

LA RECLAMACIÓN DE DEUDAS TRIBUTARIAS ENTRE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES*

JUAN ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN**

DIEGO MARÍN-BARNUEVO FABO***

Resumen: La Administración local es cada vez más eficaz en la recaudación de sus deudas tributarias, pero tiene grandes dificultades para cobrar deudas de otras Administraciones. Uno de los principales motivos de esa dificultad es la imposibilidad de realizar directamente la ejecución de los bienes del deudor fuera de su ámbito territorial de competencias, que normalmente se intenta solventar mediante la suscripción de Convenios de colaboración con otras Administraciones.

Palabras clave: Administración local, procedimientos tributarios, recaudación, ejecución de deudas, competencias municipales.

Abstract: Local administration has become more effective in collecting its tax revenues. However, it has greater difficulties when it comes to collect taxes due by other administrations. One of the main reasons for this lies on the impossibility for local administrations to execute the assets of debtors located outside their territory. This drawback is normally solved though the recourse to collaboration agreements with other administrations.

Keywords: Local administration, tax procedures, tax collection, debt execution, municipal competences.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN; II. LA RECAUDACIÓN EJECUTIVA EN EL ÁMBITO LOCAL; III. LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN INTERADMINISTRATIVA PARA LA RECAUDACIÓN DE DEUDAS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL; 1. Los convenios de colaboración en gestión tributaria con Organismos Autónomos de las Diputaciones Provinciales; 2. El convenio de recaudación ejecutiva con la Agencia Tributaria; 3. La superación de los problemas de recaudación a través de convenios; IV. BIBLIOGRAFIA.

* Fecha de recepción: 5 de septiembre de 2013.

Fecha de aceptación: 7 de octubre de 2013.

** Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid. juan.arrieta@uam.es

*** Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid. diego.marinbarnuevo@uam.es

I. INTRODUCCIÓN¹

El procedimiento de recaudación tributaria disciplina el ejercicio de la función administrativa conducente a la realización de los créditos tributarios y demás de Derecho público², de forma que constituye una pieza esencial en la consecución de los fines que el ordenamiento jurídico reconoce al sistema tributario³.

La aplicación de las normas de recaudación ha planteado tradicionalmente un gran número de problemas, tanto desde la perspectiva de la Administración *recaudadora* como desde la perspectiva de los obligados tributarios de los que se *recauda*. Sin embargo, si precisamos aún más el estudio y nos centramos en la recaudación llevada a cabo por parte de las Administraciones locales, advertimos que presenta ésta una sintomatología más compleja y específica, derivada, entre otras razones, de la necesidad de aplicar una normativa estatal que no prevé las singularidades de organización existentes en las Administraciones locales y, también, de la limitación de medios materiales y humanos en el ámbito local⁴.

Pero sin duda, uno de los problemas específicos en materia de recaudación por parte de las administraciones locales es la dificultad –cuando no imposibilidad– para reclamar

¹ Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación DER2010-21354, titulado *Financiación de entidades locales: estudio del modelo actual y propuestas de reforma*, financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología.

² Pues como señala el art. 2 del RGR (Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación), “*la gestión recaudatoria de la Hacienda pública consiste en el ejercicio de la función administrativa conducente al cobro de las deudas y sanciones tributarias y demás recursos de naturaleza pública que deban*”. Esta es la redacción vigente desde el 1 de enero de 2013 tras la reforma operada por el Real Decreto 1558/2012, de 15 de noviembre, por el que se adaptan las normas de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, a la normativa comunitaria e internacional en materia de asistencia mutua, se establecen obligaciones de información sobre bienes y derechos situados en el extranjero, y se modifica el reglamento de procedimientos amistosos en materia de imposición directa, aprobado por Real Decreto 1794/2008, de 3 de noviembre.

Ciertamente, como ha señalado TEJERIZO LÓPEZ, J.M. (“Procedimientos de recaudación”, en AA.VV., *La nueva Ley General Tributaria*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, p. 579), la definición del Reglamento General de Recaudación es más precisa que la contenida en el art. 160.1 de la LGT (Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General tributaria), habida cuenta que éste se limita a decir que “*la recaudación tributaria consiste en el ejercicio de las funciones administrativas conducentes al cobro de las deudas tributarias*”.

³ Como afirmara CASADO OLLERO, G., en la “Presentación” de las III Jornadas de Estudios de Haciendas Locales, publicadas bajo el título de «*La gestión tributaria en la Hacienda Local*», INAP-CEMCI, Granada, 1991, p. 11, “*la bondad de un sistema fiscal no depende sólo, y casi diría que ni siquiera principalmente, de la estructura y conformación de sus diferentes figuras impositivas, sino de la funcionalidad que, en términos de justicia y de eficiencia, sea capaz de imprimirle la Administración tributaria encargada de su gestión. No en vano esa función de la Administración en cuanto condicionada y condicionante del propio sistema tributario es la implícitamente admitida siempre que, con renovada insistencia, se declara que un sistema tributario vale lo que valga la Administración encargada de aplicarlo*”.

⁴ Una visión general de esos problemas puede verse en MARÍN-BARNUEVO FABO, D., “La colaboración entre Administraciones como medio de superación de problemas en la recaudación de tributos locales”, en SERRANO ANTÓN, F. (Coordinador), *Problemática de los Procedimientos Tributarios de las Haciendas Locales*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2012, pp. 715 y ss.

deudas de otras Administraciones territoriales. Se trata de un problema tan conocido como desatendido, si bien ha adquirido un especial protagonismo en los últimos tiempos como consecuencia de los nuevos requisitos de estabilidad y sostenibilidad contenidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Es cierto que este problema puede existir en todas las Administraciones, pero no lo es menos que adquiere una especial intensidad en el ámbito local como consecuencia de un matiz singularmente relevante señalado hace años por BARQUERO ESTEVAN: la existencia de una limitación territorial a la actuación de la Administración local que le impide perseguir bienes del deudor más allá de dicho ámbito territorial⁵.

El propósito de este trabajo es identificar los fundamentos jurídicos que sustentan los problemas señalados y, en su caso, proponer, a la vista del ordenamiento jurídico, las soluciones que permitan superar tales deficiencias. Para este fin nos resultará obligado acudir a varios estudios que realizó de forma especialmente lúcida Juan Manuel BARQUERO ESTEVAN en los años noventa.

II. LA RECAUDACIÓN EJECUTIVA EN EL ÁMBITO LOCAL

La cuestión que debemos resolver es saber si existe o no una facultad o competencia municipal para cobrar deudas de otras administraciones territoriales. O formulado de forma interrogativa deberíamos preguntarnos si puede una Administración local exigir y ejecutar deudas fuera de su territorio en el que alcanza su jurisdicción. *Exigir* deudas, evidentemente sí que puede, pues el procedimiento de recaudación es un procedimiento ejecutivo frente a cualquier obligado tributario, con independencia de que éste sea una persona física o jurídica, entidad de derecho público o privado, etc.

El problema vendría a la hora de ejecutar esas deudas exigibles, dado que, tanto si exige deudas al Estado, a las Comunidades Autónomas (CCAA) o a otras Corporaciones Locales (CCLL), se tratará casi siempre de ejecución de bienes situados fuera de su territorio, por lo que habría que preguntarse si una Administración local puede “salir” de su territorio para ejecutar deudas o, como dice el RGR, para el “cobro de las deudas y sanciones tributarias y demás recursos de naturaleza pública que deban”.

Para dar respuesta a este interrogante, debemos empezar recordando aquellos preceptos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), que regulan esta materia. En primer lugar, el art. 12.1 de la LBRL, que es el que literalmente advierte que “el término municipal es el territorio en que el ayuntamiento ejerce sus competencias”. Junto a ello, el art. 4.1.f) de la LBRL precisa que, “en su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios (...): Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora”.

⁵ *Vid.*, BARQUERO ESTEVAN, J.M., “Delegaciones, convenios y otras técnicas de colaboración en la gestión de los tributos locales”, *Revista de Hacienda Local*, núm. 86, 1999, p. 375.

Con tales limitaciones, la propia LBRL se ve obligada a imponer a todas las Administraciones el deber de respetar entre ellas el ejercicio legítimo de las competencias, así como prestarse mutuamente cooperación y auxilio⁶.

Por tanto, conforme a la normativa descrita, se puede concluir afirmando que, ni existe impedimento para el *inicio del procedimiento de apremio* y su notificación frente a un deudor cuyo domicilio radique fuera del término municipal, ni existe impedimento para la *práctica de diligencias de embargo* de bienes de su patrimonio radicados en el término de la Entidad acreedora.

Ahora bien, el problema realmente se suscita cuando resulte necesaria la realización de actuaciones de ejecución del cobro fuera de dicho término, porque el art. 8.3 del TRLRHL (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), prevé una solución que resulta claramente insuficiente para lograr ese objetivo. El mencionado precepto señala que,

“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”.

Este precepto resulta fundamental en materia de gestión recaudatoria y ejecutiva de deudas de particulares y de otras administraciones. Y es fundamental porque viene a decir, sencillamente que, con carácter general, las actuaciones de recaudación ejecutivas fuera del término municipal, *no pueden ser llevadas a cabo por el municipio acreedor*, sino que han de serlo por los órganos de la Administración superior. Y recuérdese que no se refiere sólo a ejecutar impagos de tributos propios de las entidades locales, sino de cualquier “*ingreso de Derecho público*”, concepto éste mucho más amplio. En definitiva, que las actuaciones de recaudación ejecutivas fuera del término municipal, *no pueden ser llevadas a cabo por el municipio acreedor*, sino que han de serlo por los órganos de la *Administración superior*.

Desde esta perspectiva, la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 2011, dictada en interés de ley, ha fijado como doctrinal legal la imposibilidad de que las Administraciones locales puedan realizar actuaciones de recaudación ejecutiva fuera de su ámbito territorial. La existencia de una limitación territorial a la actuación de las CCLL

⁶ De ahí que el art. 55.d) de la LBRL prevea que “para la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativas, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, de un lado, y las Entidades locales, de otro, deberán en sus relaciones recíprocas (...): Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas”.

impidiéndolas perseguir bienes del deudor más allá de su ámbito territorial⁷, es lo que obligaría a recabar la cooperación o auxilio de una Administración superior para hacer efectiva el crédito tributario o ingreso de Derecho público. Aunque, evidentemente, ese *auxilio* resultará difícilmente posible si lo que se persigue es, precisamente, ejecutar una deuda de esa misma Administración.

La citada Sentencia de 16 de marzo de 2011, tras recordar la prohibición de las Administraciones Territoriales de realizar actuaciones de recaudación ejecutiva fuera del ámbito territorial de su competencia, admite, única y exclusivamente, la realización de actuaciones preventivas de embargo.

“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”.

Ciertamente, nuestra legislación no impide el inicio de un procedimiento de apremio y su notificación frente a un deudor cuyo domicilio radique fuera del territorio municipal, como tampoco impide lo que reconoce el Tribunal Supremo, esto es, la práctica de diligencias de embargo de bienes de su patrimonio radicados en el término de la Entidad acreedora. El problema no es éste, sino la realización de actuaciones de ejecución fuera de dicho término⁸.

Esta severa limitación ha sido denunciada sistemáticamente por los órganos de recaudación de las CCLL y Diputaciones, y desde luego, por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), abogando por un modelo que no dificulte gravemente ni impida ejecutar deudas fuera del ámbito municipal o provincial, según se trate.

En este contexto, resulta revelador que la FEMP se dirigiera mediante escrito de 5 de marzo de 2007, a la Dirección General de Registros y Notariado (DGRN) manifestándole su preocupación por el contenido de su Resolución de 9 de marzo de 2006 en la que resolvía un recurso gubernativo interpuesto por el Ayuntamiento de Adeje contra la negativa del Registrador de Granadilla de Abona de practicar una *anotación preventiva de embargo* ordenada por un recaudador municipal respecto de los bienes inmuebles de un deudor sitos en otro término municipal. La DGRN desestimó el recurso y ratificó la negativa del Registrador de la Propiedad con fundamento en tres argumentos: por la falta de competencia del

⁷ Apuntado ya por BARQUERO ESTEVAN, J.M., “Delegaciones, convenios y otras técnicas de colaboración en la gestión de los tributos locales”, ob. cit., p. 375, y relatados con detalle por SANCHEZ ONDAL, J.J., “Presupuestos materiales y formales del procedimiento de apremio”, en AA.VV. *Recaudación ejecutiva y Hacienda Local*, SERRANO ANTÓN, F. (Director), Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2008, pp. 86 y ss.

⁸ En parecidos términos se expresa SANCHEZ ONDAL, J.J., “Presupuestos materiales y formales del procedimiento de apremio”, ob. cit., p. 86.

Ayuntamiento al carecer de jurisdicción para trabar bienes en actuaciones de recaudación ejecutiva situados fuera del territorio de su Corporación; porque el art. 8 del TRLRHL expresamente recoge que las actuaciones en materia de recaudación ejecutiva que hayan de efectuarse fuera del territorio de la respectiva entidad local, deberán ser practicadas por los órganos competentes de la correspondiente Comunidad Autónoma o del Estado; y porque la calificación por los Registradores de los documentos administrativos, si bien tiene un alcance limitado, tal calificación alcanza a la competencia del órgano administrativo.

Y es frente a este criterio contra el que el FEMP expresó su discrepancia, alegando que el art. 8.3 del TRLRHL, de conformidad con el art. 3.1 del Código Civil, debería interpretarse en concordancia con los arts. 167.4 y 170.2 de la LGT, art. 103 de la CE y art. 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En todo caso, la DGRN mantiene invariablemente aquel criterio, por ejemplo y entre otras, en sus Resoluciones 1 y 2/2006, de 29 de noviembre⁹.

Aún reconociendo las evidentes limitaciones que normativamente se imponen a las CCLL para ejecutar deudas tributarias y demás ingresos de Derecho público fuera de su ámbito territorial, no por ello se puede abogar, en nuestra opinión, por la supresión de esos límites y el reconocimiento de una habilitación nacional para realizar actuaciones ejecutivas a todas las Corporaciones Locales. Porque desde el punto de vista del contribuyente es razonable, por garantista, que existan límites al ejercicio de los privilegios derivados de la autotutela administrativa, en tanto que las potestades exorbitantes de la Administración conllevan una debilitación de la posición jurídica del contribuyente. Y la posibilidad de que todas las Administraciones locales pudieran ejecutar sus actos en cualquier lugar del territorio nacional debilitaría enormemente la posición jurídica de los contribuyentes, al verse obligados a impugnar actos ejecutivos dictados en cualquier parte del territorio español, así como a personarse en procedimientos y procesos tramitados fuera de su domicilio fiscal o del centro de intereses económicos del obligado tributario¹⁰.

Esa sería la conclusión, salvo que pudiéramos afirmar que la Administración local es homogénea en su estructura, organización y actuación. Sin embargo, ni siempre es así, ni todas las CCLL realizan una actuación rigurosa en el cumplimiento de las normas procedimentales. La existencia más de 6.000 municipios con menos de 5.000 habitantes con unos medios materiales y humanos limitados para el desarrollo de sus funciones, dificulta

⁹ Sobre ello, *Cfr.*, SANCHEZ ONDAL, J.J., “Presupuestos materiales y formales del procedimiento de apremio”, *ob. cit.*, p. 91.

¹⁰ Lo cual resulta especialmente relevante si admitimos, como no puede ser de otra manera, que las actuaciones de recaudación ejecutiva generan un rechazo frontal en los contribuyentes y una intensificación de la litigiosidad, por lo que sería recomendable “*que el procedimiento ejecutivo se encaminase, en sus modos y proceder a la aceptación del pago*” (SERRANO ANTÓN, F., “La recaudación en período ejecutivo: concepto, naturaleza y aspectos organizacionales”, en AA.VV., *Recaudación ejecutiva y Hacienda Local*, SERRANO ANTÓN, F. (Director), Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2008, p. 25).

notablemente el riguroso cumplimiento de todas las normas que ordenan su actuación ejecutiva extraterritorial¹¹.

En efecto, que la realidad local es tremendamente heterogénea, lo demuestra que de los 8.114 municipios existentes en España, sólo 143 tienen más de 50.000 habitantes, mientras que 6.810 tienen menos de 5.000 habitantes¹², lo que revela una gran diferencia, no solo de población, sino también de medios para llevar a cabo la recaudación. Esta circunstancia, y el hecho de que el art. 106.3 de la LBRL haya atribuido el mismo régimen de competencias a todos los municipios, justifican la crítica directa a dicho modelo, en tanto no ha “tenido en cuenta, al realizar tal atribución, la capacidad real de los entes en quienes se depositan aquellas responsabilidades. Cuando resulta claro que los procesos legislativos de determinación de las competencias de los distintos entes públicos no puede desvincularse, en modo alguno, de la estructura real de dichos entes. Lo contrario, esto es, la distribución de acuerdo con criterios uniformes, como es típico en nuestro ordenamiento jurídico, conduce a resultados ficticios”¹³.

Probablemente la mejor prueba de la desconfianza mencionada nos la brinda la propia Hacienda estatal, habida cuenta que la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) duda de la calidad de los actos administrativos producidos por pequeños municipios, lo que le lleva a restringir el ámbito subjetivo de colaboración en recaudación ejecutiva a los municipios de más de 50.000 habitantes, cuyos medios materiales y humanos sí les permitirán producir actos administrativos que cumplan las garantías mínimas exigidas por las reglas del procedimiento de recaudación¹⁴.

En nuestra opinión, posibilitar la actuación ejecutiva extraterritorial de todas las Administraciones locales perjudicaría seriamente a los contribuyentes, cuya posición jurídica se debilita inexorablemente a medida que se incrementa el número de Administraciones que pueden actuar ejecutivamente sobre él. Si, como a veces se ha reclamado desde la FEMP, todas las Administraciones locales pudieran realizar actuaciones de recaudación ejecutiva en cualquier punto del territorio nacional, el contribuyente podría quedar sometido, con merma de sus garantías, a un conjunto de procedimientos ejecutivos desarrollados por diversas y

¹¹ En este mismo sentido, aunque de forma más genérica, se pronunciaba BARQUERO ESTEVAN, J.M., “La gestión de los tributos locales. Aspectos competenciales”, Civitas, Madrid, 1998, p. 115, al mencionar los municipios de menos de 5.000 habitantes como ejemplo de Administración con “insuficiencia de determinadas estructuras locales”.

¹² Según datos contenidos en el Informe del Ministerio de Economía y Hacienda titulado “Haciendas locales en cifras, Avance 2009”. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 2010.

¹³ BARQUERO ESTEVAN, J.M., “La gestión de los tributos locales. Aspectos competenciales”, ob. cit., p. 124.

¹⁴ También BARQUERO ESTEVAN, J.M., “La gestión de los tributos locales. Aspectos competenciales”, ob. cit., p. 115, estimaba el umbral de los municipios con capacidad de organizar autónomamente la gestión y recaudación de sus tributos en 50.000 habitantes.

variadas Administraciones territoriales que, como dijimos, es previsible que tengan serias limitaciones organizativas para desarrollar su actuación¹⁵.

Además, realizando una ponderación de los intereses en conflicto (los derechos del contribuyente *versus* las potestades de la Administración), podríamos llegar a la misma conclusión. Porque la posición jurídica de los contribuyentes se vería irremisiblemente dañada en caso de reconocer a las Administraciones locales esa posibilidad de actuar fuera de su ámbito territorial de competencias; mientras que el riesgo potencial que invocan las Administraciones locales para defender actuaciones ejecutivas extraterritoriales puede atenuarse y prácticamente desaparecer mediante la suscripción de convenios de colaboración en materia de recaudación con otras Administraciones territoriales¹⁶.

Creemos, por tanto, como RAMALLO MASSANET, que “la defensa del autogobierno de los entes territoriales no debería hacerse sólo desde el principio constitucional que lo protege y ampara sino también desde la protección y amparo del ciudadano en el cumplimiento de su constitucional deber de contribuir. Cumplimiento que no puede verse incrementado desproporcionadamente con la asunción por el obligado de riesgos y costes derivados de la protección de aquel principio de autogobierno”¹⁷. Por consiguiente, el mantenimiento del régimen actual que limita el ámbito territorial de actuación ejecutiva de los entes locales queda justificado, también, por la necesidad de proteger el interés del obligado tributario.

III. LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN INTERADMINISTRATIVA PARA LA RECAUDACIÓN DE DEUDAS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

La severa limitación existente para “ejecutar” o perseguir a los deudores fuera del ámbito municipal o provincial –“fuera de la esfera de sus competencias”, como señala expresamente el art. 4.1.f) LBRL–, obliga a acudir a otra de las fórmulas que instrumenta nuestro ordenamiento jurídico para dicho fin, el de los convenios de recaudación. Téngase

¹⁵ En un sentido similar aunque desde una perspectiva más amplia, se pronuncia RAMALLO MASSANET, J. (“Las relaciones interadministrativas en la aplicación de los tributos”, Revista Documentación Administrativa, núm. 240, 1994, p. 167), cuando menciona entre los factores que deberían condicionar las relaciones interadministrativas “que no supongan una disminución de los derechos constitucionales –seguridad jurídica, tutela efectiva– del administrado, en nuestro caso del obligado tributario”. También BARQUERO ESTEVAN, J.M., “La gestión de los tributos locales. Aspectos competenciales”, ob. cit., p. 23, cuando al analizar la eficacia administrativa insiste en la necesidad de valorar “las garantías de los particulares, respecto de las que no puede resultar indiferente quién sea el sujeto que ejerza aquellas competencias”.

¹⁶ En estos casos, como dispone el artículo 7.3 del TRLRHL, los actos de gestión que se realicen en el ejercicio de dicha delegación “serán impugnables con arreglo al procedimiento que corresponda al ente gestor”.

¹⁷ RAMALLO MASSANET, J., “Las relaciones interadministrativas en la aplicación de los tributos”, ob. cit., p. 195.

en cuenta que, por ejemplo, el art. 8.c) del RGR establece literalmente que la recaudación de las deudas cuya gestión tengan atribuidas las entidades locales, podrá llevarse a cabo por la AEAT, “cuando así se acuerde mediante la suscripción de un convenio para la recaudación”.

Desde esta perspectiva, debemos analizar, entonces, los principales convenios de colaboración interadministrativa en materia de recaudación local para valorar si constituyen, como pretenden, una solución a los problemas reales que genera dichas limitaciones territoriales¹⁸. Con este objetivo estudiaremos, en primer lugar, los convenios de colaboración en la gestión tributaria que se suscriben regularmente entre Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales para delegar la gestión tributaria y recaudación en tributos locales. Y, seguidamente, habrá que valorar las ventajas e inconvenientes del nuevo modelo de convenio de recaudación ejecutiva que puede suscribirse entre determinadas Corporaciones Locales y la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

1. Los convenios de colaboración en gestión tributaria con Organismos Autónomos de las Diputaciones Provinciales

Decíamos antes que la normativa de régimen local exige a las entidades locales para recaudar sus deudas situadas fuera de su territorio, el auxiliarse o asistirse de las Administraciones autonómica o estatal. Recuérdesse que el antes mencionado art. 8.3 del TRLRHL disponía que las actuaciones en materia de recaudación ejecutiva que deban realizarse “fuera del territorio de la respectiva entidad local (...), 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”.

Se trata de un precepto que contiene un claro mandato del legislador sobre el deber de colaboración que, como tempranamente señalara el Tribunal Supremo, deben prestar imperativamente las Comunidades Autónomas y el Estado en la función inspectora y recaudadora de las Corporaciones locales, lo que no impide que otras entidades distintas, en virtud de delegación o colaboración voluntaria, sean las que realicen tales actuaciones fuera del ámbito territorial del titular de las mismas¹⁹.

¹⁸ Que los convenios de colaboración –y los convenios de delegación de competencias– con otras Administraciones de ámbito supramunicipal pueden resultar de enorme utilidad en orden a superar buena parte de las limitaciones territoriales expuestas, lo expusieron desde hace años un destacado sector de la doctrina. Nos referimos, en concreto, a RAMALLO MASSANET, J., “Las relaciones interadministrativas en la aplicación de los tributos”, ob. cit., pp. 166 y ss., y BARQUERO ESTEVAN, J.M., “Delegaciones, convenios y otras técnicas de colaboración en la gestión de los tributos locales”, ob. cit., p. 377.

¹⁹ *Vid.* la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de noviembre de 1995, comentada por BARQUERO ESTEVAN, J.M., “Delegaciones, convenios y otras técnicas de colaboración en la gestión de los tributos locales”, ob. cit., p. 371.

En ejercicio de esta libertad de actuación reconocida en el art. 8 del TRLRHL, muchas entidades locales han optado por delegar la gestión tributaria en las Diputaciones Provinciales²⁰, que normalmente asumen la gestión tributaria y recaudación de los tributos locales a través de organismos autónomos creados a tal efecto. Se trata, por tanto, de una delegación en virtud de la cual la Administración delegada actúa frente a terceros por cuenta e interés de la otra, en una especie de *realización fiduciaria de relaciones ajenas*²¹.

El hecho de que la actuación de la Administración delegada se proyecte hacia terceros es de gran relevancia desde el punto de vista jurídico, en tanto la prestación de asistencia o auxilio tiene su fundamento en el deber general de colaboración y no necesita ampararse en preceptos concreto, mientras que en los casos en que la colaboración posibilita la emanación de actos jurídicos con efectos a terceras personas requiere el apoyo normativo de preceptos concretos²². En este caso, la delegación encuentra su fundamento jurídico concreto en el art. 106.3 de la LBRL, en el art. 7 del TRLRHL y en el art. 8 del RGR.

A partir de estas premisas jurídicas, un buen número de Ayuntamientos ha suscrito convenios de colaboración con las Diputaciones Provinciales²³, lo que confirma el acierto de la doctrina que desde un primer momento destacó las ventajas de estas formas de colaboración²⁴. Ciertamente la experiencia ha probado que la delegación de la gestión tributaria en las Diputaciones, que las ejercen normalmente a través de organismos autónomos, constituye una excelente alternativa para la gestión tributaria de los pequeños municipios²⁵.

La suscripción de este tipo de convenios, que normalmente implica la delegación de la gestión tributaria y recaudación de uno o varios tributos (aunque también se suele extender a otros ingresos de derecho público)²⁶, determina que las competencias inicialmente locales sean ejercidas por la Administración delegada por el acuerdo de voluntad contenido en el

²⁰ Como recuerda RAMALLO MASSANET, J., “Las relaciones interadministrativas en la aplicación de los tributos”, cit., p. 168, las Diputaciones Provinciales han desempeñado y desempeñan un papel de la máxima importancia en la aplicación y recaudación de los tributos locales, potenciado por la mayor sensibilidad que tienen en los procedimientos de aplicación de tributos locales.

²¹ En expresión de ALBERTI ROVIRA, E., “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, 1985, p. 143.

²² Tal y como sostenía BARQUERO ESTEVAN, J.M., “Delegaciones, convenios y otras técnicas de colaboración en la gestión de los tributos locales”, ob. cit., p. 373, añadiendo que una colaboración de este tipo presupone la ampliación de la competencia de la entidad colaboradora para permitir el ejercicio de tales potestades, y esa ampliación no encuentra amparo en el deber general de colaboración.

²³ Así lo acredita el número de organismos autónomos provinciales creados en los últimos años: A Coruña, Albacete, Alicante, Almería, Asturias, Badajoz, Barcelona, Cáceres, Cádiz, Castellón de la Plana, Ciudad Real, Córdoba, Cuenca, Girona, Granada, Huelva, Huesca, Jaén, Málaga, Murcia, Palencia, Salamanca, Segovia, Sevilla, Soria, Tarragona, Teruel, Toledo, Valencia y Zaragoza.

²⁴ *Id.*, la doctrina citada en la nota a pie de página número 17.

²⁵ Un buen ejemplo de ese éxito sería el Organisme de Gestió Tributària (ORGT) que es un organismo autónomo local de la Diputación de Barcelona que lleva a cabo la gestión y la recaudación de los ingresos de derecho público de 309 municipios de la provincia de Barcelona (<http://orgt.diba.cat/esp/>).

²⁶ Como es el caso de la encomienda de otras funciones como es la resolución de procedimientos sancionadores o recaudación de las sanciones, entre otras.

Convenio. Por tanto, el órgano delegante que considere insatisfactorio el resultado de la colaboración puede recuperar su competencia en cualquier momento²⁷.

La principal ventaja derivada de la suscripción de un convenio de esta naturaleza es que el municipio se libera de todos los costes asociados a la prestación de servicios de gestión tributaria y recaudación, que son asumidos por el Organismo Autónomo, especializado en la realización de este tipo de actuaciones y con una capacidad de actuación y eficacia claramente superior a la municipal.

Además, el ámbito territorial de actuación del organismo autónomo sería la provincia, lo que determina una ampliación del ámbito de actuación en el que se pueden desarrollar las actuaciones de recaudación ejecutiva de la entidad local²⁸. Y, además, la entidad delegante obtendría un anticipo de ingresos como consecuencia de la delegación, pues la mayor parte de esos convenios prevén la entrega a cuenta de anticipos mensuales sobre el importe total de recaudación anual prevista²⁹.

Es cierto que esa delegación conlleva un coste que, en la mayoría de los casos, se sitúa en torno al 2 por 100 de la recaudación efectiva en voluntaria³⁰, a lo que se suele incrementar el importe íntegro de los recargos devengados en caso de recaudación ejecutiva. Pese a la dificultad de apreciar si dicho coste es elevado o no, dado que se desconoce el coste real de la prestación del servicio, lo que parece difícilmente cuestionable es que dicha delegación resulta claramente rentable para las Corporaciones Locales más pequeñas, porque se liberan de una significativa carga administrativa y encomiendan esas funciones

²⁷ Lo que no podría hacer sería oponerse jurídicamente a los actos singulares dictados en el ejercicio de las competencias que, como consecuencia de la delegación, ya no le corresponden. Y no podría porque las decisiones de la Administración delegada son adoptadas en nombre de la Administración delegante, y la impugnación de resoluciones adoptadas por la Administración delegada sería lo mismo que una impugnación de sus propios actos. Por tanto, la única forma de reaccionar en esos supuestos sería mediante la denuncia del convenio y la recuperación de las competencias delegadas.

²⁸ En los años ochenta se cuestionaba si una entidad que recibe por delegación las competencias para la gestión de los tributos locales podría realizar actuaciones fuera del ámbito territorial de la entidad delegante, pero, como explicara Juan Manuel BARQUERO ESTEVAN, esa cuestión fue resuelta primero por el art. 10.1 del Real Decreto 1108/1993, de 9 de julio, por el que se dicta normas para la distribución de cuotas del Impuesto sobre Actividades Económicas y se desarrollan parcialmente los artículos 7 y 8 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (LRHL), y, después, por la modificación del citado art. 7 de la LRHL operada por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (BARQUERO ESTEVAN, J.M., “Delegaciones, convenios y otras técnicas de colaboración en la gestión de los tributos locales”, ob. cit., p. 377).

²⁹ Como es sabido, el art. 149.2 del TRLRHL establece que “cuando las diputaciones provinciales asuman por cuenta de los ayuntamientos de su ámbito territorial la recaudación de los Impuestos sobre Bienes Inmuebles y sobre Actividades Económicas, regulados en el título II de esta ley, podrán concertar, con cualesquiera entidades de las enumeradas en el artículo 48, operaciones especiales de tesorería con el exclusivo objeto de anticipar a los ayuntamientos, anualmente, hasta el 75 por ciento del importe de las presumibles recaudaciones por dichos tributos”.

³⁰ Esa contraprestación es retenida de las liquidaciones y entregas que realiza el Organismo Autónomo al Ayuntamiento.

a una Administración mucho más eficiente y especializada que, sin duda, mejora las tasas de *eficacia recaudatoria*³¹.

Por tanto, si la Corporación Local logra mejorar la *eficacia recaudatoria* a un coste mucho menor de lo que representaría la prestación directa del servicio y, además, obtiene sin coste alguno un anticipo mensual de los derechos cuya recaudación se encomienda, parece claro que este tipo de colaboración es altamente recomendable para todas las partes afectadas. E incluso cabe entender que también es interesante para los obligados tributarios, como más adelante veremos, pues se pueden ver beneficiados de una actuación administrativa más respetuosa con los principios que rigen la gestión tributaria.

Ahora bien, conviene señalar que todo este régimen descrito está basado en la autonomía de voluntad y es especialmente respetuoso con el principio de autonomía local, por lo que se inspira en unos principios claramente distintos de los del Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, que prevé la asunción de competencias municipales por las Diputaciones “cuando la prestación en el ámbito municipal, ya sea en razón de la naturaleza del servicio, la población, o la sostenibilidad financiera, no cumpla con el coste estándar de los servicios a que se refiere el apartado anterior, o sea ineficiente en atención a las economías de escala”³².

2. El convenio de recaudación ejecutiva con la Agencia Tributaria

Decíamos antes que la severa limitación existente para “*ejecutar*” o perseguir a los deudores fuera del ámbito municipal o provincial, ha obligado a acudir a otra de las fórmulas que instrumenta nuestro ordenamiento jurídico para dicho fin, cuales son los convenios de recaudación. Recuérdesse que el art. 8.c) del RGR establecía literalmente que la recaudación de las deudas cuya gestión tengan atribuidas las entidades locales, podrá llevarse a cabo por la AEAT, “cuando así se acuerde mediante la suscripción de un convenio para la recaudación”.

En este contexto, la Agencia Estatal de Administración Tributaria ofrece la posibilidad de suscribir un convenio de colaboración para la recaudación ejecutiva de ingresos de derecho público, lo cual ha resultado enormemente útil para mejorar la *eficiencia recaudatoria* de las Corporaciones Locales. Este Convenio –que viene a sustituir al de 2003³³– se aprobó mediante Resolución de 6 de mayo de 2011, del Departamento de Recaudación de

³¹ Entendida como el cociente entre la recaudación obtenida y los derechos liquidados. En el caso de delegar la resolución de expedientes sancionadores, la contraprestación suele ser muy superior (en torno al 35 por 100 más la totalidad de los recargos devengados en vía ejecutiva), lo que puede entenderse por la mayor complejidad de la tramitación de los expedientes sancionadores.

³² Nueva redacción del art. 26 de la LBRL propuesto en el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en la versión del Anteproyecto de 24 de mayo de 2013.

³³ Nos referimos al convenio de colaboración suscrito el 15 de abril de 2003 entre la FEMP y la AEAT con la finalidad de establecer un sistema estable de colaboración mutua en recaudación ejecutiva de los tributos

la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se publica el Convenio con la Federación Española de Municipios y Provincias para la recaudación en vía ejecutiva de los ingresos de derecho público de las corporaciones locales. Dicho Convenio, como decimos, ha sido, al igual que el que sustituye, promovido por la Federación Española de Municipios y Provincias³⁴, si bien presenta algunas novedades significativas orientadas a satisfacer las necesidades de municipios y provincias³⁵.

La primera de ellas es que amplía notablemente el número de Corporaciones Locales que pueden beneficiarse de la colaboración de la AEAT. En efecto, aunque se mantiene la restricción sobre las entidades que pueden suscribir el Convenio, que sigue limitada a municipios que sean capital de provincia o tengan una población de derecho superior a 50.000 habitantes, Diputaciones, Consejos Insulares y Cabildos³⁶, reconoce expresamente la posibilidad de que las Diputaciones encomienden a la AEAT la recaudación ejecutiva de sus propios recursos y, también, la de todos los recursos públicos que gestionen por delegación de los municipios³⁷. Esto significa que a partir de ahora la AEAT también podrá asumir la recaudación ejecutiva de los tributos de los municipios de menos de 50.000 habitantes siempre que dichos municipios hubieran delegado su recaudación en la Diputación en los términos expuestos en el epígrafe anterior, lo que antes resultaba imposible de acuerdo con las condiciones contenidas en el Convenio de 2003.

La segunda novedad importante es que incrementa significativamente el número de deudas cuya recaudación ejecutiva puede encomendarse a la AEAT, puesto que a partir de ahora se establece una cuantía mínima de 60 euros para las deudas tributarias y 1.500 euros para las no tributarias, mientras que el Convenio de 2003 establecía un importe mínimo de 150 euros para las deudas tributarias y no preveía la colaboración en la recaudación de otro tipo de deudas.

Y la tercera es que el nuevo Convenio de 6 de mayo de 2011 también permite solicitar el auxilio de la AEAT para la recaudación ejecutiva de deudas respecto de las que la Corporación Local hubiera realizado actuaciones orientadas al cobro en vía ejecutiva, que

locales. En esa misma fecha se suscribieron otros convenios sobre gestión tributaria, así como el de suministro e intercambio de información, que todavía siguen vigentes.

³⁴ El Convenio tiene su fundamento legal, además de en el mencionado art. 8 del TRLRHL y del art. 5 de la LGT, en los arts.10, 55.d) y 57 de la LBRL.

³⁵ Publicado en el BOE de 19 de mayo de 2011.

³⁶ En un total de 145 municipios, según recoge el Anexo VIII de la Resolución que contiene el Convenio analizado.

³⁷ El Convenio de 2011, al igual que el de 2003, excluye de su ámbito de aplicación la recaudación de deudas cuya gestión recaudatoria hubiera sido asumida por alguna Comunidad Autónoma en virtud de Convenio. Aunque es difícil encontrar un motivo que explique las posibles causas de esta exclusión, una posible razón se podría encontrar en que las Mancomunidades y Diputaciones se encuentran unidas a los municipios con un vínculo más estrecho de integración y, por ello, sus ámbitos competenciales se articulan precisamente en torno a las competencias municipales. También es posible encontrar fundamento en otro tipo de razones de tipo político, como apuntara BARQUERO ESTEVAN, J.M., "Delegaciones, convenios y otras técnicas de colaboración en la gestión de los tributos locales", ob. cit., p. 386.

antes quedaban excluidas del ámbito de aplicación del Convenio. La transcendencia de ese cambio es significativa, ya que ahora las Corporaciones Locales podrán solicitar el auxilio de la AEAT en cualquier momento, esto es, tanto en período voluntario de cobro, como ejecutivo, de apremio, e incluso después de haber subastado bienes del deudor y no haber logrado el cobro.

La solicitud de adhesión al Convenio deberá realizarse por el órgano de gobierno de cada municipio interesado por conducto de la FEMP, que asume una función intermediadora, y la AEAT lo aceptará si se cumplen los requisitos previstos en el mismo y valorando, especialmente, el comportamiento de la Entidad Local en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones tributarias y demás recursos de Derecho Público gestionados por la Agencia Tributaria, y la adecuación de medios informáticos de los que disponga la Entidad Local a los requisitos previstos para la transmisión telemática de expedientes³⁸.

Una vez solicitada y aceptada la adhesión, las competencias de la Corporación Local en relación con las deudas remitidas a la AEAT serían fundamentalmente cinco. En primer lugar, la de resolver los recursos e incidencias relacionadas con las liquidaciones de las deudas a recaudar. En segundo lugar, la de expedir las providencias de apremio y resolver los recursos de reposición interpuestos contra las mismas, así como tramitar y resolver las solicitudes de suspensión del acto impugnado. También tendrá, en tercer lugar, la competencia para acordar la declaración de créditos incobrables, de conformidad con lo dispuesto en el art. 173 de la LGT a propuesta de la AEAT. Podrá igualmente liquidar los intereses de demora por los débitos recaudados en vía de apremio, excepto en los casos establecidos en los arts. 53.1, 53. 2 y 72.4.b), c) y d) del RGR, ya que en tales casos –que son los que se refieren al cálculo de intereses en los casos de aplazamiento y fraccionamiento del pago, y al cálculo de los intereses de demora del período ejecutivo–, corresponde a la Agencia Tributaria practicar dicha liquidación. Por último, también es competencia de las Corporaciones Locales declarar la prescripción del derecho para exigir el pago de las deudas remitidas en gestión de cobro de conformidad con los arts. 66 y ss. de la LGT.

En correspondencia con las competencias reconocidas a las Corporaciones Locales, la AEAT asume a su vez una serie de las competencias también en relación con esas mismas deudas. De entre ellas debemos destacar igualmente cinco. En primer lugar, la de notificar las providencias de apremio, si bien debemos advertir que también se prevé que dicha notificación puede ser realizada por la Corporación Local. En segundo lugar, es competencia de la Agencia Tributaria del Estado, resolver las solicitudes de aplazamiento y fraccionamiento

³⁸ Asimismo, la AEAT exige la previa adhesión de las Corporaciones Locales al sistema de embargo de devoluciones tributarias a favor de sus deudores así como al procedimiento para el embargo de pagos presupuestarios de tales Corporaciones por los órganos de recaudación de la AEAT. Sobre ello, *vid.*, ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, J., “La Administración Electrónica Tributaria: procedimiento, derechos y garantías de los contribuyentes”, en el Libro Colectivo AA.VV., *Administración Electrónica Tributaria en las Haciendas Locales*, Thomson-Reuters, Madrid, 2010, pp. 93 a 115.

en periodo ejecutivo³⁹. En tercer lugar, le corresponde resolver las tercerías que puedan promoverse en el procedimiento de apremio, así como conocer y resolver, tanto los recursos de reposición interpuestos contra actos de gestión recaudatoria dictados por la Agencia Tributaria en vía ejecutiva, como las solicitudes de suspensión del acto impugnado. Igualmente le compete a la AEAT, tramitar y resolver las solicitudes de suspensión del procedimiento de apremio en las reclamaciones económico-administrativas interpuestas contra actos de los órganos de recaudación de la AEAT. Por último, en quinto lugar, debemos destacar la competencia referida a dar traslado al Tribunal Económico Administrativo competente de las solicitudes de suspensión de los actos de contenido económico dictados por los órganos de recaudación de la AEAT⁴⁰.

Un elemento de análisis en materia de convenios de colaboración interadministrativa, es el referido a los costes que implica para la Corporación Local la intervención de la AEAT en la recaudación ejecutiva, que se determinan individualmente para cada expediente remitido mediante la suma de un coste fijo y otro variable. El coste fijo es de 3 euros por cada deuda respecto de la que la AEAT acepta la gestión recaudatoria; y el coste variable se determina en función del éxito de la actuación: un 9 por 100 del importe de las cancelaciones por ingreso⁴¹, y un 4 por 100 de las cancelaciones por anulación o imposibilidad de cobro⁴². Para hacer efectivo el cobro de dichas contraprestaciones, en las liquidaciones mensuales que practique la AEAT para rendir cuentas de su gestión, descontará el importe del coste de su colaboración de los ingresos realizados que debe transferir a la Corporación Local⁴³.

³⁹ En tales casos se aplican los mismos criterios temporales y cuantitativos que sigue la AEAT para las deudas del Estado, sin perjuicio de que la Corporación Local pueda recabar para sí esta función cuando lo considere oportuno.

⁴⁰ Junto a tales competencias, existen otras expresamente reconocidas, como es la de ejecutar las resoluciones de los Tribunales Económico Administrativos relativas a reclamaciones interpuestas contra actos de los órganos de recaudación de la AEAT; la de la defensa de los derechos de cobro en caso de concurso de acreedores; la relativa a la adopción de medidas cautelares (ex art. 81 de la LGT); la referida a la ejecución de garantías (ex art. 168 de la LGT); la relativa a la gestión recaudatoria frente a los sucesores (ex arts. 39 y 40 de la LGT), así como la declaración de responsabilidad solidaria (ex art. 42.2 de la LGT).

⁴¹ En la base de cálculo se incluyen también los ingresos correspondientes a intereses de demora, ya se deriven de aplazamientos o fraccionamientos o de actuaciones de embargos.

⁴² Por otro lado, se dispone que no generarán coste alguno para la Corporación Local, las cancelaciones de deudas inferiores al importe que se fije por el Ministerio de Economía y Hacienda, las actuaciones de conclusión de la gestión recaudatoria en los supuestos en los que la Corporación Local recabe para sí la resolución de las solicitudes de aplazamiento y fraccionamiento, y las actuaciones de conclusión de la gestión recaudatoria en los supuestos en los que la Corporación Local acuerde la suspensión de las deudas ya remitidas en gestión de cobro a la Agencia Tributaria.

⁴³ En los casos en que, practicada la liquidación, resulte deudora la Corporación Local, se compensará el importe en sucesivas liquidaciones mensuales, salvo cuando se trate de la liquidación del mes de diciembre, en cuyo caso se requerirá a la Corporación Local para que efectúe su pago mediante transferencia a la cuenta que se indique por la AEAT.

Es difícil valorar si ese coste es elevado o no, entre otras razones porque no existen datos del coste real de la prestación del servicio⁴⁴. No obstante, parece un coste razonable e, incluso, poco elevado si se compara con lo que exigen los organismos autónomos de las Diputaciones Provinciales, dado que éstas suelen cobrar una cuantía sensiblemente superior por ese concepto⁴⁵. Además, la posibilidad que tienen las Corporaciones Locales de discriminar los expedientes que remiten a la AEAT, permite presumir que sólo se instará la colaboración prevista en el Convenio en los expedientes de mayor dificultad recaudatoria, es decir, en aquellos en los que la Corporación Local no hubiera obtenido éxito en su actuación recaudatoria.

En todo caso, el coste o precio establecido por la colaboración en la recaudación es sensiblemente inferior al recargo de apremio previsto en el artículo 28 de la LGT⁴⁶. Y ello puede tener relevancia jurídica en tanto es un indicador de la función que pretende cumplir en el sistema (función indemnizatoria o disuasoria, compensatoria o coercitiva) y, consecuentemente, de su naturaleza jurídica. Recuérdese que, ya hace cuatro décadas decía SOLER ROCH que “el recargo de apremio no se configura como un medio para conseguir ingresos, sino como respuesta del ordenamiento a una determinada situación que afecta a la satisfacción del crédito tributario. Esto sin perjuicio de la posible apariencia recaudatoria que en la práctica desdibuje la naturaleza de estas medidas, pero éste no es un fenómeno nuevo: también las mismas figuras tributarias se utilizan con objetivos distintos a los que corresponden a su función jurídica”⁴⁷.

En todo caso, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que atribuyó naturaleza sancionadora a los recargos por pago extemporáneo y voluntario previstos en el art. 61 de la entonces vigente LGT de 28 de diciembre de 1963, consideraron especialmente relevante en su enjuiciamiento la equivalencia entre dichos recargos y las sanciones previstas por dejar de ingresar la deuda tributaria, que resulta imposible de apreciar en el presente caso⁴⁸.

3. La superación de los problemas de recaudación a través de convenios

La suscripción de Convenios de colaboración con Diputaciones Provinciales y con la AEAT, disminuye notablemente, sin duda, los problemas que dichas entidades tienen para

⁴⁴ Sí hay información, en cambio, sobre el coste exigido por la AEAT a las Comunidades Autónomas que solicitaban su colaboración en la recaudación ejecutiva, fijado en los convenios que fueron aprobados en el año 2006, y que también establecían un coste fijo de 3 euros por deuda encomendada y un coste variable que era del 6 por 100 en caso de cancelación por ingreso y del 3 por 100 en los demás casos.

⁴⁵ El coste por la recaudación ejecutiva en alguno de esos organismos autónomos es, además de un pequeño porcentaje de la deuda, la totalidad de los recargos del período ejecutivo, que, como es sabido, representa el 20 por 100 si el deudor no paga voluntariamente después de recibir la providencia de apremio.

⁴⁶ La suma del coste fijo y el variable representa el 60 por 100 del recargo de apremio en deudas de 100 euros y el 46'5 por 100 en deudas de 1.000 euros.

⁴⁷ SOLER ROCH, M., “Los recargos de prórroga y apremio en los tributos de la Hacienda Pública”, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974, p. 130.

⁴⁸ *Id.*, por todas, la STC 276/2000, de 16 de noviembre.

hacer efectivo el cobro de deudas tributarias a otras Administraciones. Muy especialmente el Convenio de Colaboración con la AEAT, en tanto las posibilidades de actuación mediante compensación y retención son mucho mayores que las que, de facto, tiene la Corporación Local.

Porque, como vimos, la Corporación Local puede realizar todas las actuaciones del procedimiento ejecutivo tendentes a hacer efectivo el cobro de la deuda, pero, ni puede embargar bienes privativos no afectados a un servicio público⁴⁹, ni puede realizar actuaciones de ejecución de bienes embargados fuera de su demarcación territorial.

Por tanto, las probabilidades de finalizar con éxito el procedimiento de recaudación ejecutiva con otras Administraciones son escasas. Sin embargo, esas probabilidades aumentan de manera significativa a través del Convenio con la AEAT, en tanto desaparecen las limitaciones territoriales apuntadas y, además, surge con especial relevancia la posibilidad de hacer efectivo el cobro mediante los mecanismos de compensación de oficio y de deducción sobre transferencias entre administraciones previstos, respectivamente, en los arts. 71 a 73 de la LGT y art. 74 de la LGT.

Téngase en cuenta en relación a esto último que, como el art. 2.2 del TRLRHL atribuye a la Hacienda Local todas las prerrogativas que para la “cobranza” tiene la Hacienda del Estado⁵⁰, nada impediría que compensara de oficio la Hacienda local las deudas del Estado, de las CCAA o de otras CCLL, pues el art. 73.1 y 2 de la LGT, tras advertir que “la Administración tributaria [local] compensará de oficio las deudas tributarias que se encuentren en período ejecutivo”, permite expresamente que sean “compensables de oficio, una vez transcurrido el plazo de ingreso en período voluntario, las deudas tributarias vencidas, líquidas y exigibles que las comunidades autónomas, entidades locales y demás entidades de derecho público tengan con el Estado [léase, la Corporación Local]”.

Y lo mismo se podría decir en relación a la extinción de deudas de las entidades de derecho público mediante deducciones sobre transferencias del art. 74.1 de la LGT, puesto

⁴⁹ Como afirmara el Tribunal Supremo en sus sentencias de 9 y 18 de febrero de 2005, extractadas por J.J., SANCHEZ ONDAL (“Presupuestos materiales y formales del procedimiento de apremio”, en AA.VV. *Recaudación ejecutiva y Hacienda Local*, ob. cit., p. 99), “no se puede negar a las Corporaciones locales la posibilidad de utilizar los procedimientos de apremio y de practicar en ellos diligencias de ejecución precisas para la recaudación de sus créditos tributarios (...) lo contrario sería limitar de modo considerable la capacidad de financiación de las entidades locales y desconocer la doctrina del Tribunal Constitucional en punto a la posibilidad de embargo de bienes patrimoniales de las Administraciones Públicas en los procedimientos de apremio abiertos para el pago de las obligaciones por ella contraídas y, singularmente, de deudas tributarias y otras obligaciones de Derecho Público”.

⁵⁰ Literalmente prevé el art. 2.2 del TRLRHL que “para la cobranza de los tributos y de las cantidades que como ingresos de derecho público, tales como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, precios públicos, y multas y sanciones pecuniarias, debe 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”.

que dicho precepto permite que “las deudas tributarias vencidas, líquidas y exigibles que las comunidades autónomas, entidades locales y demás entidades de derecho público tengan con el Estado podrán extinguirse con las deducciones sobre las cantidades que la Administración del Estado deba transferir a las referidas entidades”⁵¹.

IV. BIBLIOGRAFIA

- ALBERTI ROVIRA, E., “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, 1985.
- ARRIETA MARTINEZ DE PISÓN, J., “La Administración Electrónica Tributaria: procedimiento, derechos y garantías de los contribuyentes”, en el Libro Colectivo AA.VV., *Administración Electrónica Tributaria en las Haciendas Locales*, Thomson-Reuters, Madrid, 2010.
- BARQUERO ESTEVAN, J.M., “*La gestión de los tributos locales. Aspectos competenciales*”, Civitas, Madrid, 1998.
- BARQUERO ESTEVAN, J.M., “Delegaciones, convenios y otras técnicas de colaboración en la gestión de los tributos locales”, *Revista de Hacienda Local*, núm. 86, 1999.
- CASADO OLLERO, G., “Presentación” de las III Jornadas de Estudios de Haciendas Locales, publicadas bajo el título de «*La gestión tributaria en la Hacienda Local*», INAP-CEMCI, Granada, 1991.
- MARIN-BARNUEVO FABO, D., “La colaboración entre Administraciones como medio de superación de problemas en la recaudación de tributos locales”, en SERRANO ANTÓN, F., (Coordinador), *Problemática de los Procedimientos Tributarios de las Haciendas Locales*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2012.
- RAMALLO MASSANET, J., “Las relaciones interadministrativas en la aplicación de los tributos”, *Revista Documentación Administrativa*, núm. 240, 1994.
- SANCHEZ ONDAL, J.J., “Presupuestos materiales y formales del procedimiento de apremio”, en AA.VV. *Recaudación ejecutiva y Hacienda Local*, SERRANO ANTÓN, F. (Director), Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2008.
- SERRANO ANTÓN, F., “La recaudación en período ejecutivo: concepto, naturaleza y aspectos organizacionales”, en AA.VV., *Recaudación ejecutiva y Hacienda Local*, SERRANO ANTÓN, F. (Director), Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2008.
- SOLER ROCH, M., “*Los recargos de prórroga y apremio en los tributos de la Hacienda Pública*”, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974.
- TEJERIZO LÓPEZ, J.M., “Procedimientos de recaudación”, en AA.VV., *La nueva Ley General Tributaria*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004.

⁵¹ El apartado 2 de dicho art. 74 de la LGT, no obstante añade que “la aplicación de este régimen a las comunidades autónomas y entidades de derecho público dependientes de éstas y a las entidades locales se realizará en los supuestos y conforme al procedimiento establecido en la legislación específica”.