

# **Un nuevo análisis del principio de inembargabilidad de los bienes públicos a la luz del artículo 30 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas**

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. PRIMERA QUIEBRA DEL PRINCIPIO: LA STC 166/1998, DE 15 DE JULIO.—III. EL ÚLTIMO HITO EN LA EVOLUCIÓN DEL PRINCIPIO: EL ARTÍCULO 30 DE LA LEY DE PATRIMONIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.—IV. CONCLUSIÓN.

## **I. INTRODUCCIÓN**

El pasado día 4 de noviembre fue publicada en el BOE la nueva Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (la Ley 33/2003, de 3 de noviembre), que viene a sustituir a la vieja Ley de Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964. En los casi cuarenta años que separan una y otra regulación, aparte del sustancial cambio producido en la estructura territorial del Estado, que tiene su reflejo en el título de la nueva Ley, se ha desarrollado un proceso que, en opinión de muchos tratadistas<sup>1</sup>, debería haber concluido en una redefinición del concepto de «bienes públicos» y de las categorías tradicionales en que dichos bienes se han clasificado.

Precisamente, una de las circunstancias que, en buena medida, ha contribuido a crear la impresión de que la frontera entre los bienes patrimoniales y los bienes demaniales o bien se ha ido «difuminando» poco a poco, o bien es preciso situarla en un lugar distinto del que antes ocupaba, ha sido la progre-

---

\* Abogada del Estado ante el Tribunal Superior de Justicia y Juzgados de Madrid.

<sup>1</sup> Por todos, véase Elisa Moreu Carbonell, en «Desmitificación, privatización y globalización de los bienes públicos: del dominio público a las “obligaciones de dominio público”», *Revista de Administración Pública*, núm. 161, mayo-agosto de 2003, pp. 435-477.

siva introducción de matices, aclaraciones o, si se prefiere, de excepciones al denominado privilegio de inembargabilidad de los bienes públicos en su aplicación a los bienes patrimoniales.

En este trabajo nos proponemos recordar los hitos fundamentales en la evolución del referido principio con el fin primordial de sentar algunas conclusiones acerca de la forma en que ha sido recogido por la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas. Asimismo, trataremos del significado último que la nueva regulación posee en el marco del estatuto jurídico general de los bienes públicos. Para ello, nada mejor que comenzar recordando las notas básicas que definen ese estatuto.

Recuerda Sainz Moreno<sup>2</sup> que la Constitución de 1978 recoge y garantiza cuatro categorías distintas de bienes: los bienes de propiedad privada, en los art.s 33 y 53.1; los reservados al sector público, en el art. 128.2; los bienes patrimoniales de los entes públicos, en el art. 132; y los bienes de dominio público en general, los comunales y los que integran el Patrimonio Nacional, en el art. 132.

El art. 132 remite a ley la regulación de los bienes de dominio público, *«inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación»*, mientras que en relación con el Patrimonio del Estado (categoría ésta que pudiera pensarse, en principio, como englobadora tanto de los bienes que integran el demanio como del resto de bienes públicos, si bien no parece que el término fuera empleado por el constituyente en ese sentido) dispone que la ley regulará su *«administración, defensa y conservación»*. Ahora bien, a la hora de definir cada una de estas dos clases de bienes, el texto constitucional se limita a confiar esta tarea al legislador en el caso de los bienes demaniales (con las excepciones constituidas por la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, que el constituyente califica de demaniales *«en todo caso»*) y a guardar un expresivo silencio en relación con los bienes patrimoniales. Debido a ello, estos han constituido siempre una clase de bienes públicos residual<sup>3</sup>, definida por contraposición con otras clases de bienes del conjunto de los que constituyen el patrimonio de las distintas Administraciones Públicas. Así, si los bienes de dominio público son los destinados a un uso o servicio público, o, por utilizar la definición recogida por el artículo 5.1 de la Ley 33/2003, *«los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales»*, son bienes patrimoniales, en principio, todos los demás de titularidad pública.

---

<sup>2</sup> Fernando Sainz Moreno en «El dominio público: una reflexión sobre su concepto y naturaleza cincuenta años después de la fundación de la “Revista de Administración Pública”», *Revista de Administración Pública*, núm. 150, septiembre-diciembre 1999, p. 479.

<sup>3</sup> Lo recordaba M.ª Ángeles González Bustos, en «Defensa de los bienes patrimoniales», dentro de la obra *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Ramón Martín Mateo*, Coordinador Francisco Sosa Wagner, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 2153-2169.

Como señala Sainz Moreno<sup>4</sup>, tanto unos como otros están sometidos a un régimen jurídico especial cuya base es el derecho de propiedad, pero modificado por la aplicación de los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad. Y es que, si bien el texto constitucional dispone que esos principios habrán de inspirar la regulación de los bienes demaniales, lo cierto es que también rigen, aunque sea en forma «debilitada» y con ciertos matices, para el resto de bienes públicos. Ahora bien, si esto es así, obvio es que la esencia del demanio, el rasgo distintivo básico de los bienes demaniales por oposición a los patrimoniales, no consiste tanto en la aplicación de los comentados principios como, principalmente, en la idea de «afectación»: los bienes demaniales están destinados a un uso o servicio público, bien sea por previsión legal o por actos administrativos concretos. En el primer caso, el bien en cuestión entra a formar parte del demanio desde el momento en que reúne las características legalmente determinadas para adquirir esa condición, como sucede con los definidos como demaniales «en todo caso» por la propia Constitución, mientras que será preciso un acto de afectación, ya sea expresa, tácita o presunta, cuando se trate de incorporar al dominio público bienes que no se distinguen por sus características generales de otros semejantes.

A tenor de lo señalado, para definir los bienes patrimoniales bastaría con designarlos como los bienes públicos no afectados al uso general o al servicio público. La Ley 33/2003, sin embargo, opta por una solución incluso más sencilla. Se establece en el art. 7.1 que son bienes patrimoniales «*los que, siendo de titularidad de las Administraciones Públicas, no tengan el carácter de demaniales*». Se mantiene, por consiguiente, en la nueva regulación, un criterio meramente negativo para delimitar la categoría de los bienes públicos patrimoniales, eludiendo fórmulas que pudieran resultar más comprometidas, por las razones que se verán más adelante, como la de «bienes públicos no afectados a un uso o servicio público».

En cualquier caso, la expuesta ha sido, tradicionalmente, la forma habitual de distinguir unos bienes públicos de otros. Ahora bien, hasta qué punto puede afirmarse que sigue siéndolo hoy en día, y hasta qué punto existe justificación para que rasgos o características exorbitantes del régimen jurídico de la propiedad privada, como la inembargabilidad, puedan aplicarse por igual a dos categorías supuestamente tan distintas de bienes, son dos de las principales cuestiones que sin duda se suscitan a la hora de examinar la evolución del referido principio y que intentaremos responder en este trabajo.

## II. PRIMERA QUIEBRA DEL PRINCIPIO: LA STC 166/1998, DE 15 DE JULIO

En el ámbito de la Administración Pública estatal, el tradicional privilegio de inembargabilidad de los bienes públicos se recogía en el art. 18

---

<sup>4</sup> *Op. cit.*

del Texto Articulado de la Ley de Bases del Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964, esto es, en una norma preconstitucional. La entrada en vigor del Texto Fundamental no suscitó, sin embargo, el planteamiento de ninguna cuestión o recurso de inconstitucionalidad que obligase al Tribunal Constitucional a determinar hasta qué punto la previsión del art. 18, en tanto que referida a todo tipo de bienes públicos tanto patrimoniales como demaniales, respetaba o no el derecho a obtener la íntegra ejecución de los fallos judiciales que consagraba el artículo 24 de la Constitución dentro del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Pero así como nunca se planteó (o no al menos en términos tales que se considerase conveniente apelar al criterio último y definitivo del Tribunal Constitucional) controversia o colisión ninguna entre la legítima pretensión de un particular titular de un crédito contra la Administración Pública estatal en obtener la completa satisfacción de su interés obligando a aquélla a cumplir su obligación de pago mediante el sometimiento de sus bienes a un procedimiento de ejecución forzosa y el principio de inembargabilidad de los bienes públicos estatales, no puede decirse lo mismo de las entidades que integran la Administración local. En efecto, para los bienes que constituyen el patrimonio de cada uno de los entes locales el art. 154.2 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, originariamente contenía una declaración idéntica a la del art. 18 de la Ley de 15 de abril de 1964. Señalaba aquel artículo 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»*.

Al contrario, sin embargo, que la formulación de la Ley estatal, el art. 154.2 de la Ley de Haciendas Locales fue modificado antes de los diez años siguientes a su entrada en vigor. La rectificación o matización introducida por la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social de 1997, la Ley 66/1997 de 30 de diciembre, en la definición del principio de inembargabilidad de los bienes públicos locales, ya daba pistas bastantes del rumbo que en adelante seguiría este principio, en cuanto a la forma en que evolucionaría en el futuro a poco que se revelase como un obstáculo a la efectividad del derecho a la tutela judicial constitucionalmente reconocido. El art. 66. Seis de la Ley 66/1997 lo que hizo fue excepcionar de la prohibición general de embargo contenida en la redacción original del art. 154.2 de la Ley de Haciendas Locales el supuesto de *«la ejecución de hipotecas sobre bienes patrimoniales inmuebles no afectados directamente a la prestación de servicios públicos»*. Reconocía de esta manera el legislador estatal a los entes locales la posibilidad de gravar los inmuebles de naturaleza patrimonial que no estuviesen empleando directamente en la prestación de servicios públicos con un derecho real de hipoteca, garantizando asimismo al acreedor hipotecario la posibilidad de someter el inmueble gravado a un procedimiento de ejecución si en el futuro la Administración hipotecante no atendiese el pago de su obligación.

Esa salvedad, sin embargo, no evitó el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad acerca de la redacción original del precepto<sup>5</sup> y, más en concreto, acerca de la prohibición consagrada en aquél de someter a procedimientos de ejecución cualesquiera bienes de las entidades locales, con independencia de su concreta naturaleza y del destino a que estuviesen afectados.

Fue la Audiencia Provincial de Burgos la que, con ocasión del recurso de apelación planteado por el Ayuntamiento de dicha ciudad contra Providencia del Juzgado de Primera Instancia en que se acordó el embargo de bienes patrimoniales que no fuesen comunales ni de dominio público en cuantía suficiente para cubrir las cantidades a cuyo pago había sido condenado el citado consistorio en los autos tramitados en aquel Juzgado, manifestó al Tribunal Constitucional haber llegado a la duda razonable de si podían ser contrarios al Texto Fundamental los arts. 154.2 y 154.3 de la Ley de Haciendas Locales, por vulnerar los arts. 24, 117 y 118. Razonaba el órgano jurisdiccional promotor de la cuestión recordando que en el trámite de ejecución de sentencia el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 se concreta en que el fallo judicial se cumpla y que la potestad jurisdiccional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, atribuida en exclusiva a los Juzgados y Tribunales por los arts. 117 y 118, se vería obstaculizada en caso de mantenerse la inembargabilidad de los bienes del Ayuntamiento demandado, aun siendo patrimoniales y no comunales o afectos al dominio público.

El Tribunal Constitucional resolvió la cuestión mediante la Sentencia 166/1998, de 15 de julio. En ella, a propósito de la pretendida inconstitucionalidad del art. 154.3<sup>6</sup>, precepto éste que consagraba el privilegio de autotutela ejecutiva en el ámbito local, recordaba el máximo intérprete del Texto Fundamental que ese privilegio constituye una consecuencia «*por así decir insoslayable del principio constitucional de legalidad en materia de gasto público (art. 133.4 CE), dado que por tratarse de un ente público “el pago ha de llevarse a cabo mediante un procedimiento administrativo de ejecución del gasto” (STC 294/1994, fundamento jurídico 3.º) y, por tanto, corresponde a la propia Administración deudora*». Su conclusión era, pues, que el privilegio de autotutela ejecutiva del art. 154.3 de la Ley de Haciendas Locales no constituía un verdadero límite u obstáculo para el ejercicio de la potestad jurisdiccional de «hacer ejecutar lo juzgado» que corresponde en exclusiva a los Juzgados y Tribunales, y que el citado precepto no era contrario a la Constitución.

---

<sup>5</sup> De hecho, merece la pena recordar que, aunque cuando el Tribunal Constitucional hubo de examinar el artículo 154.2 de la Ley de Haciendas Locales, ya se había llevado a cabo por la Ley 66/1997 la modificación comentada en la sentencia que resolvió la cuestión de inconstitucionalidad, se advirtió de manera expresa (FJ 1.º) que el análisis no afectaría a esa modificación, al ser la redacción original del precepto la que debía aplicar el órgano judicial promotor de la cuestión para decidir la controversia particular que ante él se había planteado.

<sup>6</sup> Recordemos que este apartado del artículo 154 disponía que el cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinasen obligaciones a cargo de las Entidades locales o de sus Organismos autónomos correspondería exclusivamente a las mismas, sin perjuicio de las facultades de suspensión o inejecución de sentencias previstas en las leyes.

No apreció lo mismo, sin embargo, el Tribunal Constitucional en relación con el art. 154.2. Es cierto que dejó claro, de entrada, que el hecho de que el legislador excluyese determinados bienes y derechos de la ejecución forzosa, apartándose del régimen común en esta materia, no determinaba por sí solo la inconstitucionalidad del precepto *«pues ésta sólo surgirá “de la ausencia de justificación objetiva de la especialidad o, aun existiendo ésta, de la falta de proporción entre la finalidad perseguida y el sacrificio impuesto” (STC 4/1998, fundamento jurídico 3.º)»*.

Desde esta perspectiva, el máximo intérprete del Texto Fundamental recordaba que en la inclusión por el legislador estatal de categorías enteras de bienes dentro del llamado «dominio público natural» están presentes fines constitucionalmente legítimos, *«vinculados en última instancia a la satisfacción de necesidades colectivas primarias»*, como es el uso público de dichos bienes. Asimismo, de los bienes singularmente afectados a un servicio público, citaba la STC 227/1998, en la que había afirmado que tal afectación se halla *«íntimamente vinculada a la gestión de cada servicio o actividad pública específica, de la que constituyen mero soporte material»*. La inembargabilidad de este tipo de bienes, concluía el Tribunal Constitucional, sí está justificada, precisamente en atención a la eficacia de la actuación de la Administración Pública y la continuidad en la prestación de los servicios públicos. En cambio, entendió el Tribunal que no cabe estimar otro tanto respecto a los bienes patrimoniales locales no afectados materialmente a un servicio público o a una función pública, *«pues el interés general sólo está presente en atención a su titular, un ente público, pero no en cuanto a la actuación que a aquélla corresponde llevar a cabo ni al ejercicio de concretas potestades administrativas»*.

En atención a todo lo anterior, y puesto que el régimen general de pago previsto en el art. 154.4 de la Ley de Haciendas Locales, según el Tribunal Constitucional, no garantizaba por sí solo que *«la Entidad local deudora cumpla con el mandato judicial, la inembargabilidad establecida en el art. 154.2, 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 firmes que el art. 24.1 reconoce y garantiza»* pues, añade, *«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»*.

La principal «aportación» de la STC 166/1998 a la evolución del principio de inembargabilidad de los bienes públicos locales consistió, por consiguiente, en limitarlo, como tal privilegio, a los bienes que, además de públicos en razón de su titularidad, lo fuesen también, por así decirlo, por su uso, al margen y con independencia de su catalogación formal como demanio o como bien patrimonial. Así, el Tribunal Constitucional no encontró justificado excluir del embargo los bienes patrimoniales que no estuvieran materialmente afectados a un servicio público o a un uso público, consagrando de esta manera una nueva categoría de bienes público situada a mitad de camino entre una y otra de las clases tradicionales, ya que integraría aquellos bienes que, sin pertenecer todavía al demanio en virtud de un acto concreto de afecta-

ción, estarían siendo empleados para la satisfacción de los mismos fines que los bienes demaniales.

No deja de llamar la atención, en fin, el hecho de que, pronunciándose en los términos comentados en los fundamentos jurídicos de la Sentencia, el Tribunal Constitucional emitiese, en cambio, un fallo algo más ambiguo de lo que sus razonamientos precedentes permitían esperar. En efecto, como la mayoría de los autores que han analizado con detalle esta Sentencia han advertido<sup>7</sup>, en el fallo se declara inconstitucional el inciso correspondiente del art. 154.2 de la Ley de Haciendas Locales en la medida en que no excluye de la inembargabilidad «*los bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público*». Pues bien, al ser eliminado el término «materialmente» como calificativo de la clase de afectación a que el máximo intérprete constitucional se está refiriendo, término que sí emplea, en cambio, a lo largo de la fundamentación jurídica de la Sentencia, el sentido de la excepción al principio de inembargabilidad varía también, puesto que hace pensar en la existencia de un acto de afectación en sentido formal que, como es sabido, sólo permitiría excluir de la posibilidad de embargo los bienes comunales y los restantes de dominio público, contra el criterio que resulta de los fundamentos del fallo.

En cualquier caso, lo que el Tribunal Constitucional no hizo fue indicar en qué forma debería quedar redactada en adelante la parte inconstitucional del precepto. El legislador estatal eligió para ello la terminología consagrada en el fallo y no en los fundamentos jurídicos de la Sentencia, como habría sido preferible por las razones comentadas arriba. Efectivamente, la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, mediante su art. 57.Dos, se limitó a mantener la redacción original del art. 154.2, suprimiendo la expresión «*bienes en general*» y terminando con el inciso «*excepto cuando se trate de bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público*».

Finalmente, acerca de la forma en que el Tribunal Supremo aplicó la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la inembargabilidad de los bienes locales (que, después de la STC 166/1998, fue reiterada en otras posteriores, como las Sentencias 201/1998 y 228/1998) cabe hacer dos comentarios. En primer lugar, que, en todo caso, la posibilidad de someter los bienes públicos locales a procedimientos de ejecución forzosa para obtener el cumplimiento de obligaciones de pago contraídas frente a particulares siempre se condiciona al hecho de que el ente local persista en el incumplimiento de esa obligación una vez observado el procedimiento para la válida realización del pago que regula el art. 154.4 de la Ley de Haciendas Locales y concordantes. Así lo declararon los Autos de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 9 de octubre de 1998 (RJ 1998\9867), de 22 de febrero de 1999 (RJ 1999\2506), de 5 de mayo de 1999 (RJ 1999\4279) y de 5 de febrero de 2001 (RJ 2001\5412).

---

<sup>7</sup> Por todos, puede verse E. Colom Piazuelo, «La inembargabilidad de los bienes de las Entidades locales después de la STC 166/1998. Reflexiones sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo y la legislación aprobada con posterioridad», en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 4/2000, pp. 13-38.

Ello implica, desde luego, que tanto si el embargo se solicita para conseguir la efectividad de una condena al pago de una cantidad líquida en el orden jurisdiccional civil como en el contencioso, la posibilidad de ejecutar forzosamente esa obligación procediendo a la traba y posterior venta de bienes públicos locales tan sólo será efectiva cuando, después de haberse observado las prescripciones impuestas por la LEC y por la LJCA para lograr la ejecución íntegra de este tipo de fallos, incluyendo los plazos que se otorgan a la Administración demandada para dar cumplimiento a la sentencia estimatoria en la vía contenciosa (art. 104 LJCA), el particular no se haya visto totalmente satisfecho en su interés.

Es entonces cuando ese particular tendrá derecho a solicitar que se proceda al embargo y enajenación forzosa de bienes de la Administración ejecutada que sean bastantes para cubrir el importe a cuyo pago haya sido condenada y, en este punto, merece la pena comentar que, aun cuando el Tribunal Supremo recuerda que, según el art. 919 de la LEC de 1881, es el acreedor ejecutante el que puede realizar una individualización y selección de los bienes susceptibles de embargo (Auto de 9 de octubre de 1998), en la práctica totalidad de los casos el Alto Tribunal resuelve acordando que se *«proceda a la exacción, por vía de apremio, de la suma adeudada, previo señalamiento por el Ayuntamiento de (...) de bienes patrimoniales de titularidad de dicho ente local que no se encuentren afectos a un uso o servicio público»* (Auto de 5 de febrero de 2001). Así las cosas, se comprende la importancia que para la Administración deudora adquirirá la llevanza de una relación fiable de los bienes de su titularidad en la que conste el destino a que cada uno de esos bienes esté aplicado en cada momento, como más adelante comentaremos, pues será a ella a la que el órgano jurisdiccional encargado de ejecutar una sentencia condenatoria se dirigirá para la identificación de los bienes susceptibles de embargo, tal y como permite, por otra parte, el art. 589 de la LEC de 2000.

La última y no poco interesante cuestión que suscitó la STC 166/1998, y cuantas posteriores se dictaron en el mismo sentido, fue la del alcance o extensión subjetiva de sus pronunciamientos o, en otras palabras, si lo que el TC había señalado a propósito del privilegio de inembargabilidad de los bienes públicos locales, la importante matización que había introducido en la definición del ámbito objetivo del privilegio, sería o no predicable igualmente de los bienes de las restantes Administraciones Públicas, visto que tanto la Ley de Patrimonio del Estado como las leyes reguladoras del patrimonio de las distintas Comunidades Autónomas recogían formulaciones del principio de inembargabilidad en todo semejantes a la redacción original del art. 154.2 de la Ley de Haciendas Locales, la que el Tribunal Constitucional había declarado contraria al Texto Fundamental.

Pese a esa similitud, el Tribunal Supremo no consideró adecuado extender la doctrina constitucional al ámbito autonómico en el Auto de 5 de abril de 2000 (RJ 2000\3624). Conocía entonces el Alto Tribunal del recurso de súplica interpuesto por la Comunidad Autónoma de Canarias contra la providencia por la que fue apercibida del inicio de un procedimiento de



apremio contra sus bienes si no hacía efectivo en determinado plazo el importe de las costas a cuyo pago había sido condenada. Pues bien, decía el Tribunal Supremo entonces que *«aunque la Sentencia del Tribunal Constitucional de 15 de julio de 1998 ha declarado inconstitucional el inciso del art. 154.2 de la Ley de Haciendas Locales 39/1988, de 28 de diciembre, relativo a la imposibilidad de dictar providencias de embargo “en general” contra todo tipo de bienes de las Corporaciones locales, precepto de contenido sustancialmente igual al art. 44.1 de la Ley General Presupuestaria de 23 de septiembre de 1988 y 18 de la Ley de Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964, no cabe una aplicación automática de aquel pronunciamiento de inconstitucionalidad a la Comunidad Autónoma recurrente sin una previa y específica resolución al respecto»*. Por eso mismo resulta chocante, cuando menos, que, después de haber realizado esa declaración y de consagrar la tesis de que no es posible extender sin más la doctrina del Tribunal Constitucional acerca del ámbito objetivo del privilegio de inembargabilidad de los bienes de la Administración local a entes no integrados en aquélla, en el Auto de 26 de marzo de 2001 (RJ 2001\2852) el Tribunal Supremo aplicase esa doctrina a una Universidad y requiriese a ésta para que procediese al señalamiento de bienes patrimoniales de su titularidad que no estuviesen afectos a un uso o servicio público para ser sometidos a la vía de apremio para la exacción forzosa de su deuda. Ello parece demostrar que en determinados casos el Alto Tribunal no ha tenido reparos en aplicar la doctrina constitucional emanada de la STC 166/1998 a entes distintos de los locales, sin perjuicio de estimarlo inapropiado, en cambio, tratándose de la Administración estatal y de las autonómicas.

Conviene apuntar, sin embargo, que en el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid (que podemos citar como ejemplo del comportamiento seguido por muchas otras Administraciones autonómicas) el legislador tomó buena nota de la doctrina sentada por la STC 166/1998 al sustituir la vieja Ley de Patrimonio de 23 de julio de 1986 por la nueva Ley 3/2001, de 21 de junio. Efectivamente, en la Exposición de Motivos de esta Ley se hace constar que *«se ha seguido el criterio mantenido por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 166/1998, de modo que aquél se predica tanto de los bienes demaniales como de los patrimoniales materialmente afectados a un uso o servicio público»*. De acuerdo con esa declaración, en el art. 10.1 se define el privilegio de inembargabilidad de los bienes públicos de la Comunidad Autónoma usando la terminología consagrada por la fundamentación jurídica (que no por el fallo) de la STC 166/1998: *«Ningún Tribunal ni Autoridad administrativa podrá dictar providencia de embargo ni despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos demaniales del patrimonio de la Comunidad ni contra aquellos bienes y derechos patrimoniales materialmente afectados a un uso o servicio público.»*

Vista ya, pues, la forma, en que evolucionó el privilegio de inembargabilidad en el ámbito local y en el autonómico, nos queda centrarnos en lo que propiamente constituye la materia principal de este trabajo: qué ha sucedido con este privilegio en el ámbito de la Administración estatal.

### III. EL ÚLTIMO HITO EN LA EVOLUCIÓN DEL PRINCIPIO: EL ARTÍCULO 30 DE LA LEY DE PATRIMONIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

*«Artículo 30. Régimen de disponibilidad de los bienes y derechos.*

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

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

3. *Ningún Tribunal ni autoridad administrativa podrá dictar providencia de embargo ni despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos patrimoniales cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública, cuando sus rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines determinados, o cuando se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general. El cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen obligaciones a cargo de la Administración General del Estado o sus Organismos se efectuará de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 de la Ley General Presupuestaria, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, y 106 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.»*

Que los pronunciamientos del Tribunal Constitucional recaídos a partir de la decisiva Sentencia de 15 de julio de 1998, aun sin referirse directamente al patrimonio del Estado, desde luego socavaban los cimientos de la formulación tradicional del privilegio de inembargabilidad de los bienes públicos estatales recogida en el art. 18 de la Ley de 15 de abril de 1964 era circunstancia que el legislador estatal no podía ignorar por mucho tiempo. De hecho, resulta significativo que en la misma época en que el Tribunal Constitucional emitió su fallo, en la Exposición de Motivos de la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 13 de julio de 1998, se realizase una afirmación del siguiente tenor:

*«La Ley regula la forma de ejecutar las sentencias que condenan a la Administración al pago de cantidad, 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.»*

Parece, por tanto, que para cuando la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa fue promulgada se había hecho ya evidente la necesidad de modificar o matizar el principio de inembargabilidad de los bienes públicos estatales en su aplicación a la clase de los patrimoniales.

Es cierto que hasta ese momento las exigencias derivadas de la taxativa declaración contenida en el art. 18 de la Ley de Patrimonio del Estado

(«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») no habían entrado en colisión, o no lo habían hecho al menos en casos que hubiesen merecido la consideración del Tribunal Constitucional, con pretensiones de particulares que, frustrados en sus expectativas de hacer efectivas obligaciones de pago frente a la Administración del Estado, invocasen el derecho a la tutela judicial efectiva para someter los bienes patrimoniales públicos estatales a procedimientos de ejecución forzosa. Sin embargo, la declaración contenida en la Exposición de Motivos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa demuestra que ya en 1998 el legislador había tomado la decisión de no esperar a que el artículo 18 de la Ley de 15 de abril de 1964 fuese sometido al juicio del Tribunal Constitucional y comenzaba a contemplar como conveniente la revisión de la rígida formulación que del privilegio de inembargabilidad de los bienes públicos estatales contenía el citado precepto.

Resulta extraño por ello que en la Exposición de Motivos de la Ley 33/2003 no se haya hecho referencia expresa alguna, no al menos de manera directa, a las razones por las cuales el legislador decide matizar el principio de inembargabilidad en relación con los bienes patrimoniales, cuando ésta era una necesidad que se había hecho sentir ya cinco años antes y que, indudablemente, contribuyeron a «agudizar» cuantos pronunciamientos emitió el Tribunal Constitucional sobre la materia a partir de la Sentencia de 15 de julio de 1998. No se encuentra, en efecto, en la Exposición de Motivos ninguna explicación que justifique, no ya la modificación del alcance del principio de inembargabilidad, sino la forma misma en que se ha elegido modificarlo. No obstante ello, de lo que sí dice la Exposición de Motivos cabe realizar algunas inferencias acerca del propósito que guió al legislador al establecer, en el art. 30, el régimen de disponibilidad de los bienes y derechos públicos, con matizaciones importantes de los tradicionales privilegios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad en su aplicación a los bienes patrimoniales.

Así, al referirse al ámbito objetivo de regulación, se hace constar que: «La ley se aparta de la tradición encarnada en el Decreto 1022/1964, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Bases del Patrimonio del Estado, y se inclina por considerar que los bienes demaniales se encuentran plenamente incardinados en el patrimonio de las Administraciones Públicas. El patrimonio público pasa así a definirse como un conjunto de bienes y derechos que pueden estar sujetos a un doble régimen: de carácter jurídico público, los bienes y derechos demaniales, y de carácter jurídico privado, los patrimoniales.»

Más adelante, el legislador añade: «Este nuevo tratamiento de los bienes y derechos públicos (...) destaca los elementos de gestión comunes a ambas categorías, al tiempo que parece responder de forma más adecuada al carácter abierto o variable por el juego de las instituciones de la afectación y desafectación de su calificación jurídica, mutabilidad que se manifiesta de forma especialmente acusada en relación con los edificios administrativos.»

Finalmente, el legislador se refiere a los principios que han de observarse en la gestión de los bienes públicos en los siguientes términos: «*La articulación de la política patrimonial se cierra con la enunciación de los principios a que ha de sujetarse la gestión de los bienes y derechos, principios que responden en última instancia a la consideración de estos bienes y derechos como activos que han de ser administrados de forma integrada con los restantes recursos públicos, de acuerdo con los criterios constitucionales de eficiencia y economía, y haciendo efectiva su vocación de ser aplicados al cumplimiento de funciones y fines públicos.*»

Pues bien, si algo se deduce con claridad de las afirmaciones realizadas por el legislador en la Exposición de Motivos que acaban de ser transcritas es que, no obstante mantenerse la división de los bienes públicos en las dos categorías tradicionales de demaniales y patrimoniales, y no obstante predicar únicamente de los primeros el sometimiento a un régimen jurídico público, se reconoce al mismo tiempo la naturaleza «permeable» de las dos categorías o, por utilizar los mismos términos que el legislador emplea, el carácter «abierto o variable de su calificación jurídica»<sup>8</sup>.

Quizá por primera vez de manera expresa, por consiguiente, se admite el carácter meramente instrumental de las instituciones de la afectación y de la desafectación a los efectos de ampliar o reducir, en función del interés público, el ámbito del demanio o de los bienes patrimoniales, y el rasgo común que caracteriza tanto a unos como a otros: la vocación de ser aplicados a la satisfacción y cumplimiento de los mismos fines y funciones públicas.

Fiel a esa pretensión unificadora y globalizadora, la Ley 33/2003 no separa en títulos diferentes, ni siquiera en capítulos o artículos distintos, la regulación del régimen de disponibilidad de los bienes y derechos públicos. Por el contrario, esta materia aparece regulada en un único precepto, el artículo 30, ubicado junto con el art. 31 («Transacción y sometimiento a arbitraje») en el Capítulo II («De las limitaciones a la disponibilidad de los bienes y derechos») del Título II («Protección y defensa del patrimonio»).

El apartado 1 del art. 30 dedica a los bienes demaniales una afirmación escueta y tajante: son —sin matices, salvedades o excepciones de ningún tipo, y de acuerdo con las exigencias del art. 132 de la Constitución— inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Para los patrimoniales, en cambio, el apartado 2 establece la que bien podría considerarse regla contraria: los bienes patrimoniales se pueden enajenar y adquirir por prescripción adquisitiva. Cuestión distinta es que para enajenarlos hayan de observarse el procedimiento y los requisitos legalmente establecidos, y que para que puedan ser objeto de prescripción adquisitiva deba atenderse a lo establecido en el Código Civil y en las leyes especiales, disposiciones éstas que, en rigor, no suponen novedad alguna en relación con el régimen ya existente antes de la Ley 33/2003, por más que sí sea novedoso el hecho de afirmarlo de manera expresa y separada en un artículo dedicado a la regulación del régimen de disponibilidad de los bienes

<sup>8</sup> Moreu Carbonell habla de la «relativización o el pragmatismo del régimen de los bienes patrimoniales», en *op. cit.*, p. 449.

y derechos del patrimonio público (utilizado este término en el sentido amplio en que se emplea también, como acaba de verse, en la Exposición de Motivos de la Ley).

Las peculiaridades del principio de inembargabilidad en su aplicación a los bienes patrimoniales se establecen, finalmente, en el apartado 3. Este precepto recuerda, en su estructura, la formulación tradicional contenida en el art. 18 de la Ley de 15 de abril de 1964 o la concreta manifestación del privilegio en relación con los bienes y derechos de la Hacienda Pública que recogía el artículo 44 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, texto éste que ha sido también sustituido por la reciente Ley 47/2003, de 26 de noviembre.

La novedad que introduce el artículo 30.3 de la Ley 33/2003 en relación con el art. 18 de la Ley de 15 de abril de 1964 es que la prohibición, dirigida a los Tribunales y autoridades administrativas, de impulsar procedimientos de ejecución forzosa en sus respectivos ámbitos competenciales contra bienes y derechos patrimoniales sólo regirá para «algunos» de estos bienes y derechos. La regla que se puede calificar a partir de ahora de general en esta cuestión, por tanto, es la de la embargabilidad de los bienes y derechos patrimoniales, sin más excepciones que las establecidas en el apartado 3 del art. 30 de la Ley 33/2003. Bien puede decirse, por consiguiente, que el cambio ha sido sustancial en relación con el régimen hasta entonces en vigor para los bienes patrimoniales estatales y habría merecido, por ello, algún comentario expreso por parte del legislador en la Exposición de Motivos.

Las excepciones o exclusiones particulares al principio general de embargabilidad pueden reducirse a tres: la que se refiere a los bienes y derechos patrimoniales materialmente afectados a un servicio público o a una función pública, la correspondiente a los bienes y derechos patrimoniales si sus rendimientos o el producto de su venta están asimismo afectados por ley a determinados fines, y la que alude a los valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales encargadas de la ejecución de políticas públicas o de la prestación de servicios de interés económico general.

Es evidente que el reconocimiento o identificación de los bienes y derechos que en ningún caso podrán ser sometidos a un procedimiento de ejecución forzosa, no obstante existir una pretensión de pago frente a la Administración que no haya sido satisfecha, obedece a un único criterio: su destino o finalidad. Es cierto que para las dos primeras categorías es el fin a que están afectados, o bien los propios bienes y derechos, o bien sus productos y rendimientos, lo que los convierte en inembargables, mientras que para la tercera lo decisivo a esos efectos es el fin a que están dedicadas las sociedades cuyo capital conforman los valores o títulos en cuestión. Pero en los tres casos el legislador ha atendido a aquello que se presta o consigue, con los bienes y derechos, con sus productos o con los entes cuyo capital constituyen para excluirlos de la posibilidad de ser ejecutados para la satisfacción de obligaciones de pago de la Administración.

La primera clase de bienes y derechos patrimoniales inembargables es la de los materialmente afectados a un servicio público o a una función públi-

ca. Salta a la vista que sólo con sustituir el vocablo «materialmente», verdadera palabra clave en la definición de la excepción, por el término «legalmente», o por la expresión «formalmente», no estaríamos hablando ya de bienes patrimoniales, sino de bienes demaniales.

Lo relevante en la formulación de esta primera excepción a la posibilidad de embargar bienes del patrimonio público que no formen parte del demanio es, por tanto, el hecho de que otorga carta de naturaleza a situaciones que *de facto* pueden llegar a producirse y que, hasta ahora, no habían encontrado un reconocimiento tan explícito en la legislación estatal. Son las situaciones en las que pueden aparecer aquellos bienes que, sin haber sido formalmente afectados al cumplimiento o desarrollo de un fin o función pública y, por consiguiente, sin haber entrado a formar parte del dominio público, cumplen o desarrollan en la práctica, sin embargo, como si de bienes demaniales se tratara, ese fin o función pública y merecen, por ello, beneficiarse del mismo privilegio que el propio Texto Fundamental ha exigido para el demanio. Resulta obvio que de esta manera el legislador estatal ha asumido la existencia de una categoría intermedia de bienes públicos, constituida por los patrimoniales que están afectados materialmente a la satisfacción de un fin de uso o servicio público, verdadero *tertium genus* inserto entre la clase de los bienes demaniales y la de los bienes patrimoniales que ya el Tribunal Constitucional había reconocido en la Sentencia de 15 de julio de 1998, y en cuantas se dictaron después sobre la misma materia, como antes veíamos. De hecho, de las distintas alternativas a que podría haber recurrido para definir la excepción, el legislador estatal optó por la fórmula consagrada por el Tribunal Constitucional en la fundamentación jurídica de la Sentencia 166/1998 tantas veces citada, lo cual demuestra definitivamente que, pese al silencio que al respecto guarda la Exposición de Motivos de la Ley, es, sin lugar a dudas, la jurisprudencia constitucional el referente básico considerado para modificar el principio de inembargabilidad de los bienes públicos patrimoniales.

El principal problema que puede suscitar la existencia de bienes que, sin ser demaniales, estén destinados a la atención o satisfacción de un fin de uso o servicio público, es, claramente, el de su reconocimiento en la práctica. Para que este tipo de bienes puedan ser identificados sin demasiada dificultad sería imprescindible la llevanza de una relación permanentemente actualizada de bienes y derechos públicos en que constase, amén de su naturaleza formal, una referencia precisa al uso o destino que actualmente estuviesen satisfaciendo. El principio de seguridad jurídica y el de economía procesal quedarían igualmente a salvo de esta manera, pues, antes de ordenar proceder contra un bien público determinado a instancias de un particular ejecutante, el Juez civil o contencioso reclamaría de la Administración ejecutada la exhibición o aportación de esa relación y podría cuidarse así directamente de que el interés del particular fuese atendido en forma compatible con la declaración del art. 30.3 de la Ley 33/2002. Colom Piazuelo<sup>9</sup> advertía de este mismo problema al refe-

<sup>9</sup> Op. cit.

irse al principio de inembargabilidad de los bienes de las Entidades locales, citando como ejemplo de relaciones de bienes patrimoniales afectados a fines públicos que serían de utilidad a los fines comentados la de los montes catalogados que preveía la Ley de Montes de 1957<sup>10</sup>, refiriéndose también, el citado autor, al denominado patrimonio municipal del suelo, en tanto que patrimonio separado de los restantes bienes municipales por estar destinado a los fines especiales previstos por el artículo 280 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio<sup>11</sup>.

Pero es obvio que, con carácter general, esto es, para todos los bienes y derechos que integran el patrimonio de la Administración, y sin perjuicio de la conveniencia de mantener relaciones de bienes patrimoniales que, sea temporalmente o sea con vocación de permanencia pero sin que todavía hayan sido formalmente afectados, estén satisfaciendo fines de uso o servicio público, el instrumento de referencia a los fines comentados debe ser el inventario.

Ciertamente, como recordaba González Bustos<sup>12</sup>, el problema es que el sistema de inventarios funciona en la medida en que sea llevado con la adecuada diligencia, lo que en modo alguno sucede, por ejemplo, en el caso de muchos Ayuntamientos, pese a ser los más afectados, sin lugar a dudas, por pretensiones de ejecución forzosa de particulares contra sus bienes. Bien gestionado, sin embargo, y aun siendo un mero registro administrativo que no crea derecho alguno a favor de la Administración de que se trate, el inventario patrimonial, dado su indiscutible valor probatorio, sería el medio idóneo de acreditar el carácter de «materialmente afectado» de un bien patrimonial amenazado de embargo para la satisfacción forzosa de un crédito contra su titular público.

Quién sabe si consciente de la renovada importancia que el inventario patrimonial ha de cobrar como consecuencia de las exigencias derivadas de la aplicación del art. 30.3 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, el legislador del 2003 ha dedicado a la regulación del mismo todo el Capítulo III del Título II<sup>13</sup>. De esa nueva y más completa regulación, intere-

---

<sup>10</sup> Por cierto, que la nueva Ley de Montes, Ley 43/2003, de 21 de noviembre, mantiene la institución del Catálogo de Montes de Utilidad Pública, pero, como se refleja en la Exposición de Motivos, homologando su régimen «*que ya era de cuasi dominio público, con el de los bienes plenamente demaniales*». Obviamente, a la vista de esta declaración se suscita de inmediato un interrogante: ¿será éste el destino final de todos los bienes patrimoniales afectados a un uso o servicio público —bienes «cuasi-demaniales», como dice la Ley de Montes de 2003—, el de ser homologados en todo a los demaniales, y no sólo en el disfrute del privilegio de la inembargabilidad?

<sup>11</sup> Se trata del mismo ejemplo de bienes patrimoniales materialmente afectados a la satisfacción de un uso o servicio público que aparece expresamente citado en la Sentencia del Tribunal Constitucional 166/1998, de 15 de julio, en el Fundamento Jurídico 14.º.

<sup>12</sup> Ver *op. cit.*, pp. 2156–2157.

<sup>13</sup> Recuérdese que la Ley de Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964, aparte de pequeñas referencias en otras partes de su articulado, dedicaba al inventario patrimonial un único precepto, el art. 6, que incluía la genérica declaración de que «*la Dirección General del Patrimonio podrá recabar cuantos datos estime necesarios para la formación y puesta al día del inventario*».

sa destacar la norma del art. 34. Ordena este precepto a las unidades competentes en materia de gestión patrimonial la adopción de las medidas oportunas para «*la inmediata constancia en el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado de los hechos, actos y negocios relativos a sus bienes y derechos*», añadiendo que «*notificarán a la Dirección General del Patrimonio del Estado los hechos, actos y negocios que puedan afectar a la situación jurídica y física de los bienes y derechos cuyo inventario corresponde al referido centro directivo, o al destino o uso de los mismos*». Se trata de una determinación que, de observarse escrupulosamente, debería garantizar la constancia puntual en el inventario de las «afectaciones materiales» a un fin de uso o servicio público que pudiesen implicar a bienes de naturaleza patrimonial, haciendo así posible la aplicación del art. 30.3 de la Ley 33/2003 en el ámbito de los procedimientos administrativos o judiciales de ejecución forzosa en que la Administración del Estado apareciese como ejecutada.

También merece algún que otro comentario la segunda de las excepciones a la regla general de embargabilidad de los bienes públicos patrimoniales. Según el art. 30.3 de la Ley 33/2003, no podrán ser sometidos a procedimientos administrativos o judiciales de ejecución forzosa los bienes patrimoniales cuyos rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines determinados, lo cual supone, a nuestro entender, que la inembargabilidad debería predicarse tanto del bien mismo como de sus rendimientos.

Ante todo, debe destacarse que es la única parte del precepto que motivó, en su tramitación parlamentaria, la presentación de una enmienda modificativa, por parte del Grupo Parlamentario Vasco. En ella se proponía sustituir la expresión «*legalmente afectados a fines determinados*» por la de «*legalmente afectados a fines vinculados a un servicio público o a una función pública*». Para justificar esta nueva definición de la excepción, el Grupo Parlamentario proponente de la enmienda, que fue finalmente rechazada, invocaba el respeto a la jurisprudencia constitucional y la necesidad de conciliar el privilegio de la inembargabilidad de los bienes públicos con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, afirmando que «*los fines a los que han de estar afectados el rendimiento y el producto de la enajenación de los bienes sobre los que no cabe dictar providencia de embargo ni despachar mandamiento de ejecución, han de estar vinculados con un servicio público o una función pública. No basta cualquier fin para enervar el derecho a la tutela judicial efectiva*».

Ciertamente, la falta de precisión en la definición del destino a que deben estar afectados por ley los rendimientos o el producto derivado de la venta de los bienes patrimoniales inembargables supone que cualesquiera fines, incluso los que no están vinculados directamente a la garantía o prestación de un uso o servicio público, justificarían la exclusión del embargo en relación con estos bienes. La clave en la formulación de esta excepción es, por consiguiente, no tanto el hecho de que el destino de los rendimientos que la Administración obtenga mediante la explotación o la enajenación de los bienes sea la satisfacción de un fin vinculado a un uso o servicio público, como la circunstancia de que la Administración haya previsto por ley que cuanto obten-



ga por la explotación o venta de esos bienes ha de ser dedicado a un fin concreto en la propia ley que contenga tal determinación, posibilidad esta prevista por el art. 27.3 de la Ley General Presupuestaria.

La fundamentación última de esta excepción a la regla general de embargabilidad no es, por tanto, como en el caso de la primera o, incluso, de la tercera excepción, la necesidad de no obstaculizar o entorpecer, siquiera sea para atender la legítima pretensión del particular titular de un crédito contra una Administración Pública, la realización de fines relacionados con un uso o servicio público, prevalentes en todo caso sobre los intereses particulares, sino, más bien, la necesidad de respetar la voluntad del legislador o, por mejor decirlo, de no alterar sus cálculos cuando, a la hora de determinar la fuente y origen de los ingresos con que cuenta para aplicarlos a determinados fines, toma en consideración los que pueden obtenerse mediante la explotación y venta de los bienes patrimoniales públicos. En otras palabras, lo que en este caso justifica la relegación o postergación del interés del particular en tanto que titular del derecho a la tutela judicial efectiva es la existencia de una previsión de rango legal en relación con el destino de los rendimientos producidos por el bien en cuestión que, de no ser respetada, alteraría con toda probabilidad la programación de ingresos y gastos realizada por el legislador. Puede decirse, por consiguiente, que, desde cierto punto de vista, hay aquí también implicada la realización y prestación de una función pública, como es la de ordenación de ingresos y de gastos, esto es, la presupuestaria. Por consiguiente, pese a lo sostenido por el Grupo Parlamentario Vasco en la justificación de la enmienda de modificación presentada, la segunda excepción a la regla general de embargabilidad de los bienes patrimoniales también puede entenderse respetuosa con la jurisprudencia constitucional, al menos desde la perspectiva comentada.

Ha de recordarse, al respecto, que el propio Tribunal Constitucional consideró conforme al Texto Fundamental la inembargabilidad de los derechos, fondos y valores de la Hacienda local, puesto que, tratándose de los recursos que de acuerdo con los presupuestos de la Entidad local en cuestión han de emplearse en la realización de concretos fines de interés general, según el FJ 9.º de la STC 166/1998, requieren una especial protección legal *«tanto por su origen en lo que respecta a los ingresos de Derecho Público —la contribución de todos al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31 CE)— como por el destino al que han sido asignados por los representantes de la soberanía popular»*. Parece obvio que las mismas consideraciones podrían aplicarse a los ingresos de Derecho privado, esto es, a los procedentes de la explotación de bienes patrimoniales, siempre que también para éstos su destino haya sido decidido por ley. En consecuencia, lo único que ha hecho el legislador estatal al definir esta segunda excepción a la regla general de embargabilidad de los bienes patrimoniales ha sido dar un paso más y extender la protección que merecen los rendimientos originados en la explotación y venta de los bienes patrimoniales que están destinados por ley a fines concretos a los bienes mismos. Es una decisión que no deja de tener su lógica, puesto que si el bien en cuestión puede ser sometido a un procedimiento de ejecución forzosa para la satisfacción de deudas con-

traídas por su titular, desaparece la fuente de los rendimientos o ingresos que se aplicaban a la satisfacción de determinados fines de interés general y el propio desarrollo de estos fines queda en entredicho.

Por otra parte, lo anterior no implica con carácter necesario que haya de ser precisamente en la Ley de Presupuestos de cada ejercicio donde deba incluirse, y buscarse, en consecuencia, por el Juez civil o contencioso al que se haya solicitado el embargo de determinado bien patrimonial, la afectación de los rendimientos derivados de su explotación o venta a un fin determinado. Tal previsión también podría contenerse en una ley *ad hoc*, aunque, desde luego, la Ley de Presupuestos se revela como la más idónea para incluir este tipo de determinaciones.

En este punto, por cierto, no puede dejar de recordarse que, paradójicamente, el art. 23 de la nueva Ley General Presupuestaria, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, que reproduce en todo lo demás, punto por punto, la norma del art. 30.3 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, en lugar de referirse, al recoger la segunda excepción, a los bienes cuyos rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a «*finés determinados*», habla de «*finés diversos*». A tenor de cuanto se ha señalado, nos parece desde luego preferible la redacción de la Ley 33/2003, siendo como es fundamental para justificar la quiebra puntual del derecho a la tutela judicial efectiva que representa la exclusión de la posibilidad de embargo para estos bienes justamente la idea de que el legislador ha destinado el producto de su explotación y venta a la satisfacción de un fin concreto, fin que la propia Ley que contiene la afectación de los rendimientos del bien a su satisfacción debería precisar y determinar, como, de hecho, parece exigir el art. 27.3 de la propia Ley General Presupuestaria.

Poco puede decirse, en fin, de la última de las excepciones, salvo que garantiza la posibilidad de que las Administraciones Públicas puedan mantener el control de las sociedades que emplean para prestar, en régimen de Derecho privado, servicios de interés económico general o para ejecutar, con sometimiento asimismo al ordenamiento jurídico privado, políticas públicas. Son las sociedades definidas en el art. 161.1.c) de la propia Ley 33/2003.

Para terminar, hay que referirse a la cuestión del ámbito de aplicación del art. 30.3 de la Ley 33/2003. En relación con los apartados 1 y 2 del citado precepto, establece la Disposición Final Segunda que serán de aplicación general en todo el Estado por haberse dictado al amparo del art. 149.1.8.<sup>a</sup> de la Constitución, sin perjuicio de lo dispuesto en los Derechos civiles forales o especiales allí donde existan. Por el contrario, guarda silencio acerca del art. 30.3, de lo cual cabe deducir que se trata de un precepto que sólo rige para la Administración pública estatal. Habrá que ver, por tanto, si en el futuro, como suele ser habitual, las legislaciones autonómicas se inspiran en este artículo para matizar el tradicional privilegio de inembargabilidad de los bienes públicos patrimoniales o lo hacen directamente en la propia STC 166/1998, como ya vimos que sucedió con la Ley de Patrimonio de la Comunidad de Madrid.

#### IV. CONCLUSIÓN

Puede decirse, para concluir, que la Ley 33/2003, la nueva Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, no ha hecho sino llevar a cabo, en la formulación renovada del privilegio de inembargabilidad de los bienes públicos que recoge el art. 30.3, la adaptación que este principio venía exigiendo desde la decisiva y fundamental STC 166/1998 y que, tanto en el ámbito local como en buena parte del autonómico, ya se había producido.

Y en cuanto a la forma en que esa nueva definición del viejo privilegio se ha realizado, resulta desde luego preferible a la opción que el legislador estatal eligió en 1998, al modificar el art. 154.2 de la Ley de Haciendas Locales. En efecto, ya señalábamos antes que la definición más correcta de la exclusión a la prohibición de embargo que el Tribunal Constitucional consideró que era acertado introducir en el artículo citado es la que se refiere a los bienes patrimoniales «no afectados materialmente a un uso o servicio público», pese a que en el fallo se omite el término «materialmente». Encuentra así por fin consagración legal explícita la existencia de un grupo de bienes que, sin dejar de pertenecer a la clase de los patrimoniales, las distintas Administraciones han elegido para la satisfacción de fines de uso o servicio público. Ciertamente, se trata también de la confirmación última de una circunstancia que diversos tratadistas de Derecho Administrativo habían venido observando desde hace tiempo: el carácter abierto y flexible de los bienes que integran el patrimonio público —concebido éste en sentido amplio— o, por mejor decirlo, de las distintas categorías que lo integran. Todos ellos, demaniales y patrimoniales, como recuerda la Exposición de Motivos de la Ley 33/2003, comparten la vocación de ser aplicados al cumplimiento de funciones y fines públicos y, una vez que esa vocación se hace efectiva, ya sea mediante un acto formal de afectación o sea mediante una afectación meramente material, el sometimiento a un régimen jurídico privilegiado o exorbitante en relación con el propio del derecho de propiedad privada, está justificado. En ese sentido, como recuerda Moreu Carbonell <sup>14</sup>, la STC 166/1998 confirma que «la afectación a un uso o servicio público no es monopolio exclusivo del dominio público y que, al contrario, es perfectamente compatible con un régimen de propiedad privada de los bienes». En razón de ello, el máximo intérprete constitucional consideró ajustada al Texto Fundamental la aplicación de la prohibición de embargo a los bienes patrimoniales materialmente afectados a un uso o servicio público. Y también en razón de ello entiende la autora citada que nada obstaría a que esos bienes materialmente afectos, es decir, con «obligaciones de dominio público», fuesen no sólo inembargables, sino también inalienables, como sucede con los demaniales por imperativo constitucional.

Se trata, en fin, esta categoría de bienes patrimoniales afectos a fines públicos, de una clase de bienes que, como precisó Colom Piazuolo <sup>15</sup>, puede

<sup>14</sup> Ver *op. cit.*, p. 450.

<sup>15</sup> En «Los bienes públicos y su estatuto jurídico. Reflexiones en torno a la inconstitucionalidad del principio de inembargabilidad de los bienes públicos declarada por la STC 166/1998, de 15 de julio», Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, Volumen IV, Parte Estudio, pp. 575-608, Editorial Aranzadi, 1998.

encontrarse también en ordenamientos jurídicos extranjeros, caso del italiano o el francés.

Igualmente acertadas nos parecen las otras dos excepciones a la posibilidad de embargo que ha recogido el art. 30.3 de la Ley 33/2003 y, en especial, la referida a los bienes cuyos rendimientos estén legalmente destinados a la satisfacción de determinados fines. Y es que, en la medida en que estos rendimientos constituyen ingresos de Derecho privado que por decisión del legislador están destinados a la satisfacción de fines determinados, es evidente que requieren una especial protección legal, como ya señaló el Tribunal Constitucional respecto de los derechos, fondos y valores de la Hacienda local en la STC 166/1998, siendo legítima la decisión del legislador estatal de hacer más efectiva esta protección ampliándola a los bienes mismos.

El art. 30.3, en definitiva, representa la ruptura total con el sistema de la vieja Ley de Patrimonio del Estado, no ya por haber limitado el ámbito de las excepciones a la prohibición general de embargo en relación con los bienes patrimoniales, sino por haber convertido en regla general la posibilidad de someter este tipo de bienes a procedimientos de ejecución forzosa para la satisfacción de obligaciones de pago contraídas por la Administración, siempre que no estén afectos materialmente a un uso o servicio público. Quizá sea éste un ejemplo más de lo que Moreu Carbonell<sup>16</sup> califica como «*evolución imparable hacia el concepto de cosa pública desligada del dato definitorio de la titularidad pública*», esto es, hacia un concepto funcional de los bienes públicos en que su régimen jurídico venga determinado por su destino y no por su titularidad.

---

<sup>16</sup> Ver *op. cit.*, p. 447.