

RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

BALLESTEROS MOFFA, Luis Angel: *Inembargabilidad de bienes y derechos de las Administraciones públicas* (prólogo de Francisco SOSA WAGNER), Ed. Colex, Madrid, 2000, 422 págs.

I

Entre las primeras palabras que el autor emplea para introducir la obra que aquí comentamos, está la de explicar que se afronta en la misma una biografía del privilegio de inembargabilidad de los bienes de la Administración; biografía que modestamente señala como «inacaba» (pág. 19) y que, tras su lectura, podemos darnos cuenta que se trata de cualquier cosa menos eso, ya que nos encontramos ante una monografía ciertamente exhaustiva sobre la cuestión.

El trabajo de BALLESTEROS MOFFA es, además, sumamente oportuno, ya que tratándose de una institución jurídica de rancio abolengo en el Derecho Administrativo, que en su evolución se detectan los avatares mismos de nuestra disciplina, en la actualidad no ha perdido aún su vigor; constituyendo además, especialmente tras la reciente Sentencia 166/1998 del Tribunal Constitucional, una cuestión objeto de discusión entre la doctrina tanto científica como jurisprudencial de un privilegio, ya longevo, consistente en que los Tribunales no despachen mandamiento de ejecución ni dicten providencia de embargo contra los bienes, rentas o caudales de la Administración.

Como decimos, la monografía que comentamos es toda una biografía, completa y bien hilvanada, de la institución

cuyo estudio afronta, de lo que da fe su propia sistemática. Asimismo, el autor no se limita a explicitar esa evolución, sino que además aporta su punto de vista sobre la misma, utilizando los datos, la información que maneja, para extraer conclusiones y realizar propuestas de *lege ferenda*.

II

La Primera de la cuatro partes en las que se estructura el libro lleva por título «Aproximación histórica al privilegio de inembargabilidad de los fondos públicos». En ella se fija el origen de la institución, razonadamente, en las Reales Ordenes de 28 de febrero de 1844 y 14 de junio de 1845, y el Real Decreto de 12 de marzo de 1847, frente a otros autores que lo habían señalado en un momento anterior (nota I, pág. 23). Y se vincula, el nacimiento del privilegio, a los procesales que a mediados del siglo XIX se instauran para la Administración, junto con el propio establecimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Situada la institución en su contexto, se afronta el estudio de esa evolución histórica al hilo de los avances normativos que fue sufriendo, pudiendo observarse cómo con la Ley de 20 de febrero de 1850, sobre las bases de la contabilidad general, provincial y municipal, se vincula a la legalidad presupuestaria, o con la Ley de Ayuntamientos de 5 de julio de 1856 cómo se consagra definitivamente en el ámbito local. El caso es que, de la mano del autor, observamos nitidamente cómo el privilegio va sobrevi-

viendo, adquiriendo vigor y llegando a nuestros días. Y así, ya muy entrado el siglo xx, hasta llegar al Texto Refundido de Régimen Local de 18 de abril de 1986, en cuyo artículo 182 se establecía una limitación o excepción luego derogada por el artículo 154 de la Ley de Haciendas Locales de 28 de diciembre de 1988: que las deudas contraídas por las Corporaciones, si bien no podrán ser exigidas por el procedimiento de apremio, sí podrá hacerse respecto de las aseguradas por prenda o hipoteca, lo que parecía obvio, pues si la Administración puede vender, también podrá hipotecar con todas sus consecuencias.

III

En la Segunda Parte, expuesta toda esa evolución, BALLESTEROS acredita de qué modo el privilegio se asienta en el ordenamiento jurídico actualmente vigente, procediendo a su análisis y ubicándolo dentro del conjunto de supuestos de inembargabilidad reconocidos legalmente. Ello es especialmente acertado ya que si en realidad se trata de un supuesto de inembargabilidad judicial, su contexto será ante todo el de las prohibiciones de embargo que han sido establecidas por ley, su vehículo adecuado. Todo ello tiene una especial dificultad, pues tales prohibiciones aparecen «de forma desordenada y confusa, lo que ha conferido al tema un importante grado de complejidad» (pág. 77), que el autor salva sin dificultades.

El Capítulo II de esta parte, el más extenso de la monografía, lleva por título «Clasificación de los distintos supuestos de inembargabilidad a la luz de la Administración pública», donde se distingue, en un encomiable esfuerzo de sistemática, entre aquellos que determinan la inembargabilidad de bienes o derechos correspondientes a alguna Administración de los que inciden sobre bienes o derechos de titularidad privada. Especialmente respecto de los primeros, el autor, con sumo rigor, analiza los distintos supuestos normativa y expresamente instaurados, Administración por Administración, sector por sector, alcanzando incluso a las sociedades mercantiles estatales.

Así cierra esta parte con un Capítulo, el III, previo a una precisa Recapitulación, donde se hace particular referencia al embargo de los bienes de las fundaciones privadas de iniciativa pública, de las previstas en la Ley de 24 de noviembre de 1994; tema de especial actualidad por el debate generado respecto de las fundaciones sanitarias, cuya motivación declarada es la mayor eficacia en detrimento de los rigurosos controles públicos. Eso sí, y lo detecta nítidamente el autor, los bienes de estas entidades son perfectamente embargables.

IV

La Tercera Parte, titulada «El privilegio de inembargabilidad de los bienes públicos en el contexto de la ejecución de sentencias frente a entes públicos», es donde todo lo anteriormente expuesto cobra mayor sentido para la completa inteligencia de la institución, ya que es en la ejecución de sentencias condenatorias a la Administración donde el privilegio encuentra su más destacado acomodo, conectándose así la ejecución de sentencias con el privilegio de la inembargabilidad.

Con este planteamiento se afrontan dos Capítulos, el I, sobre la ejecución de sentencias condenatorias a la Administración en el ámbito de la jurisdicción ordinaria, y el II, sobre ello en el de la jurisdicción contencioso-administrativa, haciendo patente que los problemas que plantea el privilegio son comunes a todos los órdenes jurisdiccionales. Ese Capítulo, el II, contiene una perspectiva histórica que arranca en 1845, pasa por la Ley de la Jurisdicción de 1956. llega a nuestros días, y concluye con un preciso análisis de la situación actual.

V

La Parte Cuarta y última del libro de BALLESTEROS («Valoración y crítica del privilegio») es la que contiene lo que de un investigador se espera: una toma de posición y un análisis crítico. Eso es lo que lleva a cabo el autor, comenzando en el Capítulo I con el estado de la cues-

ción en la doctrina, detectando división de opiniones, y la jurisprudencia, con una interesante serie de sentencias de Audiencias Provinciales y Juzgados que se decantan por la embargabilidad, dejando a salvo por imperativo constitucional a los bienes de dominio público. Postura con la que, así se reconoce, se apartan de la legalidad con un «atrevido ejercicio de interpretación» (pág. 350).

En el Capítulo II se analiza la postura del Tribunal Constitucional, recorriendo las sentencias en las que justificaba genéricamente el privilegio en principios como los de legalidad presupuestaria y el del funcionamiento de los servicios públicos; eso sí, sin afrontar en ellas un enjuiciamiento directo del privilegio. Eso es lo que hace el máximo intérprete de la Constitución con la Sentencia 166/1998, de 15 de julio, respecto de los bienes patrimoniales de las corporaciones locales, y donde se declara inconstitucional el artículo 154.2 de la Ley de Haciendas Locales de 1988. Pronunciamiento al que se dedica, íntegramente y de modo ciertamente crítico, el Capítulo III de la obra, bajo el título «Análisis valorativo del privilegio y crítica de la postura del Tribunal Constitucional. El dinero público como enervación del *privilegium fisci actual*».

Apuntado todo lo anterior, sólo queda celebrar la llegada de este concienzudo trabajo del doctor BALLESTEROS MOFFA al acervo jurídico-administrativo y, sobre todo, recomendar su lectura.

Ramón TEROL GÓMEZ
Profesor Titular de
Derecho Administrativo
Universidad de Alicante

BELTRÁN DE FELIPE, Miguel: *Reflexiones sobre el estado actual de algunas políticas públicas y de las formas clásicas de intervención administrativa en la economía*, Esperia Publications Ltd., Londres, 1999.

No es habitual que en esta REVISTA aparezcan recensiones de *papers*. [*Paper*: término anglosajón y no incluido en el

Diccionario de la Real Academia que en español quiere decir artículo o ensayo largo —eventualmente libro corto— que se publica bajo forma de separata y que en general está destinado al consumo inmediato o perecedero.] El que ahora se comenta es un *paper* editado en el Reino Unido (Esperia Publications, de Londres), amparado por el llamado Grupo Europeo de Derecho Público (antes se le solía llamar grupo de Spetses, hoy de Cape Sounion, suficientemente conocido hoy en España por su red de becas Aristóteles y por los premios anuales a la mejor tesis europea de Derecho público, que hace algunos años ganó LÓPEZ BENÍTEZ con su tesis sobre las relaciones de sujeción especial, luego editada en Civitas). Este Grupo también publica la REDP/EPLR («*Revue Européenne de Droit Public/European Public Law Review*»), y el trabajo al que nos vamos a referir forma parte de una serie o colección bajo la rúbrica *European Public Law Series/Bibliothèque de Droit Public Européen*, distribuida por la casa Bruylant, de Bruselas. Llama, pues, la atención que en estos trabajos estén implicados varios países (Grecia, Reino Unido, Bélgica y, naturalmente, España, por la nacionalidad de su autor), lo cual es buena muestra de la tendencia a la internacionalización del Derecho y de las publicaciones de Derecho.

En la obra que recensamos, Miguel BELTRÁN DE FELIPE, profesor en Castilla-La Mancha y ahora Letrado en el Tribunal Constitucional, ha estudiado los procesos de cambio en la intervención pública en la economía que se han producido en los últimos diez o quince años (privatización, desregulación, liberalización, etc.), poniendo especial énfasis en cómo estos procesos han afectado a las técnicas y modalidades administrativas tradicionales (fomento, policía, servicio público). Sin embargo, como diremos a continuación, lo más interesante del trabajo tal vez no sea el análisis o la descripción de los procesos de privatización (suficientemente estudiados en la literatura española por ARIÑO, S. MARTÍN-RETORTILLO, MUÑOZ MACHADO, PIÑAR y otros que nos dejamos en el tintero), ni tampoco la constatación de que las técnicas clásicas de intervención es-