

¿EL FIN DE LA INEMBARGABILIDAD DE LOS BIENES PATRIMONIALES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS? COMENTARIO A LA STC 166/1998, DE 15 DE JULIO*

Oriol Mir Puigpelat

Departamento de Derecho Administrativo
de la Universidad de Barcelona

Sumario

- I. El *privilegium fisci* en el ordenamiento jurídico español.
- II. Reacciones críticas ante el privilegio de la inembargabilidad de los bienes patrimoniales de la Administración.
- III. La Sentencia del Tribunal Constitucional 166/1998, de 15 de julio.
- IV. Algunas reflexiones acerca de la nueva postura del Tribunal Constitucional.

I. El *privilegium fisci* en el ordenamiento jurídico español¹

El privilegio de la inembargabilidad absoluta de los bienes de la Administración, consistente, como se sabe, en la prohibición de embargo de todos los bienes públicos, tanto los de dominio público¹ como los patrimoniales, viene siendo reconocido por el ordenamiento jurídico español desde hace ya mucho tiempo. Puede decirse, en este sentido, que se trata de un privilegio que forma parte de la tradición del derecho administrativo español.

* El presente trabajo se enmarca en el Proyecto PB97-0910, financiado por la DGICYT y titulado «Un sistema policéntrico: pluralidad de administraciones públicas, Gobierno y Administración en el proceso de integración europea». Este trabajo ha sido finalizado en el mes de junio de 1999.

** Abreviaturas:

ATC: Auto del Tribunal Constitucional; CC: Código civil; CE: Constitución española de 1978; FJ: Fundamento jurídico; LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local; LEC: Ley de enjuiciamiento civil; LOTC: Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional; LPE: Ley del patrimonio del Estado, cuyo texto articulado fue aprobado por el Decreto 1022/1964, de 15 de abril; LGP: Ley general presupuestaria, cuyo texto refundido fue aprobado por el Real decreto legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre; LHL: Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales; MUNPAL: Mutuality Nacional de Previsión de la Administración Local; RAP: *Revista de Administración Pública*; RBEL: Reglamento de bienes de las entidades locales, aprobado por Real decreto 1372/1986, de 13 de junio; REDA: *Revista Española de Derecho Administrativo*; RGRSS: Reglamento general de recaudación de la Seguridad Social; STC: Sentencias del Tribunal Constitucional; TRRL: Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril.

1. Las alusiones que en el presente trabajo se hagan a los bienes de dominio público deben entenderse referidas, también, salvo que se señale lo contrario, a los bienes comunales.

Este privilegio tiene su origen histórico en la Ley de 20 de febrero de 1850, por la que se fijaron las bases de la contabilidad general, provincial y municipal.² Esta Ley, en el apartado primero de su art. 9, disponía que: «Ningún tribunal podrá despachar mandamiento de ejecución, ni dictar providencias de embargo contra las rentas ó caudales del Estado».³

El apartado segundo de este mismo art. 9, por su parte, tras señalar que la ejecución de las sentencias correspondía a la Administración, contemplaba el principio de legalidad presupuestaria del gasto, al impedir que el pago de la deuda sobrepasara los límites señalados por las leyes de presupuestos.⁴ Así, este apartado establecía que: «Los que fueren competentes para conocer sobre reclamación de créditos á cargo de la Hacienda pública y en favor de particulares, dictarán sus fallos declaratorios del derecho de las partes, y podrán mandar que se cumplan cuando hubieren causado ejecutoria; pero este cumplimiento tocará exclusivamente á los agentes de la administración, quienes con autorización del Gobierno acordarán y verificarán el pago en la forma y dentro de los límites que señalen las leyes de presupuestos y las reglas establecidas por el de las obligaciones del Estado».

Este art. 9.2 de la Ley debía ser puesto en relación con el art. 19 de la misma, según el cual: «Son únicamente obligaciones exigibles del Estado las que se comprenden en la ley anual de presupuestos, ó se reconocen como tales por leyes especiales».

Esta Ley, no obstante, ya en 1850, permitía flexibilizar las exigencias del principio de legalidad presupuestaria, a través de las figuras del suplemento de crédito y del crédito extraordinario. Así se reconocía en su art. 27, según el cual: «En el caso de ocurrir gastos urgentes y de imprescindible necesidad, á juicio y bajo la responsabilidad del Gobierno, que no se hallen comprendidos en los presupuestos, el Rey, por medio de un Real decreto, concederá al Ministerio en que deban hacerse un suplemento de crédito si los gastos de que se trata corresponden a servicios comprendidos en el presupuesto, y no estándolo, un crédito extraordinario de la cantidad que fuere necesaria. En ambos casos estos créditos se considerarán provisionales hasta que sean aprobados por una ley, para lo cual se presentará en la legislatura mas próxima el correspondiente proyecto con los documentos que justifiquen aquella medida».

El privilegio de la inembargabilidad absoluta será reiterado, con posterioridad, en el Decreto de 9 de julio de 1869, sobre la sustanciación de los asuntos judiciales que pudieran entablarse contra la hacienda pública;⁵ en la Ley provisional de admi-

2. Álvarez-Caperochipi, José Antonio, *La propiedad en la formación del Derecho administrativo*, Pamplona, 1983, pág. 124-125. Para este autor, también el principio de la inalienabilidad de la propiedad pública tiene su origen en esta Ley de 1850, concretamente, en su art. 5.

3. Como podremos comprobar, esta expresión tendrá éxito y será recogida por la normativa posterior en términos prácticamente idénticos.

4. Si se trae a colación este segundo apartado del art. 9 es porque, como es sabido, una de las razones que tradicionalmente vienen siendo aducidas en defensa del principio de la inembargabilidad de todos los bienes de la Administración es, precisamente, el principio de legalidad presupuestaria. Más adelante se volverá sobre ello.

5. Este Decreto, como pone de manifiesto su exposición de motivos, fue dictado para disipar las dudas generadas por la entrada en vigor del Decreto de 6 de diciembre de 1868 (convertido en Ley por las Cortes), que estableció la unidad de fueros. Este Decreto de unificación de fueros, en su art. 8, sometió a los tribunales ordinarios y a las leyes comunes todos los asuntos que hasta ese momento ha-

nistración y contabilidad de la hacienda, de 25 de junio de 1870;⁶ y en la Ley de administración y contabilidad de la hacienda pública, de 1 de julio de 1911.⁷

Las normas enunciadas vincularon la existencia de este privilegio al principio de legalidad presupuestaria y al hecho de que sólo la Administración fuera competente para ejecutar las resoluciones judiciales. Asimismo, permitieron mitigar el rigor del principio de legalidad presupuestaria a través de los mecanismos del suplemento de crédito y del crédito extraordinario. Además, el privilegio fue reconocido tanto a la Administración central como a los entes locales.

La normativa actual no se ha apartado de esta línea y ha dado continuidad, en sus aspectos esenciales, a los preceptos relativos a la inembargabilidad de los bienes públicos contenidos en la Ley de 20 de febrero de 1850, de contabilidad general, provincial y municipal. Este privilegio es reconocido ahora no sólo por la normativa hacendística de ámbito estatal y local, sino también por normas reguladoras de sectores materiales distintos y/o dotadas de un ámbito de aplicación subjetiva diferente.

La inembargabilidad de los bienes de dominio público tiene ahora cobertura constitucional. El art. 132 CE, en su primer apartado, establece que la Ley, al regular el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, deberá inspirarse en el principio de inembargabilidad. Nada dice, sin embargo, la Constitución sobre la inembargabilidad de los bienes patrimoniales. En relación con éstos, el tercer apartado

bían correspondido a los juzgados de hacienda (con la sola excepción de los delitos de contrabando y defraudación). Esta regulación generó algunas dudas. Entre ellas, la de si debía entenderse derogado el art. 9 de la Ley de contabilidad general de 20 de febrero de 1850, y, con ello, si había desaparecido el privilegio de la inembargabilidad de los bienes de la Administración. El Decreto de 9 de julio de 1869, en su art. 4, declaró subsistente dicho privilegio al señalar que: «Reiterando lo dispuesto en el art. 9º de la ley de 20 de febrero de 1850, los jueces y tribunales no despacharán mandamiento de ejecución ni dictarán providencia de embargo contra las rentas y caudales del Estado».

El entonces ministro de Hacienda, Laureano Figuerola, justificó el mantenimiento del privilegio de la inembargabilidad en el hecho de que «Con esta disposición [la del art. 9 de la Ley de 1850] se han evitado todos los conflictos que podían surgir en el orden económico, y se da una gran prueba de respeto á la fortuna nacional» (exposición de motivos del Decreto de 9 de julio de 1869).

6. Esta Ley, en sus art. 16 y 23, respectivamente, reprodujo de forma textual lo preceptuado en los art. 9 (en sus dos apartados) y 19 de la Ley de 1850. La Ley, además, al igual que la de 1850 (aunque con algunas modificaciones), permitía flexibilizar las exigencias del principio de legalidad presupuestaria a través de las figuras del suplemento de crédito y del crédito extraordinario (en sus art. 41 a 44).

7. Esta importante Ley, que derogó a la de 1870 y mantuvo su vigencia hasta la Ley general presupuestaria de 1977, recogió, con pequeñas variaciones, lo dispuesto en los art. 9 y 19 de la Ley de 1850, en, respectivamente, sus art. 15 y 32. También previó la figura de los suplementos de crédito y los créditos extraordinarios; ambas figuras fueron objeto de una prolija regulación en los art. 41 a 43 de la Ley.

A diferencia, en cambio, de las leyes de contabilidad precedentes, la de 1911 contempló la posibilidad de acudir a los créditos extraordinarios en el mismo precepto que declaraba la inembargabilidad de los bienes de la Administración, y no ya en uno distinto. Con ello, se establecía una mayor vinculación entre este mecanismo corrector de la rigidez presupuestaria y la ejecución de sentencias judiciales condenatorias de la Administración. Además (y esto es más importante), la Ley de 1911 *obligaba* a solicitar el crédito extraordinario cuando fuera necesario para poder satisfacer la deuda al acreedor. La petición de créditos extraordinarios para dar cumplimiento a resoluciones judiciales se convirtió, de este modo, en una obligación, en beneficio del acreedor de la Administración. Así, el tercer apartado del art. 15 de esta Ley dispuso que:

«Si para verificar el pago fuera preciso un crédito extraordinario, se solicitará éste de las Cortes, dentro del mes siguiente al día de la notificación de la sentencia. Si las Cortes no estuvieran reunidas se hará dentro del primer mes de su reunión».

del art. 132 CE se limita a remitir a la ley para que regule su administración, defensa y conservación. Es la ley, por tanto, la que deberá extender o no a este tipo de bienes el citado privilegio. Y, en este sentido, son numerosas las leyes estatales y autonómicas que han atribuido también a los bienes patrimoniales la nota de la inembargabilidad.

Destaca, en primer lugar, el reconocimiento del referido privilegio por parte de la normativa reguladora del patrimonio de las distintas administraciones públicas. Así, en relación con la Administración central, el art. 18 de la Ley del patrimonio del Estado⁸ señala que: «Ningún Tribunal podrá dictar providencia de embargo, ni despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos del Patrimonio del Estado, ni contra las rentas, frutos o productos del mismo, debiendo estarse a este respecto a lo que dispone la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública».

La remisión que el precepto efectúa a la Ley de 1911 debe entenderse hecha, actualmente, a la Ley general presupuestaria, a la que más adelante se hará referencia. El precepto transcrito de la Ley es reproducido, sin ninguna innovación, por el art. 48 del Reglamento que la desarrolla.⁹

Salvo en el caso de Cataluña,¹⁰ todas las leyes autonómicas que han regulado el patrimonio de las distintas comunidades autónomas contienen preceptos de alcance similar al transcrito art. 18 de la Ley del patrimonio del Estado. Así sucede en Andalucía,¹¹ Aragón,¹² Canarias,¹³ Cantabria,¹⁴ Castilla-La Mancha,¹⁵ Castilla y León,¹⁶ Comunidad Valenciana,¹⁷ Extremadura,¹⁸ Galicia,¹⁹ Islas Balea-

8. Cuyo texto articulado fue aprobado por el Decreto 1022/1964, de 15 de abril.

9. Reglamento para la aplicación de la Ley de patrimonio del Estado, aprobado por el Decreto 3588/1964, de 5 de noviembre.

10. La Ley 11/1981, de 7 de diciembre, de patrimonio de la Generalitat de Cataluña, sólo se refiere a la inembargabilidad de los bienes de dominio público (art. 16). Sin embargo, el Reglamento que la desarrolla (Reglamento para la ejecución de la Ley de patrimonio de la Generalidad, aprobado por Decreto de 14 de julio de 1983) sí contiene un precepto similar al art. 18 LPE. Se trata, concretamente, del art. 112, según el cual «Ningún Tribunal podrá dictar providencia de embargo ni tramitar mandamiento de ejecución contra bienes y derechos del patrimonio de la Generalitat, ni contra sus rentas, frutos o productos y, por tanto, tampoco será de aplicación ningún procedimiento de apremio». No parece que deba significar nada que este precepto se encuentre en la sección III del capítulo VI, titulada «Disposiciones relativas al *dominio público*».

11. Art. 68 de la Ley 4/1986, de 5 de mayo, del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

12. Art. 44 de la Ley 5/1987, de 2 de abril, del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón.

13. Art. 68 de la Ley 8/1987, de 28 de abril, del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias.

14. Art. 13 de la Ley 7/1986, de 22 de diciembre, del patrimonio de la Diputación Regional de Cantabria.

15. Art. 22 de la Ley 6/1985, de 13 de noviembre, de patrimonio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

16. La Ley 6/1987, de 7 de mayo, del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, señala, en su art. 11, que los bienes de dominio público son inembargables. No obstante, esta Ley, a diferencia de las del resto de comunidades autónomas, y como en el caso de Cataluña, no contiene un precepto similar al art. 18 LPE. Pero parece remitir a este precepto cuando en su art. 12 establece que «La Administración de la Comunidad de Castilla y León gozará, respecto de sus bienes de dominio público y patrimoniales, de los mismos privilegios que la Administración del Estado».

17. Art. 12 de la Ley 3/1986, de 24 de octubre, del patrimonio de la Generalitat Valenciana.

18. Art. 12 de la Ley 2/1992, de 9 de julio, del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

19. Art. 77 de la Ley 3/1985, de 12 de abril, del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia.

res,²⁰ La Rioja,²¹ Madrid,²² Navarra,²³ País Vasco,²⁴ Principado de Asturias²⁵ y la Región de Murcia.²⁶

La lectura de los citados preceptos legales y reglamentarios autonómicos revela que todas las comunidades autónomas han atribuido expresamente la nota de la inembargabilidad no sólo a los bienes de dominio público, sino también a los patrimoniales.

La normativa estatal y autonómica reguladora de los presupuestos públicos también reconoce el carácter inembargable a los bienes patrimoniales de la Administración. Resulta paradigmática, a estos efectos, en relación con la Administración central, la Ley general presupuestaria, que es la norma a la que remite actualmente el ya visto art. 18 LPE. El art. 44 de la vigente Ley general presupuestaria²⁷ establece que:

«1. Los Tribunales, Jueces y Autoridades administrativas no podrán despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo contra los derechos, fondos, valores y bienes en general de la Hacienda Pública.

»2. El cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen obligaciones a cargo del Estado o de sus Organismos autónomos corresponderá, exclusivamente, a la Autoridad administrativa que sea competente por razón de la materia, sin perjuicio de la posibilidad de instar, en su caso, otras modalidades de ejecución de acuerdo con la Constitución y las Leyes.

»3. La Autoridad administrativa encargada del cumplimiento acordará el pago en la forma y con los límites del respectivo presupuesto. Si para el pago fuere necesario un crédito extraordinario o un suplemento de crédito, deberá solicitarse de las Cortes Generales uno u otro dentro de los tres meses siguientes al día de la notificación de la resolución judicial.»

Es importante destacar que este art. 44 LGP no es más que una versión actualizada de la normativa hacendística decimonónica expuesta y de la Ley de administración y contabilidad de 1911. En efecto, sorprende comprobar que los tres apartados del vigente art. 44 LGP tienen un antecedente inmediato en los art. 9 y 27 de la Ley de contabilidad de 1850, en los art. 16 y 40 de la Ley de contabilidad de 1870 y, sobre todo, en el art. 15 de la Ley de administración y contabilidad de 1911. Así, en todas estas normas se declara el privilegio de la inembargabilidad absoluta de la Administración y se pone en relación con la competencia exclusiva de la Administración para ejecutar los fallos judiciales y con el principio de legalidad presupuestaria; al mismo tiempo, todas estas leyes permiten flexibilizar

20. Art. 15 de la Ley 11/1990, de 17 de octubre, del patrimonio de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

21. Art. 19 de la Ley 1/1993, de 23 de marzo, del patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

22. Art. 8 de la Ley 7/1986, de 23 de julio, de patrimonio de la Comunidad de Madrid.

23. Art. 38 de la Ley foral 17/1985, de 27 de septiembre, del patrimonio de Navarra.

24. Art. 20 de la Ley 14/1983, de 27 de julio, de normas reguladoras del patrimonio de Euskadi.

25. Art. 17 de la Ley 1/1991, de 21 de febrero, del patrimonio del Principado de Asturias.

26. Art. 9 de la Ley 3/1992, de 30 de julio, del patrimonio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

27. Cuyo texto refundido fue aprobado por el Real decreto legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre. El art. 44 del texto refundido es, salvo pequeñas diferencias, igual al anterior art. 44 de la originaria Ley 11/1977, de 4 de enero, general presupuestaria.

este principio de legalidad presupuestaria a través de los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito. El fundamento del privilegio de la inembargabilidad de los bienes de la Administración parece ser, pues, el mismo en todas estas leyes: con base en una determinada concepción de la división de poderes, se entiende que sólo el Parlamento, mediante la aprobación de los presupuestos (presupuestos que sólo la Administración puede ejecutar), es competente para decidir qué destino recibirán los recursos públicos; los tribunales carecen de esta atribución, no pudiendo determinar la asignación de los fondos públicos a través del mecanismo del embargo de bienes de la Administración. Esta concepción, decimonónica, justifica que el de la inembargabilidad se configure como un *privilegio subjetivo*, que alcance a *todos* los bienes de un determinado sujeto, la Administración (en definitiva, a todos los recursos públicos), con independencia de cuál sea su naturaleza jurídica y, sobre todo, de la concreta finalidad a que estén adscritos. Como luego veremos con mayor detenimiento, este fundamento del privilegio de la inembargabilidad ha sido superado, no por la legislación (que sigue acudiendo a él, como acabamos de ver en el ejemplo paradigmático de la LGP), sino por la doctrina y, sobre todo (en la medida en que es el máximo intérprete de la Constitución), por el Tribunal Constitucional, en la Sentencia que comentaremos.

Antes de profundizar en las cuestiones acabadas de apuntar, resulta necesario completar la visión panorámica que se está ofreciendo de la normativa que contempla la inembargabilidad absoluta de los bienes públicos.

Este privilegio ha sido también reconocido en favor de los entes locales. Así se desprendía de los apartados uno y dos del art. 661 de la Ley de régimen local de 1955²⁸ y del art. 182.1 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.²⁹ Posteriormente, este privilegio se ha encontrado recogido en el art. 154.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales. Este precepto, sobre el que versará la Sentencia que comentaremos, disponía, cuando el Tribunal Constitucional dictó dicho pronunciamiento,³⁰ 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 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».³¹

28. Cuyo texto refundido fue aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955.

29. Aprobado por Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril. Debe recordarse que este precepto, así como, en general, todo el título VIII de este TRRL, dedicado a las haciendas locales, ha sido derogado expresamente por la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales [disposición derogatoria primera, apartado d].

30. Como veremos al final del epígrafe III, este precepto ha recibido nueva redacción de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, nueva redacción que lo adecua al fallo de la STC 166/1998 y que —debe adelantarse ya— acaba con el privilegio de la inembargabilidad absoluta de los bienes de la Administración local.

31. El último e importante inciso del precepto, que introduce una excepción al privilegio examinado, fue añadido por el art. 66.6 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que acompañó a la Ley de presupuestos generales para 1998. En breve se volverá sobre este último inciso.

El privilegio de la inembargabilidad también fue reconocido en favor de los organismos autónomos por la Ley de 26 de diciembre de 1958, sobre régimen jurídico de las entidades estatales autónomas, en su art. 13. Esta Ley ha sido, sin embargo, derogada expresamente por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración general del Estado.

Parece oportuno señalar que la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), pese a intentar reforzar la posición de los tribunales contencioso-administrativos en la fase de ejecución de sentencias, no ha suprimido el privilegio de la inembargabilidad de los bienes patrimoniales de la Administración. La exposición de motivos de esta Ley señala, en este sentido, que ha regulado la forma de ejecutar las sentencias «sin eliminar la prerrogativa de inembargabilidad de los bienes y derechos de la hacienda pública, ya que dicha modificación no puede abordarse aisladamente en la Ley jurisdiccional, sino —en su caso— a través de una nueva regulación, completa y sistemática, del estatuto jurídico de los bienes públicos». La LJCA de 1998, sin embargo, contiene en su art. 106 algunas novedades con incidencia en esta materia, y a las que nos referiremos al final del presente trabajo.

Hasta aquí las principales normas que reconocen el privilegio de la inembargabilidad de *todos* los bienes de la Administración (patrimoniales y de dominio público), a nivel estatal, autonómico y local. Ante la rotundidad de estas normas no cabe alegar que la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, en su art. 80, sólo establece expresamente la inembargabilidad de los bienes comunales y de dominio público,³² ni que la disposición final 1ª de la LJCA de 1998 (al igual que su homónima de 1956, en su disposición adicional 6ª) remita, como norma *suppletoria*, a la Ley de enjuiciamiento civil, cuyo art. 921 establece que: «Si la sentencia condenare al pago de cantidad determinada y líquida se procederá siempre, y sin necesidad de previo requerimiento personal al condenado, al embargo de sus bienes en la forma y por el orden prevenido para el juicio ejecutivo».³³

Debe advertirse, no obstante, que también existen, en el vigente ordenamiento jurídico español, normas que excepcionan, para algunos supuestos específicos, la regla general del carácter absoluto de la inembargabilidad. Se trata de normas que permiten que, bajo determinadas condiciones, algunos bienes patrimoniales (nunca los de dominio público, que siempre son, sin excepción, inembargables, por exigencia del art. 132.1 CE) puedan ser embargados.

Una primera excepción viene constituida por aquellas normas que permiten que una Administración, para ver satisfecho su derecho de crédito frente a otra Administración deudora, se apropie de los recursos que el Estado, en los presupuestos generales, haya previsto transferir ordinariamente a esta segunda administración para el cumplimiento de sus fines. Este mecanismo de cobro de las deudas entre distintas administraciones públicas es un verdadero procedimiento de ejecución forzosa de un crédito mediante embargo de las dotaciones presupuestarias

32. Puesto que este mismo art. 80, en su segundo apartado, remite, para los bienes patrimoniales de los entes locales, a su regulación específica. Y esta regulación específica, como hemos visto antes, atribuye a los bienes patrimoniales locales la nota de la inembargabilidad.

33. Porque la LEC debe ser matizada por las leyes administrativas antes señaladas, en virtud del principio de *lex specialis*.

destinadas a la Administración deudora. Se trata de un embargo de dinero, que es un típico bien patrimonial. Estamos, pues, ante una indudable excepción al privilegio de la inembargabilidad de los bienes patrimoniales de la Administración, excepción prevista únicamente en beneficio de las administraciones públicas, y no ya de los particulares. Son varias y de distinto rango las normas que permiten tal posibilidad.

La prevé, en primer lugar, la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1985, en su disposición final 2ª, según la cual: «Se autoriza al Gobierno para establecer un procedimiento que permita compensar el importe de los débitos y créditos recíprocos que existen entre la Administración Central e Institucional, Seguridad Social, Empresas Públicas, Corporaciones Locales y demás Entes públicos, con sujeción, en todo caso, al principio de presupuesto bruto, establecido en el artículo 58 de la Ley general presupuestaria.

»En el supuesto de que el titular de los créditos sea la Seguridad Social, el procedimiento que se habilite permitirá deducir a favor de la misma las cantidades correspondientes, sobre los importes que la Administración del Estado deba transferir a los Entes deudores de aquélla».

Más recientemente, el art. 76 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, ha establecido, en beneficio de la Seguridad Social, que: «Se autoriza al Gobierno para establecer un procedimiento que permita la retención a favor de la Seguridad Social de los importes adeudados a la misma por la Administración general del Estado, las administraciones de las comunidades autónomas, las diputaciones, cabildos, ayuntamientos y demás entidades que integran la Administración local, las entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de dichas administraciones, las empresas públicas y demás entes públicos, respecto de los importes que con cargo a los presupuestos generales del Estado deban transferirse a la Administración, empresa o ente deudor de la Seguridad Social».

La habilitación realizada por ambas leyes ha sido ejercitada por el Gobierno a través de distintos reglamentos que exceptúan el principio de la inembargabilidad de los bienes patrimoniales, en favor de la Seguridad Social. El primero de ellos es el Reglamento general de recaudación de la Seguridad Social. El RGRSS aprobado por Real decreto 716/1986, de 7 de marzo, reconoció de forma general este mecanismo de ejecución forzosa en su art. 157, regulando el concreto procedimiento en sus arts. 52 a 56. El vigente RGRSS, aprobado por Real decreto 1637/1995, de 6 de octubre, sigue admitiendo el citado mecanismo, de forma general, en su art. 167, articulando el procedimiento concreto en los arts. 54 a 58.³⁴ El segundo es el Reglamento de procedimiento para la recaudación de las cuotas de la MUNPAL, aprobado por Real decreto 2531/1986, de 14 de noviembre. Este Reglamento, en el art. 24, reconoce en favor de la MUNPAL la posibilidad de retener, sobre los importes que la Administración del Estado deba transferir a las corporaciones locales, las can-

34. Estos arts. 54 a 58 han sido objeto de modificación por parte del Real decreto 1426/1997, de 15 de septiembre, para así adaptarlos a lo dispuesto por el art. 76 de la citada Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Posteriormente, el Real decreto 2032/1998, de 25 de septiembre, ha modificado los arts. 54, 55, 57 y 167.

tidades que éstas le adeuden. El procedimiento a seguir está previsto en los art. 25 a 27 de este mismo Reglamento.

Distinto del procedimiento de ejecución forzosa acabado de examinar es el mecanismo compensatorio previsto en el art. 109 de la LBRL, al que remitía también el derogado art. 182.2 del TRRL. Dicho art. 109 dispone que: «La extinción total o parcial de las deudas que el Estado, las Comunidades Autónomas, los organismos autónomos, la Seguridad Social y cualesquiera otras entidades de derecho público tengan con las entidades locales, o viceversa, podrá acordarse por vía de compensación, cuando se trate de deudas vencidas, líquidas y exigibles».

A mi modo de ver, pese a lo que se ha afirmado en alguna ocasión, el mecanismo previsto en este precepto no excepciona el principio de inembargabilidad de los bienes patrimoniales, ya que lo único que está permitiendo es una verdadera compensación de deudas (que no comporta embargo), y no ya un embargo de bienes ajenos para la satisfacción del crédito propio.

La segunda excepción al principio de la inembargabilidad de los bienes patrimoniales de las administraciones públicas viene representada por la normativa que permite ejecutar los bienes públicos que las administraciones hayan sujetado a hipoteca en garantía de obligaciones por ellas asumidas. Esta excepción, a diferencia de la anteriormente considerada, no se prevé sólo en beneficio de las administraciones públicas, sino también de particulares. Se trata de una verdadera excepción al privilegio de la inembargabilidad, puesto que el acreedor, ante el incumplimiento de la obligación por parte de la Administración deudora, podrá instar el embargo y posterior venta del bien gravado, ante lo que no cabrá oponer el carácter patrimonial de dicho bien.

Esta excepción ha sido recogida en la normativa local y opera, por tanto, frente a los bienes de las entidades locales. Estuvo tradicionalmente prevista en el art. 661.1 de la Ley de régimen local de 1955, de la que pasó al derogado art. 182.1 TRRL.³⁵ La LHL, al ser aprobada, derogó este último precepto del TRRL sin incorporar, a cambio, una norma equivalente, que excepcionara el principio de la inembargabilidad en los supuestos de hipoteca o prenda. Teniendo en cuenta que la LHL, sin embargo, continuó admitiendo la posibilidad de que los entes locales constituyeran derechos reales de garantía sobre sus bienes patrimoniales,³⁶ se instauró una situación cuando menos paradójica:³⁷ los bienes patrimoniales de los entes locales podían ser objeto de prenda o hipoteca, pero, en virtud del privilegio de la inembargabilidad, no podían ser embargados, con lo que se defraudaba la finalidad (la única finalidad, de hecho) perseguida con la constitución de dichas ga-

35. Según este último precepto, «Las deudas contraídas por las entidades locales no podrán ser exigidas por el procedimiento de apremio, a excepción de las aseguradas con prenda o hipoteca, no pudiendo ninguna autoridad ni Tribunal despachar mandamiento de ejecución ni dictar providencia de embargo, contra bienes y derechos de dichas entidades».

36. Así se deduce de su art. 50.4. La LPE, por su parte, también permite someter a gravamen a los bienes patrimoniales, subordinándolo, en su art. 39, al requisito de que se cumplan las exigencias prescritas para la enajenación de este tipo de bienes.

37. Situación paradójica extensible, naturalmente, al resto de administraciones públicas que, pudiendo someter a derecho real de garantía sus bienes patrimoniales, gozan, incluso frente al acreedor hipotecario o pignoraticio, del privilegio de la inembargabilidad.

rantías reales sobre aquellos bienes. La Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que acompañó a la Ley de presupuestos generales para 1998, intentó poner fin a esta situación al añadir, en su art. 66.6, un importante inciso final al art. 154.2 LHL, que ya ha sido transcrito más arriba. El resultante art. 154.2 LHL parecía, pues, volver al régimen tradicional, en el que los bienes patrimoniales garantizados con un derecho real sí podían ser objeto de embargo y realización. Sin embargo, la lectura atenta del reformado art. 154 LHL ponía de manifiesto que la excepción al principio de inembargabilidad era más limitada que antes, puesto que sólo alcanzaba a los bienes hipotecados (no a los dados en prenda), y no a todos, pues únicamente operaba respecto de los «bienes patrimoniales *inmuebles* no afectados directamente a la prestación de servicios públicos».

Tras lo dicho se deduce que, en nuestro ordenamiento jurídico positivo, al tiempo de dictarse la Sentencia que comentaremos (julio de 1998), la regla general era la inembargabilidad absoluta de los bienes públicos, esto es, la inembargabilidad tanto de los bienes de dominio público como de los patrimoniales. Regla que, en lo atinente a los bienes patrimoniales, admitía algunas excepciones.

II. Reacciones críticas ante el privilegio de la inembargabilidad de los bienes patrimoniales de la Administración

La doctrina moderna de nuestro país admite pacíficamente la inembargabilidad de los bienes de dominio público, inembargabilidad reconocida, al mayor rango normativo, por la propia Constitución, en su art. 132.1. No ocurre lo mismo, sin embargo, con el privilegio de la inembargabilidad de los bienes patrimoniales de la Administración, privilegio que para un número creciente de autores carece de justificación y resulta, incluso, inconstitucional. Las críticas a este privilegio han sido formuladas, sobre todo, desde la perspectiva de la ejecución de las sentencias judiciales, cuyo régimen y fundamento ha resultado profundamente alterado por la Constitución de 1978.

Como es obvio, el privilegio de la inembargabilidad de los bienes patrimoniales no constituiría ningún obstáculo a la ejecución de las sentencias judiciales si la Administración les diera cumplimiento voluntariamente y no hubiera que acudir, para dar satisfacción al beneficiado por la resolución judicial, al apremio sobre los bienes administrativos. Lo que sucede, lamentablemente, es que la Administración, con mucha frecuencia, se niega a cumplir las resoluciones judiciales. Así lo ha denunciado en numerosas ocasiones el Defensor del Pueblo, en su Informe anual a las Cortes Generales.

Entre los autores que se han mostrado críticos con la inembargabilidad de los bienes patrimoniales de la Administración con anterioridad a la Sentencia del Tribunal Constitucional que luego comentaremos se encuentran Gimeno Sendra,³⁸

38. Gimeno Sendra, José Vicente, «Alternativas a la disfuncionalidad del procedimiento de ejecución de sentencias contencioso-administrativas», REDA, núm. 27, octubre-diciembre de 1980, pág. 575. Este autor afirma que «la jurisdiccionalización del proceso contencioso-administrativo de ejecución de sentencias comporta necesariamente la remoción de un grave presupuesto material que debe ser objeto de revisión: la inembargabilidad de los bienes de la Administración Pública».

Cano Mata,³⁹ T.-R. Fernández,⁴⁰ Sainz Moreno,⁴¹ Morillo-Velarde,⁴² Silva⁴³ y García de Enterría.⁴⁴ Estos dos últimos autores son, de los citados, los que mayores esfuerzos han dedicado a la crítica del referido privilegio, y en ellos, por tanto, me centraré a continuación.

Para García de Enterría, la combinación de los principios de inembargabilidad absoluta de los bienes públicos y de legalidad presupuestaria está llevando a que las administraciones públicas incumplan sistemáticamente sus obligaciones, sin que nada pueda hacerse para evitarlo o paliarlo (dichas obligaciones devienen meramente facultativas), y arruinen, con ello, a muchos acreedores incapaces de ver satisfechos sus créditos (especialmente, contratistas públicos).⁴⁵ Para este autor, esta situación es inconstitucional, por cuatro motivos.

En primer lugar, porque contradice el art. 38 CE y «el marco de la economía de mercado» que dicho precepto impone para la actividad de las empresas, pues «no hay mercado sin vinculatoriedad de los pactos de intercambio, y no hay vinculación de los contratos sin posibilidad de ejecución forzosa de la prestación contractual incumplida. Lo mismo puede decirse, evidentemente, de las obligaciones patrimo-

39. Cano Mata, Antonio, «Ejecución judicial de sentencias contencioso-administrativas. El embargo a la Administración como manifestación del principio de tutela judicial efectiva», RAP, núm. 103, enero-abril de 1984, pág. 44. Este autor se muestra partidario del embargo de bienes de la Administración y considera que debe adoptarse la solución propuesta por García de Enterría, consistente (como veremos) en embargar la cuenta de la Administración deudora en el Banco de España.

40. Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón, «Algunas reflexiones sobre las formas indirectas de incumplimiento por la Administración de las sentencias de los Tribunales de la Jurisdicción contencioso-administrativa», RAP, núm. 73, enero-abril de 1974, pág. 166. Este autor se muestra aquí partidario de «reajustar la legislación ordinaria, especialmente en lo que se refiere al privilegio de inembargabilidad de los bienes y caudales públicos». Pero es sobre todo junto a García de Enterría, en García de Enterría, Eduardo; Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, II, 4ª ed., Madrid, Civitas, 1993, pág. 646-648, donde se muestra más crítico con el referido privilegio (más adelante se hará referencia a la última edición —la 5ª— de dicha obra).

41. Sainz Moreno, Fernando, «Bienes de las entidades locales», en Muñoz Machado, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, II, Madrid, Civitas, 1988, pág. 1593, en nota núm. 9. Para este autor, «la aplicación de este precepto [el art. 182 TRRL] a los bienes de dominio público no ofrece reparo alguno, pero su extensión a toda clase de bienes y derechos carece de justificación».

42. Morillo-Velarde Pérez, José Ignacio, *Dominio público*, Madrid, Trivium, 1992, pág. 87 y 95. Este autor sostiene que «mientras respecto de los bienes de dominio público la inembargabilidad tiene plena justificación dogmática y cobertura constitucional, en relación con los bienes patrimoniales esta justificación está completamente ausente y es más que dudosa su adecuación a la Constitución, siendo, en ocasiones un injustificado obstáculo para la realización del derecho a la tutela judicial efectiva que consagra en su artículo 24» (pág. 87).

43. Silva Sánchez, Manuel J., «La ejecución de sentencias contencioso-administrativas: Nuevos horizontes», *Poder Judicial*, núm. 41-42, 1996 (I), pág. 342-353.

44. García de Enterría, Eduardo, «Sobre el privilegio de inembargabilidad, sus derogaciones y sus límites constitucionales y sobre la ejecución de sentencias condenatorias de la Administración», REDA, núm. 52, octubre-diciembre de 1986, pág. 486-508. También, junto a T.-R. Fernández, en las distintas ediciones de la obra García de Enterría, Eduardo; Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón, *Curso...*, II, *op. cit.* Un resumen de su planteamiento crítico puede encontrarse en la 4ª edición de esta última obra, Madrid, Civitas, 1993, pág. 646-648.

45. García de Enterría, Eduardo, «Sobre el privilegio de inembargabilidad...», *op. cit.*, pág. 493-495.

niales derivadas de otros títulos distintos del contrato, incluyendo los daños causados a otro (art. 10.1 y 106.2 de la Constitución)».⁴⁶

En segundo lugar, porque vulnera el principio de igualdad (art. 14 CE) el hecho de que las administraciones públicas puedan embargar bienes patrimoniales de otras administraciones⁴⁷ y los particulares no. Esta discriminación atenta, además, contra el art. 90 del Tratado de la Comunidad Económica Europea,⁴⁸ que prohíbe que los estados miembros concedan a las empresas públicas beneficios respecto de las empresas privadas.⁴⁹

En tercer lugar, porque la circunstancia de que los tribunales no puedan embargar los bienes patrimoniales de la Administración lesiona los art. 24, 106, 117.3 y 118 CE, y excede del único supuesto constitucionalmente admitido de inembargabilidad, el contenido en el art. 132.1 CE. Particularmente grave resulta la vulneración del art. 24 CE. Este precepto resulta violado porque, como ha señalado el Tribunal Constitucional con reiteración, el derecho a la tutela judicial efectiva incluye el derecho a la ejecución de lo resuelto por el órgano jurisdiccional.⁵⁰

En cuarto y último lugar, porque la existencia de administraciones irresponsables atenta contra el principio de la responsabilidad de los poderes públicos, consagrado en el art. 9.3 CE.⁵¹

Para García de Enterría, además, no cabe ya fundamentar la inembargabilidad absoluta en las limitaciones impuestas por la normativa presupuestaria, pues esta misma normativa (la LGP y, sobre todo, las leyes aprobatorias de los presupuestos generales del Estado) admite una cada vez mayor flexibilización de las exigencias presupuestarias tradicionales.⁵²

46. García de Enterría, Eduardo, «Sobre el privilegio de inembargabilidad...», *op. cit.*, pág. 495; Silva Sánchez, Manuel J., «La ejecución de sentencias...», *op. cit.*, pág. 345.

47. En virtud del mecanismo de retención de las cantidades que los presupuestos generales del Estado prevean destinar a la Administración deudora. Se ha hecho referencia a este mecanismo en el apartado primero del presente trabajo.

48. Esta referencia debe entenderse hecha, actualmente, tras la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, al art. 90 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, que en este punto no difiere del art. 90 del Tratado de la Comunidad Económica Europea.

49. García de Enterría, Eduardo, «Sobre el privilegio de inembargabilidad...», *op. cit.*, pág. 496.

50. García de Enterría, Eduardo, «Sobre el privilegio de inembargabilidad...», *op. cit.*, pág. 496-497.

51. García de Enterría, Eduardo, «Sobre el privilegio de inembargabilidad...», *op. cit.*, pág. 497; Silva Sánchez, Manuel J., «La ejecución de sentencias...», *op. cit.*, pág. 346.

52. García de Enterría, Eduardo, «Sobre el privilegio de inembargabilidad...», *op. cit.*, pág. 501-503. Según este autor, «Puede concluirse, con alguna seguridad, que no existen dificultades presupuestarias de ningún tipo, fuera de la preferencia subjetiva por pagos más "brillantes", para que se hagan efectivas las sentencias que condenan a la Administración a pagar una deuda» (pág. 503).

Silva, por su parte, tras reconocer que «el juez o tribunal no puede, en aras a su deber de ejecución de sentencias, asumir una función que no le compete [...], y por tanto no puede realizar por sí mismo consignaciones presupuestarias ni adscribir determinadas partidas presupuestarias», recuerda que «la moderna doctrina publicista admite que el principio de legalidad presupuestaria pueda ser exceptuado en ocasiones, apostando por la posibilidad y conveniencia de permitir la ejecución forzosa contra los caudales del ente público sin necesidad de pasar, o mejor dicho antes de pasar, por el tamiz del Presupuesto» (Silva Sánchez, Manuel J., «La ejecución de sentencias...», *op. cit.*, pág. 341-342).

Finalmente, este autor sostiene que el único fundamento que actualmente puede darse al dogma de la inembargabilidad es el «respeto debido al funcionamiento de los servicios públicos». La inembargabilidad debe tener un carácter objetivo y limitarse a ciertos bienes, los enumerados por el art. 132.1 CE, no extendiéndose a los bienes que no son ni de uso ni de servicio público. La inembargabilidad, por tanto, no debe extenderse a la totalidad del patrimonio administrativo. Por todo ello, García de Enterría considera que los jueces han de poder embargar determinados bienes públicos, concretamente, el dinero⁵³ de la Administración.⁵⁴

Este autor propone, para articular técnicamente la ejecución forzosa de dinero público, el embargo de la cuenta que la Administración central tiene en el Banco de España. Esta solución es también extensible al resto de administraciones públicas (comunidades autónomas, corporaciones locales y sus respectivos sectores institucionales): en estos casos, el juez embargará la cuenta del Tesoro en el Banco de España y luego éste podrá retener o compensar (según el mecanismo que ya conocemos) las cantidades que el Estado preveía transferir a dichas administraciones públicas en los presupuestos generales.⁵⁵

También la jurisprudencia se ha opuesto en más de una ocasión a la inembargabilidad absoluta de los bienes públicos, declarando la embargabilidad de los patrimoniales. Así lo ha hecho, por ejemplo, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife (Sección 3ª) de 14 de febrero de 1998.⁵⁶

53. Como recuerda Silva, las condenas pecuniarias de la Administración son el supuesto más frecuente y, en cualquier caso, el resultado a que puede llegar toda condena que imponga a la Administración una obligación de dar, hacer o no hacer —puesto que el Tribunal Constitucional viene admitiendo la constitucionalidad de la sustitución de cualquier resolución condenatoria por una indemnización— (Silva Sánchez, Manuel J., «La ejecución de sentencias...», *op. cit.*, pág. 338).

54. García de Enterría, Eduardo, «Sobre el privilegio de inembargabilidad...», *op. cit.*, pág. 504-505. A conclusiones semejantes llega Silva en Silva Sánchez, Manuel J., «La ejecución de sentencias...», *op. cit.*, pág. 345.

55. García de Enterría, Eduardo, «Sobre el privilegio de inembargabilidad...», *op. cit.*, pág. 505-507. Silva, tras hacer alusión a esta propuesta de García de Enterría, considera necesario reformar con presteza esta materia y aconseja, para ello, atender a la experiencia del derecho alemán, que sigue un sistema opuesto al español: la regla general es la posibilidad de que los tribunales embarguen bienes públicos, limitándose la inembargabilidad a una serie de bienes indispensables para la satisfacción de la función pública que se enumeran con carácter taxativo (Silva Sánchez, Manuel J., «La ejecución de sentencias...», *op. cit.*, pág. 353). También Gimeno Sendra hace referencia a la situación de la cuestión en derecho alemán (Gimeno Sendra, José Vicente, «Alternativas a la disfuncionalidad...» *op. cit.*, pág. 575-576).

56. Sentencia núm. 88/1998; referencia 98/5994 de *El Derecho*. Según el Tribunal, «por aplicación del art. 154 de la Ley reguladora de las haciendas locales [y transcribe a continuación su apartado segundo], existe una tendencia mayoritaria a declarar la inembargabilidad de todos los bienes de las haciendas locales. Dicha interpretación a favor de la Administración local, como privilegio de la misma en sus relaciones privadas, en la actualidad carece de sentido y fundamento pues [...] si las entidades locales pueden mantener relaciones puramente privadas como un particular más, contratando en plano de igualdad con terceros, obligándose, conforme a los pactos que suscriban, con fuerza de ley, y sometándose a la jurisdicción civil ordinaria, sin ninguna excepción, es obvio que deben responder, también, como cualquier obligado con sus bienes susceptibles de tráfico privado, los llamados patrimoniales» (FJ 2º).

III. La Sentencia del Tribunal Constitucional 166/1998, de 15 de julio

Como hemos tenido la oportunidad de constatar en los dos apartados precedentes, en julio de 1998 existía un contexto favorable a la limitación del privilegio de la inembargabilidad absoluta de la Administración pública. La doctrina se venía mostrando cada vez más crítica con el referido privilegio y el propio legislador lo estaba exceptuando en algunos supuestos (entre distintas administraciones públicas, a través del mecanismo de retención sobre los presupuestos generales del Estado que ya conocemos; y, en beneficio también de los particulares, en caso de hipoteca sobre inmuebles de los entes locales). Este contexto, sin duda, ha influido en el Tribunal Constitucional, que en su Sentencia 166/1998, de 15 de julio, ha dado un giro a su postura precedente y se ha opuesto rotundamente a la inembargabilidad de todos los bienes públicos.

Con anterioridad a esta Sentencia, el Tribunal Constitucional se había venido mostrando permisivo con el privilegio de la inembargabilidad absoluta de los bienes públicos. Así, pese a entender que el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 CE comprende también el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales,⁵⁷ que el principio de legalidad presupuestaria no puede servir para impedir definitivamente dicha ejecución⁵⁸ e, incluso, que determinados bienes de estados

57. Son muchas las sentencias que así lo reconocen. Basta citar, a este respecto, las STC 32/1982, de 7 de junio (FJ 2º), 26/1983, de 13 de abril (FJ 2º), 61/1984, de 16 de mayo (FJ 1º), 67/1984, de 7 de junio (FJ 2º), 149/1989, de 22 de septiembre (FJ 2º), 152/1990, de 4 de octubre (FJ 3º), 16/1991, de 28 de enero (FJ 1º), 107/1992, de 1 de julio (FJ 2º), 314/1994, de 28 de noviembre (FJ 2º) y 39/1995, de 13 de febrero (FJ 4º).

58. Paradigmática resulta la STC 32/1982, de 7 de junio, constantemente citada, en la que el Tribunal señala que «Es evidente que esa tensión [entre los principios de seguridad jurídica y de legalidad presupuestaria] existe y que su superación exige la armonización de ambos principios, pero esta armonización, cualquiera que sea la forma en que se realice, no puede dar lugar a que el principio de legalidad presupuestaria deje de hecho sin contenido un derecho que la Constitución reconoce y garantiza, pues, como hemos señalado anteriormente, el cumplimiento de las sentencias forma parte del derecho a la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales consagrado en el artículo 24. Del mismo modo, dicho principio no puede obstaculizar el control jurisdiccional de la ejecución de las sentencias exigido también constitucionalmente [...] en ningún caso el principio de legalidad presupuestaria puede justificar que la Administración posponga la ejecución de las sentencias más allá del tiempo necesario para obtener, actuando con la diligencia debida, las consignaciones presupuestarias en el caso de que éstas no hayan sido previstas. No cabe, pues, alegar dicho principio cuando, como en el presente caso, han transcurrido cuatro años desde el momento de dictarse por el Tribunal Supremo la sentencia cuya ejecución solicitan los recurrentes» (FJ 3º).

Como es fácil apreciar, el Tribunal, también en esta Sentencia, concede eficacia al principio de legalidad presupuestaria, pues entiende que puede justificar que la ejecución de las sentencias se posponga durante un determinado período de tiempo, el necesario para obtener las consignaciones presupuestarias requeridas. El Tribunal, pues, en esta Sentencia, sólo está diciendo que el principio de legalidad presupuestaria no puede servir para impedir definitivamente (indefinidamente) la ejecución de las sentencias. No dice, por tanto, que dicho principio carezca de toda relevancia y, menos aún, que los bienes públicos sean embargables.

Un alcance similar tiene la STC 294/1994, de 7 de noviembre, según la cual «la posición, privilegiada frente a los demás deudores, de que goza la Administración como consecuencia de su sometimiento al principio de legalidad presupuestaria y al régimen de presupuesto público establecido constitucionalmente [...], no permite en ningún caso el desconocimiento o incumplimiento de sus obligaciones pecuniarias siempre y cuando se hayan contraído de acuerdo con las leyes [...]. Y claro es que un Estado de derecho no puede desconocer una situación jurídica perfecta o una obligación legalmente contraída por el mero hecho de que no exista crédito presupuestario» (FJ 3º).

extranjeros situados en territorio español son embargables,⁵⁹ el Tribunal había considerado que «cuando en un litigio el condenado es el Estado [...], y la condena es de carácter pecuniario, el pago no puede hacerse sin dar cumplimiento a los requisitos exigidos por las normas legales que regulan las finanzas públicas, entre las que debe destacarse el artículo 44 de la Ley general presupuestaria [...], que modula el cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen un gasto a cargo del Estado o de los organismos autónomos, pero que lo hace con la finalidad, constitucionalmente plausible, de ordenar el gasto público y proveer los fondos necesarios para hacer frente a él».⁶⁰ Debe tenerse en cuenta, no obstante, que el Tribunal, hasta la Sentencia que comentaremos, no se había visto obligado a enjuiciar la constitucionalidad de las normas que prevén la inembargabilidad de los bienes patrimoniales, y que sus pronunciamientos se produjeron ante supuestos sólo tangencialmente relacionados con el referido privilegio.⁶¹ Por tanto, debe darse a las declaraciones

59. A esta conclusión llegó el Tribunal en la STC 107/92, de 1 de julio. En ella, el Tribunal sostiene que «los Tribunales ordinarios, para satisfacer el derecho a la ejecución de sentencias, están habilitados para dirigir la actividad de ejecución forzosa frente a aquellos bienes que estén inequívocamente destinados por el estado extranjero al desenvolvimiento de actividades industriales y comerciales en las que no esté empeñada su potestad soberana por actuar conforme a las reglas del tráfico jurídico-privado» (FJ 6º). El Tribunal, en esta Sentencia, considera que, según el derecho internacional público, hoy día existe sólo una inmunidad relativa, y no ya absoluta, de ejecución de los bienes de terceros estados situados en territorio nacional.

60. STC 61/1984, de 16 de mayo (FJ 3º).

La STC 206/1993, de 22 de junio, por su parte, afirma que «aun cuando la exigibilidad —no el nacimiento— de las obligaciones a cargo de la Hacienda pública pueda resultar de resolución judicial firme (art. 43.1 LGP), esto no quiere decir que se convierta en un título directamente ejecutable, equivalente a una orden de pago, desde el momento en que los jueces y tribunales no podrán despachar mandamiento de ejecución ni dictar providencias de embargo contra los derechos, fondos, valores y bienes en general de la Hacienda pública y ha de encauzarse a través de un complejo procedimiento administrativo de ejecución del gasto que en más de un caso necesita una prolongación parlamentaria (art. 44 y 64 LGP)» (FJ 4º).

La STC 26/1983, de 13 de abril, finalmente, señala que «La naturaleza de órgano de la Administración institucional, que es la propia del condenado por los dos fallos hasta ahora no ejecutados, impide, como es obvio, la adopción por las Magistraturas de Trabajo de medidas de coacción a las que podrían recurrir si se tratase de simples ciudadanos» (FJ 4º).

61. Ello tanto en las sentencias que pueden servir para justificar el privilegio de la inembargabilidad absoluta como en las que pueden ser esgrimidas en su contra. Así, entre las primeras, debe señalarse que la Sentencia 61/1984 no se refiere específicamente al citado privilegio, sino, en general, a todo el art. 44 LGP (es más: en esta Sentencia no se plantea si deben o no embargarse los bienes públicos, sino si vulnera el art. 24 CE el hecho de que el acreedor deba esperar a que se concluya el trámite —ya iniciado— de aprobación de un suplemento de crédito para hacer frente a la deuda), precepto que, además, como el propio Tribunal recuerda, no ha sido cuestionado en dicho proceso. La STC 206/1993, por su parte, alude a la especial posición de la Hacienda pública con la sola finalidad de justificar la constitucionalidad del interés de demora incrementado que la legislación reconoce en favor de la Administración.

Entre las segundas, la STC 32/1982, como ya se ha dicho, concede una cierta eficacia al principio de legalidad presupuestaria y en ningún momento se opone a la inembargabilidad de los bienes públicos. La STC 294/1994, a su vez, no se plantea la cuestión de la inembargabilidad de los bienes públicos, sino si vulnera el art. 24 CE la inadmisión de determinados recursos interpuestos por diferentes mutilados de guerra contra desestimación presunta por parte de la Administración de solicitud de cantidades reconocidas *ex lege*. La STC 107/1992, en fin, declara la embargabilidad de determinados bienes estatales extranjeros sitos en territorio español, pero lo hace desde una lógica, enfoque y normativa propios del derecho internacional público y totalmente ajenos al derecho administrativo y al privilegio de la inembargabilidad de los bienes públicos.

contenidas en sus sentencias precedentes un valor relativo. No estamos, pues, en mi opinión, ante una rectificación de la jurisprudencia anterior.

La Sentencia 166/1998, de 15 de julio, cuyo ponente ha sido Julio Diego González Campos, proviene del Pleno del Tribunal Constitucional y resuelve una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Burgos en relación con los apartados segundo y tercero del art. 154 LHL, por supuesta vulneración de los art. 24.1, 117.3 y 118 CE.⁶²

En el primer fundamento jurídico, el Tribunal recuerda que el art. 154.2 LHL ha sido objeto (como ya sabemos) de modificación reciente por parte de la Ley 66/1997. Inmediatamente después precisa, sin embargo, que el juicio de constitucionalidad se limitará a la versión originaria del precepto (que es la que ha suscitado las dudas del juez *a quo*), ya que es de ella de la que depende el proceso pendiente ante la Audiencia de Burgos. Además, la Ley 66/1997 no ha derogado el art. 154.2 LHL, sino que sólo lo ha modificado parcialmente, al añadir una excepción a la regla de la inembargabilidad, regla que subsiste en la nueva versión del precepto.

Tras describir brevemente los argumentos alegados por la Audiencia Provincial, el abogado del Estado y el fiscal general del Estado (FJ 2º),⁶³ el Tribunal se detiene en el origen histórico de los privilegios contenidos en los apartados segundo y tercero del art. 154 LHL (FJ 3º). El análisis histórico permite al Tribunal llegar a las siguientes conclusiones: «en primer lugar, que tanto la autotutela ejecutiva de la Ad-

62. Los antecedentes de esta cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes: la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Burgos de 28 de julio de 1988 condenó al Ayuntamiento de Burgos al pago de una determinada suma de dinero a una entidad mercantil. En fase de ejecución, el Ayuntamiento fue requerido de pago, sin que lo satisficiera. El mismo Juzgado, a petición de la entidad mercantil, acordó la retención de la cuenta del Ayuntamiento en la Tesorería del Banco de España. Dicho acuerdo fue sustituido por otro en relación con el Banco de Crédito Local y, finalmente, dejado sin efecto por resolución del propio Juzgado que fue confirmada por Auto de la Audiencia Provincial de Burgos. Ello dio lugar a que la entidad mercantil interpusiera recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (resuelto por el ATC 213/1990) y solicitara al referido Juzgado de Burgos el embargo de un determinado solar del Ayuntamiento o, alternativamente, de las cuentas bancarias del municipio. El Juzgado, por Providencia de 9 de noviembre de 1989, estimó esta solicitud, y acordó el embargo de bienes patrimoniales del Ayuntamiento en cuantía suficiente para cubrir el montante de la deuda. El Ayuntamiento apeló y la Sección Segunda de la Audiencia Provincial, con el único apoyo del Ministerio Fiscal (las partes se opusieron al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad), acordó, por Auto de 15 de noviembre de 1990, plantear la cuestión de inconstitucionalidad que ha dado lugar a la presente Sentencia.

63. La Audiencia de Burgos considera que los citados apartados del art. 154 LHL son inconstitucionales. Para ella, la inembargabilidad de los bienes de las entidades locales y la autotutela ejecutiva de las sentencias judiciales por parte de dichas entidades, que ambos apartados del precepto recogen, constituyen un obstáculo al cumplimiento de las sentencias judiciales exigido por el art. 24.1 CE y al ejercicio de la potestad jurisdiccional consistente en juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, que los art. 117.3 y 118 CE atribuyen en exclusiva a los juzgados y tribunales.

El abogado del Estado y el fiscal general del Estado, por su parte, se oponen a la inconstitucionalidad de los apartados 2 y 3 del art. 154 LHL. Para el primero, en síntesis, los principios constitucionales de legalidad presupuestaria y continuidad de los servicios públicos justifican los preceptos cuestionados. Además, la solvencia de los entes públicos y el mecanismo previsto en el art. 154.4 LHL garantizan la satisfacción del acreedor. El fiscal general del Estado, a su vez, tras conceder relevancia a los principios señalados, considera que el problema existente en España no radica tanto en los preceptos cuestionados, sino en la ausencia de una regulación más efectiva de la ejecución de sentencias que condenan a la Administración.

ministración local como la inembargabilidad de la Hacienda municipal surgieron históricamente no sólo en atención a las concepciones jurídicas entonces dominantes —la separación sin interferencias mutuas entre la Jurisdicción y la Administración, como corolario de la división de poderes— sino también por exigencias derivadas tanto del principio de legalidad administrativa como del 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 constituía un límite al ejercicio de la función jurisdiccional de los jueces y tribunales de hacer ejecutar lo juzgado.⁶⁴

El Tribunal, a continuación (FJ 4º), descarta la inconstitucionalidad del apartado tercero del art. 154 LHL. El Tribunal considera que el privilegio de autotutela ejecutiva que dicho apartado contiene es una consecuencia del principio de legalidad en materia de gasto público recogido en el art. 133.4 CE, ya que éste obliga a que, en el caso de los entes públicos, el pago sea efectuado mediante un procedimiento administrativo de ejecución del gasto, procedimiento que corresponde a la Administración deudora. Además, para el Tribunal Constitucional, como ya dijo en la paradigmática Sentencia 67/1984, de 7 de junio (que cita literalmente), este privilegio no constituye la atribución de una potestad a la Administración, sino la concreción del deber de cumplir las resoluciones judiciales firmes y de colaborar con los órganos jurisdiccionales en la ejecución de dichas resoluciones. El art. 154.3 LHL, por tanto, según el Tribunal Constitucional, no excluye ni limita el ejercicio de la potestad jurisdiccional consistente en hacer ejecutar lo juzgado, ni el deber de colaboración con los órganos jurisdiccionales impuesto por el art. 118 CE. El Tribunal se muestra así coherente con su doctrina precedente (sentada en algunas de las sentencias más arriba citadas), que ha admitido, al menos implícitamente, la constitucionalidad de los preceptos de la LJCA de 1956 relativos a la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas.⁶⁵

Excluida de este modo la inconstitucionalidad del apartado tercero del art. 154 LHL, el Tribunal dedica el resto de la Sentencia a examinar la constitucionalidad del otro apartado cuestionado del mismo precepto, el segundo.

El Tribunal inicia este examen afirmando que el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) incluye también el derecho a que sean cumplidas las resoluciones judiciales, que el privilegio de la inembargabilidad contenido en el artículo 154.2 LHL constituye un límite evidente a la ejecución forzosa y que el embargo, en cuanto medida de ejecución forzosa, puede estar sujeto a concretas limitaciones legales. En este sentido, resulta perfectamente constitucional que el legislador, por razones de interés público y social, declare que determinados bienes y derechos serán inembargables. Esta declaración de inembargabilidad únicamente será inconstitucional cuando no responda a razonables finalidades de protección de valores constitucionales o no guarde la debida proporcionalidad con dichas finalidades.

64. FJ 3º *in fine*.

65. Para la interpretación conforme a la Constitución que el Tribunal ha realizado de los preceptos de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1956 relativos a la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas, puede verse Font i Llovet, Tomàs, *La ejecución de las sentencias contencioso-administrativas. Aspectos constitucionales*, Madrid, Civitas, 1985, págs. 48 y 69-81.

El Tribunal analiza a continuación las razones que a juicio del abogado del Estado y del fiscal general del Estado justifican el privilegio de la inembargabilidad contenido en el art. 154.2 LHL: principio de legalidad presupuestaria, principio de eficaz funcionamiento de los servicios públicos e idoneidad de la vía contenida en el apartado cuarto del art. 154 LHL para dar satisfacción a los particulares.

En cuanto al principio de legalidad presupuestaria, el Tribunal, tras recordar las sentencias en que ha reconocido su relevancia constitucional, señala que se trata del principio que fundamenta el privilegio de autotutela ejecutiva contenido en el artículo 154.3 LHL (esto ya lo ha dicho el Tribunal en el FJ 4º de esta misma Sentencia, como se ha visto) y que el pago quede sujeto al procedimiento general del artículo 154.4 LHL. Dicho principio, sin embargo, no puede justificar que la Administración aplaze la ejecución de las sentencias más allá del tiempo necesario para obtener las consignaciones presupuestarias requeridas, en el supuesto de que éstas no hayan sido previstas. El principio de legalidad presupuestaria, en definitiva, no puede dejar sin contenido el derecho constitucionalmente reconocido a la tutela judicial efectiva. Con ello, el Tribunal reitera la doctrina ya establecida en la Sentencia 32/1982, que el propio Tribunal cita literalmente.

La lesión del derecho reconocido en el art. 24 CE se producirá, por tanto, cuando el ente local deudor no cumpla la sentencia condenatoria en un «plazo razonable». Ello lleva al Tribunal a examinar si el mecanismo de pago previsto en el artículo 154.4 LHL es o no idóneo para garantizar que el ente local cumpla la sentencia dentro de este plazo razonable. Esta cuestión resulta de extrema importancia porque, a juicio del Tribunal, el privilegio de la inembargabilidad de los bienes públicos tiene como presupuesto que el régimen general de pago previsto en este art. 154.4 LHL resulte idóneo para asegurar el pago de la deuda al particular.⁶⁶

Pues bien, el Tribunal considera que el régimen general de pago del art. 154.4 LHL, por sí solo, no garantiza que el ente local deudor no pueda posponer el cumplimiento de la sentencia más allá del plazo razonable, y, con ello, que no sea vulnerado el derecho del art. 24 CE.⁶⁷

66. En efecto, como el Tribunal afirma en otro lugar de la Sentencia, «el legislador ha establecido en el art. 154.2 LHL la prohibición de embargo [...] por entender sin duda que el régimen general del art. 154.4 LHL permite cumplir satisfactoriamente las resoluciones judiciales que determinen obligaciones de pago con cargo a las entidades locales y sus organismos autónomos [...] Por lo que dada la directa relación existente entre una y otra previsión legal [los apartados segundo y cuarto del art. 154 LHL] será preciso determinar si dicho régimen general de pago es en verdad idóneo, en todo caso, para garantizar el cumplimiento de las Sentencias condenatorias de la Administración local» (FJ 4º A).

67. En primer lugar, porque el apartado cuarto del art. 154 LHL, al establecer únicamente que la autoridad administrativa «acordará el pago en la forma y con los límites del respectivo presupuesto», no impone a la Administración deudora ninguna obligación adicional de comportamiento ni limita el tiempo de que dicha Administración dispone para efectuar el pago.

En segundo lugar, porque el precepto no determina con claridad a quién corresponde solicitar del Pleno el suplemento de crédito o crédito extraordinario eventualmente necesario para efectuar el pago, lo que puede dar lugar a entender, en virtud del art. 151.2 LHL, que es el particular, y no ya la Administración deudora, quien resulta obligado a solicitar uno u otro crédito, y ello contradice el mandato del art. 118 CE. Además, el recurso al suplemento de crédito o al crédito extraordinario es objeto de limitaciones y condicionamientos legales.

En tercer y último lugar, porque la vía penal, consistente en la imputación de un delito de desobediencia ante el incumplimiento de la sentencia, no permite en todo caso hacer efectivo el pago al particular y opera sólo de forma indirecta.

El Tribunal pasa luego a examinar si la inembargabilidad puede justificarse, autónomamente, en el hecho de que los bienes públicos estén destinados a la satisfacción de intereses y finalidades públicos. El Tribunal entiende que este destino de los bienes públicos, que enlaza con los principios de eficacia en la actuación de la Administración pública (art. 103.1 CE) y continuidad de los servicios públicos, justifica su inembargabilidad. Pero el Tribunal, tras analizar la noción de «Hacienda local» manejada por el art. 154.2 LHL⁶⁸ y efectuar algunas consideraciones sobre la tradicional distinción entre bienes de dominio público (y comunales) y bienes patrimoniales de las entidades locales,⁶⁹ constata que no todos los bienes de dichas entidades poseen este destino y que, por tanto, no todos sus bienes merecen la nota de la inembargabilidad.

Concretamente, deberán ser inembargables los bienes de dominio público y comunales de los entes locales, porque así lo establece expresamente el art. 132.1 CE y porque dichos bienes se caracterizan por estar afectados a un uso público o a la prestación de un servicio público. También está justificada la inembargabilidad de los «derechos, fondos y valores» de las entidades locales a que se refiere el art. 154.2 LHL, ya que constituyen los recursos financieros de dichas entidades, y, como tales, «están preordenados en los presupuestos de la Entidad a concretos fines de interés general» (FJ 9º).⁷⁰

En cambio, no deben ser inembargables, a juicio del Tribunal, aquellos *bienes patrimoniales de los entes locales que no estén materialmente afectados a un uso público o a un servicio público*. Parece oportuno transcribir el epígrafe en mi opinión clave de la Sentencia: «En atención a lo expuesto en los fundamentos precedentes, fácilmente ha de llegarse a una conclusión: Que el régimen general de pago previsto en el art. 154.4 LHL no garantiza, por sí solo, que la Entidad local deudora cumpla con el mandato judicial, pudiendo posponer o diferir la ejecución de la Sentencia y quedando así insatisfecho el derecho de crédito del particular acreedor, por lo que la inembargabilidad establecida en el art. 154.2 LHL, en la medida en que se extiende a “los bienes en general de la Hacienda local” y comprende los bienes patrimoniales no afectados materialmente a un uso o servicio público, no puede considerarse razonable desde la perspectiva del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales

68. Para el Tribunal, el art. 154.2 LHL, pese a referirse literalmente a la «Hacienda local», no está manejando el concepto moderno de Hacienda local (derivado del de Hacienda pública) recogido en el art. 2 de la propia LHL. Así, este último precepto incluye en el concepto de Hacienda local a los derechos (ingresos públicos) y obligaciones (gasto público) de contenido económico de los entes locales, y no a los «bienes en general» de dichos entes, como hace el art. 154.2 LHL.

69. El Tribunal comienza señalando, en este sentido, que la distinción entre bienes de dominio público y bienes patrimoniales, pese a su raigambre histórica, viene siendo cuestionada y relativizada. A pesar de ello, el Tribunal considera obligado reconocer que el ordenamiento jurídico somete a un tratamiento jurídico diferenciado a ambas categorías de bienes. Así, la Constitución, en su art. 132.1, ha concedido una protección reforzada a los bienes de dominio público y comunales, al someterlos a las notas de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad; este mandato constitucional no se extiende a los bienes patrimoniales de las entidades locales. La mayor protección recibida por la primera categoría de bienes está justificada por su afectación a un uso o servicio públicos.

70. En el FJ 13º, primer párrafo, el Tribunal señala que las rentas derivadas de la explotación de bienes patrimoniales de las entidades locales se caracterizan también por la nota de la inembargabilidad, ya que constituyen recursos financieros de dichas entidades.

firmes que el art. 24.1 CE reconoce y garantiza. Pues no está justificada en atención al principio de eficacia de la Administración pública ni con base en el de la continuidad en la prestación de los servicios públicos. Ni tampoco puede considerarse proporcionada en atención a la generalidad con que se ha configurado este obstáculo o limitación al ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, excediendo así notoriamente las finalidades que la justifican».⁷¹

El Tribunal acude a argumentos adicionales en defensa de la conclusión a que ha llegado. Apunta, en este sentido, que los bienes patrimoniales de los entes locales están destinados a las mismas finalidades que los bienes que son titularidad de los particulares (con su explotación se busca obtener el máximo rendimiento económico), que se trata de bienes objeto del tráfico jurídico-privado (no estando, pues, fuera del comercio) y que se hallan sometidos al derecho privado. Además, una finalidad inherente tanto al patrimonio de los entes públicos como al de los particulares es la de responder del cumplimiento de las obligaciones de su titular, en virtud del art. 1911 CC; por exigencias de seguridad en el tráfico y de buena fe, no está constitucionalmente justificado el excluir a los bienes patrimoniales de los entes locales no afectados materialmente a un servicio o función pública del cumplimiento de esta finalidad impuesta por el citado precepto del CC.

El Tribunal, por todas estas razones, declara la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «y bienes en general» del art. 154.2 LHL, en la medida en que no excluye de la inembargabilidad a los bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público.

La postura del Tribunal parece bastante clara: el principio de legalidad presupuestaria justifica acudir a un procedimiento administrativo de ejecución del gasto, cuyo régimen general está contenido en el art. 154.4 LHL. La ejecución de la sentencia condenatoria de la Administración local, por tanto, puede demorarse durante un determinado período de tiempo, el necesario para obtener las consignaciones presupuestarias requeridas para satisfacer la deuda al particular. Pero este período de tiempo sólo puede tener una duración razonable. Si transcurrido un plazo razonable, el ente local no ha dado aún cumplimiento a la resolución judicial, el juez encargado de la ejecución de la sentencia podrá decretar el embargo de determinados bienes (no todos) de dicho ente local: serán embargables aquellos de sus bienes patrimoniales que no estén materialmente afectados a un uso o servicio público.

El Tribunal ha reiterado la doctrina vertida en esta Sentencia en las sentencias 201 y 211/1998, de 14 y 27 de octubre respectivamente.

El legislador, en el apartado segundo del art. 57 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (que ha acompañado a la Ley de presupuestos generales para 1999), ha dado nueva redacción al artículo 154.2 LHL, para adecuarlo a esta nueva doctrina del Tribunal Constitucional. El vigente art. 154.2 LHL reza así: «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*».

71. FJ 12º, primer párrafo.

Contestando ya a la pregunta que sirve de título al presente trabajo, puede decirse, por tanto, que la jurisprudencia constitucional, primero, y el legislador, después, no han puesto fin a la inembargabilidad de todos los bienes patrimoniales de la Administración, sino sólo de algunos, los que no se hallen afectos a un uso o servicio público. Y sólo lo han hecho, expresamente, en relación con la Administración local.⁷²

IV. Algunas reflexiones acerca de la nueva postura del Tribunal Constitucional

La STC 166/1998 ha sido objeto de valoraciones doctrinales divergentes. Los autores que se han ocupado de ella coinciden, en general, en afirmar que constituye un avance, un paso positivo; pero mientras algunos se muestran satisfechos con la doctrina allí contenida, otros la consideran insuficiente y sostienen que debería haberse aprovechado la oportunidad para declarar la embargabilidad de todos los bienes patrimoniales de la Administración, y no ya sólo de aquéllos que no estén afectados materialmente a un uso o servicio públicos.⁷³

La lectura de esta Sentencia suscita un primer interrogante que es preciso despejar antes de entrar a valorarla: ¿existen en realidad bienes *patrimoniales* afectos a usos o servicios públicos?, ¿no es precisamente la afectación a un uso o servicio público el criterio que distingue a los bienes patrimoniales de los bienes de dominio

72. Luego efectuaré algunas consideraciones sobre la posible extensión de esta solución a los bienes del resto de Administraciones públicas.

73. Así, mientras, por ejemplo, Martín Rebollo califica a la postura del Tribunal Constitucional de «solución ponderada» [Martín Rebollo, Luis (ed.), *Leyes Administrativas*, Pamplona, Aranzadi, 1998, pág. 1204 (nota introductoria al capítulo IV —«Ejecución de sentencias»— de la LJCA de 1998)], para Míguez se trata de un pronunciamiento «insuficiente» [Míguez Ben, Eduardo, comentario del art. 106 de la nueva LJCA en REDA, núm. 100, octubre-diciembre de 1998, pág. 745 (nota 8) y 752-753].

Particularmente crítico con esta Sentencia se muestra Ballesteros, en el trabajo más extenso que hasta la fecha se le ha dedicado. Según este autor, esta Sentencia (y la consiguiente modificación del art. 154.2 LHL operada por la Ley 50/1998) «no han supuesto más que el primer paso en una reforma que exige ser mucho más profunda y ambiciosa, desde el momento en que se ha seguido dejando intacta la inembargabilidad por razones subjetivas de otros elementos patrimoniales. En definitiva, da la impresión que este reciente pronunciamiento constitucional, aparte de encontrarse condicionado muy posiblemente por la anterior doctrina constitucional, ha querido buscar un equilibrio en esta problemática, y a lo que ha llegado, por el contrario, es a defender una postura descompensada y confusa, desaprovechando así una gran oportunidad para haber dado adecuada respuesta al problema» [Ballesteros Moffa, Luis Ángel, «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)», en RAP, núm. 148, enero-abril de 1999, pág. 225; este trabajo constituye una ampliación del anterior artículo de este autor titulado «La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el privilegio de inembargabilidad de los bienes y fondos públicos (comentario a la STC de 15 de julio de 1998)», en TSJ y AP, núm. 10, octubre de 1998].

Parecen adoptar una postura intermedia García de Enterría y Fernández Rodríguez en la última edición (la 5ª) de su *Curso de Derecho Administrativo, II*, Madrid, Civitas, 1998, pág. 645-646. Ambos autores sólo recriminan expresamente a esta Sentencia que haya excluido la posibilidad de embargar el dinero de las administraciones públicas.

público?⁷⁴ Dejando de lado el problema dogmático de la distinción entre una y otra categoría de bienes públicos⁷⁵ y partiendo únicamente del derecho positivo, una lectura precipitada de la normativa española vigente podría hacer pensar que todo bien afecto a un uso o servicio público tiene la consideración de demanial; algunos preceptos, en este sentido, definen a los bienes patrimoniales como aquellos bienes que no se encuentran afectos a un uso o servicio público.⁷⁶ Pero una lectura más atenta de dicha normativa pone de relieve que la afectación no es, en el ordenamiento jurídico español, *suficiente* para que un bien adquiera la condición de demanial. En efecto, para que un bien forme parte del dominio público es preciso que, además de la afectación, concorra alguno de los siguientes requisitos adicionales: que una ley (art. 1.1 LPE) o un acto administrativo (art. 113-117 LPE, 81.1 LBRL y 8.1-3 RBEL) lo califique expresamente de demanial; que el bien haya sido adquirido mediante expropiación forzosa (art. 119 LPE); que se haya aprobado de forma definitiva un plan de ordenación urbana o un proyecto de obras y servicios

74. Que el elemento teleológico de la afectación es el criterio básico definitorio de la noción de dominio público, es un lugar común en la doctrina. Baste citar, en este sentido, a García de Enterría, Eduardo, *Dos estudios sobre la usucapción en Derecho administrativo*, 2ª ed., Madrid, Tecnos, 1974, pág. 95; Parejo Alfonso, Luciano, «Dominio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general», RAP, núm. 100-102, enero-diciembre de 1983, pág. 2419; Font i Llover, Tomás, «Dominio público», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. II, Madrid, Civitas, 1995, pág. 2611; el mismo autor en «La ordenación constitucional del dominio público», en Martín-Retortillo Baquer, Sebastián (coord.), *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, t. V, Madrid, Civitas, 1991, pág. 3924-3925; Morillo-Velarde Pérez, José Ignacio, *Dominio público*, op. cit., pág. 97-98; Ballbé Prunes, Manuel, «Dominio público», en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, t. VII, Barcelona, Francisco Seix Editor, 1955, pág. 772-786; Parejo Gamir, Roberto; Rodríguez Oliver, José María, *Lecciones de dominio público*, Madrid, Instituto Católico de Artes e Industrias, 1976, pág. 14 y 19; Clavero Arévalo, Manuel Francisco, *La inalienabilidad del dominio público*, Sevilla, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1958, pág. 46.

75. Desde una perspectiva dogmática, se plantea si la afectación, que sin duda es un elemento *necesario* del dominio público (como sostienen los autores citados en la nota anterior), es también *suficiente*; esto es, se plantea si basta que concorra la afectación a un uso o servicio público para que un bien forme parte del dominio público. Porque, como recuerda Garrido Falla, si el único criterio es la afectación, el concepto de dominio público adquiere una extensión excesiva y pasa a abarcar, por ejemplo, los muebles y accesorios de las oficinas públicas (incluso «el modesto tintero que utiliza un empleado de un Ayuntamiento»). Para evitar este peligro, han sido muchos los autores que han exigido, además de la afectación, que el bien en cuestión sea irremplazable, que juegue un papel preponderante en el servicio público al que esté afectado, etc. Garrido Falla, entre nosotros, también se ha mostrado partidario de restringir el concepto de dominio público: esta noción no debe abarcar a todos los bienes de algún modo afectos a un uso o servicio público, sino sólo a aquéllos respecto de los cuales la Administración no esté en circunstancias de ejercer normalmente su papel de propietario; según este autor, por tanto, la afectación es una condición necesaria, pero no suficiente, del demanio; y hay que admitir, por lo tanto, la existencia de bienes *patrimoniales* afectos a los servicios públicos (Garrido Falla, Fernando, *Tratado de Derecho administrativo*, vol. II, 10ª ed., Madrid, Tecnos, 1992, pág. 408-410 y 416-418).

76. Así, p. ej., el art. 1.1 LPE: «Constituyen el patrimonio del Estado: Los bienes que, siendo propiedad del Estado, no se hallen afectos al uso general o a los servicios públicos, a menos que una Ley les confiera expresamente el carácter de demaniales».

O el art. 76 TRRL: «Son bienes patrimoniales o de propios los que, siendo propiedad de la Entidad local, no estén destinados a uso público ni afectados a algún servicio público y puedan constituir fuente de ingresos para el erario de la Entidad». En los mismos términos, el art. 6.1 del Reglamento de bienes de las entidades locales (aprobado por Real decreto 1372/1986, de 13 de junio).

(art. 81.2.a LBRL y 8.4.a RBEL); que el bien esté adscrito a un uso o servicio público o comunal durante más de veinticinco años (art. 81.2.b LBRL y 8.4.b RBEL); o que el bien, adquirido por la Administración a través de usucapión, viniera siendo destinado a un uso o servicio público o comunal (art. 8.4.c RBEL). Por tanto, en ausencia de alguno de estos requisitos adicionales, el bien público que se encuentre afecto a un uso o servicio público tendrá necesariamente la condición de patrimonial.

La existencia de bienes patrimoniales afectos a usos o servicios públicos ha sido, además, reconocida expresamente por el propio legislador: lo hizo en el inciso que (mediante la Ley 66/1997) añadió al art. 154.2 LHL y lo ha vuelto a hacer (mediante la Ley 50/1998) al dar la redacción actualmente vigente a dicho art. 154.2 LHL.⁷⁷

Se constata, pues, que la categoría de los bienes *patrimoniales* materialmente afectos a un uso o servicio público manejada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia de referencia tiene perfecta cabida en nuestro derecho positivo.⁷⁸

Una vez comprobado esto, se impone afrontar la cuestión más importante: ¿qué juicio merece la solución adoptada por el Tribunal, consistente en declarar la inembargabilidad de los bienes patrimoniales afectos a un uso o servicio público y la embargabilidad del resto de bienes privativos de la Administración?

A mi modo de ver, se trata de una solución ponderada, correcta, que encuentra un difícil equilibrio entre el derecho a la tutela judicial efectiva y los principios de legalidad presupuestaria y control del gasto público, eficacia de la Administración pública y continuidad de los servicios públicos.

Respeto, en primer lugar, el principio de legalidad presupuestaria y de control del gasto público, porque permite que, una vez reconocido por sentencia firme el derecho de crédito del acreedor, la Administración disponga de un plazo razonable para cumplir las exigencias presupuestarias (exigencias que, no se olvide, están dirigidas a ordenar y a garantizar el control del gasto público, en beneficio de la colectividad).⁷⁹ Respeto, en segundo lugar, el derecho fundamental a la tutela judicial efec-

77. Como ya sabemos, aquel inciso exceptuaba la inembargabilidad «cuando se trate de la ejecución de hipotecas sobre *bienes patrimoniales inmuebles no afectados directamente a la prestación de servicios públicos*»; y, según la actual redacción del art. 154 LHL, cabrá el embargo «cuando se trate de *bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público*».

78. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que, en virtud de lo establecido en los art. 81.2.b LBRL y 8.4.b RBEL, un bien de la Administración sólo podrá ser patrimonial y estar materialmente afecto a un uso o servicio público durante, como máximo, veinticinco años, pasados los cuales adquirirá la condición de bien de dominio público.

79. Considera, en cambio, que en la ejecución de las resoluciones judiciales condenatorias de la Administración debe prescindirse totalmente del principio de legalidad presupuestaria, por entender que dicho principio no opera frente a los órganos judiciales. Según Ballesteros, «Si el principio de legalidad presupuestaria obedece a la idea de control de la Administración en su actividad de gasto [esto es, respecto de «aquellos gastos públicos cuyo centro de decisión esté ubicado en la propia Administración»], no tiene sentido la aplicación de dicho principio a la disminución patrimonial causada por una decisión judicial que se sitúa *per se* fuera de la órbita administrativa. Es un absurdo aplicar un instrumento pensado para el control de la Administración a un hecho en el que la misma no ha tomado parte»; por ello, «Los movimientos patrimoniales producidos como consecuencia de actuaciones ejecutivas judiciales no precisan, así, de respaldo presupuestario alguno» (Ballesteros Moffa, Luis Ángel, «La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el privilegio de inembargabilidad de los bienes y derechos públicos...», *op. cit.*, pág. 219-220).

tiva, porque atribuye al juez la potestad de embargar y ejecutar determinados bienes de la Administración, en el caso de que ésta no haya dado cumplimiento a la resolución judicial en un plazo razonable. Y respeta, en tercer y último lugar, los principios de eficacia de la Administración y continuidad de los servicios públicos, porque no establece la embargabilidad de todos los bienes patrimoniales de la Administración, indistintamente, sino sólo de aquéllos que no estén afectados materialmente a un uso o servicio público, impidiendo, con ello, la privación coactiva de bienes patrimoniales importantes para la colectividad.

Al subordinar la inembargabilidad de los bienes públicos a la existencia de afectación, el Tribunal Constitucional le otorga un nuevo fundamento, un fundamento *objetivo*: la inembargabilidad queda ahora vinculada al destino, a la finalidad del bien sobre el que recae, y no ya al carácter público del ente que ostenta su titularidad. De este modo, la inembargabilidad deja de ser un *privilegio subjetivo*, que alcance a todos los bienes de un sujeto, la Administración pública, por el solo hecho de serlo. La mera titularidad pública de un bien, por tanto, ya no será suficiente para que resulte inembargable. Con ello, se opera un cambio radical respecto de la situación existente hasta la presente Sentencia: como hemos visto con anterioridad, la inembargabilidad de los bienes públicos fue, en sus mismos orígenes, en las normas del siglo XIX, y sigue siendo, en la normativa actual (excepto en el vigente y reformado art. 154.2 LHL), un privilegio subjetivo, que alcanza a todos los bienes de las administraciones públicas, con independencia de su destino, de su adscripción a finalidades públicas o privadas, y que tiene su fundamento en una concepción ya superada de la división de poderes y del principio de legalidad presupuestaria. Esta concepción tradicional de la inembargabilidad es inconstitucional, como deja meridianoamente claro la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Sólo una inembargabilidad concebida de forma funcional, para proteger fines constitucionales, que no sea absoluta, sino relativa (de manera que no alcance a todos los bienes públicos), y compatible con el derecho a la tutela judicial efectiva, puede —y debe— ser mantenida tras la entrada en vigor de la Constitución española.

El hecho de que el Tribunal Constitucional otorgue un fundamento objetivo a la inembargabilidad, y que la vincule al criterio de la afectación, sólo puede merecer aplauso y adhesión. En efecto, como han demostrado los autores críticos con la configuración tradicional de la inembargabilidad, no tiene ningún sentido que la misma alcance a todos los bienes de la Administración y se vincule únicamente al dato formal de la titularidad. El solo dato de la titularidad pública de un bien no es suficiente para atribuirle la nota exorbitante de la inembargabilidad y obstaculizar, con ello, la efectividad del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. ¿Qué daño puede causar a la colectividad que un bien de titularidad pública no afectado a finalidad pública alguna sea embargado y ejecutado para que un particular pueda por fin cobrar su crédito? Ninguno, a mi juicio. Es más, existe un evidente interés colectivo en que se instrumenten métodos eficaces para que los acreedores de la Administración cobren sus deudas; pensemos, por ejemplo, en los contratistas públicos, cuya colaboración resulta a menudo indispensable para el buen fin de la acción administrativa y que son los que probablemente con mayor intensidad han sufrido las consecuencias del tradicional privilegio de la inembargabilidad absoluta de los bienes públicos: a la colectividad le interesa que existan particulares dispuestos a

convertirse en contratistas públicos y que presten su colaboración en los términos más favorables, lo que sólo se producirá si se garantiza, mediante el embargo judicial, que los acreedores de la Administración dispondrán de un mecanismo eficaz para cobrar sus deudas y sortear así la constatable tendencia de muchos administradores públicos a esquivar el pago de los gastos corrientes de la actividad administrativa en beneficio de otros gastos considerados (parafraseando a García de Enterría) más «brillantes».

Pero la embargabilidad de los bienes patrimoniales debe encontrar su límite en la afectación. Ningún bien adscrito a alguna finalidad pública debe poder ser embargado, privado coactivamente a la colectividad. Coincido, pues, con la citada Sentencia del Tribunal Constitucional y discrepo de aquéllos que consideran que el Tribunal Constitucional debería haber ido más lejos y declarar la embargabilidad de todos los bienes patrimoniales. ¿Qué sentido tiene embargar, por ejemplo, los ordenadores de un ministerio, o los muebles de un ayuntamiento, o los uniformes o armas del cuerpo de policía?, ¿por qué privar a la colectividad, a la actividad administrativa, de este tipo de bienes, necesarios para el normal desenvolvimiento de los servicios públicos, pudiendo dar perfecta satisfacción al derecho a la tutela judicial efectiva a través del embargo y ejecución de bienes públicos ajenos a toda finalidad pública? Tales bienes no son, ciertamente, irremplazables y carecen de la condición de demaniales, pero su privación repentina por parte de un órgano jurisdiccional sería muy perjudicial para la colectividad.

A mi juicio, pues, inembargabilidad y afectación deben ir unidas. En cambio, pienso que la inalienabilidad, la imprescriptibilidad y la inembargabilidad son notas que no tienen por qué concurrir conjuntamente ni se encuentran en relación de mutua dependencia: de la misma forma que la LEC considera inembargables bienes privados que son perfectamente enajenables y prescriptibles (como por ejemplo, el lecho del deudor: se trata de un bien inembargable pero enajenable y prescriptible), pueden existir bienes públicos que, pese a no ser ni inalienables ni imprescriptibles, sean inembargables. No sólo, pues, los bienes de dominio público (que, además de inembargables, son inalienables e imprescriptibles por expreso mandato del artículo 132.1 CE) merecen ser inembargables, porque no sólo ellos están afectos a un uso o servicio público.

De lo acabado de decir se deduce que, por efecto de la reciente jurisprudencia constitucional, los bienes públicos ya no están sometidos a dos, sino a tres grandes regímenes jurídicos diferentes. Efectivamente, hasta la STC 166/1998, el ordenamiento español atribuía a los bienes públicos sólo dos regímenes jurídicos distintos: a determinados bienes, los de dominio público, les atribuía un régimen totalmente exorbitante del contenido en el derecho civil y caracterizado, como ya se ha dicho y es sabido, por las notas de inembargabilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad; mientras que a los bienes patrimoniales les atribuía un régimen jurídico unitario, el propio del derecho civil, aunque con importantes modulaciones, como, señaladamente, la inembargabilidad. Ahora, en cambio, cabe distinguir tres regímenes jurídicos distintos: el propio de los bienes de dominio público (inembargables, inalienables e imprescriptibles), el de los bienes patrimoniales afectados a un determinado uso o servicio público (alienables y prescriptibles pero inembargables) y el del resto de bienes patrimoniales (que ahora no sólo son alienables y

prescriptibles, sino, también, embargables, como todo bien sujeto al derecho privado).

Y, teniendo en cuenta que la clasificación en distintas categorías de bienes públicos es, en el fondo, una clasificación de regímenes jurídicos, puede decirse que actualmente existen, en nuestro ordenamiento, tres grandes tipos, y no ya dos, de bienes públicos: bienes de dominio público, bienes patrimoniales afectos a un uso o servicio público y bienes patrimoniales no afectos.

El problema fundamental que a mi modo de ver generará la doctrina sentada en la STC 166/1998 es el de la concreción de qué bienes se encuentran materialmente afectos a un uso o servicio público y cuáles no. El Tribunal Constitucional, lamentablemente, no los especifica y ni siquiera ensaya una definición general que sirva de punto de referencia. El Tribunal parece considerar que los inventarios que los entes locales deben practicar evitarán toda duda. Pero es lícito pensar que ello no será así. Los inventarios enumerarán todos los bienes del ente de que se trate, señalando su carácter demanial o patrimonial, pero con frecuencia no especificarán si se encuentran afectos o no a un uso o servicio público. El Tribunal Constitucional, en esta sentencia, ha elaborado un concepto jurídico indeterminado, el de «bienes patrimoniales afectos a un uso o servicio público», de difícil concreción por parte de los órganos jurisdiccionales y cuya interpretación suscitará, a buen seguro, gran discrepancia. La identificación de este tipo de bienes públicos es más compleja que la de los bienes demaniales, ya que en éstos, además de la afectación, concurre un elemento adicional, externo, que permite reconocerlos con mayor facilidad: un acto expreso de demanialización, la aprobación de un plan urbanístico o de un proyecto de obras y servicios, un expediente expropiatorio, la posesión que antecede a la usucapión o el transcurso de veinticinco años.

En cualquier caso, debe decirse, en descargo del Tribunal Constitucional, que parece que la labor de concreción de esta nueva categoría de bien público corresponde, fundamentalmente, al legislador positivo y no al Tribunal Constitucional, que es un mero legislador negativo. Debe, por ello, objetarse al Parlamento central que, al adaptar el art. 154.2 LHL a la nueva doctrina constitucional (mediante la Ley 50/1998), se haya limitado a añadir dicho concepto jurídico indeterminado, sin dar ninguna pista para su concreción.

Una prueba de la dificultad de esta concreción nos la ofrece el propio Tribunal Constitucional cuando —equivocadamente, en mi opinión— considera que el dinero público es un bien patrimonial afecto a un uso o servicio público. Éste, a mi juicio, es el punto débil de la sentencia y merece ser objeto de crítica. Según el Tribunal Constitucional, como hemos visto, el dinero (en general, los «derechos, fondos y valores» de las entidades locales a que se refiere el art. 154.2 LHL) es inembargable, ya que constituye un recurso financiero de la Administración y, como tal, está preordenado en los presupuestos de la entidad a concretos fines de interés general. No es cierto, en mi opinión, que el dinero público esté necesariamente preordenado a concretos fines de interés general: el dinero, bien fungible por excelencia, es sólo un medio de pago, con el que se pueden adquirir tanto bienes de interés general como bienes no afectados a uso o servicio público alguno; además, uno de los principios fundamentales del derecho presupuestario español, contenido en el artículo 23 LGP, es el de no imputación de ingresos (entre ellos, el dinero) a gastos, de

modo que no cabe alegar que una determinada cantidad de dinero esté reservada a una específica finalidad de interés general. El dinero, en mi opinión, es un bien patrimonial no afectado a uso o servicio público alguno y, como tal, debe ser embargable. De hecho, es el bien público naturalmente llamado a ser embargado, como demuestra la circunstancia que ocupe el primer lugar en la prelación de bienes embargables del art. 1447 LEC. El embargo y realización del dinero es la forma más rápida de satisfacer los intereses del acreedor y la menos costosa para la Administración de justicia. No debe olvidarse que la jurisprudencia ordinaria que se ha apartado de la legalidad vigente y ha embargado bienes públicos, casi siempre ha ejecutado la cuenta corriente de la Administración deudora.⁸⁰

Tras calibrar y valorar el alcance de la STC 166/1998, se plantea una última e importante cuestión: ¿es extensible la doctrina fijada en esta sentencia a todas las administraciones públicas? El Tribunal Constitucional, en la presente Sentencia, es extraordinariamente cuidadoso con no rebasar el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad ante él planteada. Así, en todo momento (incluso al abordar el origen histórico de la inembargabilidad) se refiere exclusivamente a las entidades locales y a sus bienes, sin caer en la fácil tentación de generalizar sus afirmaciones y extenderlas a todas las administraciones públicas. Ante él se plantea la constitucionalidad de dos de los apartados de la LHL, ley referida únicamente a los entes locales. Y, en el fallo, el Tribunal Constitucional se pronuncia —como, por otro lado, no podía ser de otra forma— sólo sobre dicha Ley. Todo ello obliga a afirmar que, al menos desde una perspectiva jurídica, la presente Sentencia sólo incidirá en el privilegio de la inembargabilidad de los bienes de titularidad de los entes locales. La inembargabilidad reconocida en otras normas en favor del resto de administraciones públicas, por tanto, sigue configurada como hasta ahora, pues dichas normas no se ven afectadas por la Sentencia que hemos comentado.⁸¹ seguirá siendo, por tanto (como ya sabemos), una inembargabilidad absoluta, que alcanza a todos los bienes de que di-

80. Por eso, suscribo totalmente las siguientes palabras de García de Enterría y Fernández Rodríguez: «La Sentencia [166/1998] es muy importante, aunque entiendo que no ha debido excluir de la ejecución judicial el dinero, mercancía abstracta, fungible y de cambio por excelencia, con el que por ello pueden atenderse tanto funciones públicas como privadas, y cuyo importe puede suplirse inmediatamente por operaciones de crédito, sin que tenga que recaer únicamente sobre el ejecutante el peso de su relevancia general. Es de esperar que en un próximo paso el Tribunal Constitucional se decida a extender la efectividad de las sentencias a ese bien, que es el llamado por su naturaleza, más que los bienes materiales, que remiten a un sistema económico de trueque, a cubrir la función de garantía del tráfico sobre la que se organiza el mercado» (García de Enterría, Eduardo; Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón, *Curso...*, II, *op. cit.*, 5ª ed., pág. 645-646).

Critica también la inembargabilidad del dinero público Ballesteros Moffa, Luis Ángel, «La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el privilegio de inembargabilidad de los bienes y derechos públicos...», *op. cit.*, pág. 215.

81. Estas otras normas no son declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional, ya que no han sido objeto de la cuestión planteada por la Audiencia Provincial de Burgos. El Tribunal Constitucional, aunque hubiera querido, no hubiera podido enjuiciarlas y anularlas, pese a su evidente analogía respecto del art. 154.2 LHL, pues la LOTC se lo impide. Así, el art. 39.1 LOTC sólo permite al Tribunal Constitucional declarar la inconstitucionalidad y nulidad «de aquellos otros [preceptos] de la misma Ley, disposición o acto con fuerza de ley a los que deba extenderse por conexión o consecuencia». No cabe, pues, extender la declaración de inconstitucionalidad a preceptos conexos incluidos en leyes distintas de las enjuiciadas en el proceso constitucional.

chas administraciones sean titulares, tanto de dominio público como de dominio privado.⁸²

Sin embargo, la propia naturaleza de los argumentos esgrimidos por el Tribunal Constitucional en esta Sentencia, la identidad del problema enjuiciado y la semejanza de las normas⁸³ que para las distintas administraciones públicas prevén el privilegio de la inembargabilidad, permiten vaticinar que el Tribunal Constitucional, cuando se vea obligado a resolver las cuestiones de inconstitucionalidad que a buen seguro se multiplicarán en próximas fechas, acabará extendiendo al resto de administraciones la doctrina sentada en la STC 166/1998. Parece, pues, cuestión de tiempo que las distintas administraciones públicas españolas vean reconducido el privilegio de la inembargabilidad a los nuevos cauces establecidos por la sentencia que aquí se ha examinado.

Por último, señalar que el art. 106 de la nueva LJCA contiene tres previsiones que, combinadas con la nueva doctrina del Tribunal Constitucional en materia de inembargabilidad, mejorarán sin lugar a dudas la situación de los futuros acreedores de la Administración. El apartado primero de dicho precepto, en primer lugar, señala que: «Cuando la Administración fuere condenada al pago de cantidad líquida, el órgano encargado de su cumplimiento acordará el pago con cargo al crédito correspondiente de su presupuesto *que tendrá siempre la consideración de ampliable*».

Ello significa que la Administración ya no podrá alegar que el crédito correspondiente es insuficiente para hacer frente a la deuda. La segunda previsión también está contenida en el primer apartado del art. 106 y también flexibiliza las exigencias del principio de legalidad presupuestaria del gasto: «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».

Se alude, así, a simples «modificaciones presupuestarias», y no ya a los suplementos de crédito o a los créditos extraordinarios a que se refería la normativa histórica y a que sigue refiriéndose la normativa vigente anteriormente examinada. Estas «modificaciones presupuestarias» incumben únicamente a la Administración, y

82. Sostienen lo contrario García de Enterría y Fernández Rodríguez, para quienes la nueva doctrina del Tribunal Constitucional puede y debe ser aplicada por los órganos judiciales al resto de preceptos que establecen la inembargabilidad absoluta de otras administraciones, en virtud de la doctrina de la interpretación de las leyes conforme a la Constitución, sin necesidad de que planteen nuevas cuestiones de inconstitucionalidad (García de Enterría, Eduardo; Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón, *Curso... II, op. cit.*, 5ª ed., pág. 646).

En mi opinión, la doctrina de la interpretación conforme a la Constitución sólo es de aplicación cuando una norma ofrece distintas interpretaciones posibles, y éste no es el caso de los preceptos análogos al art. 154.2 LHL: el Tribunal Constitucional ha dejado claro que el inciso «bienes en general» contenido en dicho art. 154.2 (y, por ejemplo, en el art. 44.1 LGP) es inconstitucional y sólo cabe anularlo (es esto lo que ha hecho el Tribunal, en el fallo de la STC 166/1998), no ya interpretarlo conforme a la Constitución. Teniendo en cuenta que los jueces o tribunales que se encuentren con alguno de dichos preceptos no podrán interpretarlos conforme a la Constitución, ni inaplicarlos (sólo es posible inaplicar los reglamentos, no las leyes), ni, por supuesto, anularlos, deberán plantear una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

83. La semejanza del art. 154.2 LHL con, p. ej., el art. 44.1 LGP, es prácticamente total.

no ya al legislador (en el caso del Estado o de las comunidades autónomas). Además, su tramitación debe concluirse (y no iniciarse, a diferencia de, por ejemplo, el art. 44.3 LGP) en el plazo de tres meses desde la notificación de la resolución judicial.

La tercera previsión se encuentra en el apartado sexto del citado art. 106 LJCA: «Cualquiera de las partes podrá solicitar que la cantidad a satisfacer se *compense* con créditos que la Administración ostente contra el recurrente».

Esta previsión, que ya no incide en materia presupuestaria, es muy importante, porque representa una nueva forma de ejecución de la condena judicial y constituye una alternativa al embargo de bienes públicos.⁸⁴

84. Sobre estas novedades del art. 106 LJCA véase García de Enterría, Eduardo; Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón, *Curso...*, II, *op. cit.*, 5ª ed., pág. 646-648.

