



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

LA INEMBARGABILIDAD DE LOS BIENES PÚBLICOS

Presentado por:

Laura Vicente Catalina

Tutelado por:

D. Bernard Frank Macera Tiragallo

Valladolid, XX de X de 2023

ÍNDICE

Resumen/ <i>Abstract</i>	3-4
Tabla de abreviaturas.....	5
Introducción.....	6-11
-Los bienes públicos; Concepto.....	6
-Clases y régimen jurídico de los bienes públicos.....	7
• Demaniales.....	7
• Patrimoniales.....	8
• Comunales.....	9
• Bienes Públicos integrantes del patrimonio histórico español.....	10
-Principios generales de los bienes públicos.....	11
1. Conceptos de embargabilidad e inembargabilidad.....	12-14
2. Antecedentes históricos y evolución.....	15-28
2.1. 1ª etapa: juristas romanos.....	15-17
2.2. 2ª etapa: revolución francesa.....	18-20
2.3. 3ª etapa: legislación española.....	21-25
2.4. Privilegium fisci.....	25-28
3. Situación actual del principio.....	29-45
3.1. Constitución Española de 1978.....	29-31
3.2. La STC 166/1998, de 15 de julio.....	31-42
3.3. LPAP.....	43-45
Conclusiones.....	46-47
Legislación.....	48-49
Bibliografía.....	50-53

Resumen

El presente trabajo pretende explicar no sólo el concepto de inembargabilidad de los bienes públicos, sino también su evolución a lo largo de la historia y hasta la actualidad. En él, explico resumidamente los distintos tipos de bienes públicos (demaniales, patrimoniales, comunales y del patrimonio histórico español), su régimen jurídico, naturaleza y afectación, así como los principios generales que los inspiran (entre los que se encuentra el de inembargabilidad).

Explicaré los antecedentes del mismo desde la época romana hasta la Sentencia del Tribunal Constitucional STC 166/1998, de 15 de Julio, hito histórico que marcó un cambio de perspectiva definitivo, puesto que la inembargabilidad absoluta (*privilegium fisci*), quedó por fin, limitada a determinados tipos de bienes (demaniales y comunales), permitiéndose el embargo de los patrimoniales no afectos a uso o servicio público.

Numerosas leyes que también comentaré se inspiraron en sus fundamentos jurídicos, como la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL), la Ley General Presupuestaria (LGP) o la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) e introdujeron los argumentos y limitaciones de la citada sentencia.

Hablaré también del choque e incompatibilidad de dicha inembargabilidad absoluta con importantes preceptos constitucionales, entre los que destaca el artículo 24 de la Constitución Española (CE), donde se regula el derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso público sin dilaciones indebidas, así como del artículo 132 CE, donde se ampara la inembargabilidad absoluta pero sólo de los bienes demaniales y comunales, llegando finalmente a la conclusión después de todo lo expuesto de que existe la posibilidad de embargo desde el 15 de Julio de 1998 de los bienes patrimoniales siempre que estos no estén afectos a un uso o servicio público.

PALABRAS CLAVE: Inembargabilidad, *Privilegium Fisci*, STC 166/1998, Fundamentos Jurídicos, Bienes Públicos, Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), Constitución Española (CE), Tutela Judicial Efectiva, Artículo 24 CE, Afectación.

Abstract

This paper aims to explain not only the concept of non-seizure of public assets, but also its evolution throughout history and up to the present. In it, I briefly explain the different types of public property (regional, patrimonial, communal and Spanish historical heritage), their legal regime, nature and affectation, as well as the general principles that inspire them (among which is that of non-seizure).

I will explain the antecedents of it from Roman times to the Sentence of the Constitutional Court STC 166/1998, of July 15, a historical milestone that marked a definitive change of perspective, since the absolute in seizability (*privilegium fisci*), was finally, limited to certain types of assets (public and communal), allowing the seizure of assets not assigned to public use or service.

Numerous laws that I will also comment on were inspired by their legal foundations, such as the Local Regime Bases Law, the General Budget Law or the Public Administration Assets Law and introduced the arguments and limitations of the aforementioned sentence.

I will also talk about the clash and incompatibility of said absolute immunity from seizure with important constitutional precepts, among which Article 24 of the Spanish Constitution stands out, which regulates the right to effective judicial protection and to a public process without undue delay, as well as of article 132 of the Spanish Constitution, where the absolute indefeasibility is protected but only of public and communal assets, finally reaching the conclusion after all the above that there is the possibility of seizure since July 15, 1998 of the patrimonial assets provided that they are not assigned to a public use or service.

KEY WORDS: Non-seizure, *Privilegium Fisci*, STC 166/1998, Legal Foundations, Public Assets, Public Administration Assets Law, Spanish Constitution, Effective Judicial Protection, Article 24 of the Spanish Constitution, Affectation.

Tabla de abreviaturas

AGE-Administración General del Estado

CC-Código Civil

CE-Constitución Española

FJ-Fundamento Jurídico

LBRL-Ley de Bases del Régimen Local

LEC-Ley de Enjuiciamiento Civil

LGP-Ley General Presupuestaria

LHL-Ley de Haciendas Locales

LJCA-Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa

LMFAOS-Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social

LOPJ-Ley Orgánica del Poder Judicial

LPAP-Ley Patrimonio Administraciones Públicas

LPE-Ley del Patrimonio del Estado

LRHL-Ley Reguladora de las Haciendas Locales

LRPN-Ley Reguladora del Patrimonio Nacional

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:

Los bienes públicos: Concepto

Son aquellos que forman parte del patrimonio de la Administración Pública, en virtud del artículo 3.1 de la ley 33/2003 de patrimonio de las administraciones públicas (LPAP), ahora bien, no todos los bienes y derechos del patrimonio de la administración son bienes públicos, ya que quedan excluidos, por no considerarse como tales, los derechos y obligaciones de contenido económico tales como el dinero, los valores, los créditos y los demás recursos financieros de la Hacienda de las Administraciones Públicas (artículo 3.2 LPAP) ¹.

En cualquier caso, los bienes públicos son bienes materiales donde destacan algunas características como su colectividad, es decir, que su uso y disfrute puede llevarse a cabo por cualquier persona sin distinción, independientemente de que deba respetar la jurisdicción que los protege y su no rivalidad, lo cual significa que el bien no disminuye por el hecho de que lo consuma un número mayor de personas ².

La titularidad de los bienes públicos corresponde a la administración pública (entidad jurídico-pública), la cual ejerce sobre ellos un derecho de dominio conocido como “derecho de propiedad” ³, correspondiéndole velar por el buen uso, conservación y disposición de los mismos ⁴. Esta titularidad recae sobre administración del estado, sobre las comunidades autónomas y sobre las entidades locales, dejando fuera lo relacionado con la administración institucional o especializada ⁵.

¹ Artículo 3. LPAP:

1. El patrimonio de las Administraciones públicas está constituido por el conjunto de sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza y el título de su adquisición o aquel en virtud del cual les hayan sido atribuidos.

2. No se entenderán incluidos en el patrimonio de las Administraciones públicas el dinero, los valores, los créditos y los demás recursos financieros de su hacienda ni, en el caso de las entidades públicas empresariales y entidades análogas dependientes de las comunidades autónomas o corporaciones locales, los recursos que constituyen su tesorería.

² BENEGAS-LYNCH, A., “Bienes públicos, externalidades y los free-riders: el argumento reconsiderado”. *Revista Acta Académica*, vol. 22, Mayo 1998, pp. 62-68.

³ VÁSQUEZ REBASA, W., “Acerca del dominio público y privado del estado”. *Revista derecho y sociedad*, 2008, p. 5. “Es necesario aclarar que las administraciones públicas no ejercen sobre sus propios bienes un derecho de propiedad como lo haría un particular en el derecho privado, ya que, si bien el régimen del dominio privado se encuentra integrado por normas de la propiedad civil, la aplicación de éstas últimas en el ámbito administrativo queda retocada por sus propias regulaciones administrativas y singularidades, siendo un régimen especial y distinto al civil”.

⁴ MACERA TIRAGALLO, B.F., Apuntes sobre los bienes públicos, p. 4.

⁵ VANESTRALEN, FAJARDO, H., “Bienes de titularidad pública: patrimoniales y de dominio público. Una aproximación al sistema español”. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 2004, pp. 221-222.

Clases y régimen jurídico de los bienes públicos

Se encuentran recogidos principalmente en el artículo 4 LPAP ⁶ y en el artículo 132 de la Constitución Española (CE) ⁷, diferenciando en ellos 4 categorías de bienes públicos: De dominio público (demaniales), patrimoniales, comunales y los integrantes del patrimonio histórico español.

- **Bienes demaniales o de dominio público:**

Son varias las normas que recogen las características de los mismos, como la LPAP (artículo 5), la propia Constitución (artículo 132), o el Código Civil (CC), en este último caso, estableciendo enumeraciones ejemplificativas (artículo 339).

En cualquier caso, en el artículo 5 LPAP, podemos encontrar los bienes considerados de dominio público, que son aquellos que, siendo de titularidad pública, están afectos a un uso o servicio público (de hecho, para Fernando Sainz Moreno, esta es su nota esencial ⁸) y se encuentran en alguna de estas situaciones o categorías:

- Afectados al uso general (camino, plazas, calles y demás obras públicas de aprovechamiento general)
- Afectados a un servicio público (destinados directamente al cumplimiento de fines públicos de responsabilidad del propio municipio en que se encuentren, tales como casas consistoriales, mataderos, mercados, hospitales...)
- Aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales
- Los nombrados en el artículo 132.2 CE

⁶ Artículo 4 LPAP:

Por razón del régimen jurídico al que están sujetos, los bienes y derechos que integran el patrimonio de las Administraciones públicas pueden ser de dominio público o demaniales y de dominio privado o patrimoniales.

⁷ Artículo 132 CE:

1. 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.

2. Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

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

⁸ SAINZ MORENO, F., "El dominio público: una reflexión sobre su concepto y naturaleza". *Revista de administración pública*, 1999, p. 477.

- Inmuebles pertenecientes a la Administración General del Estado (AGE), o dependientes de la misma, cuando la administración sea titular de los mismos.

- **Bienes patrimoniales o de dominio privado:**

Son aquellos cuya titularidad corresponde a la Administración Pública, pero sin concurrir en ellos la característica de estar destinados a un uso o servicio público o al fomento de la riqueza nacional, por lo que sirven de soporte para realizar funciones públicas, pero no están afectos a un uso o fin público ⁹.

Tienen una regulación residual, no encajando en ninguna categoría, estableciendo el artículo 7 LPAP que serán aquellos que siendo de titularidad de las Administraciones Públicas, no tengan el carácter de demaniales, así como las normas que les son aplicables en su apartado tercero.

Su régimen jurídico va a ser esencialmente público, sin perjuicio de que se les pueda aplicar el derecho privado de forma secundaria, cuando lo permitan los principios del derecho administrativo que regulan su gestión y administración por las administraciones públicas, los cuales están recogidos en el artículo 8 LPAP, siendo algunos de estos el de eficiencia en su gestión, eficacia en la explotación de los bienes y derechos o publicidad y transparencia en la adquisición y enajenación.

En cualquier caso, la razón de ser de los bienes patrimoniales es fundamentalmente de carácter económico, ya que son fuente generadora de ingresos para el Estado, aunque esto haya sido muy cuestionado ¹⁰.

Los bienes patrimoniales que vayan a tener esa consideración en todo caso, se recogen en el artículo 7.2 LPAP, el cual admite que: “en todo caso, tendrán la consideración de patrimoniales de la Administración General del Estado y sus organismos públicos los derechos de arrendamiento, los valores y títulos representativos de acciones y participaciones en el capital de sociedades mercantiles o de obligaciones emitidas por éstas, así como contratos de futuros y opciones cuyo activo subyacente esté constituido por acciones o participaciones en entidades mercantiles, los derechos de propiedad incorporal, y los

⁹ GONZÁLEZ BUSTOS, M. Á., “¿Ha cambiado tanto la regulación del patrimonio de las Entidades Locales?”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, no 317, 2011, pp. 113-141.

¹⁰ FERNÁNDEZ FARRERES, G., “Sistema de derecho administrativo II”. 3ª edición. Navarra Aranzadi S.A., 2016, p. 93.

derechos de cualquier naturaleza que se deriven de la titularidad de los bienes y derechos patrimoniales”.

- **Comunales:**

Son aquellos bienes de aprovechamiento de los vecinos de una comunidad, de ahí su propio nombre. Por ende, el acceso y el disfrute, libre y democrático, de todos los vecinos es una de sus principales características, junto al carácter inembargable, inalienable e imprescriptible (propio de los bienes demaniales) que le reconoce la propia CE en su artículo 132 (ya nombrado anteriormente), características a su vez reiteradas por el artículo 5 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL) ¹¹.

Tienen una regulación híbrida, puesto que no sólo se hace alusión a los mismos en la norma magna, sino también en otras leyes como el RBEL en su artículo 2.3 y 2.4 ¹² y en la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL), en su artículo 80 ¹³.

Su naturaleza es jurídico pública, y dependen del fin público que cumplen. No obstante, aunque la mayoría de la doctrina defiende la naturaleza demanial de los mismos ¹⁴, (lo cual fue determinante para que las normas del régimen local los considerasen como bienes de dominio público), también encontramos jurisprudencia que remarca su peculiar naturaleza jurídica, como la STC 4/1981, ya que es la ley la que se reserva su regulación.

Esta dualidad regimental plantea el interrogante de si los comunales son bienes de dominio público o son categorías distintas. Aunque en su regulación se asemejen, deben entenderse como categorías diferentes, pues, aunque se prediquen las mismas notas en las dos clases de bienes y su régimen genérico le sea aplicable, su régimen jurídico concreto tiene peculiaridades propias.

¹¹ Artículo 5 RBEL:

Los bienes comunales y demás bienes de dominio público son inalienables, inembargables e imprescriptibles y no están sujetos a tributo alguno.

¹² Artículo 2 RBEL:

3. Tienen la consideración de comunales aquellos bienes que siendo de dominio público, su aprovechamiento corresponde al común de los vecinos.

4. Los bienes comunales solo podrán pertenecer a los Municipios y a las Entidades locales menores.

¹³ Artículo 80.1 LBRL:

Los bienes comunales y demás bienes de dominio público son inalienables, inembargables e imprescriptibles y no están sujetos a tributo alguno.

¹⁴ COLOM PILLUELO, E., “Los bienes comunales en la legislación del régimen local”, Madrid, 1994, p. 14.

Aparte de los rasgos generales comunes ya nombrados, podemos destacar 3 notas específicas que pueden caracterizarlos, como son la titularidad compartida (entre la entidad local, que es la encargada de su administración y conservación y los vecinos a quienes corresponde el aprovechamiento), el aprovechamiento vecinal (es necesario para calificar el aprovechamiento como vecinal que el principal disfrute sea comunal) y la gratuidad de los aprovechamientos (la utilización general de la propiedad pública no puede ser onerosa) ¹⁵.

- **Integrantes del patrimonio histórico español:**

Se trata de una categoría en la que se integra una lista reducida de bienes, razón por la cual, su ley reguladora, la Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional (LRPN), realiza una enumeración concreta de los mismos, teniendo en la actualidad la calificación jurídica de bienes del patrimonio nacional los de titularidad del estado afectos al uso y servicio del rey y de los miembros de la familia real para el ejercicio de la alta representación que la Constitución y las leyes les atribuyen, en virtud del artículo 2 LRPN, sin perjuicio de que los bienes susceptibles de aprovechamiento rentable sean objeto de explotación a través de contratos o convenios con empresas privadas ¹⁶.

Respecto a su régimen jurídico, debemos nombrar varias leyes, como la LPAP, la CE y la LRPN (a esta última se le sumó la ley 44/1995, protectora de los bienes con valor medioambiental). Cabe destacar que la ley previa a la actual fue la ley 7 de Marzo de 1940, donde se estableció en un primer momento que el conjunto de bienes que formaban parte del patrimonio de la corona, pasase a denominarse patrimonio nacional.

Como bienes integrantes del patrimonio nacional podríamos nombrar los referentes al artículo 4 LRPN, donde se contempla una amplia lista *numerus apertus* (posibilidad de incorporar otros bienes a la misma), donde podemos destacar distintos palacios (y los bienes muebles contenidos en ellos) como el palacio real de oriente o el palacio real de Aranjuez, así como iglesias como la de nuestra señora del Carmen o el convento de cristo y sus edificios contiguos o distintas donaciones hechas al Estado a través del rey.

¹⁵ DE JUAN DOMINGUEZ-BERRUETA, M., y GONZÁLEZ BUSTOS, M.A., “El nuevo régimen jurídico de los bienes de las entidades locales”. *Revista de estudios*, Salamanca, no 37, 1996, pp. 301-338.

¹⁶ FERNÁNDEZ FARRERES, G., “Sistema de derecho administrativo II”. 3ª edición. Navarra Aranzadi S.A., 2016, p. 102.

Debemos destacar que la CE propiamente no impone de forma expresa a los bienes y derechos del patrimonio nacional las notas protectoras de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad en su artículo 132 CE, estableciendo que será su propia ley la encargada de regularlos, pero el legislador las ha extendido a estos.

Por último, debemos nombrar al consejo de administración del patrimonio nacional, que es el órgano encargado de la gestión y administración de los bienes del patrimonio nacional, el cual podrá interesar del ministerio de hacienda el ejercicio de las prerrogativas de recuperación, investigación y deslinde que corresponden al estado respecto de los bienes de dominio público.

Principios de los bienes públicos

Para la gestión y administración de los bienes públicos, la administración cuenta con una serie de principios que se recogen en el artículo 6 LPAP, siendo estos:

1. La inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad:
2. Adecuación y suficiencia de los bienes para servir al uso general o al servicio público a que estén destinados
3. Aplicación efectiva al uso general o al servicio público, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas.
4. Dedicación preferente al uso común frente al privativo.
5. Ejercicio diligente de las prerrogativas que la presente ley u otras especiales otorguen a las Administraciones públicas, garantizando su conservación e integridad.
6. Identificación y control a través de inventarios o registros adecuados.
7. Cooperación y colaboración entre las Administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias sobre el dominio público.

En este artículo 6 LPAP se nombra uno de los principios más importantes de los bienes de dominio público, íntimamente relacionado con la afectación, que es el de la inembargabilidad (mientras estén afectos a un uso o servicio público) lo cual protege el interés general de la sociedad que hace uso de los mismos, frente al interés particular.

Este principio de la inembargabilidad de los bienes públicos ha sido objeto de numerosas críticas, ya que limita la operatividad del derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a un proceso público sin dilaciones indebidas reconocidos en la constitución en el artículo 24 CE, los cuales se explicarán más detalladamente después.

1. CONCEPTOS DE EMBARGABILIDAD E INEMBARGABILIDAD

El privilegio de la inembargabilidad absoluta de los bienes de la administración pública constituye junto con la imprescriptibilidad e inalienabilidad, uno de los principios básicos del régimen de los bienes de dominio público y comunales, cuyo fin radica en la imposibilidad de embargo de los mismos por mandamiento de juez o de autoridad competente.

Este principio, que ha ido evolucionando con los años, en un primer momento reinó de forma absoluta sobre todos los bienes públicos, por lo que, al dictarse sentencia condenatoria contra la administración, esta no se llevaba a cabo por resultar contraria a la ley, impidiendo así el embargo de sus bienes.

A pesar de su reconocimiento histórico dentro del ordenamiento jurídico español¹⁷, debemos destacar en este ámbito la ley de 20 de Febrero de 1850 por la que se fijaron las bases de la contabilidad general, provincial y municipal¹⁸, así como otras como el Real Decreto de 9 de Julio de 1869, sobre sustanciación de asuntos judiciales que pudiesen darse contra la hacienda pública, o más adelante, la ley de 1 de Julio de 1911, de administración y contabilidad de la hacienda pública.

Sin embargo, como se puede observar de lo que venimos diciendo, a pesar de aplicarse dicho principio de inembargabilidad a todos los bienes (inclusive los de los entes locales¹⁹), de las administraciones públicas, surgió en determinado momento la posibilidad de embargo de los mismos, si bien limitada concretamente a los bienes patrimoniales de las administraciones, siempre que no estén afectos a uso o servicio públicos, deducción que se extrae una vez más del destacado artículo 132 CE, donde se establece de forma expresa la inembargabilidad de los bienes demaniales y comunales por su afectación al uso público, pero no la de los patrimoniales no afectos, siendo estos por tanto, susceptibles de embargo

²⁰.

¹⁷ MIR PUIGPELAT, O., “¿El fin de la inembargabilidad de los bienes patrimoniales de las Administraciones Públicas?”. *Revista de derecho administrativo Vlex*, no 25, 1999, p. 120.

¹⁸ Artículo 9.1 ley 20 Febrero 1850:

Ningún tribunal podrá despachar mandamiento de ejecución, ni dictar providencias de embargo contra las rentas o caudales del Estado.

¹⁹ MIR PUIGPELAT, O., “¿El fin de la inembargabilidad de los bienes patrimoniales de las Administraciones Públicas?”. *Revista de derecho administrativo Vlex*, no 25, 1999, p. 124.

²⁰ El embargo implica la posibilidad de retención de uno o varios bienes de una persona física o jurídica, en virtud de mandato u orden de autoridad competente, en virtud de lo cual, el derecho que le asiste a dicha persona de disponer del bien de forma absoluta, queda suspendido o restringido judicialmente. Esta información se puede encontrar en: <https://guiasjuridicas.laley.es/Content/Civil.aspx?>

Como ya se ha dicho, la inembargabilidad, reinó durante mucho tiempo de forma absoluta debido en gran parte a la normativa realizada en su beneficio por la propia administración pública, de la que se aprovechaba demorando los pagos o directamente incumpléndolos. Se predicaba la inembargabilidad de todos los bienes de titularidad de la administración, tanto demaniales como patrimoniales, por lo que en este sentido, puede decirse que se trata de un privilegio que forma parte de la tradición del derecho administrativo español ²¹.

Este absolutismo poco a poco cambió, siendo su momento de apogeo la Sentencia 166/1998 del Tribunal Constitucional (STC), ya que, con ella se estableció de forma más precisa que el *privilegium fisci* (o privilegio de la inembargabilidad, que desarrollaremos más adelante) del que gozaba la administración, cedía al chocar con algunos preceptos constitucionales, tales como el artículo 106.1, 118, 53.1 o el 24 CE (todos desarrollados posteriormente). Este último, el artículo 24 CE, podemos decir que es el más relevante en este aspecto, puesto que recoge el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, derecho de gran relevancia que se ve afectado por el reconocimiento de la inembargabilidad.

A parte del choque con todos estos artículos, y de la citada sentencia, también hubo numerosa doctrina que se pronunció al respecto, dejando latente la necesidad de un pronunciamiento firme y resolutivo sobre el tema.

Por otra parte, hemos de aclarar que, si bien estos artículos constitucionales son claros y concisos, también lo era por su parte el *privilegium fisci*, que admitía la inembargabilidad absoluta de los bienes públicos, no dejando opción a jueces y tribunales de despachar mandamientos de ejecución contra los bienes de la administración a pesar de existir una resolución judicial favorable al ciudadano, produciéndose así una colisión entre el *privilegium fisci* y los distintos preceptos constitucionales ya nombrados.

Por tanto, nos encontramos ante verdaderos privilegios e inmunidades de la administración frente al poder judicial, pudiendo destacar que, además, de reinar la prohibición de interponer interdictos posesorios frente a la administración ²², los medios con los que contaba el poder judicial para ejecutar las sentencias condenatorias, eran limitados.

²¹ MIR PUIGPELAT, O., “¿El fin de la inembargabilidad de los bienes patrimoniales de las administraciones públicas?. Comentario a la STC 166/1998, de 15 de julio”. *Autonomies: revista catalana de dret públic*, no 25, 1999, pp. 119-147.

²² El interdicto es una institución jurídica que se dirige a la recuperación de la posesión de bienes o a evitar que la posesión de los bienes pase a otra persona. Se trata de un proceso posesorio que precisa de una ulterior ratificación de titularidad en el proceso dominical. Esta información se puede encontrar en: <https://guiasjuridicas.laley.es/Content/Documento.aspx?>

Centrándonos en este último punto, decimos que es un privilegio porque, si comparásemos una situación de incumplimiento de resolución judicial por parte de un particular, ni siquiera se pondría en duda que el poder judicial tiene potestad para hacer cumplir a dicho particular lo que se le haya impuesto, procediendo al embargo de sus bienes para resarcir a la persona afectada si fuere necesario.

Sin embargo, si cambiamos al particular sentenciado por la administración (es decir, cuando es la administración quien no ejecuta una sentencia condenatoria), la facultad de hacer cumplir del juez queda mucho más limitada, ya que ésta (la administración), se encuentra amparada por el artículo 132 CE, el cual ampara el principio de inembargabilidad de los bienes públicos.

En cualquier caso, la historia de la reducción de estas inmunidades, de esta constante resistencia que la administración ha opuesto a la exigencia de un control judicial plenario, podemos decir que es, en general, la historia misma del Derecho Administrativo ²³.

El punto clave, por tanto, es lograr el equilibrio entre la inembargabilidad de los bienes públicos y el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (entre otros derechos que también se ven trastocados), equilibrio el cual se sitúa en el hecho de que dicha inembargabilidad no sea absoluta, sino que se circunscriba solo a determinados bienes (demaniales y patrimoniales que se encuentran afectos a un uso o servicio público), pero que sí pueda ejecutarse el patrimonio de la administración mediante el embargo de otros bienes determinados, para poder así dar lugar al cumplimiento del contenido de la resolución que la condene y a la protección al derecho a la tutela judicial efectiva.

²³ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)”. *Revista de administración pública*, no 38, 1962, p. 166.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y EVOLUCIÓN

2.1. 1ª etapa: juristas romanos

El derecho romano es el principal sistema inspirador de nuestro ordenamiento jurídico, de ahí la importancia de remitirnos obligatoriamente a él para ver a través de la evolución de la ejecución en esta época cómo nace la inembargabilidad que conocemos hoy en día.

Con los juristas romanos surgieron muchas ideas que se mantienen vigentes en la actualidad, como el concepto de extracomercialidad, la cual supone la pérdida de las cosas públicas para impedir la apropiación de las mismas por los particulares²⁴, y también el poder de la conversión de las cosas en públicas mediante un acto formal llamado *dicatio*, a través del cual se producía la adscripción a un fin público²⁵.

También establecieron una primera clasificación de los distintos tipos de bienes del derecho administrativo que conocemos hoy, en virtud de las diversas características de los mismos, siendo el derecho recopilatorio más importante el de justiniano, con la compilación de escritos que él mismo llevó a cabo²⁶.

Gayo, otro jurista romano, fue quien hizo la primera diferenciación de los bienes, según fuesen “*res humani iuris*” (cosas de derecho humano) o “*res divini iuris*” (cosas de derecho divino), diferenciando también entre las *res communes* o *res publicae* (pertenecientes al *populus romanus*, como el agua de los ríos, el mar y las playas), las *res privatae* (propias de cada persona), las *res universitatis* (pertenecientes a las colectividades por su destino al uso público que les daban las autoridades a través del acto “*publicatio*”, como los teatros o los baños públicos), y las *res nullius* (cosas carentes de dueño)²⁷.

Respecto de las *res universitatis* hemos de decir que con el tiempo acabaron incluyéndose también dentro de las *res publicae*, a pesar de serlo en un primer momento sólo los bienes pertenecientes al pueblo romano.

²⁴ SAINZ MORENO, F., “El dominio público: una reflexión sobre su concepto y naturaleza, cincuenta años después de la fundación de la Revista de Administración Pública”. *Revista de administración pública*, no 150, 1999, p. 481.

²⁵ En la actualidad este fenómeno se conoce como afectación, la cual puede definirse como un acto (expreso, tácito o presunto) de derecho público en virtud del cual una cosa queda destinada a un fin de interés público (uso o servicio público), adquiriendo así la condición jurídica peculiar de bien de dominio público. Esta información se puede encontrar en: <https://guíasjuridicas.laley.es/Content/Documento.aspx?>

²⁶ AGOUÉS MENDIZÁBAL, C., ALIENZA GARCÍA, J. F. y ARANA GARCÍA, E., “Derecho de los bienes públicos”, Tirant to Blanch, Valencia, 2009, p. 40.

²⁷ TERRAZAS PONCE, J.D., “El concepto de *res* en los juristas romanos. Las *res communes omnium*”. *Revista de estudios histórico-jurídicos*, no 34, 2012, pp. 127-135.

En el caso de las *res publicae*, estos bienes disfrutaban de una protección especial gracias a su consideración de *res extra commercium*, lo que les vetaba de ser objeto de apropiación y, en general, de tráfico jurídico. Salvaguarda que se completaba mediante distintos interdictos que garantizaban su utilización por todos los ciudadanos, impidiendo que cualquiera entorpeciera su uso público, que se destinasen a un uso privado o que sufriesen algún tipo de daño.

Otro jurista de reconocido prestigio, Marciano, se refirió a las *res communes omnium* (el aire, el mar, sus costas...) como aquellos bienes que pertenecían a todos conforme al derecho natural, motivo por el cual quedaban excluidos del dominio de los particulares, de igual modo que sucedía con las cosas públicas. Cualquier hombre podía utilizarlos en la medida de sus necesidades, con el único límite de no lesionar el mismo derecho reconocido a los demás, procediendo en caso contrario a interponer la *actio iniuriarum* (acción dirigida a condenar a quien hubiese lesionado u ofendido el honor o dignidad de una persona o entorpecido el fin o el buen uso de un bien) ²⁸.

Con estos primeros datos, observamos que los primeros inicios de la inembargabilidad de los bienes públicos se dieron a través de los interdictos y de acciones romanas (*actios*) que permitían proteger los bienes ante las distintas situaciones que pudiesen dañarlos.

Los interdictos, que eran órdenes decretadas por los pretores, atendían a fines de orden, defensa y, en definitiva, mantenimiento de la paz social, y estaban fundados en los más altos valores de justicia y conciencia política, económica, ética y social, cumpliendo efectivamente una misión protectora y posibilitadora del uso colectivo de los bienes públicos. Existieron miles de interdictos, según la parte o el ámbito del bien público o privado que se quisiese proteger, clasificándose de forma muy genérica como prohibitorios, restitutorios y exhibitorios.

En este punto es importante nombrar también que, en la época romana, cabía la idea de la embargabilidad de las propias personas (particulares), cuando estos no hacían frente a sus obligaciones como deudores. Esta forma contractual se conocía como *nexum*, y establecía la posibilidad de responder personalmente por las deudas, a diferencia de lo que ocurre hoy día, al ser dicha responsabilidad sólo patrimonial.

²⁸ SERNA VALLEJO, M., “Los bienes públicos: formación de su régimen jurídico”. *Anuario de historia del derecho español*, no 75, 2005, p. 967.

Estas compulsiones personales fueron disminuyendo con la progresiva humanización del derecho romano, fruto en parte del cristianismo, específicamente en la época posterior a la Lex Poetelia Papiria (siglo IV a.c.) que debe su nombre al cónsul Cayo Petelio. Esta fue una norma aprobada en la antigua roma que abolió indirectamente la forma contractual del nexum, y estuvo orientada a acabar con los excesos de la clase de los patricios en contra de los plebeyos, haciendo menos personal el procedimiento ejecutivo y prohibiendo que las obligaciones se garantizaran con la vida o la libertad, disponiendo la prohibición del encadenamiento, la venta y el derecho de dar muerte a los *nexi* (deudores).

A partir de ella, el acreedor se separa del derecho de propiedad, y el cumplimiento de la obligación no recae sobre la persona del deudor, sino sobre su patrimonio, que es considerado la prenda común de los acreedores²⁹, instalándose así la inembargabilidad sobre las propias personas físicas, lo cual al fin y al cabo no satisfacía al acreedor, y suponía prácticamente una tortura para el deudor, puesto que no sólo podía ser vendido o esclavizado, sino también matado para así “resarcir” su deuda³⁰.

Aunque el camino hacia la responsabilidad exclusivamente patrimonial del deudor fue largo (en Europa la prisión por deudas estuvo vigente hasta bien entrado el s.XIX), la reforma legislativa introducida por la Lex Poetelia Papiria de nexis, supuso un primer paso hacia la ejecución patrimonial de las obligaciones. Sin embargo, se concluye que la abolición de la ejecución sobre el cuerpo del deudor en Roma no se produjo a través de un procedimiento legislativo concreto sino a través de un fenómeno de involución de la manus iniectio, es decir, de la desaparición del derecho que recaía sobre el acreedor de poder “tomar posesión de su deudor”.

Por tanto, a modo de conclusión, hemos de decir que la idea de la inembargabilidad en la época romana surgió para proteger tanto a las personas como a los bienes, y que, aunque con matizaciones muy claras a lo que existe en la actualidad, los romanos fueron los predecesores más antiguos en este ámbito y unos de los más influyentes en nuestro derecho.

²⁹ RODOLFO ARGUELLO, L., “Manual de derecho romano”. Editorial Astrea, Buenos Aires, 2000, p. 279.

³⁰ RÍOS MUÑOZ, L.P., “De la inembargabilidad; verdadero sentido y alcance del vocablo y breve noticia de su evolución histórica”. *Revista brasileña de derecho procesal*, 2016, p. 15.

2.2. 2ª etapa: revolución francesa:

De igual modo que con los romanos, también estuvimos influenciados por los franceses en muchos aspectos, como por ejemplo en los relacionados con las distintas categorías de bienes públicos que conocemos hoy en día, ya que en nuestro país la aceptación y consolidación de las categorías de bienes de dominio público y dominio privado se alcanzó antes en los textos doctrinales que en los legales (como sucedió también en Francia) gracias a la difusión de la obra de distintos juristas franceses.

Esa bifurcación de bienes en 2 categorías tiene una gran influencia francesa, en especial por los ideales de Proudhon, filósofo y político francés del siglo XIX que destacó especialmente por sus ideas sobre la economía y la organización política de Francia. Se le considera uno de los padres del anarquismo, ya que sus obras influyeron de forma determinante en París y en general en todos los movimientos de corte anarquista de los siglos XIX y XX ³¹.

Esta distinción se aprecia por primera vez en España en la obra de Manuel Colmeiro (autor español influenciado por Proudhon), quien habla de los bienes de dominio público y bienes patrimoniales de la administración. Su primera edición data de 1850, y fue posteriormente cuando esa distinción se incorpora de forma progresiva a la legislación española, primero en leyes sectoriales y después en el Código Civil de 1889 ³².

Este autor definió los 2 tipos de bienes como de:

- Dominio público: bienes 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).

Estas clasificaciones de bienes fueron fruto de un proceso evolutivo que comenzó con la revolución francesa y con todo lo que trajo consigo, por lo que es necesario entender el ambiente histórico en el que se encontraba Francia a finales del siglo XVIII.

³¹ Esta información se puede encontrar en: Red historia, biografía de Proudhon, el padre del anarquismo. <https://redhistoria.com/biografia-de-proudhon-uno-de-los-padres-del-anarquismo/>

³² SERNA VALLEJO, M., "Los bienes públicos: formación de su régimen jurídico". *Anuario de historia del derecho español*, no 75, 2005, p. 972.

En primer lugar, al constituirse los estados generales, el 19 de julio en asamblea nacional constituyente, se inició un nuevo período para la historia, tanto de Francia como de Europa, llevándose a cabo una serie de reformas con consecuencias en los más diversos aspectos de la vida social, política, jurídica, económica y cultural. Estos cambios alcanzaron al régimen jurídico de los bienes, que hasta ese momento habían estado en manos de la Corona y de los municipios, aunque muchos de éstos usurpados por los señores.

En un primer momento, uno de los principales objetivos de esta asamblea nacional, fue el de amoldar el tratamiento jurídico que se daba a los bienes del dominio público de la corona a la nueva situación, hecho que motivó la creación de una comisión compuesta por profesionales de ese ámbito, que elaboró un “código de dominio”, que entró en vigor con la ley 22 de noviembre de 1790.

La modificación más importante que se llevó a cabo con esa ley fue transformar el dominio de la corona en dominio de la nación, utilizándose desde entonces indistintamente los términos de dominio público y dominio nacional. De acuerdo con este planteamiento, se declara que integran el dominio público o nacional el conjunto de propiedades inmobiliarias y de derechos reales o mixtos pertenecientes a la Nación, con independencia de que al tiempo de dictarse la disposición la Nación disfrute o no de su posesión.

Por lo que se refiere a la regla de la inalienabilidad del dominio público, al reconocer la norma a la nación capacidad para enajenar los bienes del dominio público, no significa que el texto suprimiera este principio de inalienabilidad del dominio nacional, que se seguía afirmando, aunque sí se introduce la posibilidad de que tal principio pueda derogarse por la voluntad del legislador, que en última instancia expresa la de la nación, dirigida perpetuamente a preservar el interés general. En cualquier caso, esta derogación se prevé que sólo sea posible siempre y cuando se den las condiciones previstas para que los bienes del dominio nacional puedan ser enajenados de que al tiempo de dictarse la disposición la nación disfrute o no de su posesión (artículo 1 de la citada ley).

Por lo que se refiere a la regla de la imprescriptibilidad del dominio público se prevé, de igual modo que en relación con la inalienabilidad, la posibilidad de su derogación, fijándose la prescripción de los bienes del dominio nacional por el transcurso de cuarenta años en aquellos casos en los que los decretos de la asamblea nacional permitan la enajenación de tales bienes.

Con la revolución francesa, el legislador francés también se ocupó de la regulación de los bienes municipales, aquellos que, por pertenecer al común de sus habitantes, eran disfrutados por el conjunto de sus vecinos. Se planteó la reforma del régimen de los bienes comunes de aprovechamiento comunal pero no el de los bienes comunes que, por constituir una fuente de ingresos para los municipios, quedaban excluidos del uso comunal, bienes que con el tiempo acabarán formando la categoría del dominio patrimonial municipal.

Tras años de disputas acerca de su aprovechamiento y de la definición de su régimen jurídico, la llegada de napoleón al poder supuso un cambio importante en la actitud del gobierno respecto a los bienes de aprovechamiento comunal, suprimiéndose todo debate ideológico acerca de su existencia o supresión, puesto que quedaron determinadas todas estas cuestiones en el código civil francés, concretamente en el artículo 542, donde se les incluyó dentro de la categoría de propiedad comunal tanto los que constituían fuente de renta para los municipios como los que se aprovechaban comunalmente ³³.

Respecto al privilegio de la inembargabilidad, este se afirmó desde antiguo basado en un doble motivo: como consecuencia necesaria de la inalienabilidad de los bienes públicos y de la presunción de solvencia que en todo momento acompañaba al Fisco. En los tiempos de la Revolución Francesa, la justificación de tal privilegio se hará derivar de los principios de separación de poderes, de legalidad presupuestaria y de continuidad de los servicios públicos ³⁴.

Por ende, a raíz de la revolución francesa, el pueblo, sustituyó al monarca como titular de la soberanía de los bienes, desapareciendo los privilegios y pasando los bienes que el monarca tenía a su nombre, a ser bienes de la administración. Estos bienes no podían ser de dominio de los particulares por su afectación a un uso o servicio público y por su sujeción a un régimen especial (definidos así por Hauriou ³⁵), además de ser inalienables, imprescriptibles e inembargables.

³³ SERNA VALLEJO, M., “Los bienes públicos: formación de su régimen jurídico”. *Anuario de historia del derecho español*, no 75, 2005, pp. 973-1001.

³⁴ ARIÑO ORTIZ, G., “La inembargabilidad de fondos públicos”. *Revista de Derecho Privado*, no 8, 1970, pp. 755-757.

³⁵ Fue un político, jurista, sociólogo y educador francés, que contribuyó poderosamente con su obra al desarrollo del derecho administrativo a principios del siglo XX. Contribuyó al desarrollo de procedimientos legales que protegieran a los ciudadanos de actuaciones administrativas indebidas, oponiendo así a la teoría de la soberanía nacional un sistema fundamentado sobre los derechos del individuo. Esta información se puede encontrar en: https://es.wikipedia.org/wiki/Maurice_Hauriou

2.3. 3ª etapa: legislación española:

Respecto al tratamiento y regulación que la propia legislación española hace de la inembargabilidad de los bienes públicos, podemos hablar de esta misma en la sociedad moderna y contemporánea pero también la encontramos en algún antecedente más remoto.

Respecto a su regulación más antigua, se puede nombrar como primer antecedente legislativo del juicio ejecutivo en la península ibérica la ley del 20 de Mayo de 1396, dictada en Sevilla por el Rey Enrique III, inspirada en la legislación estatutaria italiana. Esta ley estableció las bases de lo que sería hasta la Ley de Enjuiciamiento de 1855, la regulación del juicio ejecutivo en España. No obstante, dicha normativa no hizo referencia alguna a los bienes que no podían ser objeto de embargo.

Serán las siete partidas dictadas durante el gobierno de Alfonso X “el sabio” atribuidas a él mismo las que marquen la evolución del derecho procesal español en general. Según algunos autores, es tanta la fuerza con que se desarrollaron que hasta el día de hoy sirven de inspiración al Tribunal Supremo español para resolver diversos problemas prácticos. En ellas, se regula, aunque de manera indirecta, la inembargabilidad, con ocasión de la regulación de otra institución que mantiene con ésta un tronco común: el beneficio de competencia.

Como ejemplo de norma de inembargabilidad sobre los bienes precisos para la vida del deudor podemos destacar la partida quinta de la ley 15, título 10, que regula el beneficio de competencia, que dice: “Si un compañero debiese a otro por razón de la compañía, tanto que pagándolo se quedara sin lo necesario para vivir, siempre que por otra parte no tenga tampoco medios de adquirirlo, no se le podrá obligar a que pague toda la deuda y sí solo lo que pueda, quedándole lo preciso para que viva”.

Las partidas establecían además la prohibición de empeñar las cosas santas y sagradas, como las iglesias y monumentos (con los años pasaría a formar parte de la inembargabilidad de los bienes destinados a culto religioso) y también prohibieron el empeño de los bueyes, arados, herramientas etc.

Después de las Partidas vendrían otros códigos generales, como el Ordenamiento de Alcalá, que emplea por vez primera la palabra embargo, las leyes de Toro, el ordenamiento real etc., así hasta llegar a la recopilación de Felipe II, de 1537, obra que tendría dos ediciones posteriores: La nueva recopilación de 1567, y la novísima recopilación de 1806, manteniendo vigencia esta última hasta que se dictó la Ley de Enjuiciamiento Civil española de 1855.

Con posterioridad vinieron leyes que regularon la ejecución y el embargo, como es el caso de la ley provisional de enjuiciamiento sobre los negocios y causas de comercio de 24 de Julio de 1830, primera en regular las medidas cautelares o provisionales de seguridad. A ésta le seguiría la ley de 6 de Septiembre de 1836 relativa a juicios ejecutivos, que regulaba expresamente en un listado los bienes inembargables con ocasión del beneficio de competencia

La Real Orden de 28 de Febrero de 1844, por su parte, supuso la primera manifestación de la inembargabilidad de fondos públicos, a propósito del aumento de embargo de fondos municipales y provinciales durante la época, a la cual le siguió la Real Orden de 14 de Junio de 1845, que vino a decir que lo establecido por aquella se tuviese por disposición y regla general en todos los casos de la misma especie. Ambas tuvieron como fundamento el peligro que podía suponer para el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad, la ejecución judicial de fondos públicos.

En el año 1900, la ley española declara inembargable el derecho de salario por trabajo y servicios, sea éste percibido por jornada o por piezas, en dinero o en especie, con la excepción constituida por la obligación de prestar alimentos a parientes y cónyuges anteriores (en materia de alimentos esto se ha ido transmitiendo hasta la actualidad, declarando que eran nulos y sin ningún valor los actos que el deudor celebrare con un tercero para cederle parte o todo de su remuneración) ³⁶.

Después de todas estas leyes llegó la ley de enjuiciamiento civil de 1855, que comenzó a regir el 1 de Enero de 1856, y puso un poco de orden en materia procesal, derogando todas las antiguas leyes consagradas para el enjuiciamiento civil, siendo la última actualización de esta Ley de Enjuiciamiento Civil la del año 2000 (LEC).

Respecto a la aportación de la propia legislación española en el derecho contemporáneo a la hora de hablar de la inembargabilidad de los bienes públicos, debemos mencionar en primer lugar esta última ley nombrada, la LEC (ley 1/2000), ya que en su Libro Tercero “De la Ejecución Forzosa y de las Medidas Cautelares” título IV “De la ejecución dineraria”, Capítulo III “Del embargo de bienes”, sección 3ª, “De los bienes inembargables”.

Al respecto, su Art. 605 establece una enumeración de bienes que son absolutamente inembargables, el artículo 606, en tanto, establece otra enumeración distinta de bienes inembargables del ejecutado. El artículo 607, por su parte, se refiere a la embargabilidad de

³⁶ RÍOS MUÑOZ, L.P., “De la inembargabilidad: verdadero sentido y alcance de su vocablo y breve noticia de su evolución histórica”. *Revista brasileña de derecho procesal*, 2016, pp. 18-20.

sueldos y pensiones, y finalmente, el artículo 609 se refiere a los efectos que derivan del embargo de los bienes inembargables.

Por otra parte, nuestro propio código civil también recoge el tema de la inembargabilidad de los bienes públicos y características relacionadas con él, puesto que, a pesar de estar influenciados por la legislación francesa como ya se ha dicho, es sólo en nuestra propia normativa donde encontramos algunas categorías tan importantes como la de los bienes patrimoniales de la administración (artículos 338 a 345 CC).

En el primer artículo de los mencionados, el 338 CC del código civil, se establece una dualidad de bienes, los demaniales o los de titularidad privada, desarrollando en el siguiente artículo los de dominio público, básicamente ejemplificándolos como se ha dicho anteriormente, nombrando algunos como los canales o ríos o dentro de los que pertenecen privativamente al estado, sin ser de uso común, y destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional, como las murallas o fortalezas.

Artículo clave al referirse a los bienes de titularidad privada es el 340 CC al admitir que estos no son sólo los pertenecientes a una persona privada, y que van a tener carácter de propiedad privada todos los bienes pertenecientes al estado en que no concurren las circunstancias expresadas en el artículo anterior.

En los artículos 341 y siguientes, se habla de datos importantes de los distintos bienes, como que los bienes de dominio público pasan a formar parte también del patrimonio del estado cuando dejan de estar afectos a usos públicos, que a los del patrimonio real se les aplicará su ley especial y supletoriamente el CC y que son bienes de propiedad privada, además de los patrimoniales del estado, de la provincia y del municipio, los pertenecientes a particulares, individual o colectivamente.

También destacan otras leyes que admitían abiertamente la inembargabilidad, como la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa 29/1998 de 13 de Julio (LJCA), que regula la forma de ejecutar sentencias que condenan a la administración pero “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” (apartado VI de su procedimiento).

A pesar de esta regulación de la inembargabilidad absoluta de los bienes, también existían algunas excepciones a esta regla, como por ejemplo:

- Disposición final primera de la LJCA, la cual se remitía al artículo 921 de la ley de enjuiciamiento civil (LEC), estableciendo 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”. Es decir, que no va a dejarse sin ejecutar sentencia de cantidad determinada y líquida, sino que se va a proceder directamente al embargo de bienes para saciarla (produciéndose una excepción a la regla general de la inembargabilidad).
- En la antigua Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (actualmente regulada en la ley 53/2002 de 30 de Diciembre, LMFAOS)
- El artículo 76 recogía 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. Se daba en los supuestos de existir 2 administraciones, donde una de ellas, para ver satisfecho su derecho de crédito frente a la otra, se apropiaba de los recursos que el estado, en los presupuestos generales, hubiese previsto transferir ordinariamente a esta segunda administración para el cumplimiento de sus fines.
- Artículo 66.1 de la ley del régimen local de 1955: Surge en el ámbito de la normativa local, donde también se recogía una excepción a la regla de la inembargabilidad absoluta en los supuestos de hipoteca o prenda. Dicho artículo, regulado en la actualidad en el artículo 154.2 LHL, permite el embargo de bienes patrimoniales garantizados con derecho real, si bien siempre que no estén afectos a uso o servicio público (excepción añadida por el artículo 66.6. de la ley 66/1997 de 30 de Diciembre).

Otra ley importante es la ley general presupuestaria 47/2003 de 26 de Noviembre (LGP), cuyo artículo 44.1 LGP establece un mandato relevante al establecer que “Los Tribunales, Jueces y Autoridades administrativas no podrán despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo contra los derechos, fondos, valores y bienes en general de la Hacienda Pública”.

Finalmente, como norma no menos importante hemos de nombrar a la antigua ley del patrimonio del estado 1022/1964 de 15 de Abril (LPE), cuyo artículo 18.1 LPE establecía 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” (esta regulación en la actualidad se encuentra en el artículo 30.3 LPAP).

2.4. El *privilegium fisci*

El absolutismo ya nombrado anteriormente de la inembargabilidad de los bienes públicos que reinó durante épocas pasadas, fue llegando a su fin con una serie de acontecimientos (históricos y doctrinales mayormente) que pusieron de manifiesto su escasa aceptación e integración en una sociedad cada vez más avanzada y concienciada.

La regla de la inembargabilidad, tradicionalmente extendida a todos los bienes públicos, conocida como *privilegium fisci* (privilegio ya superado por ser contrario a la tutela judicial efectiva)³⁷, quedó limitada de forma definitiva con la conocida STC 166/1998 de 15 de julio, dejando dicha sentencia limitados sus efectos a los bienes de dominio público (demaniales), y a los bienes patrimoniales materialmente afectos a un uso o servicio público, cumpliendo así con las prerrogativas establecidas en distintos artículos de normas ya nombradas como el artículo 23 LGP³⁸ o el artículo 30.3 LPAP³⁹.

³⁷ BACA ONETO, V. S., “La ejecución de sentencias condenatorias de la Administración. En especial, el caso del embargo de dinero público”. *Revista de Derecho Administrativo*, no 2, 2006, p. 156.

³⁸ 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.

³⁹ Artículo 30.3 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.

Si bien tradicionalmente, antes de esta reconocida sentencia, se seguía la doctrina de la imposibilidad de embargo de los bienes públicos para evitar la injerencia de los tribunales en el ámbito de los bienes públicos ⁴⁰, el embargo de los bienes de las administraciones públicas pasó por varias fases, dándose particularmente en el ámbito de las entidades locales, donde podemos distinguir:

- Primera fase: 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 (el embargo). 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.
- Segunda fase: Se inicia con la LRBRL 7/1985 de 2 de abril. El régimen continuaba siendo el mismo respecto de la hacienda pública, pero respecto de las entidades locales había cambiado, porque no procede contra ellas el procedimiento de apremio ni el embargo de los caudales públicos, tanto por los tribunales como por las Autoridades administrativas.
- Tercera fase: Se inicia con la Ley 66/1997 de 30 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que desarrolla la ejecución forzosa de bienes locales.

En ella se observa una pequeña introducción respecto a la posibilidad de embargo, añadiendo una excepción donde se permite el embargo en aquellos casos de bienes patrimoniales locales hipotecados o dados en prenda.

- Cuarta fase: tiene lugar con la STC 166/1998 (que se explica detalladamente más adelante), la cual marca un punto de inflexión en el régimen de la embargabilidad de los bienes públicos, abarcando la misma 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.

⁴⁰ SÁNCHEZ ONDAL, J.J., “Las Entidades Locales como sujetos activos y pasivos de la ejecución de créditos”, *Boletín de Derecho Local*, no 13, 2010, p. 1.

El origen del privilegium fisci, que en palabras de Enterría es un “asombroso fósil medieval viviente fuera de su medio” ⁴¹, surge en medio de las pugnas existentes entre la administración y el poder judicial ⁴², siendo una de las técnicas más importantes utilizadas para lograr la exención jurisdiccional de la administración a través, como ya se ha dicho, de la inembargabilidad de los bienes administrativos simplemente en virtud de su titularidad pública, dejando a los jueces sin facultades para hacer cumplir la ley.

A pesar de su aceptación, no tardaron en surgir razones suficientes para su no admisión, tales como la potestad jurisdiccional de hacer ejecutar lo juzgado (reconocida en el artículo 117.1 CE ⁴³), así como el hecho de que formaría parte del contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva, que se desconocería si no fuera posible ejecutar a la administración condenada en juicio y como también sucedería con el principio de igualdad procesal (reconocidos estos últimos en el artículo 24 CE). Estos principios (potestad jurisdiccional, tutela judicial efectiva e igualdad procesal), no admiten en la actualidad esa excepción de sus enunciados respectivos, así como realmente ningún otro precepto constitucional lo hace, siendo aún más explícita con esto la constitución a lo largo de la misma.

En primer lugar, la función jurisdiccional abarca la potestad de jueces y tribunales de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, ya que esta no puede quedar al arbitrio de la administración. El papel del juez no se agota con la sentencia, sino que además debe velar porque ésta sea cumplida en sus propios términos, para lo cual debe contar con la potestad de hacerla ejecutar, incluso cuando el condenado sea la administración Pública. “Un juez administrativo que ni siquiera puede constreñir a la Administración a ejecutar su sentencia no es un juez” ⁴⁴.

De esta manera, al tener atribuida la facultad de ejecución de las sentencias, los juzgados y tribunales podrán, cuando sea posible, sustituir la actuación de la administración con medidas de ejecución subsidiaria. Esta afirmación, que hace algún tiempo habría parecido disparatada, ha sido expresamente reconocida por la jurisprudencia española en el campo de las obligaciones de hacer, mientras que, en el campo de las obligaciones de dar, se

⁴¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Los postulados constitucionales de la ejecución de sentencias contencioso-administrativas”. *Revista de documentación administrativa*, 1987, p. 13.

⁴² SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Sobre la génesis del derecho administrativo español en el siglo XIX (1812-1845)”, Sevilla, 1973, pp. 149-150.

⁴³ Art. 117.1 CE:

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.

⁴⁴ FONT i LLOVET, T., “La ejecución de las sentencias contencioso-administrativas. Aspectos constitucionales”, Civitas, Madrid, 1985, p. 326.

ejecuta sobre el patrimonio, que responde por todas las obligaciones de su titular, esencialmente a través de la técnica del embargo ⁴⁵.

En segundo lugar, respecto a la tutela judicial efectiva, hemos de decir que esta incluye la ejecución de la sentencia, por lo que el *privilegium fisci* iría en contra de este derecho fundamental si esta no se lleva a cabo, ya que el derecho a la ejecución de la sentencia sólo puede hacerse realmente efectivo a través del embargo de bienes, sin que sean suficientes las medidas correctivas del incumplimiento.

Finalmente, respecto a la igualdad procesal entre la administración pública y los administrados, las distintas corrientes doctrinales han utilizado la misma como argumento para negar el *privilegium fisci* de la administración, puesto que este supondría la vulneración a esta igualdad procesal que debe existir en el proceso, ya que la administración pública tendría unos derechos con los que los particulares no contarían ⁴⁶.

Sin embargo, las especiales características de la administración pública, como su sometimiento al principio de legalidad presupuestaria, pueden exigir procedimientos especiales para llevar a cabo dicha ejecución, mientras que las características de algunos bienes, como los demaniales, pueden justificar su inembargabilidad. Por tanto, la igualdad entre administración y administrados no podría ser un argumento para atacar la inembargabilidad, pero sí debe tenerse en cuenta.

⁴⁵ BORRAJO INIESTA, I., “Las facultades de los Tribunales para ejecutar sentencias contra las Administraciones Públicas”. *Revista española de derecho administrativo*, no 53, 1987, p. 96.

⁴⁶ ARMENTA DEU, T., “Consideraciones sobre la inembargabilidad por motivos de derecho público y ejecución de sentencias condenatorias de la Administración”. *Revista de Derecho Procesal*, 1989, p. 32.

3. SITUACIÓN ACTUAL

3.1. La Constitución española de 1978

Con la constitución de 1978 comienza una época en la que, como venimos diciendo, la inembargabilidad absoluta de los bienes públicos va decayendo, debido principalmente a la regulación que en la misma se daba en el artículo 132 CE, admitiendo éste la inembargabilidad de bienes de dominio público y comunales, pero no la de bienes patrimoniales, los cuales gozarán de inembargabilidad o no dependiendo de lo que recoja la ley que los regule, pero también por la colisión que existía con otras normas o artículos ya mencionados, tales como el artículo 24 CE, , el artículo 44 LGP o el artículo 18 LPE, o a nivel local, como el artículo 13 de la ley de 26 de Diciembre de 1958 sobre régimen jurídico de entidades estatales autónomas.

En cualquier caso, la convivencia de la constitución y estas normas y preceptos era compleja, puesto que no podían darse simultáneamente sin incumplirse unos u otros, lo que llevó a distintos autores como el ya reconocido García de Enterría o Tomás Ramón Fernández a pronunciarse sobre el asunto, creando así diversa doctrina donde se cuestionó la legalidad de la inembargabilidad de los bienes públicos patrimoniales ⁴⁷.

Entre los grandes argumentos con los que Enterría defendió la inconstitucionalidad de la inembargabilidad absoluta de los bienes públicos, dejando ver la contraposición existente con los principios constitucionales, destacan:

1. La inembargabilidad absoluta de los bienes públicos es incompatible con el principio de responsabilidad de los poderes público (art. 9.3 CE ⁴⁸)
2. La inembargabilidad absoluta de los bienes públicos atenta contra el principio de igualdad (artículo 14 CE ⁴⁹)

⁴⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “sobre el privilegio de la inembargabilidad, sus derogaciones y sus límites constitucionales y sobre la ejecución de sentencias condenatorias de la Administración”, no 52, Octubre-Diciembre de 1986, p. 486.

⁴⁸ Artículo 9.3 CE:

La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

⁴⁹ Artículo 14 CE:

Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

3. La inembargabilidad absoluta atenta contra el principio de la tutela judicial efectiva (art. 24 CE ⁵⁰)
4. Los contratos no son vinculantes mientras no pueda ejercerse la ejecución forzosa de las obligaciones incumplidas (artículo 38 CE ⁵¹)
5. La inembargabilidad absoluta sobrepasa el límite que permite la Constitución de poder embargar los bienes de dominio público y los comunales (art. 132 CE ⁵²)

Llegados a este punto hemos de pararnos en el tercero de los argumentos de Enterría, donde habló de la contraposición de la inembargabilidad y el artículo artículo 24 CE (donde se recoge la tutela judicial efectiva) y de todo lo que esto supone.

Este artículo 24 CE, hace referencia al derecho de los particulares no sólo de acceder a los tribunales, sino también a que se cumpla con la resolución que estos hayan dictado, lo cual se hace imposible mientras reina la inembargabilidad absoluta de los bienes de la administración, suponiendo esto una vulneración de dicho derecho constitucional y de otros como el artículo 106.1 CE, donde se recoge el principio de control judicial universal de la Administración ⁵³, o el artículo 117.3 CE, donde se recoge que la función jurisdiccional comporta juzgar y hacer ejecutar lo juzgado ⁵⁴.

⁵⁰ 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.

La ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos.

⁵¹ Artículo 38 CE:

Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.

⁵² Art. 132 CE:

1. 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.

2. Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

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

⁵³ Artículo 106.1 CE:

Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.

⁵⁴ Artículo 117.3 CE:

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

En este punto debemos nombrar también el artículo 53.1 CE ⁵⁵, en virtud del cual, los poderes públicos deben colaborar con la justicia en el cumplimiento de los distintos derechos de los ciudadanos reconocidos en la Constitución (entre ellos, el derecho a la tutela judicial efectiva), quedando dichos poderes públicos vinculados en virtud de precepto constitucional.

La falta de cumplimiento de las distintas resoluciones judiciales por parte de los órganos administrativos, así como la falta de obligación de cumplirlas, daba lugar a su vez al incumplimiento de otro importante precepto constitucional, que en relación con el artículo 53 CE, recoge también esa obligación de colaborar de los jueces y tribunales en los procesos judiciales (artículo 118 CE) ⁵⁶.

Por otro lado, también el TC y el Tribunal Supremo (TS), comenzaron a establecer en sus resoluciones que era necesario ejecutar las sentencias en las que se condenaba a la administración, cumpliendo así con lo que realmente establecía la Constitución en los preceptos de los que venimos hablando.

A consecuencia de todo esto, surgieron numerosas sentencias, entre las que podemos destacar la STC 26/1983 de 13 de Abril, STC 28/1989 de 6 de Febrero o la STS de 16 de Febrero de 1990, todas ellas previas a la sentencia clave en este asunto, conocida como STC 166/1998 de 15 de Julio ⁵⁷.

3.2. La sentencia 166/1998, de 15 de Julio

Esta Sentencia 166/1998, de 15 de Julio, surgió a raíz del planteamiento de 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 (la antigua ley de Haciendas Locales era conocida como ley 39/1988 de 28 de Diciembre, siendo en la actualidad el RDL 02/2004 de 5 de Marzo quien lo regula), por supuesta vulneración de los

⁵⁵ Artículo 53.1 CE:

Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a).

⁵⁶ Artículo 118 CE:

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

⁵⁷ Estas 3 sentencias pueden encontrarse de forma completa respectivamente en:

STC 26/1983 de 13 de Abril; <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/resolución/show/154>

STC 28/1989 de 6 de Febrero: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1234>

STS de 16 de Febrero de 1990: <https://vlex.es/vid/-209127847>

artículos 24.1, 117.3 y 118 CE, lo cual dio la posibilidad al TC de enfrentarse directamente al tradicional privilegio administrativo de la inembargabilidad de los bienes públicos.

Antes de adentrarnos en el fondo del asunto de esta sentencia, cabe destacar el ambiente en que se encontraba la doctrina en aquel momento, ya que venía preocupándose desde hace algún tiempo por determinar el alcance y la justificación del *privilegium fisci*.

Además de los distintos autores nombrados anteriormente como García de Enterría o Tomás Ramón Fernández, que con su crítica doctrina fueron poniendo en cuestión la admisibilidad de la inembargabilidad, se adhirió a ellos una doctrina procesalista defendida por varios autores ⁵⁸, donde también se afirmó la incompatibilidad de tal privilegio con el texto constitucional.

Tema no menos importante relativo al ambiente dado, fue el de la posibilidad de embargo del dinero público, ya que ante la ausencia de previsión presupuestaria expresa, no era posible la ejecución de las sentencias firmes de condena a la Administración al pago de cantidad líquida.

Al no estar recogido el principio de legalidad presupuestaria, se buscaron distintas soluciones para solventar el problema, como la inclusión en los presupuestos generales del estado de cada año dentro de un crédito que tuviese la condición de ampliable, la consignación de una partida presupuestaria a disposición de los tribunales vinculada a la ejecución de las sentencias, generando así su ejecución el correspondiente crédito presupuestario ⁵⁹.

Dejando de lado cualquier solución ficticia (como las nombradas) para lograr la ejecución forzosa del dinero público, García de Enterría, apoyado por otros autores como Ruíz Ojeda ⁶⁰, afirmaba que, dentro de la tutela judicial efectiva y de la facultad de los jueces y tribunales de hacer ejecutar lo juzgado, debería necesariamente incluirse el poder de dictar mandamientos ejecutivos de pago contra la hacienda, es decir, contra la cuenta del tesoro público del banco de España, sin que el argumento de la inexistencia de crédito presupuestario en el caso de condenas a pago de cantidad líquida apareciese, ni mucho menos

⁵⁸ GUTIÉRREZ DE CABIEDES, P., “Inejecución por la Administración Pública de condenas pecuniarias acordadas en sentencia firme judicial”, editorial comares, Granada, 1984, p. 303.

⁵⁹ ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C., “¿Las sentencias judiciales engendran créditos presupuestarios?”, *Revista de presupuesto y Gasto Público*, no 2, 1979, pp. 49-50.

⁶⁰ RUIZ OJEDA, A.L., “La ejecución forzosa de créditos pecuniarios contra las Administraciones Públicas, sus entes instrumentales y sujetos colaboradores”, Málaga, 1991, pp. 249-250, “la admisión de la ejecución forzosa de dinero público en base a un título ejecutivo válidamente configurado es la salida única y necesaria. Y ello con independencia de que exista o no crédito presupuestario para atender a la obligación. Se trata, en definitiva, de hacer lo que la propia Administración puede hacer por sí y no hace: pagar primero y realizar posteriormente las operaciones de ajuste”.

se argumentase el no poder hacerlo por los posibles perjuicios que se pudiesen causar a la administración al dejar ésta de disponer de un dinero que realmente no le corresponde ⁶¹.

Aparte de nuestro país, también en otros se dio el *privilegium fisci* y por ende las críticas consecuentes, como son Italia o Alemania.

En Italia, claro ejemplo de ello fue la Sentencia de la Corte Constitucional Italiana de 21 de Julio de 1881 n. 138, donde se afirmó que, “no teniendo la Administración una posición distinta a la de cualquier otro deudor ante las sentencias de condena al pago de una suma, el no sometimiento a la ejecución forzosa de las sumas de dinero o de los créditos pecuniarios del Estado y de los Entes públicos solamente puede derivarse del hecho de que aquéllos concurren a formar el patrimonio indisponible ⁶², esto es, como se ha visto, del hecho de que aquéllos estén vinculados a un servicio público o, como por ejemplo los créditos tributarios, nazcan del ejercicio de una potestad pública” ⁶³.

En el derecho alemán, se parte de la regla general de que los bienes de la hacienda pública pueden ser objeto de embargo, aunque se excepcionan los bienes que sean indispensables para la realización de las tareas o funciones públicas o los bienes cuya ejecución contradiga un interés público.

Esta doctrina alemana (arts. 170 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 25 de mayo de 1976, VwGO, y 882a de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 30 de enero de 1877, ZPO, con múltiples modificaciones posteriores), es conocida en nuestro país por el estudio que de la misma han realizado autores como Gimeno Sendra o González-Varas Ibáñez, introduciendo determinados aspectos de la misma en la doctrina española ⁶⁴.

Finalmente, cabe destacar también con relación a este momento, una serie de autores que, a pesar de tener perspectivas diferentes, fueron relevantes en el momento previo a la creación de la STC 166/1998.

⁶¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Los postulados constitucionales de la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas”, *Revista de documentación administrativa*, 1987, p. 14.

⁶² En el Ordenamiento italiano los bienes públicos se clasifican en tres categorías: demaniales, patrimonio indisponible y patrimonio disponible. Esta información puede encontrarse en los artículos 826 y 828 del Código Civil italiano.

⁶³ CHINCHILLA MARÍN, C., “La ejecución de sentencias en el Derecho italiano: il giudizio di ottemperanza”. *Revista española de derecho administrativo*, no 59, 1988, pp. 438-439. En nuestro país esta sentencia italiana fue comentada por esta autora española en esta revista.

⁶⁴ GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., “La Jurisdicción contencioso-administrativa en Alemania”, Civitas, Madrid, 1993, pp. 314-318.

En primer lugar podemos nombrar a Font i Llovet, autor catalán para el cual los bienes y fondos públicos gozan de una especial protección porque se encuentran preordenados a un fin específico, consistente en la satisfacción de un particular segmento del interés público al que se hallan adscritos.

Para él, la regla de la inembargabilidad no se presenta como un mero privilegio administrativo, sino como una formidable garantía de la colectividad y de los intereses públicos a cuya satisfacción los bienes y los fondos públicos se hallan adscritos ⁶⁵.

Por otro lado, podemos nombrar a Bassols Coma, quien entendió perfectamente compatible el privilegio de inembargabilidad de fondos y bienes públicos con el monopolio jurisdiccional de ejecución de sentencias que la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) había consagrado, de acuerdo con el texto constitucional, en su artículo 2, si bien, sometía tal compatibilidad a la concurrencia de dos requisitos, el mejoramiento de las técnicas presupuestarias para hacer efectivo el pago y establecimiento de medidas coactivas frente a la Administración ⁶⁶.

Con estas 2 opiniones algo más a favor de la inembargabilidad (aunque con determinados requisitos), queda expuesto el ambiente doctrinal que acompañó a la aparición de la STC 166/1998.

Antes de resumir sus principales fundamentos jurídicos, hemos de decir que, en cualquier caso, marcó un hito y una referencia ineludible en esta problemática ⁶⁷, ya que se opuso de forma rotunda y contundente a la inembargabilidad de todos los bienes públicos, estableciendo la posibilidad de embargar los bienes patrimoniales que no estén afectos materialmente a un uso o servicio público.

La situación literal que se dio en la práctica tuvo lugar con una sentencia que dictó el juzgado de Primera Instancia de Burgos, el 28 de Julio de 1988, en la que condenaba al ayuntamiento de esa misma localidad al pago de una determinada cantidad de dinero a una empresa.

⁶⁵ FONT i LLOVET, T., “La ejecución de las sentencias contencioso-administrativas. Aspectos constitucionales”, Civitas, Madrid, 1985, p. 131.

⁶⁶ BASSOLS COMA, M., “La ejecución de sentencias condenatorias de la Administración pública en jurisdicciones distintas a la contencioso-administrativa”, Civitas, Madrid, 1989, pp. 132-133.

⁶⁷ BALLESTEROS MOFFA, L. Á., “La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el privilegio de inembargabilidad de los bienes y derechos públicos (Comentario a la STC 166/1998, de 15 de julio)”. *Revista de administración pública*, 1999, p. 197.

Ante la ausencia de dicho pago la empresa solicitó se ejecutase la sentencia a través del embargo de un solar, propiedad de dicho ayuntamiento, que por ser bien patrimonial estaría sujeto a sus propias normas (de derecho privado).

El referido juzgado, por providencia de 9 de noviembre de 1989 acuerda el embargo de los bienes patrimoniales de dicho ayuntamiento en cuantía suficiente para cubrir las cantidades a cuyo pago haya sido condenada la administración, a lo que el ayuntamiento interpuso recurso de reposición contra la providencia, confirmada ésta por auto del Juzgado de Primera Instancia n.º 1 de Burgos, de 2 de diciembre de 1989.

Contra ese auto se interpuso recurso de apelación ante la Audiencia Provincial de Burgos, cuya Sala Segunda plantea la cuestión de inconstitucionalidad, en relación con los apartados 2 y 3 del artículo 154 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre ⁶⁸, reguladora de las Haciendas Locales, por posible vulneración de los artículos 24.1, 117 y 118 de la CE.

La audiencia consideraba que la tutela judicial efectiva debe saciarse llevando a cabo el cumplimiento del fallo judicial, el cual en este caso se veía obstaculizado por la inembargabilidad general que protegía a los bienes de la administración ⁶⁹.

Ante tal situación, el TC que diferenciaba entre los bienes de dominio público los comunales de los patrimoniales, estableció que “es la afectación del bien a un uso o servicio público lo que justifica su especial protección por el ordenamiento jurídico”, y que, en el caso de los bienes patrimoniales, al no darse siempre tal afectación, no quedaba constitucionalmente justificado el excluirles de la ejecución de sentencias cuando no estuviesen materialmente afectos al uso o servicio público ⁷⁰.

Por tanto, se reconoce por primera vez la posibilidad de embargo de bienes patrimoniales de la administración cuando no estén afectos a uso o servicio público ⁷¹, lo cual provocó la necesidad de modificar las normas que impedían el embargo de los bienes

⁶⁸ Artículo 154 LHL:

2. 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 Local ni exigir fianzas, depósitos y cauciones a las Entidades locales.

3. 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, sin perjuicio de las facultades de suspensión o inexecución de sentencias previstas en las Leyes.

⁶⁹ MOROTE SARRIÓN, J. V., “La embargabilidad de los bienes patrimoniales de las Administraciones Públicas. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 166/1998, de 15 de julio”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 1999, p. 576.

⁷⁰ Esta información se puede encontrar en: STC 166/1998. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1998-20043>

⁷¹ FREIRE BOLAÑO, A., “La inembargabilidad de los bienes patrimoniales”. *Revista de derecho administrativo*, 2015, p.1.

patrimoniales, modificaciones entre las que se encontraba la del artículo 154.2 LHL de la ley 39/1988 de 28 de Diciembre, al que se añadió una excepción a la regla de la inembargabilidad por el artículo 66.6 de la ley 66/1997, de 30 de Diciembre de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

A partir de esta sentencia y de estas nuevas regulaciones, surgieron sentencias posteriores, que siguieron su misma línea jurídica, entre las que cabe destacar STC 201/1998, de 14 de octubre, 209/1998, 210/1998, 211/1998, todas ellas del 27 de octubre, y la 228/1998, de 1 de diciembre ⁷², quedando garantizado el derecho a la tutela judicial efectiva de los particulares (cumpliéndose las sentencias judiciales que se dictaban a su favor) así como el derecho a un proceso público sin dilaciones.

Para finalizar, hemos de resumir los fundamentos jurídicos de esta sentencia, entre los que podemos nombrar:

- 1º. Fundamento jurídico: En este primer fundamento, se cuestiona como ya se ha dicho antes la conformidad de los apartados 2 y 3 del artículo 154 LHL, dejándose el 3 sin modificar y estableciéndose para el 2 un párrafo añadido por el artículo 66.6 de la ley 66/1997 de medidas fiscales, administrativas y del orden social quedando como sigue: “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 local ni exigir fianzas, depósitos y cauciones a las Entidades locales, excepto cuando se trate de la ejecución de hipotecas sobre bienes patrimoniales inmuebles no afectados directamente a la prestación de servicios públicos”.

A pesar de añadirse esta excepción, conviene señalar que es la redacción originaria del precepto la que cuestiona el órgano jurisdiccional, y, por tanto, la incompatibilidad con la constitución, debe hacerse respecto del apartado segundo originario, que es igual salvo la excepción añadida.

⁷² CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L., “El privilegio de la inembargabilidad ante el Tribunal Constitucional. (Comentario a la STC 166/1998, de 15 de Julio)”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 1998, p. 11.

2º. Fundamento jurídico: Aquí se desarrollan los argumentos por un lado de la propia Audiencia Provincial de Burgos, quien precisa que efectivamente, estudiado el caso, y al encontrarse en fase de ejecución, la sentencia dictada contra la corporación a quien se condena al pago de una cantidad líquida, el derecho a la tutela judicial efectiva debe concretarse en el fallo judicial para evitar que dicha sentencia se vuelva ineficaz y por otra parte el Abogado del Estado y el Fiscal General, consideran directamente que debería desestimarse la cuestión planteada, puesto que supondría una total perturbación de la ejecución presupuestaria la traba de bienes de la Hacienda local.

3º. Fundamento jurídico: Es necesario nombrarlo porque desvela el origen histórico del privilegio de la inembargabilidad. Para desarrollarlo, dice que debe partirse necesariamente de la anómala situación presupuestaria existente en los ayuntamientos en la primera mitad del siglo XX, la cual se produjo por el paso de una hacienda patrimonial (dependiente de los ingresos derivados de los bienes) a una fiscal (dependiente de tributos).

También menciona el mal estado de las finanzas locales, que, agravado por una ausencia casi total de una mínima disciplina presupuestaria y contable, se vio afectado de manera muy negativa por el frecuente recurso de los particulares a la ejecución forzosa de sus créditos contra los ayuntamientos reconocidos por sentencia firme.

Aunque hubo varias normas que intentaron organizar la situación, como la ley de organización y atribuciones de los ayuntamientos de 8 de enero de 1845, o la real orden del 21 de Enero de ese mismo año o la circular del ministerio de la gobernación de 19 de mayo de 1845, finalmente las ideas de todas ellas pasaron a recogerse en el real decreto de 12 de marzo de 1847, donde se estableció que las deudas de los ayuntamientos debían incluirse en sus presupuestos, impidiéndose así a los tribunales despachar mandamientos de ejecución contra fondos municipales ⁷³.

De toda la historia normativa del privilegio de la inembargabilidad el TC deriva en su sentencia dos tipos de consecuencias que resume en el último párrafo del citado Tercer Fundamento Jurídico:

⁷³ SANTAMARÍA PASTOR, J.A., “Sobre el origen y evolución de la reclamación administrativa previa”. *Revista de administración pública*, no 77, 1975, pp. 93-96.

- En primer lugar, que tanto la autotutela ejecutiva de la administración local como la inembargabilidad de la hacienda municipal surgieron históricamente no sólo en atención a las concepciones jurídicas entonces dominantes, sino también por exigencias derivadas del principio de legalidad administrativa y de legalidad presupuestaria.
- En segundo término, que ya en este momento histórico se consideró que la inembargabilidad de los distintos elementos que integraban la hacienda pública constituían un límite al ejercicio de la función jurisdiccional de los jueces y tribunales de hacer ejecutar lo juzgado.

4º. Fundamento jurídico: Se lleva a cabo una disertación sobre el alcance del principio de legalidad en materia de gasto público (este principio 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 o de sus organismos autónomos). En virtud de este principio, el TC, lo aplica a los efectos de entender necesario agotar el procedimiento previsto en el artículo 154.4 LRHL antes de realizar cualquier otra acción judicial de ejecución de sentencias por parte de la administración ⁷⁴.

5º. Fundamento jurídico: el TC pone de manifiesto aquí la evidencia de las limitaciones a la ejecución forzosa que supone el principio de inembargabilidad. Estas limitaciones (legítimas en su justa medida), estarían justificadas en determinados supuestos, llegando la inconstitucionalidad ante la ausencia de su justificación, o aun existiendo ésta, de la falta de proporcionalidad entre la finalidad perseguida y el sacrificio impuesto.

6º. Fundamento jurídico: El Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal sostienen que la inembargabilidad establecida en el art. 154.2 LHL posee una justificación constitucional objetiva y razonable basándose en el principio de legalidad presupuestaria, al que expresamente se refiere el art. 133.4 CE, así como en el eficaz funcionamiento de los servicios públicos, los cuales, a su entender, se verían gravemente alterados en caso de admitirse una ejecución inmediata e incondicionada

⁷⁴ CHOLBI CACHÁ, F. A., y MERINO MOLINS, V., “Ejecución de Sentencias en el proceso contencioso-administrativo e inembargabilidad de bienes públicos”. Lex Nova, Valladolid, 2007.

de las resoluciones judiciales firmes contra la Entidad local deudora de los particulares; cuando éstos realmente tienen la posibilidad de iniciar el procedimiento previsto en el art. 151.2 b) en relación con el art. 154.4 LHL para que el Pleno de la Corporación acuerde el correspondiente crédito extraordinario o suplemento de crédito.

- 7º. Fundamento jurídico: En este fundamento, se dedica a desargumentar las opiniones dadas en el anterior por el Abogado del Estado, puesto que si bien existe el principio de legalidad presupuestaria, lo que se desprende, en suma, es que si bien los Entes locales deudores están sometidos a dicho principio en materia de gasto público, no están menos obligados a ejecutar la Sentencia condenatoria en sus propios términos, pues de no hacerse así se dilataría su cumplimiento más allá de un plazo razonable y se produciría una lesión del art. 24 C.E., que garantiza el derecho del particular acreedor a la tutela judicial efectiva y, en este caso, a la ejecución, sin dilaciones indebidas, de las resoluciones judiciales firmes, lo que conduce a examinar si el régimen general de pago previsto en el art. 154.4 LHL garantiza, en todo caso, que no se produzca este resultado negativo.
- 8º. Fundamento jurídico: En este fundamento admite que el régimen general previsto en el art. 154.4 LHL no garantiza que la entidad local deudora, pese a la obligación que le incumbe de cumplir con los mandatos judiciales, no pueda posponer o diferir la ejecución de la Sentencia y, por tanto, que quede satisfecho el crédito del particular acreedor. De lo que resulta que dicho artículo no impide que el Ente local deudor persista en el incumplimiento de la Sentencia condenatoria y posponga o diferiera el pago al particular, pese a que tanto éste como el órgano jurisdiccional hayan actuado con la debida diligencia e intensidad legal posible para remover la obstaculización producida.
- 9º. Fundamento jurídico: Se da un nuevo argumento por parte del Abogado del Estado, el cual alega que la inembargabilidad establecida por el art. 154.2 LHL posee una justificación autónoma, basada en la intangibilidad de los bienes y fondos públicos en atención a su destino, que no es otro que la satisfacción de intereses y finalidades públicos.

- 10°. Fundamento jurídico: Se precisa el contenido del artículo 154.2 LHL, ya que, aunque, se refiera a la "Hacienda local", dice, es evidente que, por los elementos que se incluyen en esta noción, tal referencia no se corresponde con el contenido de la "Hacienda local" según el art. 2 de dicha ley, pues este precepto, lo limita a los derechos (los ingresos públicos) y a las obligaciones (el gasto público), sin extenderlo a los "bienes en general".
- 11°. Fundamento jurídico: Se delimita y conceptualizan los distintos tipos de bienes que integran el patrimonio de las Entidades locales, en concreto los de los municipios, partiendo de la distinción tradicional de bienes de dominio público y patrimoniales (artículo 79.2 LBRL), todo ello con el fin de argumentar, que pese a haber esta distinción, se han ido incorporando otros al dominio público a lo largo del tiempo, lo cual inevitablemente provocó una falta de homogeneidad de la noción existente. Además, con el Estado liberal, al reducirse las funciones de la Administración, hizo que los bienes afectos a ésta, tuvieran una protección reforzada, estableciendo las 3 notas características de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.
- 12°. Fundamento jurídico: Se concluye en este argumento que el régimen de pago previsto en el artículo 154.4 LHL no garantiza por sí mismo que la entidad deudora cumpla con la resolución que se le haya impuesto, ya que puede posponer dicha ejecución y dejar insatisfecho el crédito del acreedor. En definitiva, la inembargabilidad de la que habla el artículo 154.2 LHL, al extenderse a los bienes en general de la Hacienda local y a los patrimoniales no afectos a uso público, no puede ni debe considerarse razonable desde el punto de vista de ejecución de sentencias judiciales firmes que el artículo 24 CE garantiza, ya que no está justificada por el principio de eficacia ni con base en el de la continuidad en la prestación de servicios públicos.

El Abogado del Estado, por su parte, invoca aquí una justificación de la inembargabilidad de los bienes patrimoniales de las Entidades locales, basada en que la considera una fuente de ingresos para la propia Entidad, conforme se dice en el

artículo 6 RBEL. Opinión que no debe ser compartida, puesto que basta con mirar que la efectividad en la percepción de tales ingresos queda confiada a medidas de derecho privado cuando la Entidad local dispone de potestades administrativas específicas respecto al resto de ingresos públicos.

13°. Fundamento jurídico: Finalmente se llega a la conclusión en este argumento de que los bienes inmuebles patrimoniales o propios de dichas Entidades están destinados a obtener el máximo rendimiento económico para aquéllas, al igual que ocurre con los bienes cuyo titular es un particular. Su valor en el mercado, permite que las Entidades locales puedan recurrir al crédito incluso mediante la constitución de una garantía real (arts. 49 y 50.4 LHL), procediendo a su enajenación o conservándolos como fuente de rentas para la propia Entidad, con la particularidad de que éstas, si bien gozan de una especial protección legal en cuanto a "recursos financieros" (incluida su inembargabilidad), no se benefician del poder exorbitante de la Administración local para hacerlas efectivas, ya que ésta habrá de recurrir a las normas y procedimientos del Derecho privado (artículo 4 LHL), puesto que dichos bienes patrimoniales no son res extra commercium, sino objeto del tráfico privado, al igual que los bienes del patrimonio de los particulares.

Por tanto, tanto los bienes patrimoniales están sometidos al derecho privado, igual que los de los particulares, si bien también se les aplica normas administrativas de gestión, administración y disposición de los mismos.

Además, otra finalidad inherente a ambos patrimonios (de las Entidades locales y de los particulares), sería la de responder a las obligaciones contraídas por su titular, conforme al artículo 1911 CC, ya que desde el derecho común, no está constitucionalmente justificado el excluir que los bienes pertenecientes al patrimonio de las Entidades locales, siempre que no estén materialmente afectados a un servicio público o una función pública, respondan de las obligaciones contraídas por la Corporación local con los particulares y, en concreto, de las declaradas en una Sentencia judicial, ya que de no cumplirse, quedaría sin efecto una de las finalidades esenciales del patrimonio.

14°. Fundamento jurídico: En este argumento se aclara que, a pesar de lo dicho en el anterior y de lo que se viene exponiendo en general, se permite al acreedor, respecto de los bienes de las Entidades locales deudoras, proceder a una adecuada individualización y selección de los bienes patrimoniales sobre los que se deba hacer el embargo (artículo 919 LEC), excluyendo correlativamente los demaniales, los comunales e incluso los patrimoniales que se hallen materialmente afectados a un uso o servicio público, salvaguardando así no sólo la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) sino también la eficacia de la Administración local y la continuidad en la prestación de los servicios públicos (art. 103.1 CE).

Además, indica que las Corporaciones locales están obligadas a formar inventario valorado de todos los bienes y derechos que les pertenecen y con los bienes reseñados con separación según su naturaleza, sea esta cual sea, de forma que puedan individualizarse a identificarse, el cual se rectificará anualmente.

Respecto a los bienes muebles, dice que han de desagregarse en el inventario en atención a varios criterios (de carácter histórico, artístico o de considerable valor económico, vehículos etc).

15°. Fundamento jurídico: En este último fundamento se declara la inconstitucionalidad y nulidad del inciso "y bienes en general" del art. 154.2 LHL, argumentando que, para la válida realización del pago (art. 154.4 LHL) si el Ente local deudor persistiera en el incumplimiento de su obligación de satisfacer la deuda de cantidad líquida judicialmente declarada, el privilegio de inembargabilidad de los "bienes en general" de las Entidades locales que consagra el art. 154.2 LHL, en la medida en que comprende no sólo los bienes demaniales y comunales sino también los bienes patrimoniales pertenecientes a las Entidades locales que no se hallan materialmente afectados a un uso o servicio público, viola el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 CE, que garantiza a todos, en su vertiente de derecho subjetivo la ejecución de las resoluciones judiciales firmes ⁷⁵.

⁷⁵ Todos estos fundamentos jurídicos resumidos se pueden encontrar de forma completa en: https://hj.tribunalconstitucional.es/es.ES/Resolucion/Show/3668#complete_resolucion&fundamentos

3.3. La Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP):

Finalmente, hemos de decir que la inembargabilidad, tiene también reconocimiento en la Ley 33/2003, de 3 de Noviembre de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), donde podemos destacar varios de sus artículos en los que se la reconoce, como por ejemplo su artículo 6 a) ⁷⁶, donde se nombran distintos principios a los que se encuentra sometida la gestión y administración de los bienes demaniales, estando entre ellos el de la inembargabilidad, o su artículo 30 ⁷⁷, donde se la reconoce de forma genérica para los bienes de dominio público, así como para los patrimoniales afectos a uso o servicio público ⁷⁸.

La desafectación, al contrario, consiste en la desvinculación de un bien al uso general o al servicio público, perdiendo así este su condición de bien de dominio público o demanial, dando lugar a su conversión en bien patrimonial de la administración, pudiendo esta enajenarlo ⁷⁹. El apartado 3 de su artículo 30, introdujo una novedad también recogida posteriormente en otras leyes como por ejemplo el artículo 173 la Ley Reguladora de las Haciendas Locales 2/2004, de 5 de Marzo (LRHL) ⁸⁰, permitiendo el embargo de los bienes

⁷⁶ Artículo 6 LPAP:

La gestión y administración de los bienes y derechos demaniales por las Administraciones públicas se ajustarán a los siguientes principios:

a) Inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad

⁷⁷ Artículo 30 LPAP:

1. Los bienes y derechos de dominio público o demaniales son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

2. Los bienes y derechos patrimoniales podrán ser enajenados siguiendo el procedimiento y previo el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos. De igual forma, estos bienes y derechos podrán ser objeto de prescripción adquisitiva por terceros de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil y en las leyes especiales.

3. 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.

⁷⁸ Artículo 65 LPAP:

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.

⁷⁹ LÓPEZ RAMÓN, F., "Sistema jurídico de los bienes públicos". Thomson Reuters, Civitas, Navarra, 2012, p. 146.

⁸⁰ Artículo 173 TRLHL:

1. Las obligaciones de pago sólo serán exigibles de la hacienda local cuando resulten de la ejecución de sus respectivos presupuestos, con los límites señalados en el artículo anterior, o de sentencia judicial firme.

2. Los tribunales, jueces y autoridades administrativas no podrán despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo contra los derechos, fondos, valores y bienes de la hacienda local ni exigir fianzas, depósitos y cauciones a las entidades locales, excepto cuando se trate de bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público.

3. El cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen obligaciones a cargo de las entidades locales o de sus organismos autónomos corresponderá exclusivamente a aquéllas, sin perjuicio de las facultades de suspensión o inexecución de sentencias previstas en las leyes.

4. La Autoridad administrativa encargada de la ejecución 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

y derechos patrimoniales de las Administraciones Públicas, siempre que no se encuentren afectados a fines de interés público o el artículo 23 de la Ley General Presupuestaria 47/2003,

de 26 de Noviembre (LGP), que sigue la misma línea de la necesidad de la afectación del bien a uso público para que éste sea inembargable ⁸¹.

Así, LPAP mantiene el privilegio de la inembargabilidad de los bienes de dominio público de forma genérica (artículo 30.1 LPAP), y lo reconoce también para los bienes y derechos patrimoniales afectados a un servicio público o función pública, extendiendo dicho 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 (artículo 30.3 LPAP).

La LPAP sigue por tanto el contenido de la STC 166/1998, aunque no coincida con lo que literalmente prevé el artículo 132 CE, que como ya hemos dicho, circunscribe esta inembargabilidad a los bienes de dominio público y a los comunales.

Establecidas estas limitaciones (y siendo necesario cumplirlas), el procedimiento de ejecución de los bienes públicos se regula también en la LPAP en los artículos 135-141 LPAP (bienes inmuebles), entre los cuales, destacan siendo los más relevantes los 3 primeros, donde se establece la competencia, los trámites o las formas de enajenación y el artículo 138 LPAP ⁸², donde se desarrolla el procedimiento en sí.

crédito, deberá solicitarse del Pleno uno u otro dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial.

⁸¹ 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.

⁸² Artículo 138 LPAP:

1. El expediente de enajenación de bienes inmuebles y derechos sobre los mismos pertenecientes al patrimonio de la Administración General del Estado será instruido por la Dirección General del Patrimonio del Estado que lo iniciará de oficio, por iniciativa propia o a solicitud de parte interesada en la adquisición, siempre que considere, justificándolo debidamente en el expediente, que el bien o derecho no es necesario para el uso general o el servicio público ni resulta conveniente su explotación. El acuerdo de incoación del procedimiento llevará implícita la declaración de alienabilidad de los bienes a que se refiera. Podrá acordarse la

En los artículos 142 y 143 LPAP, se regula la enajenación de los bienes muebles del patrimonio del Estado, estableciendo que corresponde al titular del departamento o al presidente o director del organismo público que los tuviese afectados o adscritos o los hubiera venido utilizando y que el acuerdo de enajenación implicará la desafectación de los bienes y su baja en inventario (artículo 142 LPAP). El procedimiento, por su parte, viene desarrollado en el artículo siguiente (artículo 143 LPAP).

enajenación de los inmuebles por lotes y, en los supuestos de enajenación directa, admitirse la entrega de otros inmuebles o derechos sobre los mismos en pago de parte del precio de venta, valorados de conformidad con el artículo 114 de esta ley.

2. El tipo de la subasta o el precio de la enajenación directa se fijarán por el órgano competente para la enajenación de acuerdo con la tasación aprobada. De igual forma, los pliegos que han de regir el concurso determinarán los criterios que hayan de tenerse en cuenta en la adjudicación, atendiendo a las directrices que resulten de las políticas públicas de cuya aplicación se trate. En todo caso, los pliegos harán referencia a la situación física, jurídica y registral de la finca.

3. La convocatoria del procedimiento de enajenación se publicará gratuitamente en el "Boletín Oficial del Estado" y en el de la provincia en que radique el bien y se remitirá al ayuntamiento del correspondiente término municipal para su exhibición en el tablón de anuncios, sin perjuicio de la posibilidad de utilizar, además, otros medios de publicidad, atendida la naturaleza y características del bien. La Dirección General del Patrimonio del Estado podrá establecer otros mecanismos complementarios tendentes a difundir información sobre los bienes inmuebles en proceso de venta, incluida la creación, con sujeción a las previsiones de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, de ficheros con los datos de las personas que voluntaria y expresamente soliciten les sea remitida información sobre dichos bienes.

4. La suspensión del procedimiento, una vez efectuado el anuncio, sólo podrá efectuarse por Orden del Ministro de Hacienda, cuando se trate de bienes de la Administración General del Estado, o por acuerdo de los presidentes o directores de los organismos públicos, cuando se trate de bienes propios de éstos, con fundamento en documentos fehacientes o hechos acreditados que prueben la improcedencia de la venta.

5. El Ministro de Hacienda, a propuesta de la Dirección General del Patrimonio del Estado, o los presidentes o directores de los organismos públicos acordarán, previo informe de la Abogacía del Estado o del órgano al que corresponda el asesoramiento jurídico de las entidades públicas, la enajenación o su improcedencia, si considerasen perjudicial para el interés público la adjudicación en las condiciones propuestas o si, por razones sobrevenidas, considerasen necesario el bien para el cumplimiento de fines públicos, sin que la instrucción del expediente, la celebración de la subasta o la valoración de las proposiciones presentadas generen derecho alguno para quienes optaron a su compra.

CONCLUSIONES

1. El privilegium fisci (o inembargabilidad absoluta de los bienes públicos) fue un privilegio secular ya derogado, creado y autoimpuesto por la propia administración hacia ella misma para beneficiarse del incumplimiento de sentencias que le eran perjudiciales en un procedimiento sancionador.
2. Dicho privilegio histórico pasó por numerosas etapas hasta llegar a la STC 166/1998 de 15 de Julio, que fue clave por limitar dicha inembargabilidad absoluta de forma contundente y definitiva, permitiéndose el embargo de los bienes patrimoniales siempre que no estuviesen afectos a un uso o servicio público para cumplir con las sentencias condenatorias que se dictasen contra la Administración pública.
3. Esta necesaria evolución pudo darse también por el choque que se producía entre la inembargabilidad absoluta y algunos preceptos constitucionales, siendo el más importante el artículo 24 CE, que reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso público sin dilaciones, derechos que no se daban si reinaba la imposibilidad de embargo.
4. A raíz de la citada sentencia, numerosas leyes recogieron sus fundamentos, entre las que destacan la LRHL (artículo 173), la LGP (artículo 23) o la LPAP (artículo 30). Con ellas quedó establecida la necesidad de que no hubiese afectación a un uso público del bien patrimonial que fuese objeto de embargo.
5. En la actualidad existen 4 tipos de bienes públicos dependiendo de su naturaleza y afectación, siendo estos demaniales, patrimoniales, comunales y del patrimonio histórico español, todos ellos regulados bien en la LPAP (artículo 4) bien en la CE (artículo 132).
6. Dichos bienes públicos se rigen por una serie de principios recogidos en el artículo 6 LPAP, entre los que se encuentra el de inembargabilidad de los bienes públicos, el cual está a su vez amparado por el artículo 132.2 CE, aunque en este último caso, sólo afecta a los bienes demaniales y comunales.

7. Por tanto, teniendo en cuenta estos preceptos y la citada sentencia, podemos concluir que actualmente la inembargabilidad sólo afecta de forma absoluta a los bienes demaniales y a los comunales (artículo 132.2 CE) y que al no establecerse en la constitución nada respecto a los patrimoniales, deben seguirse los criterios establecidos en las citadas leyes (LPAP, LRHL y LGP) y en la sentencia 166/1998, que como ya hemos dicho permiten el embargo de dichos bienes cuando no estén afectos a un uso o servicio público.

LEGISLACIÓN

- Antigua ley del patrimonio del estado 1022/1964 de 15 de Abril (LPE); Actualmente derogada. Se puede encontrar en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1964-6135
- Antigua Ley Reguladora de las Haciendas Locales 39/1988, de 28 de diciembre (LRHL); Actualmente derogada. Se puede encontrar en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1988-29623>
- Código Civil, Real Decreto de 24 de Julio de 1889 (CC); Se puede encontrar en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1889-4763>
- Constitución Española (CE); Se puede encontrar en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>
- Ley 7 de Marzo de 1940, restableció a la plenitud de su tradicional significación los bienes constitutivos del antiguo Patrimonio de la Corona.
- Ley de 20 de Febrero de 1850 por la que se fijaron las bases de la contabilidad general, provincial y municipal; Se puede encontrar en: <https://bibliotecavirtual.defensa.gob.es/BVMDefensa/es/consulta/registro.do?id=38983>
- Ley de 1 de Julio de 1911, de administración y contabilidad de la hacienda pública (LACHP); Actualmente derogada. Se puede encontrar en: http://contingutswb.parlamentib.es/Biblioteca/Ley_1911_Adm_cont_hac_pub/1911_Ley_hacienda_publica.pdf
- Ley de Enjuiciamiento Civil 1/2000, de 7 de Enero (LEC); Se puede encontrar en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-323>
- Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social 13/1996, de 30 de Diciembre (actualmente regulada en la ley 53/2002 de 30 de Diciembre, LMFAOS); Se puede encontrar en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-25412>

- Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social 66/1997, de 30 de Diciembre; Se puede encontrar en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1997-28053>
- Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas 33/2003, de 3 de Noviembre (LPAP); Se puede encontrar en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-20254>
- Ley General Presupuestaria 47/2003, de 26 de Noviembre (LGP); Se puede encontrar en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-21614>
- Ley Protectora de los Bienes con Valor Medioambiental 44/1995 de 27 de Diciembre (LPBVM); Se puede encontrar en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-27753>
- Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa 29/1998, de 13 de Julio (LRJCA); Se puede encontrar en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718>
- Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985, de 2 de Abril (LRBRL); Se puede encontrar en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>
- Ley Reguladora de las Haciendas Locales 2/2004, de 5 de Marzo (LRHL); Se puede encontrar en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-4214>
- Ley Reguladora del Patrimonio Nacional 23/1982, de 16 de Junio (LRPN); Se puede encontrar en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-15230>
- Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, 1372/1986, de 13 de Junio (RBEL); Se puede encontrar en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-17958>
- Sentencia del Tribunal Constitucional (STC 166/1998), de 16 de Julio; Se puede encontrar en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1998-20043>

BIBLIOGRAFÍA

- ARIÑO ORTIZ, G., “La inembargabilidad de fondos públicos”. *Revista de Derecho Privado*, 1970.
- ARMENTA DEU, T., “Consideraciones sobre la inembargabilidad por motivos de Derecho público y ejecución de sentencias condenatorias de la Administración”. *Revista de Derecho Procesal*, 1989.
- ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C., “¿Las sentencias judiciales engendran créditos presupuestarios?”. *Revista Presupuesto y Gasto Público*, no 2, 1979.
- BACA ONETO, V. S., “La ejecución de sentencias condenatorias de la Administración. En especial, el caso del embargo de dinero público”. *Revista de Derecho Administrativo*, no 2, 2006.
- BALLESTEROS MOFFA, L. Á., “La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el privilegio de inembargabilidad de los bienes y derechos públicos (Comentario a la STC 166/1998, de 15 de julio)”. *Revista de administración pública*, 1999.
- BASSOLS COMA, M., “La ejecución de sentencias condenatorias de la Administración pública en jurisdicciones distintas a la contencioso-administrativa”. Civitas, Madrid, 1989.
- BENEGAS-LYNCH, A., “Bienes públicos, externalidades y los free-riders: el argumento reconsiderado”. *Revista Acta Académica*, vol. 22, Mayo 1998.
- BORRAJO INIESTA, I., “Las facultades de los Tribunales para ejecutar sentencias contra las Administraciones Públicas”. *Revista española de derecho administrativo*, no 53, 1987.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L., “El privilegio de la inembargabilidad ante el Tribunal Constitucional. (Comentario a la STC 166/1998, de 15 de Julio)”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 1998.

- CHINCHILLA MARÍN, C., “La ejecución de sentencias en el Derecho italiano: il giudizio di ottemperanza”. *Revista española de derecho administrativo*, no 59, 1988.
- COLOM PILLUELO, B., “Los bienes comunales en la legislación del régimen local”. Madrid, 1994.
- DE JUAN DOMINGUEZ-BERRUETA, M. y GONZÁLEZ BUSTOS, M.A., “El nuevo régimen jurídico de los bienes de las entidades locales”. *Salamanca: revista de estudios*, no 37, 1996.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G., “Sistema de derecho administrativo”, 3ª edición. Navarra Aranzadi, S.A., 2016.
- FERNÁNDEZ LOZANO, R., “La configuración del acto administrativo como objeto del recurso contencioso-administrativo”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 1984.
- FREIRE BOLAÑO, A., “La inembargabilidad de los bienes patrimoniales”. *Revista de derecho administrativo*, 2015.
- FONT i LLOVET, T., “La ejecución de las sentencias contencioso-administrativas. Aspectos constitucionales”. Civitas, Madrid, 1985.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)”. *Revista de administración pública*, no 38, 1962, GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Los postulados constitucionales de la ejecución de sentencias contencioso-administrativas”. *Documentación Administrativa*, 1987 y GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Sobre el privilegio de la inembargabilidad, sus derogaciones y sus límites constitucionales y sobre la ejecución de sentencias condenatorias de la Administración”, no 52, Octubre-Diciembre de 1986.
- GONZÁLEZ BUSTOS, M. Á., “¿Ha cambiado tanto la regulación del patrimonio de las Entidades Locales?”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, no 317, 2011.

- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., “La Jurisdicción contencioso-administrativa en Alemania”. Civitas, Madrid, 1993.
- GUTIÉRREZ DE CABIEDES, P., “Inejecución por la Administración Pública de condenas pecuniarias acordadas en sentencia firme judicial”, editorial comares, Granada, 1984.
- LÓPEZ RAMÓN, F., “Sistema jurídico de los bienes públicos”. Navarra, Thomson Reuters, Civitas, 2012.
- MACERA TIRAGALLO, B.F., Apuntes sobre los bienes Públicos.
- MIR PUIGPELAT, O., “¿El fin de la inembargabilidad de los bienes patrimoniales de las Administraciones Públicas?” *Revista Vlex*, no 25, 1999.
- MOROTE SARRIÓN, J. V., “La embargabilidad de los bienes patrimoniales de las Administraciones Públicas. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 166/1998, de 15 de julio”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 1999.
- RÍOS MUÑOZ, L.P., “De la inembargabilidad; verdadero sentido y alcance del vocablo y breve noticia de su evolución histórica”. *Revista brasileña de derecho procesal*, 2016.
- RODOLFO ARGUELLO, L., “Manual de derecho romano”. Editorial Astrea, 2000.
- RUIZ OJEDA, A.L., “La ejecución forzosa de créditos pecuniarios contra las Administraciones Públicas, sus entes instrumentales y sujetos colaboradores”, Málaga, 1991.
- SAINZ MORENO, F., “El dominio público: una reflexión sobre su concepto y naturaleza, cincuenta años después de la fundación de la Revista de Administración Pública”. *Revista de administración pública*, no 150, 1999.
- SÁNCHEZ ONDAL, J.J., “Las Entidades Locales como sujetos activos y pasivos de la ejecución de créditos”, *Boletín de Derecho Local*, no 13, 2010.

- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Sobre la génesis del Derecho administrativo español en el siglo XIX (1812-1845)”. Sevilla, 1973 y SANTAMARÍA PASTOR, J.A., “Sobre el origen y evolución de la reclamación administrativa previa”. *Revista de administración pública*, no 77, 1975.
- SERNA VALLEJO, M., “Los bienes públicos: formación de su régimen jurídico”. *Anuario de historia del derecho español*, no 75, 2005.
- TERRAZAS PONCE, J.D., “El concepto de res en los juristas romanos, las res communes ómnium”. *Revista de estudios histórico-jurídicos*, no 34, 2012.
- VANESTRALEN FAJARDO, H., “Bienes de titularidad pública: patrimoniales y de dominio público. Una aproximación al sistema español”. *Revista estudios Socio-Jurídicos*, no 6, 2004.
- VÁSQUEZ REBASA, W., “Acerca del dominio público y privado del Estado”. *Revista Derecho y sociedad*, 2008.