



Roj: **STS 174/2024 - ECLI:ES:TS:2024:174**

Id Cendoj: **28079130022024100011**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **2**

Fecha: **22/01/2024**

Nº de Recurso: **4911/2022**

Nº de Resolución: **84/2024**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **ISAAC MERINO JARA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SJCA, Madrid, núm. 23, 05-04-2022 (rec. 389/2021),**

ATS 857/2023,

STS 174/2024

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 84/2024

Fecha de sentencia: 22/01/2024

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 4911/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 28/11/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. Isaac Merino Jara

Procedencia: JDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 23

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. José Golderos Cebrián

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 4911/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Isaac Merino Jara

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. José Golderos Cebrián

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 84/2024

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. José Antonio Montero Fernández, presidente

D. Rafael Toledano Cantero



D. Dimitry Berberoff Ayuda

D. Isaac Merino Jara

D.^a Esperanza Córdoba Castroverde

En Madrid, a 22 de enero de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. 4911/2022, interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid, representado y defendido por la letrada de sus servicios jurídicos, contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso- Administrativo n.º 23 de Madrid, el 5 de abril de 2022, en el recurso núm. 389/2021 en materia de embargo sobre cuentas para el cobro en vía ejecutiva de multas en materia de circulación y seguridad vial.

Ha comparecido, como parte recurrida, don Salvador , representado por la procuradora de los tribunales, doña Rosalía Rosique Samper.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Isaac Merino Jara.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- *Resolución recurrida en casación.*

El objeto del presente recurso de casación lo constituye la sentencia dictada el 5 de abril de 2022 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 23 de Madrid, que estimó el recurso núm. 389/2021 promovido por don Salvador , contra la resolución del Tribunal Económico-Administrativo Municipal de Madrid de 22 de octubre de 2021 que, por su parte, había desestimado la reclamación económico-administrativa frente a la desestimación del recurso de reposición contra la diligencia de embargo de cuenta corriente ordenado para cobrar, por vía ejecutiva, las deudas correspondientes a 22 sanciones de multa interpuestas en materia de circulación y seguridad vial.

SEGUNDO.- *Hechos relevantes.*

1º.- **Procedimiento de apremio y diligencia de embargo de cuenta bancaria**

En el seno del procedimiento de apremio seguido por la Agencia Tributaria de Madrid contra don Salvador respecto de 22 deudas correspondientes a sanciones por infracciones en materia de circulación y seguridad vial, la Administración municipal dictó, el 8 de abril de 2019, diligencia de embargo de cuenta corriente.

Dicha diligencia de embargo contemplaba la traba de 2.028,06 euros en una cuenta del deudor abierta en una sucursal de la entidad financiera Liberbank, S.A. (luego absorbida por Unicaja Banco, S.A.) radicada en Toledo, esto es, fuera del término municipal de la Administración actuante.

2º.- **Recurso de reposición y reclamación económico-administrativa**

Con fecha 24 de abril de 2019 se notificó la diligencia de embargo al señor Salvador quien, contra la misma, interpuso recurso de reposición. El 21 de noviembre de 2019; no habiendo obtenido resolución expresa, interpuso reclamación económico-administrativa contra la desestimación por silencio administrativo del recurso en la que, entre otras cuestiones, alegó la infracción de las normas reguladoras de la práctica de los embargos por vulneración de lo previsto en el artículo 8.3 del del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. El día siguiente, 22 de noviembre de 2019, la Dirección de la Agencia Tributaria de Madrid dictó resolución desestimatoria del recurso de reposición que se entendió notificada por medio de anuncio en el boletín oficial correspondiente el 6 de marzo de 2020.

La reclamación económico-administrativa fue tramitada bajo el número NUM003 ante el Tribunal Económico-Administrativo Municipal de Madrid que, finalmente, la desestimó mediante resolución de 25 de octubre de 2021. La resolución económico-administrativa indicó lo siguiente en relación con el motivo de impugnación anteriormente señalado (FJ 7º): "[...] De acuerdo con este último precepto [artículo 79 del Reglamento General de Recaudación], que prevé que la forma, medio, lugar y demás circunstancias relativas a la presentación de las diligencias de embargo de dinero en cuentas abiertas en entidades de crédito, pueda ser convenida, con carácter general, entre éstas y las Administraciones actuantes, aquéllas han definido y aplican -a través de sus respectivas asociaciones (como la Confederación Española de Cajas de Ahorros -CECA- de la que es miembro la entidad de crédito -Liberbank, S.A., luego absorbida por Unicaja Banco, S.A.- en la que el reclamante tenía abierta cuenta)- un "Procedimiento centralizado de información y ejecución de embargos de dinero en cuentas abiertas a la vista en Entidades de Depósito por deudas tributarias y otras de derecho público" (comúnmente conocido como "Cuaderno 63") [...] Así, pues, como para emitir e introducir por el referido sistema centralizado un requerimiento de información y embargo del dinero existente en las cuentas de titularidad de un deudor,



dictando la correspondiente diligencia de embargo, el Ayuntamiento no necesitaba realizar ni realizó actuación alguna fuera de su término municipal, la alegación de haberse excedido territorialmente en el ejercicio de su competencia resulta infundada y no puede ser acogida.

Otro sería el caso si, por no existir un procedimiento centralizado convencionalmente admitido y aplicado, como el descrito, el Ayuntamiento hubiera tenido que personarse formalmente en la oficina [...]

Dicho lo anterior, no parece inoportuno recordar, en fin, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que por el hecho de que los bienes sobre los que se proyecta el embargo radiquen fuera del término municipal no queda el Ayuntamiento completamente desapoderado, para ordenarlo, habiéndose establecido como doctrina legal, por Sentencia de 16 de marzo de 2011 (ES:TS:2011:1744), que "El titular del órgano recaudatorio de una Entidad Local es competente para dictar, en el seno del procedimiento ejecutivo de apremio, mandamiento de anotación preventiva de embargo de bien inmueble, respecto de inmuebles radicados fuera de su término municipal". Y si un Ayuntamiento puede ordenar el embargo de un bien inmueble ubicado fuera de su territorio, con mayor razón debe reconocerse su capacidad para ordenar el embargo del dinero existente en una cuenta abierta en una entidad de crédito cuando ésta opera en todo el territorio nacional-y por tanto también en el propio término municipal- y dicho dinero, por la propia naturaleza de las cuentas abiertas en las entidades de crédito, carece de una localización física determinada.

Por los motivos señalados, pues, no podemos acoger la alegación del reclamante y debemos desestimar la reclamación".

3º.- Recurso contencioso-administrativo.

Frente a la anterior resolución, el señor Salvador interpuso recurso contencioso-administrativo que se tramitó con el número 389/2021 ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 23 de Madrid y fue estimado por sentencia de 5 de abril de 2022.

TERCERO.- *La sentencia de instancia.*

La *ratio decidendi* de la sentencia sobre particular el controvertido se contiene en el fundamento jurídico segundo, con el siguiente tenor literal:

"SEGUNDO.- Sobre la última cuestión suscitada, relativa a la falta de competencia territorial del Ayuntamiento demandado, ya tuvo ocasión de pronunciarse el Juzgado contencioso administrativo n.º 31 de los de esta capital en sentencia firme que aporta la recurrente de fecha 13/06/2019, en el seno de los autos Procedimiento Abreviado 27/2019 que razona en los siguientes términos:

"(...) sostiene la actora que, con infracción del art. 8 TRLHL, se llevó a cabo una actuación de recaudación ejecutiva sobre bienes y derechos situados fuera del término municipal de Madrid.

(...)

Lo que el artículo 8.3 del TRLHL dispone es que las actuaciones en materia de inspección o recaudación ejecutiva que hayan de efectuarse fuera del territorio de la respectiva entidad, en relación con los ingresos de derecho público propios de ésta, tendrán que ser practicados por los órganos competentes de la Comunidad Autónoma correspondiente o del Estado -según los casos-, previa solicitud del Presidente de la corporación. Contrariamente a lo manifestado por el TEAMM, el análisis de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 2011, que resuelve el recurso de casación en interés de ley interpuesto por el Ayuntamiento de Reus contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Tarragona de 23 de marzo de 2009, no soporta la interpretación plasmada en la resolución impugnada. La doctrina entonces sentada se refiere claramente a las actuaciones meramente cautelares o preventivas. A pesar de que las Entidades Locales gocen de competencia para trabar de forma cautelar los bienes inmuebles (u otros bienes y derechos) situados fuera de su territorio municipal, para que la traba cautelar se convierta en ejecutiva ha de seguirse el cauce previsto en el artículo 8.3 del TRLHL.

El Tribunal Supremo afirmaba en aquella sentencia que "Ninguna duda ofrece que tales actuaciones cautelares todavía no ejecutivas se pueden ejercitar plenamente por los órganos de recaudación municipales a pesar de que el bien no se encuentre ubicado en su ámbito territorial". En estos casos, y a diferencia de lo que sucede en relación con la fase ejecutiva, según argumentaba el Tribunal Supremo, "No se está materializando el cumplimiento por vía coactiva sino sólo asegurando su eventual ejecución, por lo que el límite territorial del término municipal, art. 12 Ley 7/85, de 2 de abril, entendido como el espacio en que el Ayuntamiento ejerce sus competencias, no comporta que la organización municipal tenga prohibido adoptar decisiones cautelares en el seno de un procedimiento respecto del que goza de competencia, que se proyecten en otro término municipal", advirtiendo a continuación que "Cuestión distinta sería el procedimiento de ejecución forzosa de un bien radicado fuera de la circunscripción municipal". Añade el TS que "La exigencia en esta fase cautelar



de la citada colaboración interadministrativa comporta una burocratización no querida ni buscada por nuestro ordenamiento en aras al principio de eficacia y economía procedimental que debe inspirar el funcionamiento de la Administración y el pleno desarrollo por las Corporaciones Locales de sus potestades propias".

Así el Tribunal Supremo declara que "El titular del órgano recaudatorio de una entidad local es competente para dictar, en el seno del procedimiento ejecutivo de apremio, mandamiento de anotación preventiva de embargo de bien inmueble, respecto de inmuebles radicados fuera de su término municipal".

Por lo demás, no cabe sino reproducir los atinados razonamientos esgrimidos en la demanda formulada: El tenor literal del artículo 8.3 del TRLHL junto con el 12.1 de la LRBRL no deja margen de duda a que las entidades locales deben recabar la colaboración de las Administraciones de ámbito territorial superior para llevar a cabo actuaciones de recaudación ejecutiva fuera de su territorio. El hecho de que la actuación municipal de ejecución forzosa pueda ser ejercitada desde el propio término municipal, sin necesidad de requerirse para la práctica de las actuaciones de que se trate la intermediación en otro lugar de los empleados de los órganos municipales y de que los avances tecnológicos permitan hoy día a cualquier sujeto jurídico-público realizar actuaciones incluso en cualquier punto geográfico, no supone una extensión de las competencias que le confiere el ordenamiento jurídico y que, de manera precisa, delimitan el alcance de sus potestades. Son, por tanto, las competencias definidas en el ordenamiento, las que determinan el alcance de la actuación municipal y no la distancia física, el desplazamiento de un funcionario o la mayor o menor facilidad o disponibilidad de medios tecnológicos para actuar.

En consecuencia, de acuerdo con el artículo 170.3 c) LGT se han incumplido las normas reguladoras del embargo, toda vez que la Agencia Tributaria del Ayuntamiento de Madrid ha empleado sus potestades de recaudación ejecutiva en clara vulneración de los límites que le impone su competencia territorial al ejecutar un embargo sobre dos cuentas corrientes situadas fuera de su término municipal sin recabar el auxilio de una administración territorial superior, tal como impone el artículo 8.3 del TRLHL. con la consecuencia de que las actuaciones de recaudación ejecutiva efectuadas sin el amparo de la competencia territorial son nulas de pleno derecho, artículo 47.1 b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y art. 217,1 b) de la LGT."

En el caso examinado la Administración tributaria del Ayuntamiento demandado embargó un saldo en la cuenta corriente de una sucursal bancaria de la ciudad de Toledo; en palabras de la recurrente, el efecto jurídico del embargo se produce fuera del término municipal de Madrid, y si tales efectos se producen en Toledo es porque los bienes embargados allí estaban, es decir, fuera de su competencia territorial".

La citada sentencia constituye el objeto del presente recurso de casación.

CUARTO.- Tramitación del recurso de casación.

1.- Preparación. La letrada del Ayuntamiento de Madrid, en la representación que le es propia, presentó escrito, el 20 de mayo de 2022, preparando recurso de casación contra la sentencia dictada.

Tras justificar la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identifica como infringido, el artículo 8.3 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (BOE de 9 de marzo) ["TRLRHL"].

La Sala de instancia tuvo por preparado el recurso de casación en auto de 23 de mayo de 2022.

2.- Admisión. La sección de admisión de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo admitió el recurso de casación por medio de auto de 25 de enero de 2023, en el que aprecia la presencia de interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, enunciada en estos literales términos:

"[...] Determinar si la Administración municipal puede practicar y dictar diligencia de embargo de dinero en cuentas abiertas en sucursales de entidades financieras radicadas fuera del término municipal cuando dicho embargo no requiera la realización material de actuaciones fuera del citado territorio municipal por parte de la Administración local o si, por el contrario, debe instar, conforme el artículo 8.3 del TRLHL, la práctica de dicha actuación a los órganos competentes de la correspondiente Comunidad autónoma o a los órganos competentes del Estado, según corresponda.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación el artículo 8.3 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en relación con los artículos 170 y 171 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y el artículo 79 del Reglamento General de Recaudación aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio.



Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA".

3.- Interposición. La letrada del Ayuntamiento interpuso recurso de casación mediante escrito de 15 de marzo de 2023.

Concluye el escrito de interposición solicitando de este tribunal que: "dicte Sentencia por la que casando la recurrida, estime en su totalidad el presente recurso en los términos interesados, y declare que la Administración municipal puede practicar y dictar diligencia de embargo de dinero en cuentas abiertas en sucursales de entidades financieras radicadas fuera del término municipal cuando dicho embargo no requiera la realización material de actuaciones fuera del citado territorio municipal por parte de la Administración local no siendo necesario en estos casos instar, conforme el artículo 8.3 del TRLHL, la práctica de dicha actuación a los órganos competentes de la correspondiente Comunidad autónoma o a los órganos competentes del Estado, según corresponda".

4.- Oposición al recurso interpuesto. La representación procesal de don Salvador, presentó escrito, el 9 de mayo de 2023, oponiéndose al presente recurso, en el cual concluye, en contra de las pretensiones de la parte actora: "La Administración municipal NO puede practicar y dictar diligencia de embargo de dinero en cuentas abiertas en sucursales de entidades financieras radicadas fuera del término municipal del Ayuntamiento embargante, incluso cuando dicho embargo no requiera la realización material de actuaciones fuera del citado territorio municipal por parte de la Administración local, siendo necesario en estos casos instar, conforme al artículo 8.3 del TRLHL, la práctica de dicha actuación a los órganos competentes de la correspondiente Comunidad autónoma o a los órganos competentes del Estado, según corresponda".

5.- Votación, fallo y deliberación del recurso. De conformidad con el artículo 92.6 de la Ley de la Jurisdicción, y considerando innecesaria la celebración de vista pública atendiendo a la índole del asunto, mediante providencia de fecha 16 de mayo de 2023, quedó el recurso concluso y pendiente de señalamiento para votación y fallo.

Por providencia de fecha 7 de julio de 2023 se designó como Magistrado ponente al Excmo. Sr. D. Isaac Merino Jara y se señaló para votación y fallo de este recurso el día 28 de noviembre de 2023, fecha en que comenzó la deliberación del recurso.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - Objeto del presente recurso contencioso administrativo

Lo que se suscita en el presente recurso es si una entidad local, en este caso, el Ayuntamiento de Madrid, puede o no practicar y dictar diligencia de embargo de dinero en cuentas corrientes abiertas en sucursales de una entidad financiera radicada fuera de su término municipal, concretamente en Toledo, cuando dicha actuación, realizada en el marco de un procedimiento de apremio, no requiere, materialmente, la realización de actuaciones fuera del citado territorio municipal por parte de sus órganos de recaudación.

SEGUNDO. - Alegaciones de las partes.

Comienza su escrito de alegaciones el Ayuntamiento reproduciendo diversos preceptos legales y reglamentarios en los que, a su juicio, se inscribe el presente recurso.

En particular, reproduce el artículo 79 del Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio (en lo sucesivo, RGR), que prevé la forma, medio, lugar y demás circunstancias relativas a la presentación de las diligencias de embargo de dinero en cuentas abiertas en entidades de crédito.

En base a él afirma que las diligencias de embargo de dinero en cuentas abiertas en entidades de crédito, puede ser convenida, "con carácter general, entre éstas y las Administraciones actuantes, aquéllas han definido y aplican -a través de sus respectivas asociaciones (como la Confederación Española de Cajas de Ahorros -CECA-) un "Procedimiento centralizado de información y ejecución de embargos de dinero en cuentas abiertas a la vista en Entidades de Depósito por deudas tributarias y otras de derecho público" (comúnmente conocido como "Cuaderno 63"). Y este procedimiento centralizado, de carácter telemático, hace innecesaria la presencia física de los agentes ejecutivos en la sede o en las oficinas de las entidades bancarias, pues facilita y determina la deslocalización y automatización de la actuación recaudatoria, debiéndose tener por efectuada ésta únicamente en el lugar en que se emite o dicta la propia diligencia de embargo, pues realmente la Administración municipal no desplaza a sus agentes, ni se persona ni lleva a cabo ninguna actuación fuera de su término municipal, aunque los efectos jurídicos de su actuación recaigan sobre sujetos -la entidad bancaria o el obligado al pago- que tengan su sede o domicilio fuera de dicho término. Así, pues, como para emitir e introducir por el referido sistema centralizado un requerimiento de información y embargo del dinero



existente en las cuentas de titularidad de un deudor, dictando la correspondiente diligencia de embargo, el Ayuntamiento no necesita realizar actuación alguna fuera de su término municipal, la alegación de haberse excedido territorialmente en el ejercicio de su competencia resulta infundada".

Mantiene que sería diferente el caso si no existiera un procedimiento centralizado convencionalmente admitido y aplicado, como el descrito, y el Ayuntamiento hubiera tenido que personarse formalmente en la oficina donde estuviera abierta la cuenta para exigir a sus responsables que retuvieran el importe embargado. Entonces sí, asegura, el Ayuntamiento no tendría legalmente otro remedio que recurrir a los mecanismos de colaboración interadministrativa previstos en el artículo 8.3 del TRLRHL, mecanismos de los que, sostiene, "también puede hacer uso, aunque no esté obligado a hacerlo, por razones de mera conveniencia u oportunidad o de eficacia administrativa, concluyéndose a tal efecto los correspondientes convenios (por ejemplo, Convenio entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Federación Española de Municipios y Provincias para la recaudación en vía ejecutiva de los recursos de derecho público de las Corporaciones Locales -publicado en el BOE núm. 119, de 19 de mayo de 2011)".

Sostiene, que por el hecho de que los bienes sobre los que se proyecta el embargo radiquen fuera del término municipal, no queda el Ayuntamiento completamente desapoderado para ordenar el embargo, habiéndose establecido como doctrina legal, por STS, sección 4ª, de 16 de marzo de 2011, RC 53/2009, que: "El titular del órgano recaudatorio de una Entidad Local es competente para dictar, en el seno del procedimiento ejecutivo de apremio, mandamiento de anotación preventiva de embargo de bien inmueble, respecto de inmuebles radicados fuera de su término municipal". Siendo eso así, dice, "si un Ayuntamiento puede ordenar el embargo de un bien inmueble ubicado fuera de su territorio, con mayor razón debe reconocerse su capacidad para ordenar el embargo del dinero existente en una cuenta abierta en una entidad de crédito cuando ésta opera en todo el territorio nacional -y por tanto también en el propio término municipal- y dicho dinero, por la propia naturaleza de las cuentas abiertas en las entidades de crédito, carece de una localización física determinada".

El Ayuntamiento resume los argumentos de dicha sentencia señalando, en síntesis, que:

(i) la LGT no exige que la diligencia de embargo de un bien inmueble se realice en el lugar donde se ubica físicamente el mismo;

(ii) lo que no pueden realizar los municipios son "actuaciones ejecutivas" o "actuaciones en fase ejecutiva" o "coactivas" o "el procedimiento de ejecución forzosa".

El Sr. Salvador, en su escrito de oposición, comienza manifestando que el término municipal es el ámbito territorial en el que las entidades locales pueden ejercer sus competencias, según establece el artículo 12 Ley 7/1985 reguladora de las bases del régimen local (LRBRL). Seguidamente reproduce el artículo 8.3 TRLRHL, que regula el supuesto de actuaciones ejecutivas fuera del término municipal.

Advierte que es significativo el título del artículo, "Colaboración", término que excluye que el Ayuntamiento pueda por sí mismo y de forma independiente realizar actuaciones de recaudación ejecutiva fuera de su término municipal.

Defiende que el apartado 3 de dicho artículo concreta aún más sobre esa colaboración, identificando quién han de realizar estas actuaciones de recaudación ejecutiva, y quién ha de solicitar la colaboración

En su opinión, es claro que de ese precepto se desprende que se excluye de la potestad del Ayuntamiento la realización, por sí mismo y de forma independiente, de actuaciones de recaudación ejecutiva fuera de su propio término municipal y también lo está que esa colaboración no es otra que la colaboración entre administraciones públicas.

No parece que, como pretende el Ayuntamiento, pueda interpretarse que, al amparo del citado artículo 8.3 TRLRHL, el Ayuntamiento de Madrid pueda ejecutar una diligencia de embargo y apropiarse del saldo que se encuentra depositado en una cuenta corriente de una sucursal bancaria ubicada fuera del término municipal de Madrid (concretamente en la ciudad de Toledo en este caso). No comparte que el Ayuntamiento pueda realizar cualquier acto de ejecución recaudatoria sobre cualquier bien ubicado fuera del término municipal de Madrid siempre que no fuera necesario desplazar físicamente a un funcionario municipal

El rechazo a las tesis del Ayuntamiento se basa en que:

(i) el artículo 8.3 TRLRHL no habla de "actuaciones materiales o físicas" de inspección o recaudación, sino que habla de "actuaciones en materia de ... recaudación" por lo tanto, el precepto legal incluye tanto los actos administrativos de recaudación, como los actos materiales de recaudación, que en ambos casos son actos de ejecución en materia recaudatoria.



(ii) el elemento que determina que un Ayuntamiento haya de valerse de las formas de colaboración previstas en el artículo 8.3 TRLRHL, no es el desplazamiento del funcionario fuera del término municipal, sino que el bien sobre el que recae la actuación recaudatoria se encuentre fuera del término municipal del Ayuntamiento que ejercita la potestad recaudatoria.

De manera que si el bien sobre el que recae la potestad recaudatoria se encuentra fuera del término municipal del Ayuntamiento que la ejercita, "es cuando el art. 8.3 TRLHL impide que el Ayuntamiento recaudador actúe por su cuenta, porque el Legislador sabe que, de hacerlo, se estaría actuando en materia recaudatoria fuera del término municipal que es el que constituye el ámbito territorial de la competencia de los ayuntamientos, y es por ello que el Legislador impone la exigencia de colaboración mutua entre Administraciones, precisamente como forma de articular de una manera compatible las actuaciones recaudatorias fuera del municipio con respeto a los respectivos ámbitos territoriales de competencia".

(iii) el embargo del saldo de una cuenta corriente de una sucursal bancaria de la ciudad de Toledo, ha constituido una actuación en materia recaudatoria mediante la que el Ayuntamiento de Madrid se ha apropiado materialmente de un dinero que estaba fuera de su municipio, lo que equivale a practicar directamente una actuación en materia recaudatoria fuera del término municipal de Madrid, con vulneración del artículo 8.3 TRLRHL pues hubiera necesitado de alguna de las formas de colaboración previstas en el mismo.

Sostiene después que el artículo 171.1 LGT también limita el embargo de cuentas corrientes al ámbito competencial de la administración ordenante del embargo, que en el caso de los municipios no es otro que el de su término municipal, pues en ese artículo se contienen las reglas específicas sobre el embargo de bienes o derechos en entidades de crédito o de depósito, y que también, en la misma línea que el artículo 8.3 TRLRHL, limita la extensión de dichos tipos de embargo a la competencia territorial de la Administración embargante.

Lo que subyace tanto en el artículo 8.3 TRLRHL como en el 171.1 LGT, "no es más que el respeto a la premisa básica del ámbito territorial en el que las Administraciones Públicas pueden y deben ejercer sus competencias", de suerte que "el impedimento a que los Ayuntamientos puedan ejercitar por sí mismos sus competencias más allá del su término municipal no constituye un impedimento absoluto para la recuperación de sus propios ingresos públicos, pues precisamente para ello el Legislador tiene previsto en el art. 8.3 TRLHL las fórmulas de colaboración entre Administraciones Públicas que puede utilizar cualquier Ayuntamiento".

Asevera que la coherencia jurídica que guarda el artículo 8.3 TRLRHL con el artículo 171.1 LGT, se ve complementada con lo que establece el artículo 170.3 c) LGT, que recoge como motivo de oposición y nulidad de la diligencia de embargo el incumplimiento de "*las normas reguladoras del embargo*" contenidas en la LGT, y no es dudoso que ordenar y ejecutar un embargo del saldo de una cuenta corriente sita fuera del término municipal del ayuntamiento ordenante, sin utilizar las fórmulas de colaboración previstas en el artículo 8.3 TRLRHL y/o extendiendo el embargo más allá de lo que permite el artículo 171.1 LGT, implica incumplir las normas reguladoras del embargo.

No admite el Sr. Salvador que el artículo 79 RGR refuerce la tesis del Ayuntamiento de Madrid sobre la colaboración entre las administraciones públicas y las entidades de crédito, dado que "una cuestión es lo que se haya convenido o pactado para la presentación telemática de diligencias de embargo y otra muy distinta que tales pactos o convenios puedan amparar, en contra de lo establecido en la Ley, una extensión de actuaciones en materia recaudatoria más allá del ámbito territorial de competencias del Ayuntamiento embargante".

En el caso concreto que nos ocupa, concluye, antes de analizar la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el artículo 8.3 del TRLRHL, que "constando que el Ayuntamiento de Madrid no tiene, al amparo del art. 8.3 TRLHL, ni ha hecho solicitud alguna ni tiene convenio alguno de colaboración con órganos administrativos autonómicos o provinciales competentes de la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha, ni tampoco locales como lo sería el Ayuntamiento de Toledo que pudieran permitir una actuación recaudatoria en la ciudad de Toledo, el denominado "Cuaderno 63" que se dice tener suscrito entre la Federación Española de Municipios y Provincias y la Confederación Española de Cajas de Ahorros, de ningún modo puede sustituir a la legislación vigente o los acuerdos de colaboración del art. 8.3. TRLHL".

El Sr. Salvador también examina nuestra sentencia de 16 de marzo de 2011, RC 53/2009, concluyendo, tras su análisis, que de ella no puede extraerse un respaldo favorable a la tesis del Ayuntamiento pues, si bien es cierto que dicha sentencia admite la posibilidad de que una administración local anote un embargo, como traba cautelar, sobre un bien inmueble situado fuera de término municipal del ayuntamiento embargante, no es menos cierto que la misma sentencia también afirma literalmente que: "Cuestión distinta sería el procedimiento de ejecución forzosa de un bien radicado fuera de la circunscripción municipal" es decir, asegura, deja claro que no puede ejecutarse materialmente dicho embargo del bien fuera de su jurisdicción, lo cual resulta aplicable analógicamente al caso que nos ocupa, pues reitera, el saldo embargado al recurrido estaba en una cuenta corriente abierta en una sucursal bancaria de la ciudad de Toledo, y para



poder ejecutar el embargo sobre el mismo, el artículo 8.3 TRLRHL impide que el Ayuntamiento lo haga directa e independientemente, estando obligado a solicitar su práctica a "los órganos competentes de la correspondiente comunidad autónoma cuando deban realizarse en el ámbito territorial de ésta, y por los órganos competentes del Estado en otro caso".

Esta misma línea jurisprudencial, y no la que plantea la recurrente, es, concluye, precisamente la que ha seguido la sentencia recurrida en casación, y la que entiende que ha de seguirse ahora al resolver el presente recurso

TERCERO.- Criterio de la Sala

Iniciamos señalando, por un lado, que las actuaciones recurridas tuvieron lugar en 2019 y, asimismo, que se trata de enjuiciar la conformidad a derecho de una diligencia de embargo de cuenta corriente ordenado por el Ayuntamiento de Madrid para cobrar por vía ejecutiva las deudas correspondientes a 22 sanciones de multa interpuestas en materia de circulación y seguridad vial.

Es por ello por lo que ha de tenerse presente que el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, establece en su artículo 110, intitulado "cobro de multas" que:

- "1. Una vez firme la sanción, el interesado dispondrá de un plazo final de quince días naturales para el pago de la multa. Finalizado el plazo establecido sin que se haya pagado la multa, se iniciará el procedimiento de apremio.
2. Los órganos y procedimientos de la recaudación ejecutiva serán los establecidos en la normativa tributaria que le sea de aplicación, según las autoridades que las hayan impuesto".

No nos detendremos en examinar ahora las diversas redacciones que sobre esta materia se sucedieron durante la vigencia de su precedente, el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo.

Por su parte, la ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, establece, en su artículo 42, relativo a la gestión del cobro de las sanciones en materia de circulación, que "los órganos municipales competentes para imponer las sanciones de circulación pueden solicitar de otras Administraciones del mismo o de distinto nivel, de acuerdo con el principio de colaboración interadministrativa y los oportunos convenios, la ejecución de las órdenes de embargo que hayan dictado, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 8 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales".

La ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL) recoge, de manera expresa, el principio de colaboración administrativa en su artículo 106. 3, atribuyendo a las entidades locales la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios, sin perjuicio de las delegaciones que puedan otorgar a favor de las entidades locales de ámbito superior o de las respectivas comunidades autónomas, y de las fórmulas de colaboración con otras entidades locales, con las comunidades autónomas o con el Estado, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado.

Alineado con dicho precepto se encuentra el artículo 8, relativo a la "colaboración", del TRLRHL que consta de tres apartados, siendo su redacción la siguiente:

"1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 106.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las Administraciones tributarias del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales colaborarán en todos los órdenes de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales.

De igual modo, las Administraciones a que se refiere el párrafo anterior colaborarán en todos los órdenes de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los restantes ingresos de derecho público de las entidades locales.

2. En particular, dichas Administraciones:

- a) Se facilitarán toda la información que mutuamente se soliciten y, en su caso, se establecerá, a tal efecto la intercomunicación técnica precisa a través de los respectivos centros de informática.
- b) Se prestarán recíprocamente, en la forma que reglamentariamente se determine, la asistencia que interese a los efectos de sus respectivos cometidos y los datos y antecedentes que se reclamen.
- c) Se comunicarán inmediatamente, en la forma que reglamentariamente se establezca, los hechos con trascendencia para los tributos y demás recursos de derecho público de cualquiera de ellas, que se pongan de manifiesto como consecuencia de actuaciones comprobadoras e investigadoras de los respectivos servicios de inspección.



d) Podrán elaborar y preparar planes de inspección conjunta o coordinada sobre objetivos, sectores y procedimientos selectivos.

Lo previsto en este apartado se entiende sin perjuicio del régimen legal al que están sometidos el uso y la cesión de la información tributaria.

3. Las actuaciones en materia de inspección o recaudación ejecutiva que hayan de efectuarse fuera del territorio de la respectiva entidad local en relación con los ingresos de derecho público propios de ésta, serán practicadas por los órganos competentes de la correspondiente comunidad autónoma cuando deban realizarse en el ámbito territorial de ésta, y por los órganos competentes del Estado en otro caso, previa solicitud del presidente de la corporación.

4. Las entidades que, al amparo de lo previsto en este artículo, hayan establecido fórmulas de colaboración con entidades locales para la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos y demás ingresos de derecho público propios de dichas entidades locales, podrán desarrollar tal actividad colaboradora en todo su ámbito territorial e incluso en el de otras entidades locales con las que no hayan establecido fórmula de colaboración alguna".

De momento, recordemos la sentencia del TS, sección 2ª, de 29 de noviembre de 1995, RC 704/1993, relativa a la impugnación por la Federación Catalana de Cajas de Ahorro del artículo 10 del Real Decreto 1108/1993, de 9 julio que desarrolla el régimen de delegación de competencias y colaboración entre administraciones tributarias, establecido por los artículos 7 y 8 de la Ley 39/1988, de 28 diciembre reguladora de las Haciendas Locales (en adelante LHL), concretando, tal como se expresa en el Preámbulo de aquella disposición, el alcance territorial de las actuaciones que se verifiquen como consecuencia de ambos regímenes, estableciendo que la entidad que deba llevar a efecto tales actuaciones podrá verificarlo en todo su ámbito territorial, incluyendo las demarcaciones de aquellas entidades locales comprendidas en el mismo que no le hubiesen delegado estas facultades o que no hubiesen establecido, con la entidad que las actúa, ninguna fórmula de colaboración. Esta última precisión, en cuanto permite a las diputaciones provinciales el ejercicio de las competencias municipales en materia tributaria en territorio distinto al del ayuntamiento a quien corresponden es lo que motivó el recurso. Pues bien, en esa sentencia, el TS declara que "la prestación de colaboración entre Administraciones Públicas es un principio esencial en toda organización integrada por una variedad de entes que, por lo que se refiere a la Administración expresamente impuesta en el artículo 4º de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, sin que para ello sea preciso un acuerdo expreso para su efectividad, y sin que sea aceptable la negativa de la entidad cuya colaboración se solicita, basada en razones diferentes de la simple de atender el auxilio requerido". Acto seguido señala que "el artículo 8.2 contiene la indicación de una serie de actuaciones de colaboración que no tiene carácter exhaustivo, sino simplemente enunciativo y cuya articulación precisa de distintas condiciones. En unos casos, la existencia de un acuerdo previo entre las entidades interesadas puede ser necesaria [convenios para la intercomunicación técnica a través de los respectivos Centros de Informática, artículo 8.2, a), o para desarrollar planes de actuación conjunta o coordinada, artículo 8.2, d)]; en otros se requiere la existencia de un desarrollo reglamentario [prestación recíproca de asistencia, artículo 8.2, b) y comunicación de hechos con trascendencia tributaria que se pongan de manifiesto como consecuencia de actuaciones comprobadoras e investigadoras de los respectivos servicios de inspección tributaria, artículo 8.2, c)]; otros, en cambio, como los relativos a la facilitación mutua de toda la información que se solicite, artículo 8.2, a), no precisa para su cumplimiento sino de la petición de la entidad local que necesite de esa información".

Después afirma, y esto es lo que más importa ahora: "Aunque la existencia de convenios de colaboración entre el Estado, comunidades autónomas y entidades locales no esté excluida por el artículo 8 LHL, no es esto lo que diferencia el supuesto previsto en su apartado 1 del regulado en el apartado 3 y, sin embargo, este último encomienda las actuaciones en materia de inspección o recaudación ejecutiva que hayan de efectuarse fuera del territorio de la respectiva entidad local en relación con los tributos propios de ésta, exclusivamente a los órganos competentes de la correspondiente comunidad autónoma cuando deban realizarse en el ámbito territorial de ésta, y a los órganos competentes del Estado, en otro caso, pese a que, con carácter general, el apartado 1 había impuesto ese deber de colaboración en todos los órdenes, incluso en los de inspección y recaudación de los tributos locales.

La interpretación sistemática del precepto abonaría la tesis de la parte actora considerando que el párrafo 3 es un límite a la intervención de otras entidades locales por vía de colaboración con un ayuntamiento pero fuera del término municipal de éste, justificado por la naturaleza, en cierto modo coactiva, de las actuaciones realizadas en materia de inspección o recaudación ejecutiva de los tributos, en los que siempre se trata de salvar la inactividad o la resistencia del sujeto pasivo, de modo que las entidades locales supramunicipales sólo podrían auxiliar a los ayuntamientos en esas materias cuando hubieran de actuar dentro del término municipal de quien solicitare la colaboración. Sin embargo, esta restricción se opone al artículo 106.3 LBRL que autoriza a las entidades locales a articular fórmulas de colaboración con otras entidades locales respecto



a la recaudación e inspección de sus tributos propios, sin establecer limitación territorial de clase alguna y es contradictoria con la propia finalidad perseguida, con las más genuinas competencias de las diputaciones provinciales, a las que el artículo 36.1, b) LBRL atribuye la asistencia y la cooperación económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión, y con la misma naturaleza de los actos a realizar. La naturaleza de los actos de inspección y recaudación ejecutiva no justifica la exclusión de la intervención de las diputaciones provinciales, por referirnos a las entidades que han comparecido en este proceso y que serán normalmente destinatarias de estas solicitudes de colaboración, si tienen que actuar fuera del término municipal del ayuntamiento requirente, cuando este mismo puede haber concertado la delegación permanente de esas funciones en aquellas entidades, lo cual representa, obviamente, una modalidad más intensa de cooperación. La interpretación del citado precepto por ello debe partir de que también en materia de inspección y recaudación ejecutiva, los ayuntamientos pueden dirigirse en solicitud de colaboración a las entidades locales supramunicipales en que se encuentren integrados y sólo cuando estas últimas no dispongan de los servicios necesarios para prestar el auxilio o éste deba prestarse en el territorio distinto al de ellas, habrá de intervenir necesariamente la correspondiente Comunidad Autónoma si las actuaciones han de realizarse en el ámbito territorial de ésta, o el Estado en otro caso".

La referencia a lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley 30/1992, "Principios de las relaciones entre las Administraciones Públicas", hoy hay que entenderla realizada al artículo 141 ("Deber de colaboración entre las Administraciones Públicas"), hoy vigente, que dispone:

"1. Las Administraciones Públicas deberán:

- a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.
- b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.
- c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias o que sea necesaria para que los ciudadanos puedan acceder de forma integral a la información relativa a una materia.
- d) Prestar, en el ámbito propio, la asistencia que las otras Administraciones pudieran solicitar para el eficaz ejercicio de sus competencias.
- e) Cumplir con las obligaciones concretas derivadas del deber de colaboración y las restantes que se establezcan normativamente.

2. La asistencia y colaboración requerida sólo podrá negarse cuando el organismo público o la entidad del que se solicita no esté facultado para prestarla de acuerdo con lo previsto en su normativa específica, no disponga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones o cuando la información solicitada tenga carácter confidencial o reservado. La negativa a prestar la asistencia se comunicará motivadamente a la Administración solicitante.

3. La Administración General del Estado, las de las Comunidades Autónomas y las de las Entidades Locales deberán colaborar y auxiliarse para la ejecución de sus actos que hayan de realizarse o tengan efectos fuera de sus respectivos ámbitos territoriales. Los posibles costes que pueda generar el deber de colaboración podrán ser repercutidos cuando así se acuerde".

Específicamente, cuando las actuaciones de recaudación ejecutiva por parte de un ayuntamiento deben realizarse fuera de su territorio, dicho ente local está imposibilitado jurídicamente para ejercerlas, estando obligado, en tales casos, a acudir a lo dispuesto en el artículo 8.3 TRLRHL. En esa línea se sitúa el artículo 8 RGR, en conexión con el artículo 5.5 LGT. En particular, el primero de esos artículos, relativo a "Recaudación de la Hacienda pública de las entidades locales y de sus organismos autónomos" dispone que:

"Corresponde a las entidades locales y a sus organismos autónomos la recaudación de las deudas cuya gestión tengan atribuida y se llevará a cabo:

- a) Directamente por las entidades locales y sus organismos autónomos, de acuerdo con lo establecido en sus normas de atribución de competencias.
- b) Por otros entes territoriales a cuyo ámbito pertenezcan cuando así se haya establecido legalmente, cuando con ellos se haya formalizado el correspondiente convenio o cuando se haya delegado esta facultad en ellos, con la distribución de competencias que en su caso se haya establecido entre la entidad local titular del crédito y el ente territorial que desarrolle la gestión recaudatoria.



c) Por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, cuando así se acuerde mediante la suscripción de un convenio para la recaudación".

No en vano, el artículo 12.1 LBRL dispone: "El término municipal es el territorio en que el ayuntamiento ejerce sus competencias". En ocasiones, como la presente, el ayuntamiento pretende el ejercicio extraterritorial de competencias, posibilidad que no es conforme a derecho.

Ese precepto determina, sin sombra alguna de duda, que el término municipal es el ámbito territorial en el que cada municipio ejerce las competencias que le son propias, entre las que se encuentran la recaudación de tributos e ingresos de derecho público propios del ayuntamiento, en este caso, deudas derivadas de multas de tráfico.

Por su parte, el artículo 8.3 TRLRHL regula el supuesto de actuaciones de recaudación ejecutiva por parte de entidades locales que pretendan efectuarse fuera del término municipal de la entidad que ejercita su competencia en materia de recaudatoria, precepto que no permite que, en este caso, el Ayuntamiento de Madrid, realice directamente el embargo de 2.028,06 euros en una cuenta del deudor abierta en una sucursal de la entidad financiera radicada en Toledo, esto es, fuera del término municipal de la administración actuante.

Por todo esto, ya estamos en condiciones de responder a la cuestión con interés casacional, siendo, por consiguiente, la doctrina que fijamos la siguiente:

La administración municipal no puede practicar y dictar diligencia de embargo de dinero en cuentas abiertas en sucursales de entidades financieras radicadas fuera del término municipal del ayuntamiento embargante, incluso cuando dicho embargo no requiera la realización material de actuaciones fuera del citado territorio municipal por parte de la administración local, siendo necesario, en estos casos instar, conforme al artículo 8.3 del TRLHL, la práctica de dicha actuación a los órganos competentes de la correspondiente comunidad autónoma o a los órganos competentes del Estado, según corresponda.

CUARTO. - *Resolución de las pretensiones deducidas en el recurso de casación.*

La pretensión del Ayuntamiento consiste en que se case la sentencia recurrida que anula la resolución de la reclamación económico-administrativa número NUM003 dictada por el Tribunal Económico-administrativo de Madrid, en fecha 22/10/2021 que, a su vez, anula la diligencia de embargo en cuenta corriente. En cambio, el Sr. Salvador solicita la desestimación del recurso de casación.

Pues bien, en función de todo lo expuesto, procede desestimar el recurso de casación, al resultar conforme la sentencia impugnada con la doctrina expuesta.

QUINTO.- Costas

De conformidad con el artículo 93.4 LJCA, no apreciándose mala fe o temeridad en ninguna de las partes, no procede declaración de condena al pago de las costas causadas en este recurso de casación, por lo que cada parte habrá de soportar las causadas a su instancia y las comunes, por mitad.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero. Fijar los criterios interpretativos expresados en el fundamento jurídico tercero de esta sentencia.

Segundo. Declarar no haber lugar al recurso de casación núm. 4911/2022, interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid, representado y defendido por la letrada de sus servicios jurídicos, contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 23 de Madrid, el 5 de abril de 2022, en el recurso núm. 389/2021 en materia de embargo sobre cuentas para el cobro, en vía ejecutiva, de multas en materia de circulación y seguridad vial, sentencia cuya confirmación procede.

Tercero. Hacer el pronunciamiento sobre costas expresado en el último fundamento de derecho.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.