



Roj: **STS 154/2023 - ECLI:ES:TS:2023:154**

Id Cendoj: **28079130022023100005**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **2**

Fecha: **20/01/2023**

Nº de Recurso: **2526/2020**

Nº de Resolución: **48/2023**

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

Ponente: **DIMITRY TEODORO BERBEROFF AYUDA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ MU 579/2020,**
ATS 3707/2021,
STS 154/2023

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 48/2023

Fecha de sentencia: 20/01/2023

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2526/2020

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 25/10/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Dimitry Berberoff Ayuda

Procedencia: T.S.J.MURCIA SALA CON/AD

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

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 2526/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Dimitry Berberoff Ayuda

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

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 48/2023

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. José Antonio Montero Fernández, presidente

D. Francisco José Navarro Sanchís



D. Rafael Toledano Cantero

D. Dimitry Berberoff Ayuda

D.^a Esperanza Córdoba Castroverde

En Madrid, a 20 de enero de 2023.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. 2526/2020, interpuesto por el **Ayuntamiento** de Murcia, representado y defendido por el letrado-asesor, don Juan Miguel Alcázar Avellaneda, contra la sentencia dictada el 24 de febrero de 2020 por el Tribunal Superior de Justicia de Murcia ("TSJ de Murcia"), en el recurso de apelación núm. 119/2019.

Ha sido parte recurrida la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, representada y defendida por el letrado don Francisco José Baños Fuentes.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Dimitry Berberoff Ayuda.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - Resolución recurrida en casación.

El presente recurso de casación, interpuesto por el **Ayuntamiento** de Murcia, se dirige contra la sentencia núm. 71/2020 de 24 de febrero, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Murcia, que estimó el recurso de apelación núm. 119/2019 (de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia), contra la sentencia 47/2019, de 12 de marzo, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 5 de Murcia (procedimiento ordinario 342/2018) -aclarada por Auto de 18 de marzo de 2019- cuyo objeto eran dos acuerdos del Consejo Económico-administrativo de Murcia de 31 de mayo de 2018 y de 12 de julio de 2018, desestimatorios de sendas reclamaciones económico-administrativas presentadas por la Comunidad Autónoma contra diligencias de embargo de **cuentas**, acordadas por el **Ayuntamiento** de Murcia, por impago de tributos (impuesto de bienes inmuebles, impuesto de construcciones, instalaciones y obras, multas de tráfico y tasas de basuras).

La sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Murcia revoca la del Juzgado, anulando las diligencias de embargo de **cuentas** corrientes de 23 de febrero y de 26 de abril de 2017 del **Ayuntamiento** de Murcia y las posteriores resoluciones que habían desestimado los recursos administrativos y reclamaciones interpuestos por la Comunidad Autónoma de Murcia contra esas diligencias de embargo.

SEGUNDO. - Tramitación del recurso de casación.

1.- Preparación del recurso. El letrado-asesor don Juan Miguel Alcázar Avellaneda, en representación del **Ayuntamiento** de Murcia, mediante escrito de 19 de mayo de 2020 preparó el recurso de casación contra la expresada sentencia de 24 de febrero de 2020.

El TSJ de Murcia tuvo por preparado el recurso de casación en auto de 27 de mayo de 2020, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo y emplazó a los litigantes para que comparecieran ante la Sala Tercera.

2.- Admisión del recurso. La Sección de admisión de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo admitió el recurso de casación por medio de auto de 18 de marzo de 2021, en el que aprecia un interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, enunciado en estos literales términos:

"2.º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en aclarar si una entidad local puede dictar diligencia de embargo, tras el correspondiente procedimiento ejecutivo, respecto del dinero de la/s **cuenta**/s corriente/s de otra **Administración** Pública (Comunidad Autónoma) con el fin de cobrarse las deudas tributarias que esta mantiene con el **Ayuntamiento**; o, si, por el contrario, el dinero depositado en la **cuenta** bancaria de una **Administración** Pública goza de la prerrogativa de inembargabilidad.

Para ello será preciso interpretar, en principio, los artículos 2.2 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 y 3, 8 y 30.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las **Administraciones** Públicas en relación con los artículos 23.1 y 109 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y con el artículo 23.1 del Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia; sin perjuicio de aquellas otras que considere pertinentes la Sección de Enjuiciamiento."

3.- Interposición del recurso (síntesis argumental de la parte recurrente en casación). El letrado-asesor don Juan Miguel Alcázar Avellaneda, en representación del **Ayuntamiento** de Murcia, interpuso recurso de casación mediante escrito de fecha 19 de mayo de 2021, que observa los requisitos legales.



Para fundamentar la estimación del recurso de casación y consiguiente anulación de la sentencia impugnada, argumenta que esta ha infringido el ordenamiento jurídico en cuanto a la aplicación de los artículos 2.2 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 ("TRLRHL"), "BOE" núm. 59, de 9 de marzo y 3, 8 y 30.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las **Administraciones** Públicas ("LPAP"), "BOE" núm. 264, de 4 de noviembre, en relación con los artículos 23.1 y 109 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria ("LGP"), "BOE" núm. 284, de 27 de noviembre, y 23.1. del Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, ("TRLHRM"), "BORM" núm. 50, de 1 de marzo de 2000, la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina del Tribunal Constitucional, al considerar que el dinero de una **Administración** Pública (la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, CARM) no es embargable por otra **Administración** Pública (el **Ayuntamiento** de Murcia), para el cobro de las deudas que tuviera pendientes aquella con esta.

Apunta que no ha resultado discutida ni en primera instancia ni en apelación la existencia de la deuda de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia con el **ayuntamiento** de Murcia por importe total de principal de 409.555,43 euros (suma de 41.929,01 euros y 367.626,42 euros) ni la correcta tramitación del procedimiento de apremio dirigido a su cobro.

Para el **Ayuntamiento**, la Sala ha interpretado equivocadamente los preceptos legales indicados, acudiendo al artículo 109 de la LGP para extender al dinero de las **cuentas bancarias** el beneficio de la inembargabilidad, entendiendo que el artículo 23.1 del TRLHRM, es el precepto correlativo en el ámbito autonómico garantizador del beneficio de la inembargabilidad. Estima que el artículo 23.1 del TRLHRM no puede justificar tal postura porque supone inaplicar la doctrina del Tribunal Constitucional, que permite la embargabilidad de bienes de las **Administraciones** Públicas (SSTC núm. 166/1998, de 15 de julio, ECLI:ES:TC:1998:166; 210/1998, de 2 de diciembre, ECLI:ES:TC:1998:210; 211/1998, de 2 de diciembre, ECLI:ES:TC:1998:211 y 228/1998, de 1 de diciembre, ECLI:ES:TC:1998:228) cuya doctrina es extensible a todas las **Administraciones** Públicas, incluida la CARM, y por la que los únicos bienes de una **Administración** Pública que son inembargables serían los de dominio público y los patrimoniales afectos a un uso o servicio público.

Enfatiza que la Ley General Presupuestaria ha cambiado su dicción respecto del Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, "BOE" núm. 234, de 29 de septiembre, a tenor de su artículo 23, de similar contenido que el art. 30.3 de la LPAP.

Por otro lado, del artículo 3.2 de la LPAP deduce la conclusión de que el dinero no forma parte de los bienes y derechos patrimoniales de las **administraciones** públicas, por lo que nunca podría estar afectado a un servicio o función pública siendo siempre embargable.

Apunta que, tras la entrada en vigor de la LPAP, y a la vista de sus artículos 3 y 30.3, se vendría a establecer la regla general de la embargabilidad de los bienes y derechos que forman parte del patrimonio de la **Administración** deudora, en este caso, la CARM, siendo la inembargabilidad la excepción a esa regla general y que, por tanto, exige de su prueba por quien la alegue (ex artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

Considera, por tanto, que el dinero no puede ser afectado materialmente a un servicio público o a una función pública porque es un bien fungible, que no puede calificarse como bien de dominio público inembargable ya que, por ende, también sería inalienable e imprescriptible (conforme al artículo 30.1 de la LPAP) y, en consecuencia, un bien *extracomercium*, algo contrario a toda lógica que, además, impediría su utilización con el fin de saldar deudas.

Respecto de la eventual afectación del dinero a un servicio, fin o función públicos determinantes de su inembargabilidad, entiende, no obstante, que la **Administración** Regional debe señalar qué ley establece tal afectación.

El escrito de interposición llega a una conclusión que califica de clara: todo el dinero en metálico o depositado en **cuentas bancarias** de la CARM puede destinarse a satisfacer el conjunto de las obligaciones que le competen, salvo que una ley haya establecido su afectación a un fin determinado. Y los saldos indicados por ella no reúnen los requisitos para considerar que están destinados (afectos) a un servicio o función pública que impida su embargo.

A su entender, si siguiéramos el argumento de la sentencia recurrida, resultaría que todo el dinero de la CARM sería inembargable, porque todo el dinero que recauda se destina al cumplimiento de obligaciones derivadas de servicios públicos o funciones públicas, que en su condición de **Administración** Pública, tiene encomendados y recogidos en su presupuesto, vaciando así de contenido la posibilidad admitida por la doctrina del Tribunal Constitucional y la legislación positiva de embargo de dinero.



Además, señala que con el dinero embargado, se va a atender servicios o funciones públicas del **Ayuntamiento**, con lo que estaríamos ante la misma afectación a servicios o funciones públicas, solo que cambiando el titular y el destino; es decir, ante una mutación subjetiva y objetiva del "asimilable" dominio público (dinero) perfectamente admisible conforme a la doctrina de las "mutaciones interadministrativas", en las que se produce un cambio del titular público y del fin afectado pero permanece tal afectación a un servicio o función también públicos.

La pretensión que deduce y el pronunciamiento que se solicita es la declaración del dinero depositado en la **cuenta** bancaria de una **Administración** Pública, en este caso, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, como bien embargable, pudiendo una entidad local (el **Ayuntamiento** de Murcia) dictar diligencia de embargo respecto de dicho dinero para cobrarse las deudas tributarias que mantiene con él.

Solicita del Tribunal Supremo una sentencia que anule la del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, y que dicte otra que desestime íntegramente el recurso de apelación presentado por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia frente a la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 5 de Murcia (autos de procedimiento ordinario núm. 342/2018), confirmando la misma y declarando ajustados a derecho los iniciales actos recurridos: dos acuerdos del Consejo Económico-administrativo de Murcia de fechas 31 de mayo de 2018 y 12 de julio de 2018, desestimatorios de sendas reclamaciones económico-administrativas presentadas por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia contra las diligencias de embargo de **cuentas**.

4.- Oposición al recurso interpuesto (síntesis argumental de la parte recurrida en casación). El letrado don Francisco José Baños Fuentes, en representación de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, presentó escrito de oposición de fecha 29 de junio de 2021.

Para fundamentar la desestimación del recurso de casación, aduce, en primer lugar, la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la inembargabilidad de los derechos, fondos y valores de la Hacienda Pública y enfatiza el artículo 23.1 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia que, en su opinión, coincide casi literalmente con lo que disponía el artículo 154.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (derogada por el R.D.Leg. 2/2004, de 5 de marzo) y con lo que disponía el artículo 44.1 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (hoy derogado por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre).

Señala que, a tenor de las sentencias del Tribunal Constitucional núm. 166/1998, de 15 de julio (que declara la inconstitucionalidad y nulidad del inciso "y bienes en general" del referido artículo 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); núm. 210/1998, de 27 de octubre; núm. 211/1998, de 27 de octubre; y núm. 228/1998, de 1 de diciembre, que delimitan el ámbito material de la prerrogativa de inembargabilidad, se deriva la distinción entre lo que se denomina "Hacienda Pública" de los Entes locales y su "Patrimonio", indicando que, únicamente, los bienes, fondos y derechos que quepa integrar en la "Hacienda Pública" gozan de la prerrogativa de la inembargabilidad, al igual que los bienes de dominio público y comunales; en cambio, los bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público no gozan de la prerrogativa de la inembargabilidad.

Por lo tanto, considera claro que para el Tribunal Constitucional los fondos públicos ("dinero, valores o créditos") no son susceptibles de embargo, mientras que admite esa posibilidad para aquellos bienes integrantes del patrimonio de las **Administraciones** que no forman parte del dominio público (por eso declaró inconstitucional el inciso que se refería a los "bienes en general", al no hacer exclusión de los bienes patrimoniales).

Destaca, en segundo término, que los saldos de las **cuentas bancarias** que integran el Tesoro Público están afectos al servicio público y, por lo tanto, son inembargables y que corresponde al órgano administrativo embargante desvirtuar dicha presunción.

El artículo 74 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/1999 de 2 de diciembre, dispone que "el Tesoro Público Regional está constituido por todos los recursos financieros, ya sean dinero, valores o créditos de la **Administración** Pública Regional y sus organismos autónomos", que "las disponibilidades del Tesoro Público regional y sus variaciones quedan sujetas a intervención y al régimen de contabilidad pública", y que "el Tesoro Público Regional gozará de las mismas prerrogativas y derechos que se atribuyan por ley al Tesoro Público del Estado".

El siguiente artículo 75 señala que, entre otras funciones, el Tesoro Público Regional tiene encomendada la función de "distribuir en el tiempo las disponibilidades dinerarias para la satisfacción puntual de las obligaciones de la **Administración** Pública Regional y sus organismos autónomos". Ve evidente que el dinero de las **cuentas bancarias** de la **Administración** General de la Comunidad Autónoma y sus organismos autónomos, que forma parte del Tesoro Público Regional tiene, con carácter general, naturaleza pública y está destinado al



giro o gestión pública. Por eso, entiende que el artículo 3.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las **Administraciones** Públicas, con el carácter de legislación básica, excluye del concepto patrimonial de las **Administraciones** Públicas "el dinero, los valores, los créditos y los demás recursos financieros de su Hacienda".

Sostiene que la Agencia Municipal Tributaria practicó los embargos sin constatar que los saldos trabados no tenían carácter "privado". Y en la vía económico-administrativa no aportó prueba alguna que sirviera para desvirtuar la referida presunción de inembargabilidad de los saldos de las **cuentas** del Tesoro Público y las pruebas aportadas por la Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos. Por lo que el Consejo Económico-Administrativo, ante la falta de actividad probatoria por parte de la Agencia Municipal Tributaria, debió anular los embargos impugnados.

En tercer lugar, se refiere a la acreditación de que los saldos embargados, objeto de la sentencia recurrida, están afectos al servicio público, partiendo del certificado del jefe de Servicio de Tesorería Regional de 3 de julio de 2017, que acompañaba a la reclamación CEAM núm. 767/2017 y del Informe del Habilitado de Personal de la Consejería de Educación de 9 de marzo de 2017, que acompañaba a la reclamación CEAM núm. 463/2017, que acredita que la **cuenta** embargada es la **cuenta** restringida de pago de la Habilitación de personal docente, y que el saldo embargado estaba destinado al pago de la nómina de haberes de una funcionaria de dicha Consejería.

Señala que la sentencia recurrida se ajusta a lo dispuesto en los artículos 23.1 y 74 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia y artículo 109 de la Ley General Presupuestaria; y que no se produce infracción del artículo 2.2 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales ni de los artículos 3, 8 y 30.3 de la Ley del Patrimonio de las **Administraciones** Públicas.

Entiende que el fundamento de la intangibilidad de los fondos depositados en las **cuentas bancarias** del Tesoro Público Regional es, como señala la referida Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 166/1998, "que tales recursos están preordenados en los presupuestos de la Entidad a concretos fines de interés general, es evidente que requieren de 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. 31.1 CE)- como por el destino al que han sido asignados por los representantes de la soberanía popular".

Y que las prerrogativas que el artículo 2.2 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales atribuye al **Ayuntamiento** no son ilimitadas; dichas prerrogativas tienen como límite la reiterada "intangibilidad de los bienes y fondos públicos en atención a su destino" que se refleja en el artículo 23.1 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia.

Expone, asimismo, que, en este caso, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia acreditó que los saldos embargados, objeto de la sentencia recurrida, están afectos a un uso o servicio público.

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 1 de julio de 2021, quedó el recurso concluso y pendiente de señalamiento para votación y fallo.

Por providencia de fecha 14 de julio de 2022 se designó Magistrado ponente al Excmo. Sr. D. Dimitry Berberoff Ayuda y se señaló para votación y fallo de este recurso el día 25 de octubre de 2022, fecha en que comenzó su deliberación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - La controversia jurídica.

El debate casacional consiste en determinar si un **Ayuntamiento** puede embargar el dinero de una **cuenta** bancaria de la que es titular otra **Administración** (en este caso, la Comunidad Autónoma de Murcia) a fin de proceder al cobro de las deudas tributarias que esta **Administración** mantiene con la entidad local, lo que conduce a indagar la delimitación sistemática y la naturaleza jurídica del dinero, entendido como recurso financiero, a efectos de considerar si goza de la prerrogativa de inembargabilidad.

SEGUNDO. - La argumentación de la sentencia de primera instancia.

El juzgado avala que el **Ayuntamiento** embargue dinero de una **cuenta** bancaria de la Comunidad Autónoma. A estos efectos, enfatiza la dificultad del Servicio de Recaudación del **Ayuntamiento** de Murcia para conseguir la exacción de la deuda que ostenta frente a la **Administración** Autonómica, derivada de la inembargabilidad del dinero y de ciertos bienes patrimoniales (los afectados a un uso o servicio público) y centra la controversia apuntando lo siguiente:



"De lo que se trata en esta sentencia es de aportar soluciones jurídicas prácticas que permitan garantizar el pago puntual de las deudas, cuya demora causa tantos perjuicios a la economía y desde luego a las **administraciones** publicas cuyos recursos son siempre tan insuficientes como amplias las obligaciones financieras que tienen contraídas pues ha sido constante la evolución jurisprudencial operada desde el antiguo Reglamento General de Recaudación que determinaba que las **administraciones** públicas no pudieran ser apremiadas y sus bienes sin excepción inembargables, hasta la desaparición de esos tradicionales privilegios."

El juzgado considera que el dinero metálico es el bien idóneo para el embargo, no solo por la facilidad y liquidez de su obtención, sino porque ocupa el primer lugar en la prelación establecida en el artículo 169.2.a) de la Ley General Tributaria; añadiendo que resultaban contrarios a la doctrina constitucional establecida en la STC 166/1998, positivizada por el Estado en el artículo 173.2 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 (TRLHL) -que no incluye el dinero metálico como inembargable- los preceptos de rango inferior a ley que declaran la inembargabilidad de los fondos públicos.

Tras citar el artículo 30.3 de la Ley de Patrimonio de las **Administraciones** Públicas, el juez de primera instancia apunta que si el dinero no forma parte de los bienes patrimoniales no puede afectarse a un servicio público y, por tanto, siempre será embargable y concluye que "[e]n el presente caso, el dinero embargado, es sólo dinero, o sea, el bien fungible por antonomasia, de manera que, si no lo consideráramos así y lo calificáramos como bien de dominio público, habría que predicar también de él su inalienabilidad, como ha puesto de manifiesto el **Ayuntamiento** de Murcia. Como no podemos predicar del dinero su inalienabilidad, conlleva la presunción de no estar afectado a un fin determinado, aunque el dinero esté ya en una **cuenta** cuyos fondos están previstos para atender los gastos generales de un órgano, (salvo que se hubiera librado el mandamiento de una orden de pago concreta) ya que el principio presupuestario de Caja Única o también llamado de Unidad de Caja, no es otra cosa que la expresión contable de la desafectación de recursos."

TERCERO. - La argumentación de la sentencia de apelación.

La sentencia del TSJ estima la apelación de la Comunidad Autónoma, concluyendo en la improcedencia de embargar el dinero de la **cuenta** de una **Administración** pública.

Su argumentación se contiene en su Fundamento de Derecho Cuarto:

"CUARTO. - No se comparten los razonamientos contenidos en la sentencia impugnada.

Con carácter general debemos recordar que el artículo 3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las **Administraciones** Públicas, tras declarar en su apartado primero que "el patrimonio de las **Administraciones** públicas está constituido por el conjunto de sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza y el título de su adquisición o aquel en virtud del cual les hayan sido atribuidos" aclara, en su apartado segundo que "no se entenderán incluidos en el patrimonio de las **Administraciones** públicas el dinero, los valores, los créditos y los demás recursos financieros de su hacienda ni, en el caso de las entidades públicas empresariales y entidades análogas dependientes de las comunidades autónomas o corporaciones locales, los recursos que constituyen su tesorería", proclamando el artículo 8 de esta ley el carácter de inembargable de los bienes y derechos de dominio público y sin olvidar que una y otra norma tienen el carácter de legislación básica, de acuerdo con la Disposición Final Segunda, apartado quinto de esta ley.

De otro lado y ya sin tener carácter de legislación básica, el artículo 30.3 dispone y, en relación con los bienes patrimoniales 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 capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general".

En igual sentido se expresa el artículo 23.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, al establecer 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", si bien en el artículo 109.1, con ocasión de la regulación de la apertura de **cuentas** de situación de fondos de la **Administración**, sus organismos autónomos y las agencias estatales, previene que "los contratos contendrán necesariamente una cláusula de exclusión de la facultad de compensación y el respeto al beneficio



de inembargabilidad de los fondos públicos establecido en el artículo 23 de esta Ley. Podrá pactarse que los gastos de **administración** de la **cuenta** se reduzcan con cargo a los intereses devengados por la misma.

En el ámbito de la **Administración** Local el artículo 173.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley Reguladora de las Haciendas Locales, en parecidos términos, establece 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 de la hacienda local ni exigir fianzas, depósitos y cauciones a las entidades locales, excepto cuando se trate de bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público."

Y, ya en el ámbito autonómico, en el artículo 23.1 de Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley de Hacienda de la Región de Murcia establece que "las obligaciones económicas de la Hacienda Pública Regional no podrán exigirse nunca por el procedimiento de apremio", para añadir 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 Pública Regional.

La cuestión se suscita es si, al amparo de este precepto debe excluirse, en todo caso, la posibilidad de embargo, no ya de bienes de dominio público o demaniales afectos o no a un servicio público que forman parte del patrimonio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, sino de los saldos de las **cuentas bancarias** de las que esta es titular.

Esta Sala no comparte el criterio del juzgador de instancia puesto que si bien cierto que, de acuerdo con el artículo 3.2 de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las **Administraciones** Públicas no se incluye en el patrimonio de las **Administraciones** Públicas el dinero público, los valores, los créditos y los demás recursos financieros de su hacienda y, por lo tanto, en principio, no estaría amparados por la prerrogativa de la inembargabilidad que consagra el artículo 30.3 de aquella misma ley y el artículo 23.1 de la Ley General Presupuestaria, tampoco puede obviarse que, como quedó expuesto, el artículo 109 de esta última ley extiende esta al dinero público, al contemplar que los contratos de **cuentas** de situación de fondos de la **Administración** Pública deban contener necesariamente...el respeto al beneficio de inembargabilidad de los fondos establecidos en el artículo 23 de esta ley.

Esta prerrogativa de la **Administración** estatal de inembargabilidad del dinero y fondos públicos está reconocida en el ámbito local en el artículo 173.2 del Texto Refundido de las Haciendas Locales y, de forma expresa, también en nuestro ámbito autonómico, en concreto, en el artículo 23.1 de Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley de Hacienda de la Región de Murcia lo cual excluye la posibilidad de proceder al embargo de aquellas **cuentas** tal y como hizo el **Ayuntamiento** de Murcia respecto de las **cuentas** de la **Administración** Regional.

Finalmente, no puede olvidarse que el Tribunal Constitucional, en la sentencia 166/1998 de 15 Julio 1998, Rec. 2776/1990 invocada por el juzgador de instancia declaró que: "El Abogado del Estado ha alegado que la inembargabilidad establecida por el artículo 154.2 LHL posee una justificación autónoma, basada en la intangibilidad de los bienes y fondos públicos en atención a su destino, que no es otro que la satisfacción de intereses y finalidades públicos. Esta alegación ciertamente ha de compartirse con lo que respecta a "los derechos, fondos y valores" de la Hacienda local, a los que se refiere el precepto legal antes mencionado. Estos, en efecto, son los "recursos financieros" de la Entidad local, ya se trate de "dinero, valores o créditos" resultantes de "operaciones tanto presupuestarias como extrapresupuestarias", que constituyen la Tesorería de dicha Entidad (art. 175.1 L.H.L.). Y dado que tales recursos están preordenados en los presupuestos de la Entidad a concretos fines de interés general, es evidente que 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 (artículo 31.1 CE) como por el destino al que han sido asignados por los representantes de la soberanía popular".

Y, en cuanto a la sentencia invocada del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 2005, recurso 5/2000, tras declarar que "resulta sorprendente que una **Administración** Municipal acuda a los Tribunales, para la exacción de sus tributos, con el fin de obtener un título ejecutivo, en este caso frente a otra **Administración**. Se alega que así se hizo ante la imposibilidad de exigir por la vía de apremio el cobro de sus deudas tributarias" añadió que "sin embargo, al proceder de esta forma, no tuvo en **cuenta** que el artículo 2.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre de Haciendas Locales, determina claramente que "para la cobranza de los tributos y de las cantidades que como ingresos de Derecho Público deben percibir la Hacienda de las Entidades Locales, de conformidad con lo previsto en el apartado anterior, dicha Hacienda ostentará las prerrogativas establecidas legalmente para la Hacienda del Estado, y actuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes."

Además recordaba la sentencia 29 de Enero de 1999, dictada en el recurso de casación en interés de ley nº 7.747/1998, en la que sienta doctrina en el sentido de reconocer que las Entidades Locales, para la cobranza de tributos liquidados a organismos autónomos de carácter comercial de la Generalitat de Catalunya y sin perjuicio de las exenciones que puedan serles aplicables, pueden utilizar el procedimiento de apremio y, dentro de él, decretar y practicar las diligencias de embargo que estimen pertinentes. Este no era el caso, en que se embargaban **cuentas** de la propia Comunidad Autónoma y no de un organismo público para cobrar sus deudas tributarias"

CUARTO. - El marco normativo.

Teniendo en consideración la normativa vigente en el momento en que se dictaron las diligencias embargo controvertidas (23 de febrero y 26 de abril de 2017), el análisis de la cuestión de interés casacional se contextualiza por las siguientes disposiciones normativas:

1.- Constitución de 1978

Artículo 132

"1. La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación.

2. Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

3. Por ley se regularán el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su **administración**, defensa y conservación."

2.- Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria

Artículo 163 Carácter del procedimiento de apremio.

"1. El procedimiento de apremio es exclusivamente administrativo. La competencia para entender del mismo y resolver todas sus incidencias corresponde únicamente a la **Administración** tributaria.

2. El procedimiento administrativo de apremio no será acumulable a los judiciales ni a otros procedimientos de ejecución. Su iniciación o tramitación no se suspenderá por la iniciación de aquéllos, salvo cuando proceda de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica 2/1987, de 18 de mayo, de Conflictos Jurisdiccionales, o con las normas del artículo siguiente.

La **Administración** tributaria velará por el ámbito de potestades que en esta materia le atribuye la Ley de conformidad con lo previsto en la legislación de conflictos jurisdiccionales.

3. El procedimiento de apremio se iniciará e impulsará de oficio en todos sus trámites y, una vez iniciado, sólo se suspenderá en los casos y en la forma prevista en la normativa tributaria."

Artículo 169 Práctica del embargo de bienes y derechos.

"[...] 5.- No se embargarán los bienes o derechos declarados inembargables por las leyes ni aquellos otros respecto de los que se presuma que el coste de su realización pudiera exceder del importe que normalmente podría obtenerse en su enajenación."

*3.- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las **Administraciones** Públicas*

Artículo 2. Ámbito de aplicación

"1. El régimen jurídico patrimonial de la **Administración** General del Estado y de los organismos públicos vinculados a ella o dependientes de la misma se regirá por esta Ley.

2. Serán de aplicación a las Comunidades Autónomas, entidades que integran la **Administración** local y entidades de derecho público vinculadas o dependientes de ellas los artículos o partes de los mismos enumerados en la disposición final segunda."

Artículo 3. Concepto

"1. El patrimonio de las **Administraciones** públicas está constituido por el conjunto de sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza y el título de su adquisición o aquel en virtud del cual les hayan sido atribuidos.

2. No se entenderán incluidos en el patrimonio de las **Administraciones** públicas el dinero, los valores, los créditos y los demás recursos financieros de su hacienda ni, en el caso de las entidades públicas empresariales y entidades análogas dependientes de las comunidades autónomas o corporaciones locales, los recursos que constituyen su tesorería."



Artículo 4. Clasificación

"Por razón del régimen jurídico al que están sujetos, los bienes y derechos que integran el patrimonio de las **Administraciones** públicas pueden ser de dominio público o demaniales y de dominio privado o patrimoniales."

Artículo 5. Bienes y derechos de dominio público o demaniales

"1. Son bienes y derechos de dominio público 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 [...]"

Artículo 6. Principios relativos a los bienes y derechos de dominio público (carácter de legislación básica)

"La gestión y **administración** de los bienes y derechos demaniales por las **Administraciones** públicas se ajustarán a los siguientes principios:

- a) Inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad.
- b) Adecuación y suficiencia de los bienes para servir al uso general o al servicio público a que estén destinados.
- c) Aplicación efectiva al uso general o al servicio público, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas.
- d) Dedicación preferente al uso común frente a su uso privativo [...]"

Artículo 7. Bienes y derechos de dominio privado o patrimoniales

"1. Son bienes y derechos de dominio privado o patrimoniales los que, siendo de titularidad de las **Administraciones** públicas, no tengan el carácter de demaniales [...]"

Artículo 30. Régimen de disponibilidad de los bienes y derechos

"[...] 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 [...]"

4.- *Real Decreto Legislativo 2/2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley Reguladora de las Haciendas Locales*

Artículo 172. Especialidad y limitación de los créditos.

- "1. Los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la cual hayan sido autorizados en el presupuesto general de la entidad local o por sus modificaciones debidamente aprobadas.
2. Los créditos autorizados tienen carácter limitativo y vinculante. Los niveles de vinculación serán los que vengan establecidos en cada momento por la legislación presupuestaria del Estado, salvo que reglamentariamente se disponga otra cosa."

Artículo 173. Exigibilidad de las obligaciones, prerrogativas y limitación de los compromisos de gasto.

- "1. Las obligaciones de pago sólo serán exigibles de la hacienda local cuando resulten de la ejecución de sus respectivos presupuestos, con los límites señalados en el artículo anterior, o de sentencia judicial firme.
2. Los tribunales, jueces y autoridades administrativas no podrán despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo contra los derechos, fondos, valores y bienes de la hacienda local ni exigir fianzas, depósitos y cauciones a las entidades locales, excepto cuando se trate de bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público [...]"

5.- *Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria*

Artículo 23. Prerrogativas

"1. 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 [...]"

Artículo 78. Anticipos de caja fija y fondos de maniobra



"1. De acuerdo con lo preceptuado en esta Ley y en su desarrollo reglamentario, los ministros y los presidentes o directores de los organismos autónomos, previo informe de su Intervención Delegada en ambos casos, establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, las normas que regulan los pagos satisfechos mediante anticipos de caja fija, determinando los criterios generales de los gastos que puedan ser satisfechos por tal sistema, los conceptos presupuestarios a los que serán aplicables los límites cuantitativos establecidos para cada uno de ellos, su aplicación al presupuesto y cuantas estimaciones se consideren oportunas.

Se entienden por anticipos de caja fija las provisiones de fondos de carácter extrapresupuestario y permanente que se realicen a pagadurías, cajas y habilitaciones para la atención inmediata y posterior aplicación al capítulo de gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto del año en que se realicen, de gastos periódicos o repetitivos [...]"

Artículo 90. Tesoro Público

"Constituyen el Tesoro Público todos los recursos financieros, sean dinero, valores o créditos de la **Administración** General del Estado, sus organismos autónomos, las agencias estatales y el resto de entidades del sector público administrativo estatal con exclusión de los sujetos contemplados en el artículo 2.1.d) y h) y 2.3, tanto por operaciones presupuestarias como no presupuestarias"

Artículo 108. Cuentas del Tesoro Público y operaciones de gestión tesorera

"1. Con carácter general, los ingresos y pagos de la **Administración** General del Estado, sus organismos autónomos y las agencias estatales, se canalizarán a través de la **cuenta o cuentas** que se mantengan en el Banco de España, en los términos que se convenga con éste, conforme al artículo 13 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España. La apertura de estas **cuentas**, salvo aquéllas destinadas a la centralización de la tesorería de cada organismo autónomo o agencia estatal, requerirá de autorización previa de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera.

Podrán abrirse **cuentas** en el Instituto de Crédito Oficial cuando éste actúe como agente financiero de las entidades mencionadas en el párrafo anterior. Los convenios reguladores de las condiciones de utilización de dichas **cuentas** deberán ser informados favorablemente por la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera con carácter previo a su suscripción.

El Ministro de Economía y Competitividad podrá establecer supuestos excepcionales en los que la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera podrá autorizar la apertura de **cuentas** en otras entidades de crédito, en los términos establecidos en el artículo siguiente [...]"

Artículo 109. Relación con entidades de crédito

"1. La apertura de **cuentas** de situación de fondos de la **Administración** General del Estado, sus organismos autónomos y las agencias estatales, fuera del Banco de España requerirá previa autorización de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, con expresión de la finalidad de la apertura y de las condiciones de utilización. Tras la autorización quedará expedita la vía para el inicio del correspondiente expediente de contratación, que se ajustará a lo dispuesto en la normativa sobre contratos del Sector Público, mediante procedimiento negociado con un mínimo de tres ofertas y sin necesidad de exigir prestación de garantía definitiva. La autorización caducará a los seis meses si, transcurrido dicho plazo desde su concesión, no se hubiera adjudicado el contrato.

Transcurridos tres meses desde la solicitud y sin que se notifique la citada autorización, ésta se entenderá no concedida.

Los contratos contendrán necesariamente una cláusula de exclusión de la facultad de compensación y el respeto al beneficio de inembargabilidad de los fondos públicos establecido en el artículo 23 de esta Ley. Podrá pactarse que los gastos de **administración** de la **cuenta** se reduzcan con cargo a los intereses devengados por la misma.

Realizada la adjudicación y formalizado el contrato, se comunicarán estos extremos a la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera con expresión de la fecha a partir de la cual comience la ejecución del mismo. La autorización se concederá por el plazo de duración total del contrato, incluidas las prórrogas previstas, y con un límite máximo de seis años. En el caso de cancelación anticipada de la **cuenta**, deberá comunicarse este extremo a la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera.

2. La Secretaría General del Tesoro y Política Financiera podrá ordenar la cancelación o paralización de las **cuentas** a que se refiere el apartado anterior cuando se compruebe que no subsisten las razones que motivaron su autorización o que no se cumplen las condiciones impuestas para su uso.



3. No obstante lo señalado en los apartados precedentes, podrá declararse la contratación centralizada con una o varias entidades de crédito con la finalidad de concentrar y optimizar la gestión de los fondos a que se refiere este artículo. Corresponderá a la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera instar al Ministerio de Hacienda y **Administraciones** Públicas la iniciación del procedimiento y determinar las condiciones en las que deberá desarrollarse la tramitación del oportuno acuerdo marco.

La apertura de **cuentas** por los órganos y organismos mencionados en el apartado 1 de este artículo se realizará mediante los contratos derivados del acuerdo marco, requiriéndose autorización previa de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera en la que se determinará, en su caso, la entidad en que, de conformidad con lo establecido en el acuerdo marco, deberán abrirse las **cuentas** según las estipulaciones pactadas.

Excepcionalmente, la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera podrá autorizar la apertura de **cuentas** al margen del citado contrato aplicándose en ese caso el procedimiento descrito en el apartado 1.

4. La Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, en relación con las **cuentas** abiertas en entidades de crédito a las que se refiere este artículo, podrá recabar, del órgano administrativo gestor o de la correspondiente entidad de crédito, cualesquiera datos tendentes a comprobar el cumplimiento de las condiciones en que se autorizó la apertura de la **cuenta**."

6.-*Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación*

Artículo 70. Providencia de apremio.

"[...] 4.- En el caso de deudas a favor de la Hacienda pública estatal, que deban satisfacer las Comunidades Autónomas, entidades locales, organismos autónomos y otras entidades de derecho público, y sin perjuicio de la posibilidad de proceder al embargo de sus bienes, en los supuestos no excluidos por disposición legal, podrá acudir, asimismo, a los procedimientos de compensación de oficio y deducción sobre transferencias".

7.- *Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley de Hacienda de la Región de Murcia*

Artículo 23. Prerrogativas de la Hacienda Pública Regional.

"1. Las obligaciones económicas de la Hacienda Pública Regional no podrán exigirse nunca por el procedimiento de apremio. Los Tribunales, Jueces y autoridades administrativas no podrán despachar mandamientos de ejecución, ni dictar providencias de embargo contra los derechos, fondos, valores y bienes en general de la Hacienda Pública Regional.

2. Las resoluciones judiciales que determinen obligaciones a cargo de la **Administración** Pública Regional o de sus organismos autónomos serán cumplidas puntualmente por la autoridad administrativa competente, en los términos por ellas establecidos, sin perjuicio de la posibilidad de instar su ejecución de acuerdo con la Constitución y las leyes.

3. La autoridad administrativa acordará el pago en la forma y con los límites de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma. Si para el pago fuere necesario un crédito extraordinario o suplemento de crédito, deberá solicitarse uno u otro a la Asamblea Regional, dentro de los tres meses siguientes al día de la notificación de la resolución judicial."

QUINTO. - Análisis de la jurisprudencia.

Algunos pronunciamientos de esta Sala Tercera han abordado, desde una perspectiva tangencial, la cuestión de la inembargabilidad en el ámbito de la ejecución forzosa de deudas entre **Administraciones** Públicas.

Así, la sentencia de (Sec. 4ª) de 26 de julio de 2002, rec. 902/1998, ECLI:ES:TS:2002:5706, advirtió que "la inembargabilidad de los bienes de las **Administraciones** públicas se presenta en la práctica como un obstáculo para hacer efectivo el procedimiento de apremio administrativo."

Esta sentencia reconocía, abiertamente que "[e]n el plano teórico, e incluso, como efectiva realidad cabe el ejercicio de la potestad de ejecución forzosa por una **Administración** pública respecto de otra que se encuentre en una determinada situación de sujeción", sin embargo, a renglón seguido, ponía de relieve "el principal problema práctico que presenta la ejecución forzosa en estos caso [...] determinar para la **Administración** pública la aplicabilidad de los medios de ejecución forzosa dispuestos por la LRJ y PAC para imponer el cumplimiento forzoso de las obligaciones a otra **Administración** pública, que también es titular de potestades administrativas y de prerrogativas; esto es, principalmente, la aplicabilidad a otra **Administración** pública del apremio administrativo. Procedimiento este que comporta el embargo de los bienes del deudor, cuando algunos de los bienes de las **Administraciones** públicas -los de dominio público y los comunales- son



"inembargables" por disposición expresa constitucional (art. 132.1 CE) y los demás lo eran también por disposición legal (en lo que aquí importa, art. 154 LHL, en su anterior redacción)."

La relatada sentencia de (Sec. 4ª) de 26 de julio de 2002, rec. 902/1998, apreció que "[l]a cuestión, así planteada, ha resultado modulada, precisamente, desde la perspectiva del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) que, obviamente, y en puridad de principios, sólo pueden otorgar los Jueces y Tribunales, por la STC 166/1998, de 15 de julio. En ella se estimó una cuestión de inconstitucionalidad y se anula el inciso "y bienes en general" del citado artículo 154.2 LHL. El Tribunal Constitucional (TC, en adelante) parte de la distinción entre bienes demaniales y bienes patrimoniales. Los primeros sometidos a un régimen protector, alguno se ellos desde la propia Constitución en atención a su vinculación al cumplimiento de fines constitucionales o a la prestación y gestión de un servicio público. Los segundos, los patrimoniales, se definen negativamente por su no afectación al uso o al servicio público.

A partir de estos presupuestos el TC enfoca el tema desde la perspectiva del artículo 24.1 CE. y entiende que el régimen general de pago previsto en el artículo 154.4 LHL (mandato genérico y previsión, en su caso, de un crédito extraordinario o suplemento de crédito) no garantizaba, por sí sólo, que la entidad local deudora cumpliera con el mandato judicial, pudiendo posponer o diferir la ejecución de la sentencia quedando así insatisfecho el crédito, por lo que la inembargabilidad establecida en el artículo 154.2 LHL, en la medida en que se extendía a los bienes en general de la Hacienda Local y comprendía los bienes patrimoniales no afectados materialmente a un uso o servicio público, no podía considerarse razonable desde la perspectiva del artículo 24.1 CE. Con posterioridad, la LHL sería modificada de acuerdo con la doctrina constitucional expuesta y en su artículo 154.2 se establece la inembargabilidad de los bienes de la Hacienda Local "excepto cuando se trate de bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público".

Por ser relativamente reciente y sistematizar parte de la jurisprudencia existente, resulta oportuno traer a colación la sentencia (Sec. 4ª) 1245/2021 de 19 de octubre, rec. 2471/2019, ECLI:ES:TS:2021:4035, que abordó la siguiente cuestión de interés casacional: "Determinar si para instar el cobro de una deuda derivada de un convenio interadministrativo es posible, por parte de la **Administración** acreedora -en este caso un **Ayuntamiento**-, utilizar el procedimiento de apremio para hacer efectivos sus ingresos de derecho público frente a la **Administración** deudora."

Aunque no fuera el objeto del debate, se refiere de forma colateral a la inembargabilidad de los bienes, en la medida que el procedimiento de apremio puede comportar actos concretos de ejecución, en especial, diligencias de embargo.

Sintetizando el contenido de la sentencia 1245/2021 cabe poner de manifiesto las siguientes consideraciones:

- Para esa sentencia, las peculiaridades que presentaba el caso allí enjuiciado (por un lado, que la deuda fue determinada a través de un convenio interadministrativo y, por otro lado, que se trataba de una deuda no tributaria) no impiden formular una doctrina general sobre el procedimiento de apremio de una **Administración** frente a otra.

- Por un lado, la sentencia 1245/202 trasciende la circunstancia de que la deuda hubiese sido determinada a través de un convenio interadministrativo: "si bien el debate de autos se ha querido centrar en el ámbito de los convenios interadministrativos, es lo cierto que, una vez declarada la deuda, en el seno de dichos convenios, frente a una de las **Administraciones** contratantes, la cuestión no ofrece peculiaridad alguna. Es decir, la posibilidad de que una **Administración** pueda acudir al procedimiento de apremio para la ejecución forzosa del crédito que es firme, es idéntico con independencia de la relación jurídica en que se genere la deuda, sea un convenio administrativo, un contrato administrativo o incluso el pago de un tributo." De este modo, el debate se sitúa "en el ámbito de las potestades administrativas y, más concretamente, en el ámbito de las potestades de autoejecución". En definitiva, en si es posible que un **Administración** Pública dirija el procedimiento de apremio frente a otra **Administración** Pública.

- Por otro lado, el caso se refería a un apremio frente a una deuda no tributaria y si bien reconoce la sentencia que "el procedimiento de apremio aparece regulado en la normativa tributaria y con relación a las deudas de esa naturaleza (artículos 163 y siguientes de la Ley General Tributaria, entre otras normas), es lo cierto que ese mismo procedimiento, en dicha regulación, es al que se acude en el artículo 101 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las **Administraciones** Públicas para la ejecución de cualquier otro acto administrativo cuyo contenido comporte. Esa circunstancia comporta que el procedimiento de apremio se independiza de la naturaleza de la deuda, de su origen [...] Lo que resulta relevante para la procedencia del procedimiento de apremio es, como manifestación de la potestad de autotutela, que una **Administración** pública haya declarado, con carácter firme, la existencia de una deuda en favor de otro sujeto. Por tanto, es independiente que la deuda reclamada tenga una naturaleza tributaria o cualquier otra naturaleza para resultar procedente el procedimiento de apremio."



- Tras exponer las nociones de potestades administrativas y, específicamente, la potestad de autoejecución, su Fundamento de Derecho Cuarto refiere la jurisprudencia existente:

"[...] no existe una declaración expresa sobre la exclusión del procedimiento de apremio para el cobro de deudas exigibles de una **Administración** pública frente a otra **Administración** pública, porque el debate en esas sentencias constituía un mero *obiter dicta* muy vinculado a los concretos supuestos de los casos enjuiciados.

No obstante esos concretos precedentes, que no se consideran concluyentes, es lo cierto que este Tribunal Supremo sí se ha pronunciado de manera expresa sobre esa cuestión y en sentido favorable a lo declarado por la Sala de instancia en la sentencia que aquí se revisa.

No referimos a las dos sentencias dictadas por esta misma Sala Tercera de 9 y 18 de febrero de 2005 (recursos de casación, 2/2000 y 24/2003, respectivamente; ECLI:ES :TS:2005:729 y ECLIES:TS:2005:1011), en las que se examinaba la legalidad de actuaciones, referidas a sendos procedimientos de apremio que habían seguido sendas Corporaciones Locales contra otras **Administraciones** (Autonómica y Estatal, respectivamente), en las que se manera taxativa se declara que "no se puede privar a las Entidades Locales de la posibilidad de utilizar, cumpliendo las prevenciones legales, los procedimientos de apremio y de practicar en ellos las diligencias de ejecución precisas para la recaudación de sus créditos tributarios cuando el sujeto obligado sea una **Administración**" (primera de las mencionadas sentencias); o que la Sala "sienta doctrina en el sentido de reconocer que las Entidades Locales, para la cobranza de tributos liquidados... pueden utilizar el procedimiento de apremio y, dentro de él, decretar y practicar las diligencias de embargo que estimen pertinentes..."

Debe añadirse que en la segunda de las mencionadas sentencias se hace remisión a lo ya declarado en la previa sentencia de esta misma Sala de 29 de enero de 1999, dictada en el recurso 7747/1998, en la que se declara: "Es evidente la gravedad de los daños que la doctrina seguida por la sentencia puede producir en los intereses generales, tan pronto se considere que viene a privar a las **administraciones** locales de la posibilidad de utilizar, cumpliendo las prevenciones legales, los procedimientos de apremio y de practicar en ellos las diligencias de ejecución precisas para la recaudación de sus créditos tributarios cuando el sujeto obligado sea una **administración** u organismo público... no obstante haberse observado las garantías, requerimientos de pago y notificaciones legalmente establecidas, limitando así, sin fundamento legal que lo autorice..., y de modo considerable, su capacidad de financiación."

La conclusión de las reseñas jurisprudenciales anteriores es que puede acudir al procedimiento de apremio una **Administración** pública para la afectividad de las deudas firmes, aun cuando el deudor sea otra **Administración** pública. Y ello por cuanto, como se razona en todas las sentencias citadas, no puede ser obstáculo a dicha autotutela el hecho de inembargabilidad de los bienes públicos, habida **cuenta** de los reiterados argumentos de que esa condición no excluye los bienes patrimoniales, como es sabido tampoco constituye una objeción el sugestivo argumento, complementario del anterior, de que se vería afectada la potestad presupuestaria, en el sentido de que si para dicho apremio debe la **Administración** apremiada incluir créditos extraordinarios para el pago, comporta alterar dicha potestad, porque esa misma relevancia tendría excluir el cobro de la deuda por la **Administración** ejecutante, que sin tales ingresos ve alterada esa misma potestad presupuestaria.

- La doctrina que fija la sentencia es la siguiente: "Teniendo en **cuenta** los anteriores fundamentos hemos de concluir, dando respuesta a la cuestión que suscita interés casacional, que cuando en el desarrollo de un convenio interadministrativo, una de las **Administraciones** contratantes (acreedora) dicta un acto estableciendo una determinada deuda a satisfacer por la otra **Administración** contratante (deudora), y dicha declaración adquiere firmeza, no pudiendo ser impugnada en vía administrativa ni jurisdiccional, la **Administración** acreedora puede acudir al procedimiento de apremio, caso de que por parte de la **Administración** deudora no se atiende el requerimiento de pago de la deuda declarada por resolución definitiva; siempre que se reúna todos los presupuestos formales del mencionado procedimiento de ejecución y con los límites que comporta la salvaguarda de los bienes de dominio público que pudieran verse afectados en su tramitación."

Por tanto, aunque la vía de apremio entre **Administraciones** públicas resulta plausible, no puede conducir, automáticamente, a considerar que la **Administración** apremiante pueda ejecutar -en su caso, embargar- de forma indiscriminada los bienes y derechos de otra **Administración** pública.

Quizás, haya que situar en su contexto el significado de la denominada prerrogativa de la inembargabilidad de ciertos bienes de las **Administraciones** públicas, tradicionalmente recogida por nuestro ordenamiento jurídico.

SEXTO. - El alcance de la inembargabilidad de los bienes de la Administración.

Nuestra sentencia de 23 de febrero de 2002, rec. núm. 8598/1996, ECLI:ES:TS:2002:1257, al hilo de la prohibición establecida en el art. 44 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria -"los Tribunales, Jueces y Autoridades



administrativas no podrán despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo contra los derechos, fondos, valores y bienes en general de la Hacienda Pública"- razonaba que "[l]a finalidad del precepto no es tanto restringir la posibilidad de cobro "a fortiori" de las deudas que recaigan sobre las entidades regidas por el derecho público, como mantener la estabilidad presupuestaria, en cuanto, si no hubiera consignación, la obligación de pago del débito se complementa con la de habilitar el correspondiente crédito, sin perjuicio de la invocada posibilidad de compensación de la deuda que, en el caso de las de carácter tributario, podría realizarse, "una vez transcurrido el plazo de ingreso en periodo voluntario", como literalmente reza el n.º. 1 del art. 65 del Reglamento General de Recaudación, lo que no quiere decir que tenga que haberse iniciado la vía de apremio".

Esta perspectiva se completa con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional citada por ambas partes en sus respectivos escritos, de las que constituye buena muestra la sentencia 166/1998, de 15 de julio, ECLI:ES:TC:1998:166 (que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad 2.776/1990, planteada por la Audiencia Provincial de Burgos) y la sentencia 228/1998, de 1 de diciembre, ECLI:ES:TC:1998:228 (que estima en parte un recurso de amparo contra la decisión judicial, recaída en trámite de ejecución de sentencia, de no haber lugar a decretar el embargo ni la retención de los fondos frente a un **Ayuntamiento**).

Tomando como referencia la STC 166/1998, de 15 de julio, se apunta que, desde una perspectiva histórica, tanto la autotutela ejecutiva de la **Administración** local como la inembargabilidad de la Hacienda municipal surgieron no solo en atención a las concepciones jurídicas entonces dominantes -la separación sin interferencias mutuas entre la Jurisdicción y la **Administración**, como corolario de la división de poderes- sino también por exigencias derivadas tanto del principio de legalidad administrativa como del de legalidad presupuestaria.

Así contextualizadas, "las exigencias del principio de legalidad en materia del gasto público son las que han determinado que el cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen obligaciones de pago a cargo de las Entidades locales o de sus organismos autónomos se reserve "exclusivamente a las mismas", como se expresa en el art. 154.3 L.H.L. Pero también, más fundamentalmente, que el legislador haya establecido un régimen general para el pago en el que se prescribe de forma taxativa que "la Autoridad administrativa encargada de la ejecución acordará el pago en la forma y con los límites del respectivo presupuesto"

En contrapartida -sigue apuntando la STC 166/1998- "el legislador ha establecido en el art. 154.2 L.H.L. la prohibición de embargo "contra los derechos, fondos, valores y bienes en general de la Hacienda local" por entender sin duda que el régimen general del art. 154.4 L.H.L. permite cumplir satisfactoriamente las resoluciones judiciales que determinen obligaciones de pago con cargo a las Entidades locales y sus organismos autónomos. Lo que implica, dicho en otros términos, que esta limitación a la ejecución forzosa de las Sentencias que condenan a la Entidad local al pago de una cantidad líquida opera en atención a un presupuesto que se estima incuestionable: La idoneidad del régimen general del art. 154.4 L.H.L. para garantizar el efectivo cumplimiento de estas resoluciones judiciales."

De este modo, el Tribunal Constitucional observa "que el privilegio de autotutela ejecutiva del art. 154.3 L.H.L. sólo es una consecuencia por así decir insoslayable del principio constitucional de legalidad en materia de gasto público (art. 133.4 C.E.), 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.) y por tanto, corresponde a la propia **Administración** deudora. Y respecto al contenido y finalidad de dicho privilegio hemos declarado en la STC 67/1984, fundamento jurídico 3.B), que dicho privilegio no puede ser interpretado "como la atribución de una potestad, sino como la concreción del deber de cumplir con lo decidido por las Sentencias y resoluciones firmes -que constituye en cada caso una obligación para la **Administración**- y de prestar la colaboración requerida por los Jueces y Tribunales en sus resoluciones firmes dictadas en ejecución de Sentencias (...)" reconociendo, no obstante, que "es evidente que el privilegio de inembargabilidad contenido en el art. 154.2 L.H.L. constituye un límite a la ejecución forzosa, esto es, un procedimiento de apremio en defecto del cumplimiento voluntario de la Sentencia por parte del deudor."

Sentado lo anterior, la STC 166/1998 censuró el art.154.2 L.H.L. por vulneración del art. 24.1 C.E., como consecuencia de la genérica extensión de la prohibición de embargo a cualquier bien de la Corporación municipal con independencia de que esté o no materialmente afectado al sostenimiento de un servicio o uso público o, en palabras, de la STC 228/1998, la causa última de la inconstitucionalidad del citado art.154.2 L.H.L. fue la generalidad de la prerrogativa de la inembargabilidad de los bienes de las Corporaciones locales.

Ahora bien, ninguna de estas sentencias encontró reproche alguno de inconstitucionalidad frente a la prohibición del embargo en un supuesto como el que ahora nos ocupa. En efecto, la STC 166/1998 asume en su fundamento jurídico 9, el razonamiento del abogado del Estado, relativo a que "la inembargabilidad establecida por el art. 154.2 L.H.L. posee una justificación autónoma, basada en la intangibilidad de los bienes y fondos

públicos en atención a su destino, que no es otro que la satisfacción de intereses y finalidades públicos [...] con lo que respecta a "los derechos, fondos y valores" de la Hacienda local, a los que se refiere el precepto legal antes mencionado. Estos, en efecto, son los "recursos financieros" de la Entidad local, ya se trate de "dinero, valores o créditos" resultantes de "operaciones tanto presupuestarias como extrapresupuestarias", que constituyen la Tesorería de dicha Entidad (art. 175.1 L.H.L.). Y dado que tales recursos están preordenados en los presupuestos de la Entidad a concretos fines de interés general, es evidente que 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. 31.1 C.E.)- como por el destino al que han sido asignados por los representantes de la soberanía popular.

Consideración que enlaza, de otra parte, con uno de los principios que el art. 103.1 C.E. reconoce: El de la eficacia en la actuación de la **Administración** Pública. Principio a cuyo contenido ya hemos hecho referencia no sólo en relación con la organización y medios de una **Administración** Pública sino también con el estatuto general de su actividad como poder público y las potestades que le han sido atribuidas (SSTC 22/1984, 27/1987, 178/1989). Al igual que con el principio de la "continuidad de los servicios públicos", del que hemos dicho que puede servir de fundamento "a la exclusión de la ejecución forzosa respecto de bienes de titularidad pública" (STC 107/1992, fundamento jurídico 3.)."

Meses después de este pronunciamiento, el Tribunal Constitucional disipa cualquier duda a través de su sentencia 228/1998, al poner de manifiesto que en la precedente sentencia 166/1998 "se dice [...] algo que ya se había señalado en el ATC 213/1990: la prohibición de embargo dispuesta en el art. 154.2 L.H.L. no es contraria a la Constitución si su objeto son fondos o saldos de **cuentas** de titularidad municipal, puesto que constituyen ingresos de las Haciendas locales, cuyo objeto es el sostenimiento de un servicio o uso público que prestan las Corporaciones locales. Precisamente, es este destino a la satisfacción de intereses y finalidades públicas lo que fundamenta constitucionalmente su inembargabilidad"

Y, precisamente, porque "en modo alguno se ha dicho que esa prohibición esté desprovista de justificación constitucional para el supuesto de otros bienes, como los demaniales o los comunales, o los fondos y caudales de los Entes locales", la STC 228/1998 estima parcialmente el recurso de amparo sobre la base de la negativa general referenciada, insistiendo, de nuevo, en que "otra cosa, debe decirse respecto de la denegación de la retención de caudales públicos."

SÉPTIMO. - Consideraciones conclusivas.

1.- De la doctrina constitucional expuesta se deduce que son inembargables los fondos, saldos y caudales de las **cuentas bancarias** de las que es titular la **Administración**, en aquellas sentencias, la **Administración** local.

Acontece, sin embargo, que en el caso enjuiciado la titularidad de los fondos embargados correspondía no a un Ente local sino a la Comunidad Autónoma de Murcia por lo que, como primer matiz, cabe plantearse si la expresada doctrina es también trasladable a esta última.

La duda se suscita por cuanto, si bien el art 173 TRLHL, siguiendo -obviamente, en este punto- el tenor del artículo 154 de la Ley de Haciendas Locales de 1988 proclama la posibilidad de embargar "*los fondos de la hacienda local*", los artículos 30.3 de la Ley del Patrimonio de las **Administraciones** Públicas y 23 de la Ley General Presupuestaria guardan silencio al respecto, no mencionando dicho concepto.

Ahora bien, no resulta tan evidente que los artículos 30.3 LPAP y 23.1 LGP excluyan del beneficio de la inembargabilidad a los fondos, dinero o recursos financieros de la **Administración** del Estado. Cierto es que la redacción de los artículos 30.3 LPAP y 23.1 LGP no coincide con el tenor del artículo 173 TRLHL, pero no es menos cierto que la propia Ley General Presupuestaria proporciona una interpretación auténtica de lo que el legislador considera inembargable, en particular, a través de su artículo 109.1, precepto en el que se apoya explícitamente la sentencia de apelación (objeto del recurso de casación) e invocado por la Comunidad Autónoma de Murcia para defender que el dinero en **cuentas bancarias** de esa **Administración** Pública no es embargable.

En efecto, el art 109.1 LGP se refiere a la relación de la **Administración** con las entidades de crédito, en particular, a la apertura de **cuentas** de situación de fondos expresando que "los contratos contendrán necesariamente una cláusula de exclusión de la facultad de compensación y el respeto al beneficio de inembargabilidad de los fondos públicos establecido en el artículo 23 de esta Ley", lo que, evidentemente, supone una proclamación explícita de que ese último precepto no permite el embargo del dinero depositado en dichas **cuentas**.

La misma conclusión cabría proyectar sobre el artículo 30.3 de la Ley del Patrimonio de las **Administraciones** Públicas, coincidente en redacción con el artículo 23 LGP.



No obstante, ninguno de estos preceptos resulta aplicables al caso, recordemos, a los fondos de una Comunidad Autónoma.

Por un lado, porque la lectura de los artículos 23 LGP y 109 LGP evidencia que su ámbito de aplicación se restringe a la **Administración** General del Estado o, en palabras del artículo 1 LGP, al *sector público estatal*.

Por otro lado, porque de la Disposición final segunda - *títulos competenciales*- de la LPAP no cabe concluir que el apartado 3 del art 30 LPAP tenga carácter de legislación básica ni pueda ser aplicado con carácter general.

2.- Atendiendo a que el dinero en la **cuenta** bancaria de la Comunidad de Murcia es lo que constituyó el objeto del embargo y que, a su vez, ha activado todo el debate jurisdiccional, llama la atención la ausencia de referencias, siquiera de forma colateral, a su naturaleza jurídica en el contexto del patrimonio de la **Administración**.

Y es que el ordenamiento jurídico, siempre proclive a la sistemática y clasificación, no se pronuncia directamente sobre lo que es el dinero, sino, más bien, por exclusión, sobre lo que no es. En efecto, como hemos visto, de la clasificación que establece la Ley de Patrimonio de las **Administraciones** Públicas, entre bienes de dominio público y bienes patrimoniales, el art 3.2 se encarga de excluir -ahora sí, con carácter de legislación básica, ex artículo 149.1. 18.ª CE- del patrimonio de las **Administraciones** públicas el dinero, los valores, los créditos y los demás recursos financieros de su hacienda o los recursos que constituyen su tesorería.

Ese tratamiento por exclusión -que alimenta, en sí mismo, la indefinición- subyace también en el Código Civil que, con relación a la clasificación entre bienes muebles e inmuebles, puntualiza en el artículo 346.2 CC que "cuando se use tan solo la palabra muebles no se entenderán comprendidos el dinero, los créditos [...]salvo el caso en que del contexto de la ley o de la disposición individual resulte claramente lo contrario."

Pese a esa perspectiva de indefinición, entendemos que no cabría concluir que el dinero sea embargable por la sola razón de no formar parte del patrimonio de las **Administraciones** Públicas (art 3.2 LPAP) y, en consecuencia, no tener la condición de bien patrimonial "materialmente afectado a un servicio público o a una función pública" (23 LGP y 30.3 LPAP).

Esa exclusión e indefinición responden, en nuestra opinión, a una circunstancia bien conocida, la relativa a que el dinero, entendido como cosa fungible, evoca, esencialmente, una idea de contravalor, de ahí que el dinero no tenga cabida en la clasificación de los bienes por cuanto, en realidad, es un *medio de cambio o de pago aceptado generalmente*, según la acepción octava del Diccionario de la RAE.

3.- En efecto, resulte o no proyectable la referida doctrina del Tribunal Constitucional más allá de la **Administración** local, estimamos que la inembargabilidad del dinero, concebido como recurso financiero de la **Administración**, cabe predicarse también de los artículos 23 de la LGP y 30.3 de la LPAP, para la **Administración** General del Estado y del artículo 23.1 del Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley de Hacienda de la Región de Murcia, para esta última Comunidad Autónoma.

En efecto, la inembargabilidad de los fondos públicos de la Región de Murcia se reconoce por el expresado precepto que, anteriormente hemos transcrito y que, en esencia, impide "despachar mandamientos de ejecución o dictar providencias de embargo contra los derechos, fondos, valores y bienes en general de la Hacienda Pública Regional."

Llegados a este punto, constatamos que la sentencia objeto de casación se fundamenta en ese artículo 23.1 del Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, si bien no lo hace de forma exclusiva, al analizar el resto de normativa, como se infiere de lo transcrito.

Entendemos correcta esa argumentación. Sin desplegar interpretación alguna de un precepto autonómico, debemos recordar, no obstante, que ni la doctrina del Tribunal Constitucional ni nuestra jurisprudencia avalan prohibiciones maximalistas que impidan, de entrada, cualquier procedimiento de apremio contra la Hacienda regional; prohibición de difícil encaje, además, en la propia regulación del procedimiento de apremio del art 101 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las **Administraciones** Públicas ("LPA"), "BOE" núm. 236, de 2 de octubre, dictada con carácter básico (Disposición final primera), así como el artículo 163 LGT, norma legal que "establece los principios y las normas jurídicas generales del sistema tributario español y será de aplicación a todas las **Administraciones** tributarias en virtud y con el alcance que se deriva del artículo 149.1.1.ª, 8.ª, 14.ª y 18.ª de la Constitución" (art 1.1 LGT).

En cualquier caso, debe significarse que (i) el **Ayuntamiento** de Murcia no ha cuestionado la inconstitucionalidad del artículo 23 del Texto Refundido de la ley de Hacienda de la Región de Murcia; (ii) que, conforme a lo que acabamos de expresar, cabe imprimir sobre ese precepto una lectura acorde con la Constitución (ex art 5 LOPJ); y (iii) la controversia jurídica nada tiene que ver con la prohibición generalizada

del apremio -entre otras razones, porque en caso se ha llevado a cabo- limitándose el debate, exclusivamente, a las diligencias de embargo del **Ayuntamiento** sobre las **cuentas** de la Comunidad de Murcia.

4.- Como última reflexión, cabe significar que aquellas sentencias del Tribunal Constitucional que delimitaron el alcance de la embargabilidad de los bienes y derechos de la **Administración** se contextualizan en el seno de litigios, generalmente, en fase de ejecución, entre la **Administración** y los particulares y, como es sabido, los parámetros de referencia y contraste constitucional venían determinados por los artículos 24.1, 117.3 y 118 CE (los tres preceptos se analizan por la STC 166/1998).

En el caso que nos ocupa no se denuncian como comprometidos tales mandatos constitucionales siendo el contexto, evidentemente, diferente, dado que aquí, estamos en presencia de dos **Administraciones** Públicas que contienden judicialmente, pese a las elementales exigencias de los principios de cooperación y coordinación a los que se someten -o deberían someterse- y pese a que el ordenamiento jurídico pone a su disposición cauces específicos para resolver eventuales controversias en orden a materializar el cobro de las deudas tributarias.

No obstante, la esencia de aquellos pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre lo que es -y no es- embargable resulta nítidamente aplicable. Por eso, el marco que delimita el asunto resulta propicio para enfatizar que esas denominadas *prerrogativas* de la **Administración** Pública -en este caso, el beneficio de la inembargabilidad del dinero depositado en **cuentas** de la que es titular- más que *privilegios* anacrónicos de la **Administración** son, ante todo, una *garantía* para la gestión de los intereses públicos que le corresponden.

La propia dimensión constitucional de una **Administración** moderna, concebida como un instrumento prestacional, de garantía de unos servicios públicos que podrían verse comprometidos o amenazados de admitirse, indiscriminadamente, la embargabilidad de sus fondos o recursos financieros, sustentan la posición mantenida en esta sentencia.

Y es que, más allá de si el dinero embargado se encontraba o no afecto a una utilidad pública específica, como pone de manifiesto la Comunidad autónoma en su escrito de oposición, difícilmente cabe considerar que las **cuentas bancarias** que integran el Tesoro Público no estén afectas al servicio público y, por lo tanto, sean inembargables. La propia sentencia del Tribunal Constitucional núm. 166/1998, así lo viene a afirmar al sostener *que tales recursos están preordenados en los presupuestos de la Entidad a concretos fines de interés general*.

Incluso, el concepto de caja única, como expresión del principio de desafectación de recursos, desde la perspectiva de contravalor que representa el dinero, no empaña su funcionalidad para satisfacer, en todo caso, el interés general, es decir, una finalidad o utilidad pública.

Rechazamos el argumento del **Ayuntamiento** de que, con el dinero embargado, se va a atender también servicios o funciones públicas del **Ayuntamiento**, lo que, en su opinión, comportaría solo una mutación del titular público y del fin afectado, permaneciendo la afectación a un servicio o función también públicos pues, evidentemente, el contexto de esta ejecución forzosa es ajeno a un eventual escenario de mutaciones interadministrativas. El interés público al que sirve el dinero lo define la **Administración** titular del mismo y no otra distinta.

OCTAVO. - Contenido interpretativo de esta sentencia y resolución de las pretensiones deducidas en el proceso.

De conformidad con el artículo 93.1 LJCA, en función de lo razonado precedentemente, procede declarar lo siguiente:

*" Un **Ayuntamiento** no puede embargar el dinero de las **cuentas bancarias** de otra **Administración** Pública (Comunidad Autónoma) al formar parte de sus recursos financieros, preordenados a fines de interés general y, por ende, inembargables"*

Procede desestimar el recurso de casación al ser conforme la sentencia impugnada con la expresada doctrina.

NOVENO. - 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.

FALLO

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



- 1.- Declarar como doctrina del presente recurso, la expresada al Fundamento de Derecho Octavo de esta sentencia.
- 2.- Desestimar el recurso de casación 2526/2020, interpuesto por la representación procesal del **Ayuntamiento** de Murcia contra la sentencia núm. 71/2020 de 24 de febrero, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del el Tribunal Superior de Justicia de Murcia (recurso de apelación núm. 119/2019).
- 3.- Sin costas.

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

Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ