

¿EMBARGABILIDAD Ó INEMBARGABILIDAD DE LOS BIENES PATRIMONIALES?

Tradicionalmente se ha venido admitiendo, de forma razonablemente pacífica, que el privilegio de inembargabilidad de los bienes públicos se extiende "naturalmente" a todos ellos, en virtud del sujeto - ente público - que ostenta su titularidad. Durante las últimas décadas, sin embargo, se ha producido una transformación doctrinal y jurisprudencial primero y legal después, de la configuración del principio de inembargabilidad, que ha tendido progresivamente a reducir -si no limitar- ésta en relación con los bienes patrimoniales. En el presente contexto de crisis económica y manifiesta morosidad de las Administraciones Públicas en el pago de cantidades a que está obligada legalmente, el debate de la embargabilidad o inembargabilidad de los bienes patrimoniales adquiere una renovada actualidad, pues la posibilidad de vincular la realización de bienes de titularidad pública a la satisfacción de una deuda pendiente se configura como un recurso más de entre los pocos que el ordenamiento jurídico vigente pone a disposición de los particulares para hacer efectivos sus derechos de crédito frente a las Administraciones deudoras.

Grupo de Contratos del Sector Público

Gómez-Acebo & Pombo Abogados S.L.P.

El análisis de la inembargabilidad de los bienes de titularidad pública debe partir del artículo 132 de la Constitución Española de 1978, que es el que define el marco en el que se encuadra el régimen jurídico actual de tales bienes.

© Gómez-Acebo & Pombo Abogados, S.L.P. Los derechos de propiedad intelectual sobre el presente documento pertenecen a Gómez-Acebo & Pombo Abogados, S.L.P. No puede ser objeto de reproducción, distribución, comunicación pública incluida la puesta a disposición a través de internet, o transformación, en todo o en parte, sin la previa autorización escrita de Gómez-Acebo & Pombo abogados, S.L.P.

Aunque dicho precepto diferencia tres tipos de bienes de titularidad pública – comunales, demaniales y patrimoniales –, no predica para ellos un mismo régimen jurídico, en tanto que, aunque establece una reserva de ley respecto de todos ellos, solo sujeta a los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad la regulación de los bienes demaniales y comunales.

Muy a pesar del distinto régimen jurídico entre unos y otros, fundado en la afectación de los bienes demaniales – y los comunales con sus peculiaridades – a un uso o servicio público, siendo tal afectación y el interés público cuya satisfacción persiguen, lo que justifica su sometimiento a unas reglas extraordinarias de protección, lo cierto es que los bienes patrimoniales se benefician de ciertos privilegios en virtud del sujeto que ostenta su titularidad¹, y existe asimismo, una cierta “flexibilización” del régimen jurídico demanial.

Originariamente², el privilegio de la inembargabilidad se proyectaba sobre cualquier bien o derecho de titularidad pública, incluidos los bienes patrimoniales, como se deduce del artículo 18 de la Ley de Patrimonio del Estado, a cuyo tenor *“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”*, si bien esta concepción amplia de la inembargabilidad de los bienes de titularidad pública ha sido objeto de una progresiva reducción cuya plasmación se consagra en el artículo 30.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) que dispone que *“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*

¹ “Los bienes de dominio privado o patrimoniales de las Administraciones Públicas no están sometidos a un régimen estrictamente de Derecho privado, sino que se benefician de la protección especial de que gozan todos los bienes públicos; y, por otra parte, pese a la consagración constitucional de la inalienabilidad de los bienes de dominio público, existen en nuestro ordenamiento claros ejemplos de “flexibilización” de esta nota del régimen jurídico demanial: piénsese, por ejemplo, en el artículo 67 del texto refundido de la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio), que regula la posibilidad de ceder un derecho de uso de agua mediante un negocio jurídico privado, únicamente sometido a las condiciones de previa autorización administrativa, comunicación al Organismo de Cuenca, e inscripción en el Registro de Aguas”. Consejo de Estado, dictamen 805/2003, de 3 de abril de 2004, sobre el anteproyecto de ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas. El propio Tribunal Constitucional recoge esta tesis en su Sentencia 166/1998 (F.J. 11).

² La primera norma que declara el principio de inembargabilidad de los bienes de titularidad pública fue la Ley de 20 de febrero de 1850, de Contabilidad general, provincial y municipal, cuyo artículo 9 disponía que “Ningún tribunal podrá despachar mandamiento de ejecución ni dictar providencia de embargo contra las rentas o caudales del Estado”.

capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general³.

Se aprecia, en efecto, en la norma actualmente vigente, un cambio en la apreciación del principio de inembargabilidad de los bienes patrimoniales, cuyo origen parece situarse en la sentencia del Tribunal Constitucional 166/1998, de 15 de julio⁴, en cuya virtud, si bien la declaración, por el legislador, de determinados bienes y derechos como inembargables es constitucional, la misma debe guardar **proporcionalidad con la finalidad de protección de valores constitucionales**, porque de otro modo esa **inembargabilidad choca con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva** (artículo 24 CE), que incluye también el derecho a que las resoluciones judiciales sean cumplidas.

Esta sentencia reconoce la inembargabilidad general de los bienes demaniales y comunales, así como la específica de los derechos, fondos y valores de las Entidades Locales – pues sobre tal cuestión versaba el recurso de inconstitucionalidad – a que se refiere el artículo 154.2 LRHL en tanto que constituyen los recursos financieros de dichas entidades y como tales están pre ordenados en los presupuestos de las mismas a concretos fines de interés general. Sin embargo **no deben ser inembargables**, señala la sentencia, los **bienes patrimoniales** – de las Entidades Locales – que **no estén materialmente afectos a un uso público o a un servicio público**, al menos en relación con la ejecución de una sentencia judicial⁵.

³ En un sentido similar se pronuncia el artículo 23.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, dispone que *"Ningún tribunal ni autoridad administrativa podrá dictar providencia de embargo ni despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos patrimoniales cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública, cuando sus rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines diversos, o cuando se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general"*.

⁴ Dictada en relación con el artículo 66.6 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se modificaba el artículo 154.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante LRHL).

⁵ Así, por ejemplo, la STC 107/1992 dispone que *"la ejecución de las Sentencias forma parte del derecho a la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales, ya que en caso contrario las decisiones judiciales y los derechos que en las mismas se reconocen o declaran no serían otra cosa que meras declaraciones de intenciones sin alcance práctico ni efectividad alguna (SSTC 167/1987 y 92/1988)"*, y añade que *"La ejecución de Sentencias es, por tanto, parte esencial del derecho a la tutela judicial efectiva y es, además, cuestión de esencial importancia para dar efectividad a la cláusula de Estado social y democrático de Derecho, que implica, entre otras manifestaciones, la vinculación de todos los sujetos al ordenamiento jurídico y a las decisiones que adoptan los órganos jurisdiccionales, no sólo juzgando, sino también haciendo ejecutar lo juzgado, según se desprende del art. 117.3 de la Constitución (SSTC 67/1984 y 92/1988)"*.

No puede extraerse, sin embargo, de la jurisprudencia constitucional, una regla general de embargabilidad de los bienes patrimoniales de las Administraciones Públicas en los diferentes niveles territoriales, y ello es así porque las diversas sentencias recaídas en la materia se pronuncian estrictamente sobre el objeto planteado, sin aportar fundamentos que permitan generalizar sus contenidos. Ello no obstante, de la interpretación conjunta de dicha jurisprudencia⁶ y el tenor de las normas más recientes en materia de bienes públicos, podría considerarse que **existen fundamentos jurídicos suficientes para sostener que los bienes patrimoniales** – siempre que no se encuentren materialmente afectos a un servicio público o a una función pública, siempre que sus rendimientos o el producto de su enajenación no estén legalmente afectos a fines determinados, y siempre que no se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general– **son embargables.**

Ahora bien, no en cualquier momento y ocasión, sino **sólo en ejecución de sentencia** y por tanto previa resolución judicial que reconozca la existencia de un derecho de crédito contra la Administración titular y vincule determinados bienes a su satisfacción.

En efecto, de la jurisprudencia del Tribunal Supremo puede extraerse la conclusión de que la **embargabilidad de los bienes patrimoniales** – no cualificados, por así decirlo, por su vinculación a la satisfacción de un fin, función o interés público en los términos del artículo 30.3 LPAP – tiene encaje en la defensa de la eficacia de la tutela judicial efectiva, y por tanto, es en el contexto de la ejecución de la sentencia que pone fin a un proceso judicial en el que puede encontrar cabida la pretensión de embargo de bienes patrimoniales de la Administración Pública deudora. Diversos Autos de la Sala Tercera del Tribunal Supremo⁷ han reiterado que la **posibilidad de someter los bienes públicos**

⁶ Entre otras, STC 201/1998, de 14 de octubre, STC 210/1998 de 27 de octubre y STC 228/1998, de 1 de diciembre.

⁷ Auto del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, de 5 de mayo de 1999, en el que se requiere a un ayuntamiento para que proceda al abono de una cantidad debida y no pagada, con advertencia de que, de no hacerlo, se procederá sin más trámite a decretar el embargo de bienes patrimoniales del referido ayuntamiento no afectados a un uso o servicio público en cantidad suficiente para hacer frente al pago de la deuda.

Auto del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 7ª, de 5 de febrero de 2011, por el que se acuerda la exacción, por vía de apremio, de la cantidad adeudada por un ayuntamiento por una cantidad a cuyo pago había resultado condenado por Auto de 21 de septiembre de 2000.

Auto del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, de 11 de febrero de 2002, en el que se acuerda proceder, por la vía de apremio, contra los bienes de un ayuntamiento, no afectos a un uso o servicio público, con embargo de bienes en cuantía suficiente para cubrir una deuda a cuyo pago resultó condenado en virtud de sentencia de la misma Sala de 4 de julio de 2000.

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.

Parece así que el embargo de bienes públicos patrimoniales solo será efectivo en el marco de un procedimiento orientado a lograr la efectividad de una condena al pago de una cantidad líquida, y por tanto como **instrumento o medida de ejecución forzosa** de dicha obligación mediante la traba y posterior venta de bienes públicos; para lo que es preciso observar las prescripciones impuestas por la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa⁸ (LJCA) y respetar los tiempos y plazos que dicha norma otorga a la Administración demandada para dar cumplimiento a la sentencia.

Esta conclusión se refuerza desde el análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que vino a señalar, en la Sentencia del **Pleno 206/1993, de 22 de junio**, que resolvió la cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto del artículo 921 párrafo 4, en su parte final, de la LEC, que hace una remisión a los artículos 36.2 y 45 LGP, JF4º, que "El cumplimiento de las Sentencias corresponde como regla general a quienes en ella aparezcan condenados, como un deber impuesto constitucionalmente a todos sin excepción alguna (art. 118 CE), sin perjuicio de que la ejecución se encomiende constitucionalmente a los Tribunales "por potestad propia inherente a la función jurisdiccional" (STC 155/1985). Ahora bien, aún 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 de una prolongación parlamentaria (arts. 44 y 64 LGP)". Respecto de los bienes patrimoniales, si pueden, sin embargo, Jueces y Tribunales despachar mandamiento de ejecución o dictar providencia de embargo, siempre que los mismos:

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

⁸ Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

O lo que es lo mismo, **existen fundamentos jurídicos suficientes para sostener que los bienes patrimoniales son embargables fuera de los supuestos enumerados y para la ejecución de una resolución judicial** que declara o reconoce la existencia de una obligación de pago a cargo de la Administración Pública.

Esta postura, favorable a la embargabilidad de los bienes patrimoniales no materialmente afectos a un servicio público o a una función pública- o al menos, de la posibilidad de pretenderla conforme a derecho - , tiene encaje en la tendencia legislativa de los últimos años, orientada a reducir la morosidad de las Administraciones Públicas y a garantizar la posición deudora de los particulares frente a aquellas, como demuestra el Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa o la reforma operada en la Ley de Contratos del Sector Público⁹ por la Ley 15/2010, que introdujo en aquella un nuevo artículo 200 bis (ahora artículo 217 del TRLCSP) en el que, bajo la rúbrica "procedimiento para hacer efectivas las deudas de las Administraciones Públicas", regula un procedimiento específico que permite, transcurridos los plazos legalmente previstos, solicitar por escrito de la Administración el cumplimiento de la obligación de pago - y en su caso los intereses de demora - y si, transcurrido un mes, la Administración no hubiere contestado, se entiende vencido el plazo de pago de tal modo que el interesado puede accionar ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración y solicitar la medida cautelar de pago inmediato de la deuda¹⁰.

⁹ Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, derogada por el actualmente vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

¹⁰ Procedimiento que está siendo utilizado ya para las deudas derivadas de contratos celebrados a partir del 7 de julio de 2010 (fecha de entrada en vigor de la Ley 15/2010) y respecto del que puede afirmarse que está recibiendo una gran acogida no sólo por los particulares acreedores, sino también por los órganos jurisdiccionales, que están adoptando la medida cautelar mencionada. Así ha ocurrido por ejemplo en el seno del procedimiento 75/2011 seguido ante el Juzgado Nº1 de lo contencioso administrativo de Santander, en el que se ha ordenado a un organismo público autonómico, en pieza separada de medidas cautelares 75/2011, y mediante auto de 31 de octubre de 2011, el abono inmediato de una deuda de 2.409.353,42 euros en la cuenta de depósitos y consignaciones del Juzgado a resultas del procedimiento principal.

**GRUPO DE CONTRATOS
DEL SECTOR PÚBLICO Nº 32**

El Grupo de Contratos Públicos de Gómez-Acebo Pombo Abogados S.L.P. esta integrado por Juan Santamaría Pastor, Carlos Vázquez Cobos, José Luis Palma Fernández, Alejandro Hernández del Castillo y Pilar Cuesta de Loño.

Para cualquier información adicional dirigirse a: José Luis Palma jlpalma@gomezacebo-pombo.com o al Departamento de Derecho Administrativo, Grupo de Contratos Públicos, Gómez-Acebo & Pombo Abogados S.L.P., Paseo de la Castellana 216, Madrid – 28046 (tel: 915 829 415)