar providencias de embargo contra los derechos, fondos, valores y bienes en general de la Hacienda Local, ni exigir fianzas, depósitos o cauciones a las Entidades Locales”.

De esta manera, en esta segunda fase, el régimen continuaba siendo el mismo respecto de la Hacienda Pública, pero respecto de las Entidades Locales había cambiado, porque no procede contra ellas la vía de apremio ni tampoco el embargo de los caudales públicos, ni por los Tribunales ni por las Autoridades administrativas. Con esto, el régimen de cobro entre entidades públicas pasa a ser el de la compensación de créditos y deudas recíprocas; este mecanismo se lleva a cabo por la Administración del Estado respecto de las Entidades Locales con cargo a las participaciones de los tributos del estado.

TERCERA: la tercera fase se inicia con la Ley 66/1997 de 30 de diciembre (Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social), que se refiere a la ejecución forzosa de bienes locales. Añade a lo anterior mencionado (el artículo 154.2 LRBRL) un inciso que dice: “excepto cuando se trate de la ejecución de hipotecas sobre bienes patrimoniales inmuebles no afectados directamente a la prestación de servicio público”.

Con esta afirmación ya observamos un atisbo de luz a favor de la embargabilidad, que se permite en aquellos casos en los que los que se trate de bienes patrimoniales locales hipotecados o dados en prenda.

CUARTA: esta fase tiene lugar con la STC 166/1998, que marca un punto de inflexión en el régimen de embargabilidad de los bienes tal y como hoy lo conocemos. Esta sentencia declaró la inconstitucionalidad del artículo 154.2 de LRHL 39/1988, de 28 de diciembre, justificándolo en que comprende además de los bienes demaniales y los comunales, aquellos bienes patrimoniales que pertenecen a las entidades locales y que no están materialmente afectados a un uso o servicio público, debido a que esta situación no puede

dar respuesta al cumplimiento del derecho a la tutela judicial efectiva que se proclama en el artículo 24 CE, en su vertiente de derecho subjetivo que implica la ejecución de resoluciones firmes.

Esta sentencia distingue en cuanto a las Entidades Locales, entre los derechos, fondos y valores que integran su Hacienda Local, y por otro lado los recursos financieros de la Entidad Local, que se integra por dinero, valores o créditos, que se pueden obtener mediante operaciones tanto presupuestarias como extrapresupuestarias, y que constituyen la Tesorería de dicha Entidad. Y como estos últimos (los recursos financieros) están preordenados en los presupuestos de la Entidad a concretos fines de interés general, es obvio que necesitan una especial protección legal, tanto por su origen (su origen está en la contribución de todos al sostenimiento de los gastos públicos) como por el destino al que han sido asignados por los representantes de la soberanía popular.

Reconoce además una clara distinción²⁴ entre, por un lado el patrimonio de las entidades locales, y por otro lado la Hacienda Local, en cuanto a la posible embargabilidad. El primero (patrimonio de las Entidades Locales) se constituye por el conjunto de bienes, derechos y acciones que les pertenecen, mientras que el segundo (la Hacienda Local), se integra por el conjunto de los ingresos, tributos propios, participaciones en tributos de otros Entes Públicos, subvenciones, precios públicos, productos de las operaciones de créditos, las multas que perciben, y cualquier prestación de Derecho Público. Pues bien, tras esta diferenciación, hace referencia a la embargabilidad: se refiere a los bienes (los cuales se incluyen en el primer grupo del que hemos hablado, en el patrimonio de las Entidades Locales), y distingue aquellos en los que la inembargabilidad está justificada y aquellos en los que no. La inembargabilidad de los bienes de las Entidades Locales estaría justificada según TC en atención a la eficacia de la actuación de la Administración Pública y la continuidad en la prestación de los servicios públicos; pero no se podría justificar la inembargabilidad respecto de los bienes patrimoniales de un Ente Local que no estén afectados a un servicio público o una función pública, por lo que estos bienes sí que se podrían embargar.

Este es el régimen que está vigente en la actualidad, el marcado por la mencionada STC 166/1998, que como hemos dicho, justifica que los bienes patrimoniales que no estén afectos a ningún uso ni servicio público pueden ser embargados sin ningún problema.

²⁴ SÁNCHEZ ONDAL, J.J., "Las Entidades Locales como sujetos activos y pasivos de la ejecución de créditos", *Boletín de Derecho Local*, núm 13 (2010).

Así, la conclusión a la que llega el TC en esta sentencia es que el privilegio de la inembargabilidad de los bienes en general que se consagra en el artículo 154.2 LRHL 39/1988, de 28 de diciembre, en la medida en que comprende no solo los bienes demaniales y los comunales, sino también los bienes patrimoniales pertenecientes a las Entidades Locales que no se hallan afectados a un uso o servicio público, no resulta conforme con el contenido del Derecho a la tutela judicial efectiva que se predica en el artículo 24.1 CE, el cual garantiza a todos, en su vertiente de derecho subjetivo, la ejecución de las resoluciones judiciales firmes. De manera coherente con esto, el TC declara la inconstitucionalidad y la nulidad del inciso del artículo del que hablamos (154.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre) que dice “bienes en general”, porque este precepto no excluye de la inembargabilidad los bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público.

De esta manera queda claro, que tras esta Sentencia, la inembargabilidad de los entes locales deja de ser un privilegio subjetivo total y comprensivo de todos los bienes y derechos de estos entes locales, y pasa a ser un privilegio relativo, que se puede observar solo respecto de los bienes y derechos que se encuentran vinculados con los intereses generales y con la finalidad de la actividad administrativa y la prestación de los servicios y funciones públicas.

En cuanto a la posible aplicación de la jurisprudencia constitucional a las demás Administraciones Públicas, pronto la doctrina se pronuncia a favor.

2.3.2 Del Privilegium Fiscii a la Sentencia del Tribunal Constitucional 166/1998, de 15 de julio.

Por lo tanto y como venimos diciendo, tradicionalmente se ha admitido la extensión del privilegio de la “inembargabilidad” de los bienes públicos a todos ellos, en virtud del sujeto que ostenta su titularidad, que es un ente público.

Originariamente, ya en la Ley de 20 de febrero de 1850, de Contabilidad general, provincial y municipal, el privilegio de la inembargabilidad se proyectaba sobre cualquier bien o derecho de titularidad pública, incluidos los bienes patrimoniales. Esta concepción amplia de la inembargabilidad fue objeto de una progresiva reducción, cuya plasmación la podemos observar en dos preceptos que vienen a tener un significado similar:

- Artículo 30.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP): “Ningún tribunal ni autoridad administrativa podrá dictar providencia de embargo ni despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos patrimoniales cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública, cuando sus rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines determinados, o cuando se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general”.
- Artículo 23.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria: “Ningún tribunal ni autoridad administrativa podrá dictar providencia de embargo ni despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos patrimoniales cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública, cuando sus rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines diversos, o cuando se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general”.

Así, durante las últimas décadas ha tenido lugar una transformación doctrinal y jurisprudencial, seguida de una transformación legal, de la configuración del principio de inembargabilidad, mediante la cual se ha tendido a reducir o limitar esta relación entre la inembargabilidad y los bienes patrimoniales. Este debate sobre la inembargabilidad lo encontramos en un contexto de crisis económica y morosidad de las Administraciones Públicas; se plantea la posibilidad de vincular la realización de bienes de titularidad pública a la satisfacción de una deuda pendiente, configurándose como un recurso más puesto a disposición de los particulares por el ordenamiento.

Para el análisis de la inembargabilidad de los bienes de titularidad pública partimos del artículo 132 de la Constitución Española de 1978, que es la que establece el régimen jurídico actual de este tipo de bienes; el mencionado precepto diferencia tres tipos de bienes de titularidad pública (demaniales, comunales y patrimoniales), y no predica el mismo régimen jurídico de ellos, debido a que únicamente sujeta a los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad a los bienes demaniales y comunales. Esta sujeción o no depende del criterio de la afectación de los bienes a un uso o servicio público, siendo esta afectación la que justifica que se sometan los bienes a unas reglas extraordinarias de protección.

Existe una cierta “flexibilización” del régimen jurídico demanial, tal y como señaló el Consejo de Estado en su dictamen 805/2003 de 3 de abril de 2004, sobre el anteproyecto

de ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, en el que entre otras cosas señala que “pese a la consagración constitucional de la inalienabilidad de los bienes de dominio público, existen en nuestro ordenamiento claros ejemplos de “flexibilización” de esta nota del régimen jurídico demanial, como por ejemplo el artículo 67 del texto refundido de la Ley de Aguas, que regula la posibilidad de ceder un derecho de uso de agua mediante un negocio jurídico privado”.

Por tanto, observamos que en la evolución de este principio de inembargabilidad, se ha pasado de una regla general de inembargabilidad absoluta (*privilegium fisci*) a una progresiva admisión de la embargabilidad de determinados bienes de las Administraciones Públicas (a raíz de la STC 166/1998 de 15 de julio). Vamos a analizarlo.

PRIVILEGIUM FISCI.

El privilegio de la inembargabilidad absoluta de los bienes de la Administración (que consiste en la prohibición de embargo de todos los bienes públicos, tanto de dominio público como patrimoniales) se reconoce por el ordenamiento jurídico español desde hace mucho tiempo²⁵. Tiene su origen en la Ley de 20 de febrero de 1850, por la que se fijaron las bases de la contabilidad general, provincial y municipal, que en su artículo 9.1 establecía que “ningún tribunal podrá despachar mandamiento de ejecución, ni dictar providencias de embargo contra las rentas o caudales del estado”. Además, en el artículo 9.2 de la misma ley, se establecía el principio de legalidad presupuestaria, que viene a impedir el pago de la deuda cuando se sobrepasen los límites señalados por las leyes de presupuestos. Y esto lo debemos interpretar en relación con el artículo 19 de la misma ley, que establece que “son únicamente obligaciones exigibles del Estado las que se comprenden en la ley anual de presupuestos, o se reconocen como tales por leyes especiales”. Aunque esta ley permitía flexibilizar estos aspectos a través de figuras como el suplemento de crédito y crédito extraordinario.

El privilegio de la inembargabilidad absoluta se reitera con posterioridad en el Decreto de 9 de julio de 1869, sobre la sustanciación de los asuntos judiciales que pudieran entablarse contra la Hacienda Pública, además de en la Ley Provisional de administración y contabilidad de la hacienda de 25 de junio de 1870. A través de ellas se vincula la existencia

²⁵ MIR PUIGPELAT, O., “¿El fin de la embargabilidad de los bienes patrimoniales de las Administraciones Públicas?” *Vlex*, núm 25 (1999), pp. 120.

de este derecho al principio de legalidad presupuestaria, y al hecho de que solo la Administración fuera competente para ejecutar las resoluciones judiciales.

La normativa actual no se ha apartado de esta línea²⁶, y ha dado continuidad a los preceptos relativos a la inembargabilidad de los bienes públicos que se contenían en la Ley de 20 de febrero de 1850. La inembargabilidad tiene ahora cobertura constitucional: en el artículo 132.1 se establece que, la ley, al regular el régimen jurídico de los bienes de dominio público, debe inspirarse en el principio de inembargabilidad. Pero en cambio no dice nada la Constitución sobre la inembargabilidad de los bienes patrimoniales; se limita a remitir a la ley para que regule su administración, defensa y conservación., por lo que será la ley la encargada de extender o no este privilegio a los bienes patrimoniales. Así, para el caso de la Administración central, la Ley de Patrimonio del Estado en su artículo 18 señala que “Ningún Tribunal podrá dictar providencia de embargo, ni despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos del Patrimonio del Estado, ni contra las rentas, frutos o productos del mismo, debiendo estarse a este respecto a lo que dispone la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública”, y para el caso de las autonomías, todas las leyes autonómicas, excepto la catalana, encargadas de regular el patrimonio de las distintas comunidades, contienen preceptos de alcance similar al mencionado artículo 18 de la Ley de Patrimonio del Estado, a través de las cuales han atribuido expresamente la nota de la inembargabilidad, no solo a los bienes de dominio público sino también a los patrimoniales.

Como hemos visto, el artículo 18 de la Ley de Patrimonio del Estado se remite a la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública; si acudimos a la normativa estatal y autonómica reguladora de los presupuestos públicos, también reconoce el carácter inembargable de los bienes patrimoniales de la Administración. El artículo 44 de la actual Ley General Presupuestaria establece lo siguiente:

“1. En el presupuesto de los organismos autónomos, de la Seguridad Social y, en su caso, de las demás entidades del apartado 1 del artículo 3 de esta Ley, excepto las relacionadas en el artículo anterior, los créditos se especificarán a nivel de concepto, salvo los destinados a gastos de personal, gastos corrientes en bienes y servicios y las inversiones reales, que se especificarán a nivel de capítulo.

²⁶ MIR PUIGPELAT, O., “¿El fin de la embargabilidad de los bienes patrimoniales de las Administraciones Públicas?” *Vlex*, núm 25 (1999), pp. 121,

2. No obstante, se especificarán al nivel que corresponda conforme a su concreta clasificación económica, los siguientes créditos:

- a) Los destinados a atenciones protocolarias y representativas.
- b) Los destinados a arrendamientos de edificios y otras construcciones.
- c) Los declarados ampliables conforme a lo establecido en el artículo 54 de esta Ley.
- d) Los que establezcan asignaciones identificando perceptor o beneficiario, con excepción de las destinadas atender transferencias corrientes o de capital al exterior.
- e) Los que, en su caso, se establezcan en la Ley de Presupuestos de cada ejercicio.
- f) Los créditos extraordinarios que se concedan durante el ejercicio.

3. Los créditos del Presupuesto de la Seguridad Social se especificarán a nivel de grupo de programas, excepto los créditos para la acción protectora en su modalidad no contributiva y universal que se especificarán a nivel de programa”.

De este artículo observamos que declara el privilegio de la inembargabilidad absoluta de la Administración, y lo pone en relación con la competencia exclusiva de la Administración para ejecutar sus fallos judiciales y también con el principio de legalidad presupuestaria, aunque también tiene mecanismos flexibilizadores como los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito. Con esto se establece que el fundamento de la inembargabilidad sería que, basándose en la división de poderes, el Parlamento es el único que decide que destino reciben los recursos públicos mediante la aprobación de los presupuestos, y los tribunales carecerían de esta atribución. De esta manera lo que se consigue es configurar la inembargabilidad como un privilegio subjetivo, que alcance a todos los bienes de un determinado sujeto, que en este caso es la Administración, con independencia de cuál sea su naturaleza jurídica o de la concreta finalidad a la que estén adscritos.

Pero tenemos que saber que esta idea de la inembargabilidad tal y como la hemos descrito ha sido superada, no solo por la doctrina, sino también por el Tribunal Constitucional, a través de una sentencia que analizaremos más adelante (STC 166/1998, de 15 de julio).

Es importante apuntar que este privilegio de la inembargabilidad ha sido también reconocido en favor de los entes locales²⁷:

²⁷ MIR PUIGPELAT, O., “¿El fin de la embargabilidad de los bienes patrimoniales de las Administraciones Públicas?” *Vlex*, núm 25 (1999), pp. 124.

- Inicialmente en el artículo 661 de la Ley de Régimen Local de 1955, y del artículo 182.1 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.
- Actualmente en el artículo 154 de la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

La LJCA por su parte, tampoco ha superado ni suprimido el privilegio de la inembargabilidad de los bienes patrimoniales de la Administración, ya que señala que ha regulado la forma de ejecutar las sentencias “sin eliminar la prerrogativa de inembargabilidad de los bienes y derechos de la Hacienda Pública, ya que dicha modificación no puede abordarse aisladamente en la ley jurisdiccional, sino a través de una nueva regulación, completa y sistemática, del estatuto jurídico de los bienes públicos”.

Hasta donde hemos analizado, observamos la existencia de una regla absoluta de inembargabilidad de los bienes de la Administración, pero hemos de tener en cuenta que no es tan rotunda, porque en las normas mencionadas, también se establecen excepciones a esta regla:

- La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, en su artículo 80 solo establece expresamente la inembargabilidad respecto de los bienes comunales y de dominio público.
- Y la disposición final 1ª de la LJCA de 1998, se remite a la Ley de Enjuiciamiento Civil, como norma supletoria, cuyo artículo 921 establece que “si la sentencia condenare al pago de cantidad determinada y líquida se procederá siempre y sin necesidad de previo requerimiento personal al condenado, al embargo de sus bienes en la forma y por el orden prevenido para el juicio ejecutivo”.

También encontramos normas que exceptúan, para algunos supuestos específicos, la regla general del carácter absoluto de la inembargabilidad, ya que permiten que bajo ciertas condiciones, algunos bienes patrimoniales puedan ser embargados (nunca los del dominio público, que siempre son, sin excepción inembargables, tal y como establece el artículo 132.1 CE). Observaremos dos excepciones:

La primera excepción²⁸ se refiere al caso en el que una Administración, para ver satisfecho su derecho de crédito frente a otra Administración deudora, se apropia de los recursos que

²⁸ MIR PUIGPELAT, O., “¿El fin de la embargabilidad de los bienes patrimoniales de las Administraciones Públicas?” *Vlex*, núm 25 (1999), pp 125.

el Estado, en los presupuestos generales, haya previsto transferir ordinariamente a esta segunda administración para el cumplimiento de sus fines. Esto supone un procedimiento de ejecución forzosa de un crédito mediante el embargo de las dotaciones presupuestarias destinadas a la Administración deudora consistiendo en un embargo de dinero. Pero hay que tener en cuenta un detalle muy importante, y es que este mecanismo solo se prevé en beneficio de las Administraciones Públicas, no de los particulares. Esta excepción está prevista en:

- Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1985, en su disposición adicional 2ª,
- Y más recientemente, en el artículo 76 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

La habilitación permitida por ambas leyes ha sido ejercitada por el Gobierno mediante reglamentos que exceptúan el principio de inembargabilidad de los bienes patrimoniales, en favor de la Seguridad Social.²⁹

La segunda excepción aparece en la normativa que permite ejecutar los bienes públicos que estén sujetos por la Administración a hipoteca en garantía de obligaciones por ella asumidas. Lo relevante de esta excepción es que no se prevé sólo en beneficio de las administraciones públicas, sino también en beneficio de particulares. Por lo que constituye una verdadera excepción al privilegio de la inembargabilidad, puesto que el acreedor, ante el incumplimiento de la obligación por parte de la Administración deudora, podrá instar el embargo y posterior venta del bien gravado.

Esta excepción ha sido recogida en la normativa local, y por ello opera frente a los bienes de las Entidades Locales. Fue recogida por primera vez en el artículo 661.1 de la Ley de Régimen Local de 1955, después en el artículo 182.1 del TRRL, el cual fue posteriormente derogado con la aprobación de la Ley de Haciendas Locales, que no introdujo a cambio una norma equivalente que exceptuara el principio de la inembargabilidad en los supuestos de hipoteca o prenda; por lo tanto nos encontramos con que la LHL permite que los bienes de los entes locales fueran objeto de prenda o hipoteca, pero en virtud del

²⁹ Los reglamentos son los siguientes:

- 1) Reglamento general de recaudación de la seguridad social.
- 2) Reglamento de procedimiento para la recaudación de las cuotas de la MUNPAL (establece la posibilidad de retener, sobre los importes que la Administración del Estado deba transferir a las corporaciones locales, las cantidades que estas le adeuden

privilegio de la inembargabilidad, no podían ser embargados, con lo que se defraudaba la finalidad que perseguía la constitución de este tipo de garantías.

Esta situación se intentó arreglar con la Ley 66/1997, de 30 de Diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, que añadió en su artículo 66.6 un importante inciso final para el artículo 154.2 LHL, en el que se volvía al régimen tradicional en el que los bienes patrimoniales garantizados con un derecho real sí podían ser embargados; pero esta habilitación era más limitada que antes, ya que solo alcanzaba a bienes hipotecados (no dados en prenda) y únicamente operaba respecto de los bienes patrimoniales no afectados directamente a la prestación de servicios públicos.

Con todo esto, en el contexto en el que se dictó la Sentencia del TC de 1998 (que posteriormente analizaremos) que marcó un punto de inflexión, la regla general era la inembargabilidad absoluta de los bienes públicos, tanto de los de dominio público como de los patrimoniales, y solo respecto de los patrimoniales había algunas excepciones.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 166/1998, de 15 de julio.

Vamos a analizar la relevancia jurídica que ha tenido el pronunciamiento de esta sentencia de cara a regulaciones sobre embargabilidad y sentencias posteriores, así como su contenido y sus Fundamentos Jurídicos más relevantes en relación con el tema que nos ocupa³⁰.

En el contexto en el que se dictó esta Sentencia, aunque regía como hemos visto la regla general de la inembargabilidad de los bienes públicos, con multitud de pronunciamientos judiciales defendiéndola, había un ambiente favorable a la limitación del privilegio de la inembargabilidad absoluta de la Administración Pública, ya que la doctrina se venía mostrando cada vez más crítica con este privilegio, siendo abrumadoramente mayoritaria al embargo de los bienes de las Administraciones para el cumplimiento de sus obligaciones, y el propio legislador lo estaba exceptuando en algunos supuestos, con lo que se creó la situación idónea para que el TC diera un giro a su postura precedente, oponiéndose

³⁰FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Sistema de Derecho Administrativo II*, Navarra, Civitas, 2016, pp. 384 ss. Y también en L.A. BALLESTEROS MOFFA, “La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el privilegio de inembargabilidad de los bienes y derechos públicos”, *RAP* núm 148 (1999).

rotundamente a la inembargabilidad de todos los bienes públicos, intentando llegar a un equilibrio entre los distintos intereses que están en juego³¹.

Con anterioridad³² a esta sentencia, el TC se mostraba permisivo con el privilegio de la inembargabilidad absoluta de los bienes públicos³³; de esta manera, pese a que el TC entendía que la tutela judicial efectiva del artículo 24 CE comprendía también el derecho a la ejecución de las resoluciones, y que el principio de legalidad presupuestaria no puede servir para impedir dicha ejecución, mantenía su postura en lo siguiente: cuando en un litigio el condenado es el Estado, y la condena es de carácter pecuniario, el pago no puede hacerse sin dar cumplimiento a los requisitos exigidos por las normas legales que regulan las finanzas públicas, entre las que destaca el mencionado artículo 44 de la LGP, ya que esta ley modula el cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen un gasto a cargo del Estado o de organismos autónomos, con la finalidad de ordenar el gasto público y proveer los fondos necesarios para hacer frente a él.

También hay que tener en cuenta que hasta el momento en el que se pronunció con la STC 166/1998, el TC no se había visto obligado a enjuiciar la constitucionalidad de las normas que prevén la inembargabilidad de los bienes patrimoniales, y sus pronunciamientos se produjeron ante supuestos solo tangencialmente relacionados con este privilegio.

Objetivo de la Sentencia.

Esta sentencia, cuyo ponente fue Julio Diego González Campos, proviene del Pleno del Tribunal Constitucional, y resuelve una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Burgos en relación con los apartados segundo y tercero del artículo 154 LHL, por supuesta vulneración de los artículos 24.1, 117.3 y 118 CE.

El apartado segundo del artículo 154 LHL señalaba la “imposibilidad de despachar mandamientos de ejecución ni providencias de embargo contra ningún derecho, fondos, valores y bienes en general de la Hacienda Local, excepto en aquellos casos en que se tratara de la ejecución

³¹ El legislador, bastante inamovilista, modifica el texto inicial de 1998 de LRHL a través de la Ley 66/ 1997, permitiendo el embargo de determinados bienes no afectados directamente a la prestación de servicios públicos como garantía de obligaciones hipotecarias.

³² MIR PUIGPELAT, O., “¿El fin de la embargabilidad de los bienes patrimoniales de las Administraciones Públicas?” *Vlex*, núm 25 (1999).

³³ CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L., “El privilegio de inembargabilidad ante el Tribunal Constitucional”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm 278 (1998), pp. 24 ss.

de hipotecas sobre bienes patrimoniales inmuebles no afectados directamente a la prestación de servicios públicos”.

El apartado tercero señala que “el cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen obligaciones a cargo de las Entidades Locales o de sus Organismos Autónomos corresponderá exclusivamente a las mismas”.

Lo que se pretendía con la interposición de este recurso por la Audiencia Provincial de Burgos era el cumplimiento efectivo de la condena impuesta contra una Administración Local.

Este artículo 154.2 LHL fue modificado parcialmente al añadirse mediante la Ley 66/1997 una excepción a la regla de la inembargabilidad, pero el juicio de constitucionalidad se limitará a la versión originaria del precepto, ya que de ella depende el proceso pendiente ante la Audiencia de Burgos. El Tribunal se detiene en el origen histórico de los privilegios contenidos en los apartados segundo y tercero del artículo 154 LHL, lo que le permite sacar algunas conclusiones:

- En primer lugar, que tanto la autotutela ejecutiva de la Administración Local, como la inembargabilidad de la Hacienda municipal surgieron en atención a las concepciones jurídicas de la época y por las exigencias derivadas del principio de legalidad administrativa y del principio de legalidad presupuestaria.
- Y por otro lado, que la inembargabilidad de los distintos elementos que integraban la Hacienda pública, suponían un límite al ejercicio de la función jurisdiccional de los jueces y tribunales de hacer ejecutar lo juzgado.

Fundamentos Jurídicos más relevantes.

En el Fundamento Jurídico 4º se realiza un análisis³⁴ sobre el alcance del principio de legalidad en materia del gasto público, ya que es este principio el que justifica que se reserve exclusivamente a las Entidades Locales el cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen obligaciones de pago a cargo de las mismas. Recoge la doctrina constitucional sobre este principio, diciendo que el TC aplica el principio de legalidad presupuestaria porque cree necesario agotar el procedimiento previsto en el apartado 4º del artículo 154

³⁴ CHOLBI CACHÁ, F. A.; MERINO MOLINS, V., *Ejecución de Sentencias en el proceso contencioso-administrativo e inembargabilidad de bienes públicos*. Valladolid, Lex Nova, 2007, pp. 185 ss.

LRHL, antes que acudir a cualquier otra acción, siendo preciso el cumplimiento por parte de la propia Administración, y solo por ella, de los acuerdos necesarios para proceder al pago al acreedor que satisfaga el contenido de la resolución judicial.

El TC considera que el contenido de este precepto no es inconstitucional, aunque mantenemos siempre la prevalencia de la Constitución por encima de la LJCA/1998.

En el Fundamento Jurídico 5º, el TC pone de manifiesto la evidencia de las limitaciones a la ejecución forzosa que supone el principio de inembargabilidad; estas limitaciones son legítimas en su justa medida, ya que el propio TC dice que el artículo 24 CE no reconoce un derecho incondicional y absoluto a la prestación jurisdiccional, sino un derecho a obtenerla por las vías procesales existentes y con sujeción a su concreta ordenación legal.

Por ello, las limitaciones a la utilización de los mecanismos de la ejecución forzosa estarían justificados en determinados supuestos; la inconstitucionalidad surgirá de la ausencia de justificación objetiva de la especialidad, o aun existiendo ésta, de la falta de proporcionalidad entre la finalidad perseguida y el sacrificio impuesto (así lo señala el TC en otras resoluciones).

En cuanto al Fundamento Jurídico 6º, el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal coinciden en la oposición a la declaración de inconstitucionalidad del principio de legalidad presupuestaria, con lo que el TC analiza esta cuestión en el Fundamento Jurídico 7º.

Así, en el Fundamento Jurídico 7º comienza reconociendo la relevancia constitucional que tiene este principio de legalidad presupuestaria, habiéndolo mencionado en sentencias anteriores a la que ahora analizamos. Este principio había servido de fundamento para justificar la constitucionalidad del apartado tercero del artículo 154 LRHL; pero el TC va más allá, y manifiesta que no era suficiente alegar el principio de legalidad presupuestaria para permitir una vía de escape a lo que se había construido como estado de derecho (permitiendo el incumplimiento de resoluciones alegando este principio), ya que entre los principios que configuran este Estado de Derecho se encuentra tanto este principio, como la obligatoriedad en el cumplimiento efectivo y real de las resoluciones judiciales.

De esta manera, concluye en el FJ 7º que aunque el principio de legalidad determina que en las sentencias de condena de carácter pecuniario hay que dar cumplimiento a los requisitos exigidos por las normas que regulan las finanzas públicas, y esto provoca demora institucional, no se puede olvidar que de este principio de legalidad también se derivan

otras exigencias desde la perspectiva del artículo 24.1 CE, el cual obliga a que se adopten las medidas necesarias por la Administración Pública y por los Tribunales para garantizar que este derecho constitucional tenga plena efectividad. Además, en ningún caso el principio de legalidad presupuestaria puede justificar que la Administración posponga la ejecución de las sentencias más allá del tiempo necesario para obtener (actuando con diligencia) las consignaciones presupuestarias si éstas no habían sido previstas.

De esto extraemos que si los entes locales deudores están sometidos al principio de legalidad en materia de gasto público, también están obligados a ejecutar la sentencia condenatoria en sus propios términos; ya que si no fuera así, y se dilata el cumplimiento de la misma más allá del tiempo razonable, se estaría lesionando el mencionado artículo 24 CE (que garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva y el cumplimiento de las resoluciones judiciales).

El TC ha sopesado todos los intereses que estaban en juego, tratando de obtener un resultado justo; sopesa lo que supondría una negación total y absoluta del principio de legalidad presupuestaria y le otorga el adecuado valor y relevancia constitucional que dicho principio posee, manifestándolo en el FJ 7º.

En el Fundamento Jurídico 8º lo que se aborda³⁵ es el estudio del artículo 154 de la LRHL, mediante tres argumentos en los que el TC basa la defectuosa regulación del sistema de ejecución de sentencias en el ámbito local:

- En primer lugar, de la redacción del artículo 154.4 LRHL simplemente se extrae que el pago se hará en la forma y con los límites del presupuesto, pero no se dice nada respecto de la obligación del ente local de cumplir con la obligación dentro del plazo concreto, ni de la posibilidad de que se establezcan intereses.
- En segundo lugar, el TC critica la imprecisión en la redacción al establecer que se acudirá cuando sea necesario como recurso a un suplemento o crédito extraordinario.
- En tercer lugar, se hace una invocación a otra vía legalmente posible para llevar a efecto la ejecución de la sentencia, deduciendo testimonio por delito de desobediencia; pero esto es insuficiente por la obligación de la entidad local de

³⁵ CHOLBI CACHÁ, F. A.; MERINO MOLINS, V., *Ejecución de Sentencias en el proceso contencioso-administrativo e inembargabilidad de bienes públicos*. Valladolid, Lex Nova, 2007.

cumplimiento de la resolución judicial, por lo que no puede ser objeto de sanción penal por desobediencia.

En el Fundamento Jurídico 9º, el TF habla sobre la razón de la inembargabilidad de los derechos, fondos y valores, diciendo que su función es la de satisfacer intereses y finalidades públicas. Así, los recursos financieros que constituyen la Tesorería de la Entidad, están preordenados en los presupuestos de la propia entidad a concretos fines de interés general, por lo que requieren de una especial protección. Y esto se relaciona con el principio de eficacia que debe presidir siempre la actuación de la Administración Pública (así se establece en el artículo 103 CE), junto con el principio de continuidad de los servicios públicos.

En el Fundamento Jurídico 11º la sentencia pasa a analizar la distinción de los bienes contenida en las normas de régimen local, las cuales siguen la tradicional distinción de los bienes en demaniales y patrimoniales, teniendo más protección y prevalencia los primeros sobre los segundos, basándose en la idea de que los primeros sirven a un uso público o a un servicio público.

En el Fundamento Jurídico 13º, el TC argumenta que, según el derecho común aplicable al tráfico privado, y por sus exigencias de buena fe y seguridad, no está justificado excluir que los bienes pertenecientes al patrimonio de las Entidades Locales que no estén materialmente afectados a un servicio o función públicas de que respondan de las obligaciones contraídas por la Corporación Local con los particulares, y en concreto de las declaradas en una sentencia judicial; porque si no se desvirtuarían las finalidades que cumple el patrimonio de un sujeto, y además quedaría afectado el tráfico privado en el que ha participado este ente local al contraer una deuda en una posición de igualdad con un particular.

Si esto no fuera así, nos encontraríamos ante una absoluta inseguridad jurídica en las relaciones en que interviene una Administración Pública, porque equivaldría a una irresponsabilidad de la Administración por sus actuaciones, lo cual sería inconstitucional.

Finalmente el TC tras todo lo expuesto, se apoya en la reforma del artículo 154.2 de LRHL, introducida por la ley 66/1997, la cual introdujo la excepción del principio de inembargabilidad en los supuestos de bienes patrimoniales inmuebles no afectados directamente a la prestación de servicios públicos cuando sirven de garantía a obligaciones hipotecarias.

Con todo lo expuesto, en la norma actualmente vigente, se ha producido un cambio en la apreciación del principio de inembargabilidad de los bienes patrimoniales, cuyo origen lo encontramos en la STC 166/1998, de 15 de julio, según la cual, la declaración por el legislador de determinados bienes y derechos como embargables será constitucional siempre que guarde proporcionalidad con la finalidad de protección de los valores constitucionales, ya que si fuera de otra manera, se produciría un choque entre la inembargabilidad y el derecho a la tutela judicial efectiva (ya que esta incluye el derecho a que las resoluciones judiciales sean cumplidas).

Esta sentencia reconoce la inembargabilidad tanto de los bienes comunales y los demaniales, como de los derechos, fondos y valores de las Entidades Locales (ya que sobre esta cuestión versaba el recurso de inconstitucionalidad que motivó el pronunciamiento de esta sentencia). En cuanto a los derechos, fondos y valores, son los que aparecían mencionados en el artículo 154.2 LHL ya que constituyen los recursos financieros de dichas entidades, y por ello están pre-ordenados en los presupuestos de estas entidades a concretos fines de interés general. Pero sin embargo, y a la luz de la mencionada Sentencia, no deben ser inembargables los bienes patrimoniales que no estén afectos materialmente a un uso público o a un servicio público.

Nos encontramos con que de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no puede extraerse una regla general de embargabilidad de bienes patrimoniales de las Administraciones Públicas, debido a que las sentencias que encontramos sobre esta materia de la embargabilidad se pronuncian estrictamente sobre el objeto planteado, sin aportar fundamentos que permitan generalizar su contenido. No obstante, de la interpretación conjunta de la jurisprudencia del TC y de las normas más recientes en materia de bienes públicos, se podría considerar que existen fundamentos suficientes para sostener que los bienes patrimoniales son embargables, siempre que cumplan con la condición de:

- No estar materialmente afectos a un servicio público o a una función pública,
- Siempre que sus rendimientos o el producto de su enajenación no estén legalmente afectos a fines determinados,
- Y siempre que no se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general.

Ahora bien, esta posibilidad de embargo de los bienes patrimoniales que hemos mencionado, no es válida en cualquier momento, sino sólo en ejecución de sentencia, por tanto con previa resolución judicial que reconozca la existencia de un crédito contra la Administración titular y vincule determinados bienes a su satisfacción.

De la jurisprudencia del Tribunal Supremo se extrae que la embargabilidad de los bienes patrimoniales (nos referimos a los bienes patrimoniales que no están afectos a un uso o servicio público) tiene encaje en la defensa de la eficacia de la tutela judicial efectiva; de manera coherente con esta afirmación, la embargabilidad de los bienes patrimoniales sólo tendrá cabida cuando nos encontremos ante una sentencia que pone fin a un proceso judicial. Es decir, que el embargo de bienes públicos patrimoniales sólo será efectivo en un procedimiento orientado a lograr la efectividad de una condena al pago de una cantidad líquida, y por tanto lo entendemos como una medida de ejecución forzosa (mediante la traba y posterior venta de bienes públicos).

Pero para poder hablar de ejecución forzosa y proceder al embargo de estos bienes patrimoniales, es necesario que primero se hayan respetado los tiempos y plazos que la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso Administrativa otorga a la Administración demandada para dar cumplimiento a la sentencia. Esto significa que el embargo de los bienes patrimoniales de la Administración no se puede decretar desde el momento en que tenemos una resolución firme condenatoria de la Administración al pago de una cantidad líquida, sino que hay que esperar a que se pasen los plazos previstos para que la Administración cumpla voluntariamente, y solo en el caso de que transcurran sin que se haya cumplido la obligación, se puede proceder al embargo de los bienes patrimoniales de la Administración.

Esta afirmación la podemos extraer del análisis de la jurisprudencia del TC, el cual en algunas de sus sentencias establece que el cumplimiento de las sentencias corresponde como regla general a quienes aparecen en ella condenados, como un deber que se les impone constitucionalmente (artículo 118 CE), sin perjuicio de que la ejecución se encomiende constitucionalmente a los Tribunales “por tratarse de una potestad propia inherente a la función jurisdiccional”.

De todo lo que hemos explicado, extraemos que en el régimen actual, los jueces y tribunales pueden despachar mandamiento de ejecución o providencia de embargo respecto de los bienes patrimoniales, siempre que estos:

- No se encuentren materialmente afectos a un servicio público o a una función pública.
- Cuando sus rendimientos o el producto de su enajenación no estén legalmente afectos a fines determinados.
- O cuando no se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general.

Es decir, que en la actualidad existen fundamentos suficientes para sostener que los bienes patrimoniales son embargables fuera de los supuestos que hemos enumerado, y para los casos en que nos encontremos con la ejecución de una resolución judicial que declara o reconoce la existencia de una obligación de pago a cargo de la Administración Pública.

Esta postura actual que se muestra favorable a la embargabilidad de los bienes patrimoniales no materialmente afectos a un servicio público o a una función pública, tiene encaje en la tendencia legislativa que se ha producido en los últimos años, que se ha orientado a reducir la morosidad de las Administraciones Públicas (y dada la situación de crisis en la que vivimos).

2.4 Embargabilidad y Derecho a la tutela judicial efectiva.

La tutela judicial efectiva es un derecho de los ciudadanos que se reconoce en el artículo 24 CE.

Cuando nos encontramos ante una sentencia condenatoria de la Administración al pago de una cantidad líquida, lo normal es que sea la propia Administración la que proceda al pago dentro de los plazos establecidos. Pero en la práctica, nos encontramos con la habitual demora de la Administración en el pago de sus deudas, lo que lleva a incumplimientos de las Sentencias que la condenan. Es en estos casos en los que se hace necesario acudir al procedimiento del embargo sus bienes, para enajenarlos y con este producto poder satisfacer a quien tiene un crédito contra ella.

Esto se hace conveniente porque como hemos dicho, el Derecho a la tutela judicial efectiva, incluye no solo el Derecho a acceder a los Tribunales, sino que es fundamental que posteriormente se cumpla con la resolución que estos han dictado; por tanto cuando la Administración no cumple con las Sentencias que la condenan al pago de una cantidad, de

manera colateral está vulnerando el Derecho a la tutela judicial efectiva de quien ostenta un crédito pendiente de cobrar frente a ella.

La función jurisdiccional incluye la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (la tarea de ejecutar lo juzgado no puede quedar al arbitrio de la Administración); por lo tanto, el papel del juez no se agota con la Sentencia³⁶, sino que el juez debe velar porque esta sea cumplida en sus propios términos, para lo que cuenta con la potestad de “hacerla ejecutar”, incluso en los casos en que el condenado sea la Administración Pública, estando en condiciones de tomar las medidas necesarias para conseguir que su resolución sea efectivamente cumplida, en los casos en que la Administración no desea hacerlo, utilizando mecanismos de ejecución (estos mecanismos consisten en una actividad realizada por el órgano jurisdiccional mediante la que realizan forzosamente las consecuencias pretendidas por la norma para un caso concreto y sobre un sujeto determinado, para lograr el efectivo cumplimiento de la sentencia).

En el caso de las obligaciones de hacer, los juzgados y tribunales podrán incluso, cuando sea posible, sustituir la actuación de la Administración con medidas de ejecución subsidiaria. En el caso de las obligaciones de dar, los tribunales acuden a la ejecución sobre el patrimonio, que responde por todas las obligaciones de su titular, mediante la técnica del embargo. Pero el reconocimiento de la inembargabilidad de todos los bienes públicos impediría dicha ejecución, y en caso de incumplimiento no se podría proceder al cumplimiento forzoso como sucede con el resto de los sujetos, sino que quedaría a la libre voluntad del Estado.

En conclusión, mantener el privilegio de la inembargabilidad absoluta de los bienes de la Administración supone una vulneración grave del Derecho a la tutela judicial efectiva. La explicación a esta afirmación la encontramos en que cada vez es mayor la tendencia de la Administración al incumplimiento de las Sentencias que la condenan al pago de una cantidad líquida, y por tanto hay que acudir a la ejecución sobre su patrimonio. Es decir, en los casos en que nos encontramos con una Sentencia de condena a la Administración, lo normal sería que la propia Administración, de buena fe y de forma voluntaria, procediera al cumplimiento de la misma pagando la cantidad a la que se la condena, y de esta manera no se produciría vulneración del Derecho a la tutela judicial efectiva de quien ostenta un crédito frente a la Administración. Pero la realidad de las cosas es que la Administración no

³⁶ CHOLBI CACHÁ, F. A.; MERINO MOLINS, V., *Ejecución de Sentencias en el proceso contencioso-administrativo e inembargabilidad de bienes públicos*. Valladolid, Lex Nova, 2007, pp. 173 ss.

cumple dentro de los plazos que tiene asignados, y cada vez es mayor su demora, llegando en numerosas ocasiones a situaciones de incumplimiento, y el no cumplimiento de la condena choca con el Derecho de los particulares a obtener la efectiva ejecución de la Sentencia, lo cual constituye una vulneración del Derecho a la tutela judicial efectiva (porque como hemos dicho, este Derecho a la tutela judicial efectiva incluye tanto el acceso del particular a los Tribunales como el posterior cumplimiento efectivo de la resolución que se obtenga).

Como consecuencia de esto, se debe encontrar un equilibrio entre ambos derechos (el principio de la inembargabilidad de los bienes públicos y el Derecho a la tutela judicial efectiva), y este se sitúa en el hecho de que la inembargabilidad que recae sobre los bienes de la Administración no es absoluta, sino que se circunscribe solo a determinados bienes (que son los demaniales y los patrimoniales que se encuentran afectos a un uso o servicio público), de manera que sí que existe la posibilidad de ejecución del patrimonio de la Administración mediante el embargo de sus bienes, para así poder dar cumplimiento al contenido de la resolución que la condena, y cumplir con el Derecho a la tutela judicial efectiva.

2.5 Normativa sobre inembargabilidad.

2.5.1 Normativa actual en materia de Haciendas Locales.

Es muy importante señalar en esta materia, y en relación con todo lo que hemos dicho hasta ahora, que la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, dio una nueva redacción al artículo 154.2 de la Ley de Haciendas Locales de 1998, ya que era necesaria su adaptación a lo dispuesto en la STC 166/1998 de 15 de julio, estableciendo la embargabilidad de los bienes patrimoniales que no estuvieran afectados a un uso o servicio público³⁷.

En virtud de la Ley 19/2003, de 4 de julio, sobre régimen jurídico de los movimientos de capitales y de las transacciones económicas con el exterior y sobre determinadas medidas de prevención de blanqueo de capitales, se introdujeron reformas que llevaron a que el Gobierno tuviera que elaborar y aprobar en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley (39/1988, que es la que se introdujeron las modificaciones), un texto refundido de la

³⁷ CHOLBI CACHÁ, F. A.; MERINO MOLINS, V., *Ejecución de Sentencias en el proceso contencioso-administrativo e inembargabilidad de bienes públicos*. Valladolid, Lex Nova, 2007, pp. 206 ss.

Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Este plazo se amplió a 15 meses por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre.

Así, se dictó el nuevo Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL), que se aprobó por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, el cual, en su artículo 173, apartados 1 a 4 reproduce de manera literal el artículo 154 en sus apartados del 1 al 4 de la LHL de 1988.

El precepto transcrito parte de la idea de que las obligaciones de pago existentes a los entes locales serán exigibles por sentencia judicial firme, reconociéndose la posibilidad de embargo de los bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público, manteniendo la inembargabilidad de los restantes bienes de dominio público o patrimoniales que están afectos a fines públicos, así como los derechos, fondos y valores de la entidad.

En su artículo 173.3 se reitera la obligación de cumplimiento de las resoluciones judiciales por parte de los entes locales, tal y como ha previsto el TC en numerosas de sus sentencias. Y el artículo 173.4 reproduce también de manera casi literal el contenido del artículo 106.1 de LJCA/1998, diciendo que el ente local acordará el pago según lo que se haya establecido en su presupuesto, entendiéndose, que ese crédito si existiera, tendría la consideración de ampliable.

2.5.2 Contenido de la actual legislación de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Como antecedente a la inembargabilidad de los bienes públicos tenemos que acudir previamente a la Ley de Patrimonio Histórico del Estado de 15 de abril de 1964, que en su artículo 18 ya preveía la inembargabilidad de los bienes y derechos integrantes del patrimonio del Estado, y también la de sus frutos, rentas y productos, prohibiendo que cualquier tribunal pudiera dictar providencias de embargo ni despachar mandamientos de ejecución contra dichos bienes.

La vigente Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, de 3 de noviembre de 2003, en su artículo 30.3, introduce una novedad que sigue la línea de la LRHL, permitiendo que se embarguen los bienes y derechos patrimoniales de las Administraciones Públicas, siempre que no se encuentren afectados a fines de interés público. En este precepto se hace una referencia a la Ley General Presupuestaria, al decir en su artículo 44 que el cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen obligaciones a cargo de

la Administración General del Estado o sus organismos se efectuará de conformidad con lo dispuesto en este artículo.

Así, LPAP mantiene el privilegio de la inembargabilidad de los bienes de dominio público de manera general (artículo 30.1), y lo reconoce también para los bienes y derechos patrimoniales afectados a un servicio público o función pública, extendiendo el privilegio a sus rendimientos producto de su enajenación cuando estén destinados a fines determinados (de interés público), o se trate de valores o títulos de capital de sociedades estatales que entre sus finalidades tengan la de políticas públicas o servicios de interés económico general.

LPAP permite de manera limitada la inembargabilidad de determinados bienes patrimoniales, siguiendo el contenido de la STC 166/1998, lo cual no coincide con lo que literalmente prevé el artículo 132 CE, que circunscribe esta inembargabilidad a los bienes de dominio público y los comunales. En cualquier caso, deja resquicio a la posibilidad de embargo de algunos bienes patrimoniales, lo cual antes estaba vedado (tal y como hemos explicado).

2.5.3 Legislación Presupuestaria actual en materia de inembargabilidad de bienes.

En el artículo 44 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, se decía lo siguiente:

“1. Los Tribunales, Jueces y Autoridades administrativas no podrán despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo contra los derechos, fondos, valores y bienes en general de la Hacienda Pública. 2. El cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen obligaciones a cargo del Estado o de sus Organismos autónomos corresponderá, exclusivamente, a la Autoridad administrativa que sea competente por razón de la materia, sin perjuicio de la posibilidad de instar, en su caso, otras modalidades de ejecución de acuerdo con la Constitución y las Leyes. 3. La Autoridad administrativa encargada del cumplimiento acordará el pago en la forma y con los límites del respectivo presupuesto. Si para el pago fuere necesario un crédito extraordinario o un suplemento de crédito, deberá solicitarse de las Cortes Generales uno u otro dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial”.

Y la regulación actual que se contiene en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, de manera similar establece en su artículo 23:

“1. Ningún tribunal ni autoridad administrativa podrá dictar providencia de embargo ni despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos patrimoniales cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública, cuando sus rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines diversos, o cuando se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general. 2. El cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen obligaciones a cargo de la Hacienda Pública estatal corresponderá al órgano administrativo que sea competente por razón de la materia, sin perjuicio de la posibilidad de instar, en su caso, otras modalidades de ejecución de acuerdo con la Constitución y las leyes. 3. El órgano administrativo encargado del cumplimiento acordará el pago con cargo al crédito correspondiente, en la forma y con los límites del respectivo presupuesto. Si para el pago fuese necesario realizar una modificación presupuestaria, deberá concluirse el procedimiento correspondiente dentro de los tres meses siguientes al día de la notificación de la resolución judicial”.

A la vista de este último precepto, observamos que reproduce casi de manera literal lo que dice el artículo 30 LPAP en el párrafo primero, y en su apartado segundo viene a recoger lo que menciona el artículo 44.2 del TRLGP de 1998, entendiendo el cumplimiento de la resolución judicial por el órgano administrativo como una obligación de este, y no como una potestad de ejecución, ya que esta potestad de ejecución solo se ostenta por el órgano jurisdiccional encargado de “juzgar y hacer ejecutar lo juzgado” (tal y como se manifiesta en el artículo 117.3 CE).

Finalmente, el tercer párrafo de este artículo 23 LGP recoge la ejecución de la sentencia por el órgano administrativo, teniendo que acordar este órgano el pago con cargo a su crédito correspondiente, realizando una modificación presupuestaria si fuera necesaria en el plazo de 3 meses desde la notificación de la resolución judicial.

Si la Administración incurriera en incumplimiento de la ejecución de la sentencia, no pagando al acreedor en el plazo de 3 meses a la notificación de la resolución judicial, el artículo 24 LGP prevé que tendrá que pagar el interés señalado en el artículo 17.2 (que son los intereses de demora) sobre la cantidad debida³⁸.

Cabe plantearnos si la inembargabilidad de los bienes y derechos públicos se constituye como un derecho o como una prerrogativa a la luz de esta normativa. Si se considerara como un privilegio sería contrario a la Constitución, mientras que si lo consideramos como

³⁸ CHOLBI CACHÁ, F. A.; MERINO MOLINS, V., *Ejecución de Sentencias en el proceso contencioso-administrativo e inembargabilidad de bienes públicos*. Valladolid, Lex Nova, 2007, pp. 210 ss.

una prerrogativa, sí que tendría cobertura constitucional sobre la consideración de los poderes exorbitantes de la Administración, siempre que se respetara el principio de proporcionalidad. De esta manera, el artículo 23 LGP configura la inembargabilidad como una prerrogativa de la Administración.

2.6 Procedimiento para la ejecución de sentencias. Control jurisdiccional en la ejecución del embargo.

El hecho de reconocer la inembargabilidad absoluta de los bienes de las Administraciones Públicas por parte de los tribunales, supondría exonerarlas totalmente del cumplimiento de las sentencias que se han de ejecutar sobre ellos, llevando por tanto a una imposibilidad de ejecución de sentencias condenatorias a la Administración. Por lo tanto, nos encontraríamos con que respetar de manera absoluta la inembargabilidad de sus bienes, llevaría a contravenir el artículo 24 de la Constitución³⁹, que consagra el derecho a la tutela judicial efectiva.

La tutela judicial a la que tienen derecho los ciudadanos no se agota con la mera emisión de una sentencia por parte de los tribunales (que puede ser estimatoria o desestimatoria de las pretensiones de los particulares), sino que la función de los jueces y tribunales es juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, por lo que es igual de importante la segunda tarea que es encargarse de que el contenido de la sentencia llegue a cumplirse, ya que si no fuera así, las resoluciones judiciales serían meras declaraciones de intención; esta afirmación es compartida por toda la doctrina.

Ya hemos dicho anteriormente que la Administración ostenta una posición de superioridad respecto a los particulares en los casos en que se producen enfrentamientos entre ellos, interviniendo los tribunales, precisamente por la función que tiene como prestadora de servicios a los ciudadanos; por eso es de suma importancia el cumplimiento de las resoluciones que dictan los tribunales, porque en caso contrario, la Administración escaparía a cualquier tipo de control.

³⁹ Artículo 24 CE

1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.
2. Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.

En cuanto a la jurisprudencia en esta materia, ha evolucionado, y ha ido acompañando a lo largo de los tiempos al pensamiento sostenido por la doctrina, manteniendo en numerosas sentencias que no podemos manifestar la existencia de una verdadera tutela judicial efectiva sin un real cumplimiento de los fallos emitidos por juzgados y tribunales, siendo necesario el cumplimiento de los mismos en sus propios términos.

En alguna sentencia como la STC 61/1984, de 16 de mayo, además de lo mencionado anteriormente el tribunal añade que en los casos en los que el fallo condena al Estado a una obligación pecuniaria, para el pago de la misma es fundamental el respeto a la Ley General Presupuestaria en su artículo 44; este artículo pretende ordenar el gasto público y proveer los gastos necesarios para hacerlo frente, modulando el cumplimiento de las resoluciones judiciales que impliquen gasto a cargo del Estado (es decir, que es necesario conciliar el principio de tutela judicial efectiva que tienen los ciudadanos con el principio de legalidad presupuestaria, según las circunstancias de cada caso concreto).

Pero el necesario cumplimiento de las disposiciones de la Ley General Presupuestaria no puede implicar alteración del procedimiento y plazos previstos para el efectivo cumplimiento de la sentencia, ya que de lo contrario, implicaría incurrir en responsabilidades por parte de la Administración, que podrían llegar hasta el cumplimiento forzoso de la sentencia a través del embargo de determinados bienes de titularidad de la Administración⁴⁰.

Por ello debemos plantearnos si la inembargabilidad de los bienes de titularidad de los entes públicos contravienen el artículo 24 CE; es decir, ponderar en cada caso el contenido de las leyes presupuestarias y del derecho a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos, que conlleva que en ningún caso se pueda llegar a producir indefensión (la cual se produciría si no se ejecuta la sentencia).

El TC ha ido evolucionando en su postura y ha recalado la vital importancia de la ejecución de la sentencia (que por otra parte constituye un derecho para el interesado, el derecho a la tutela judicial efectiva), ya que de lo contrario, las decisiones judiciales serían meras declaraciones de intenciones sin ninguna efectividad; de ahí la importancia destacada por el TC del respeto a los fallos judiciales y a su efectivo cumplimiento por los poderes públicos, todo ello a través de las medidas razonables que sean necesarias; por ello es

⁴⁰ Según la STC 32/1982, no puede haber derecho a la tutela judicial efectiva si no hay un efectivo cumplimiento del fallo.

necesario que la resolución judicial en términos de ejecución no sea discrecional, y por otra parte se cumpla con el fallo judicial.

El propio TS en los primeros momentos era defensor de la idea del mantenimiento absoluto de la inembargabilidad absoluta, y encontramos algunas sentencias que hacen prueba de ello⁴¹, pero posteriormente evolucionó su pensamiento, y observó que el mantenimiento férreo de esta postura conllevaba la vulneración de la tutela judicial efectiva, y la imposibilidad de cumplimiento de las resoluciones judiciales (por la imposibilidad de embargar los bienes de los entes públicos).

Se observó este cambio de pensamiento en algunas sentencias como la de la Audiencia Provincial de Zamora de 9 de mayo de 1997, que manifiesta que sólo será obstáculo para la embargabilidad de los bienes de los entes públicos su afectación de hecho real y efectiva al uso o al servicio público, de tal forma que si nos encontramos ante cualquier otro bien de la Administración que no goza de este beneficio, este bien será embargable y enajenable en pública subasta.

Con esta sentencia y con muchas otras observamos una clara tendencia por parte de los tribunales a eliminar algunos de los privilegios que tradicionalmente se ostentaban por la Administración en aquellos casos en los que su eliminación no suponía un menoscabo al ejercicio sus funciones públicas, cuando podía poner en riesgo la tutela judicial efectiva⁴².

En relación con el mencionado artículo 24 CE encontramos otros artículos relacionados como el 117 y 118 del mismo texto, ya que el cumplimiento del artículo 24 no es posible sin el previo respeto a los otros dos.

Artículo 117. 1. *La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley.* 2. *Los Jueces y Magistrados no podrán ser separados, suspendidos, trasladados ni jubilados, sino por alguna de las causas y con las garantías previstas en la ley.* 3. *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.* 4. *Los Juzgados y Tribunales no ejercerán más funciones que las señaladas en el apartado anterior y las que expresamente les sean atribuidas por ley en garantía de cualquier derecho.* 5. *El*

⁴¹ Un ejemplo de ello sería la STS 21 de enero de 1987.

⁴² CHOLBI CACHÁ, F. A.; MERINO MOLINS, V., *Ejecución de Sentencias en el proceso contencioso-administrativo e inembargabilidad de bienes públicos*. Valladolid, Lex Nova, 2007.

principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales. La ley regulará el ejercicio de la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio, de acuerdo con los principios de la Constitución. 6. Se prohíben los Tribunales de excepción.

Artículo 118. 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.

El Poder Judicial tiene que tener los instrumentos jurídicos necesarios para poder hacer valer las resoluciones judiciales, porque los artículos 117 y 118 establecen la naturaleza constitucional de la función jurisdiccional, correspondiendo de manera exclusiva a juzgados y tribunales el ejercicio de la potestad jurisdiccional y con ello hacer ejecutar lo juzgado; por eso no se puede mantener la naturaleza administrativa del proceso de ejecución, porque se podría vulnerar el contenido constitucional íntegro de la función jurisdiccional.

Según el contenido del artículo 24 CE referido a la imposibilidad de que se produzca indefensión, combinado con los artículos 117 y 118, y el artículo 132, la embargabilidad de los bienes de dominio público se puede sostener con la posibilidad de embargo de los bienes patrimoniales (junto con los caudales públicos), porque de modo contrario sería incompatible el mantenimiento de los privilegios de la Administración y la efectividad del fallo de las sentencias.

Además, hay que diferenciar la regla general de la inembargabilidad de los bienes de propiedad de los entes públicos con el hecho de que en la ejecución forzosa de las sentencias contra los bienes de la Administración se puedan encontrar inevitablemente algunos límites.

La doctrina ha evolucionado siguiendo este camino, hasta el punto de que la STC 166/1998 matizó de manera clara el contenido de este Derecho a la tutela judicial efectiva, estableciendo que no se trata de un derecho absoluto, sino que encuentra su límite en los bienes que gozan de protección constitucional como los bienes de dominio público, pero no los patrimoniales, respecto de los que existe facultades de embargo que permitan el cumplimiento de las resoluciones judiciales.

Por otro lado, la ejecución forzosa sobre los bienes del ente local no se puede realizar de cualquier forma; se ha de cumplir con el requisito de individualización y selección de los bienes objeto de embargo, los cuales se cumplirán por el acreedor, proponiendo al Tribunal que dictó la Sentencia los bienes que pueden ser objeto de embargo (este tribunal es el

encargado de que se ejecute la misma). Así observamos que la selección e individualización de los bienes de las Entidades Locales se somete en el momento de acordarse el embargo a un control jurisdiccional necesario⁴³.

Este procedimiento ha sido reiterado por el TS en algunas de sus sentencias posteriores a la STC 166/1998 de 15 de julio, como por ejemplo la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de noviembre de 1998, junto con el Auto de 9 de Octubre de 1998, en cuyo Fundamento Jurídico 4º viene a decir que, según el artículo 154 LHL, es procedente que se embarguen aquellos bienes que están excluidos del privilegio de la inembargabilidad, aunque siguiendo la doctrina marcada por la mencionada STC 166/1998, previamente hay que realizar una adecuada diferenciación de cuáles son los bienes patrimoniales que no están afectos a un servicio o función pública pertenecientes al Ayuntamiento de que se trate; para ello, será el acreedor quien debe proceder a una individualización y selección de los bienes patrimoniales que son de titularidad de dicho Ayuntamiento, como requisito previo para poder decidir el embargo sobre algunos de ellos, excluyendo obviamente los demaniales, los comunales y los patrimoniales que están afectos a un uso o servicio público, advirtiendo que esta selección e individualización está sujeta a un obligado control jurisdiccional en el momento en que se acuerda el embargo.

JURISPRUDENCIA

❖ STC 32/1982, de 7 de junio.

En relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, es necesario el efectivo cumplimiento del fallo para agotar el contenido de este derecho. En este caso se plantea un recurso de amparo contra la inexecución de la Sentencia que había sido dictada anteriormente por la Sala Quinta del TS, condenatoria de la Administración. La Sentencia de la Sala Quinta del TS daba respuesta a un recurso interpuesto por José Ballbe Planellas contra la Orden de Ministerio de la Vivienda que aprobaba una orden de expropiación urbanística, solicitando la anulación de la misma; la sentencia estimó en parte el recurso y declaró la nulidad de la resolución impugnada, y condena a la Administración a efectuar nuevas valoraciones sobre la expropiación y a abonar a los recurrentes las cantidades

⁴³ CHOLBI CACHÁ, F. A.; MERINO MOLINS, V., *Ejecución de Sentencias en el proceso contencioso-administrativo e inembargabilidad de bienes públicos*. Valladolid, Lex Nova, 2007, pp. 215.

pertinentes que no hayan sido percibidas por ellos, incrementadas en el 5%. Pero tras el pronunciamiento de la sentencia los recurrentes ponen en conocimiento del TS la situación de desamparo en que se encuentran ante la actitud de la Administración, que se niega a ejecutar la Sentencia que la condenaba. Es por ello que se interpone el recurso de amparo, solicitando que se condene y se ordena inmediatamente la ejecución de la Sentencia de la Sala Quinta del TS, para así dar cumplimiento al Derecho a la tutela judicial efectiva de los interesados, ya que hasta el momento y desde que se dictó la resolución por la jurisdicción ordinaria, no ha habido satisfacción de sus pretensiones por la inactividad de la Administración.

Esta sentencia siguiendo la doctrina constitucional, sirvió de referencia para multitud de sentencias posteriores.

❖ **STC 294/1994**

Se trata de un recurso de amparo interpuesto por don Juan Manuel Rodríguez Álvarez, contra la Sentencia de fecha 18 de julio de 1991 dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Asturias en el recurso contencioso-administrativo que se entabló frente a la denegación presunta por silencio administrativo del Director General de Personal del Ministerio de Defensa, relativa a una denegación de cantidad.

En el Fundamento Jurídico 30 de esta sentencia, se hace referencia al particular entrecruzamiento que se produce entre la “legalidad administrativa”, entendida como sometimiento pleno de la actuación administrativa a la Ley y al Derecho, y la “legalidad presupuestaria en el régimen jurídico de las obligaciones económicas” de un Ente Público, declarando que tales obligaciones no podrán ser cumplidas si no existe crédito presupuestario suficiente para hacerles frente, siendo nulos los actos de ejecución presupuestaria que incumplan esta prohibición.

❖ **STC 294/1994**

En esta Sentencia, en su fundamento jurídico 4º, se hace referencia al principio de legalidad presupuestaria; se dice que no será posible que la Administración cumpla con las obligaciones económicas que válidamente hayan nacido de la Ley, de los negocios jurídicos o de los actos o hechos que según ley las generen, si no existe crédito presupuestario suficiente para hacerles frente.

❖ **STC 67/1984:**

Fundamento jurídico 4º "los privilegios que protegen a la Administración no la sitúan fuera del ordenamiento, no la eximen de cumplir lo mandado en los fallos judiciales, ni priva a los Jueces y Tribunales de medios eficaces para obligar a los titulares de los órganos administrativos a llevar a cabo las actuaciones necesarias para ello". Si así no fuera, el Estado podría demorar indefinidamente el pago o cumplimiento de obligaciones legales y dejar sin efecto los derechos subjetivos de crédito de los particulares válida y legítimamente contraídos, escudándose simplemente en la no inclusión en los Presupuestos Generales del Estado de los fondos necesarios para ello. Y claro es que un Estado de Derecho no puede desconocer una situación jurídica perfecta o una obligación legalmente contraída por el mero hecho de que no exista crédito presupuestario.

❖ **STC 32/1982, de 7 de junio**

Nos interesa de esta sentencia la reflexión que hace sobre el Derecho a la tutela judicial efectiva.

En los fundamentos jurídicos se dice que en los casos de ejecución de sentencias que condenan a la Administración al pago de una cantidad de dinero, se generan tensiones entre dos principios constitucionales: el de seguridad jurídica (que obliga al cumplimiento de las Sentencias) y el de legalidad presupuestaria (que subordina el cumplimiento de la Sentencia a que exista una partida presupuestaria que se destine a ese fin). Es necesaria la armonización de ambos principios, pero esta no puede llevar a dejar sin contenido un derecho que la Constitución garantiza y reconoce que es el consagrado en su artículo 24, referido al cumplimiento de las Sentencias (derecho a la tutela judicial efectiva). El respeto que los tribunales otorgan a las libertades y derechos fundamentales de los particulares (entre ellos este derecho a la tutela judicial efectiva) conlleva el efectivo cumplimiento de las sentencias, obligando tanto a la Administración como a los Tribunales a adoptar las medidas necesarias para que el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva adquiera plena efectividad.

❖ **STC 26/1983.**

También en relación con el Derecho a la tutela judicial efectiva que se precisa en virtud del artículo 24 CE, encontramos esta Sentencia, que en su FJ 4º manifiesta que los privilegios que protegen a la Administración no la sitúan fuera del ordenamiento, ni la eximen de cumplir lo mandado en los fallos judiciales.

CONCLUSIONES

Las conclusiones que podemos sacar de todo lo expuesto son las siguientes:

1°. La normativa en cuanto al privilegio de la inembargabilidad de los bienes de la Administración Pública ha experimentado gran evolución de manera paralela a los cambios en el país, pasando de la originaria regla de la inembargabilidad absoluta de los bienes de la Administración, a una progresiva embargabilidad sujeta a condiciones, para llegar al régimen actual, en el que se permite el embargo de aquellos bienes patrimoniales de la Administración que no estén sujetos a un fin o servicio público.

2°. Fue fundamental para esta materia el pronunciamiento de la Sentencia del Tribunal Constitucional 166/1998, de 15 de julio, que se dictó en un contexto en el que predominaba la regla de la inembargabilidad absoluta, pero en el que ya podíamos encontrar muchas posturas a favor de eliminarla al menos parcialmente. Esta Sentencia supuso un cambio en la doctrina del TC y marcó un punto de inflexión, ya que la jurisprudencia posterior siguió su camino y permitió la embargabilidad de determinados bienes de la Administración.

3°. Cuando nos encontramos ante una sentencia condenatoria de la Administración, la regla general es que, como en cualquier otro caso, sea la propia Administración la que proceda al cumplimiento dentro del plazo previsto, y solo en caso contrario se proceda a la ejecución forzosa mediante el embargo de sus bienes. Esto es fundamental, ya que está relacionado con el Derecho a la tutela judicial efectiva de los particulares, que conlleva el efectivo cumplimiento de la resolución.

4°. En la actualidad, cuando un particular ostente un derecho de crédito frente a la Administración, no encuentra tantos obstáculos como en épocas anteriores para poder lograr su efectivo cumplimiento, ya que si la Administración no cumple de manera voluntaria, lo cumplirán los tribunales por sustitución, embargando bienes.

5°. Apreciamos la relevancia que tiene en la práctica el cumplimiento de las resoluciones por quien resulta condenado a ello, debido a que es la manera de que los particulares vean satisfechas sus pretensiones cuando la sentencia les da la razón. Pero en los casos en los que la demandada y condenada es la Administración, el cumplimiento efectivo de la sentencia no suele ser tan sencillo debido a que ésta suele demorarse en la ejecución de las obligaciones que determinan el pago de una cantidad. Si nos encontráramos con que un

particular es condenado al pago de una cifra y no cumple con ello voluntariamente, se procedería al embargo de sus bienes para enajenarlos y con ello obtener la cantidad de que se trate; pues en el caso de incumplimiento de la Administración actuaríamos de la misma manera, se acude a la ejecución forzosa sobre el patrimonio de la Administración, teniendo que embargar sus bienes para su posterior enajenación, para poder obtener así la cantidad que adeuda.

6° Todo lo anterior está íntimamente relacionado con el Derecho a la tutela judicial efectiva. Este Derecho no solo se refiere a la posibilidad de que los particulares puedan acceder a los Tribunales cuando necesiten obtener de ellos tutela, sino que una parte fundamental de este Derecho es la necesidad de que las resoluciones que se dicten por un Tribunal, sean posteriormente cumplidas por quien resulta obligado a ello. En principio el cumplimiento sería por tanto un deber de la Administración cuando la condenan a algo, pero sino, actuarían los Tribunales en sustitución de la misma, porque tienen la facultad de “juzgar y hacer ejecutar lo juzgado”.

BIBLIOGRAFÍA.

- AGOUÉS MENDIZÁBAL, C; ALIENZA GARCÍA, J. F; ARANA GARCÍA, E., *Derecho de los bienes públicos*, Valencia, Tirant to Blanch, 2009.
- BALLESTEROS MOFFA, L.A. “La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el privilegio de inembargabilidad de los bienes y derechos públicos”, *RAP* núm 148 (1999).
- BALLESTEROS MOFFA, L.A., *Inembargabilidad de bienes y derechos de las Administraciones Públicas*, Madrid, Colex, 2000.
- BALLESTEROS MOFFA, L. A., *Origen y evolución histórico-normativa del privilegio de inembargabilidad de los bienes y derechos públicos*. León, Universidad de León, 2001.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L., “El privilegio de inembargabilidad ante el Tribunal Constitucional”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm 278 (1998), pp. 24 ss.
- CHOLBI CACHÁ, F. A.; MERINO MOLINS, V., *Ejecución de Sentencias en el proceso contencioso-administrativo e inembargabilidad de bienes públicos*. Valladolid, Lex Nova, 2007.
- CLAVERO ARÉVALO, M., “La inalienabilidad del dominio público”, *RAP* núm 25 (1958), pp. 11 ss.
- COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo*, Navarra, Aranzadi, 2017.
- ESTEVE PARDO, J., *Lecciones de Derecho Administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 2018.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Sistema de Derecho Administrativo II*, Navarra, Civitas, 2016.
- LÓPEZ RAMÓN, F., *Sistema jurídico de los bienes públicos*. Navarra, Thomson Reuters; Civitas, 2012.
- MIR PUIGPELAT, O., “¿El fin de la embargabilidad de los bienes patrimoniales de las Administraciones Públicas?” *Vlex*, núm 25 (1999).
- PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Administrativo*, Madrid, Tirant to Blanch, 2016.
- PAREJO ALFONSO, L; PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de los bienes públicos*. Navarra, Thomson Reuters, 2009.
- SÁNCHEZ ONDAL, J.J., “Las Entidades Locales como sujetos activos y pasivos de la ejecución de créditos”, *Boletín de Derecho Local*, núm 13 (2010).
- VÁZQUEZ SELLÉS, S., “La inembargabilidad de los bienes de las entidades locales y el derecho a la tutela judicial efectiva. La sentencia del Tribunal Constitucional 166/1998, de 15 de julio”, *Actualidad Administrativa*, núm 12 (1999), pp. 323 ss.
- [https://www.gtt.es/boletinjuridico/la-superacion-de-la-doctrina-constitucional-contenida-en-la-sentencia-1661998-de-15-de-julio-por-lo-que-se-refiere-a-la-](https://www.gtt.es/boletinjuridico/la-superacion-de-la-doctrina-constitucional-contenida-en-la-sentencia-1661998-de-15-de-julio-por-lo-que-se-refiere-a-la)

[inembargabilidad-del-dinero-y-ciertos-bienes-patrimoniales-de-las-a/](#) Trabajo sobre la superación de la doctrina de la STC 166/1998 en lo relativo a la inembargabilidad del dinero y ciertos bienes patrimoniales de las Administraciones Públicas.

- <https://www.studocu.com/es/document/universitat-de-lleida/derecho-administrativo-ii/apuntes/los-bienes-de-la-administracion-publica/2386504/view> Estudio publicado por la Universidad de Lleida sobre los bienes públicos.
- <https://transparencia.carm.es/-/conceptos-basicos-de-patrimonio-de-la-administracion-publica> Artículo sobre los tipos de bienes de titularidad de la Administración.
- http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1355/12_Paricio_I_nsolvencia_119_133.pdf?sequence=1 Artículo publicado por el Magistrado Eduardo Paricio Rallo, que se refiere a la ejecución de las deudas de las Administraciones Públicas en general y de las Administraciones locales en particular.
- <https://delajusticia.com/2011/08/04/el-principio-de-inembargabilidad-de-los-bienes-publicos-un-escudo-de-papel-frente-a-la-crisis/> Artículo de Jr Chaves publicado en 2011 que versa sobre un caso de embargo al Ayuntamiento de Almería.