

DIRECCIÓN GENERAL DE TRIBUTOS

DGT: 20-11-2024

N.º CONSULTA VINCULANTE: V2372/2024

SUMARIO:

Procedimiento de recaudación. Periodo ejecutivo. Procedimiento de apremio. Órganos de recaudación. Comunidades de regantes. Las comunidades de regantes tienen reconocida la facultad de exigir las deudas a través de la vía de apremio, lo que incluye la posibilidad de embargar los bienes de los deudores. Pueden nombrar sus propios agentes recaudadores, quienes pueden aplicar el procedimiento de apremio bajo la supervisión del Ministerio de Economía y Hacienda. Aunque pueden actuar fuera de su territorio en términos de recaudación, la competencia para realizar embargos fuera de su ámbito territorial está limitada por el principio de territorialidad de las competencias, lo que significa que no pueden embargar fuera de su territorio sin la intervención de otros órganos competentes. La fiscalización de los agentes recaudadores de las comunidades de regantes no está claramente definida en términos tributarios y depende más de la normativa interna de las entidades que de una supervisión directa del Ministerio de Hacienda. Además, existen irregularidades en el procedimiento recaudatorio, especialmente en relación con la aplicación de recargos y la gestión de deudas no tributarias, que no parecen estar suficientemente fiscalizadas.

Descripción sucinta de los hechos:

El contenido de la consulta es:"

"Hemos conocido, a través de la Sentencia del Tribunal Supremo 174/2024, de la sala de lo contencioso-administrativo, la imposibilidad de las entidades locales de embargar cuentas bancarias fuera de sus términos municipales, para lo cual necesitarían la intervención de la Agencia Tributaria, en su caso. No obstante hay otro tipo de entidades menores, como las Comunidades de Regantes, que como Corporaciones de Derecho Público y aunque sus cuotas no tengan carácter tributaria y no sean por tanto recurribles al Tribunal Económico Administrativo, están haciendo uso de la potestad otorgada por el Ministerio de Hacienda mediante el nombramiento de Agentes Recaudadores para embargar cuentas bancarias ajenas al municipio donde tienen competencias, incluso cuentas on-line sin dirección física que corresponderían a la central de las entidades bancarias.

Además, hemos constatado otro tipo de irregularidades como que impongan recargos sobre otros recargos previos y no solo sobre el principal de la deuda, sin que parezca existir ningún organismo que fiscalice esa autorización dada por el Ministerio de Hacienda para recaudar, por vía ejecutiva aplicando la Ley General Tributaria, este tipo de deudas no tributarias.

En este momento no se está tramitando procedimiento, recurso ni reclamación económico-administrativa relacionada con la consulta, a efectos de cumplimiento del art. 66.1.c del RD 1065/2007".

Cuestión planteada:

Se le informe si sería correcto que, a diferencia de los Ayuntamientos, otras instituciones locales como Comunidades de Regantes pudieran realizar embargos en las entidades bancarias de todo el país. Así mismo si existe algún tipo de fiscalización por parte del Ministerio de Hacienda, que es quien entrega las credenciales como Agentes Recaudadores, sobre el tipo de deudas a las que están aplicando la Ley General Tributaria (inclusive deudas no tributarias y sin notificación en plazo voluntario) y la aplicación de intereses y recargos sobre recargos previos además de sobre la cantidad principal de las deudas.

De las manifestaciones efectuadas por el consultante se entiende que pregunta las siguientes cuestiones:

- Si las Comunidades de Regantes pueden realizar embargos en todo el país.
- Si los denominados "agentes recaudadores" están sometidos a algún tipo de fiscalización por el Ministerio de Hacienda.

Contestación:

1. Respecto a la primera cuestión, esto es, si las comunidades de regantes pueden realizar embargos en todo el país, hay que señalar que según el artículo 2 del Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio (BOE de 2 de septiembre):

Síguenos en...

“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 satisfacer los obligados al pago.

A efectos de este reglamento, todos los créditos de naturaleza pública a que se refiere este artículo se denominarán deudas. Se considerarán obligados al pago aquellas personas o entidades a las que la Hacienda pública exige el ingreso de la totalidad o parte de una deuda.

La gestión recaudatoria podrá realizarse en periodo voluntario o en periodo ejecutivo. El cobro en periodo ejecutivo de los recursos a los que se refiere el párrafo anterior se efectuará por el procedimiento de apremio regulado en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y en este reglamento.

La gestión recaudatoria también podrá consistir en el desarrollo de actuaciones recaudatorias y de colaboración en este ámbito conforme a la normativa de asistencia mutua a la que se refiere el artículo 1.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.”

En este sentido, resulta necesario traer a colación lo dispuesto en la consulta vinculante con nº de referencia V0498-18, de 22 de febrero que establece lo siguiente:

“El artículo 81.1 del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (BOE de 24 de julio), en adelante TRLA, establece que los usuarios del agua y otros bienes del dominio público hidráulico de una misma toma o concesión deberán constituirse en comunidades de usuarios, que se denominarán comunidades de regantes cuando el destino dado a las aguas fuese principalmente el riego

En cuanto a la naturaleza y régimen jurídico de las comunidades de regantes, el artículo 82 del TRLA establece que tienen el carácter de corporaciones de derecho público adscritas al correspondiente Organismo de cuenca o Confederación Hidrográfica.

El apartado 1 del citado artículo 82 señala:

“1. Las comunidades de usuarios tienen el carácter de corporaciones de derecho público, adscritas al Organismo de cuenca, que velará por el cumplimiento de sus estatutos u ordenanzas y por el buen orden del aprovechamiento. Actuarán conforme a los procedimientos establecidos en la presente Ley, en sus reglamentos y en sus estatutos y ordenanzas, de acuerdo con lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.”.

El artículo 83.4 del TRLA reconoce, dentro de las facultades de dichas comunidades, la de exigir las deudas a la comunidad a través de la vía de apremio en los siguientes términos:

“Las deudas a la comunidad de usuarios por gasto de conservación, limpieza o mejoras, así como cualquier otra motivada por la administración y distribución de las aguas, gravarán la finca o industria en cuyo favor se realizaron, pudiendo la comunidad de usuarios exigir su importe por la vía administrativa de apremio, y prohibir el uso del agua mientras no se satisfagan, aun cuando la finca o industria hubiese cambiado de dueño. El mismo criterio se seguirá cuando la deuda provenga de multas e indemnizaciones impuestas por los tribunales o jurados de riego.”.

Por tanto, no resulta de aplicación a la exacción planteada por el consultante ninguno de los cánones previstos en el Título VI del TRLA, que tienen la calificación de tasas, y en consecuencia de tributos, al ir el pago requerido a sufragar los gastos ordinarios, generales y el desvío presupuestario.

Por su parte, el artículo 209 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico que desarrolla los títulos preliminar, I, IV, V, VI, VII y VIII del TRLA, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril (BOE de 30 de abril), establece la facultad de las comunidades de designar sus propios agentes recaudadores para aplicar el procedimiento de apremio, procedimiento que se iniciará mediante providencia dictada por el presidente de la comunidad, como dispone el apartado 4 del citado precepto:

“4. Para la aplicación del procedimiento de apremio, las Comunidades tendrán facultad de designar sus agentes recaudadores, cuyo nombramiento se comunicará al Ministerio de Economía y Hacienda, quedando sometidos a las autoridades delegadas de dicho Departamento en todo lo que haga referencia a la tramitación del procedimiento, si bien la providencia de apremio habrá de ser dictada por el Presidente de la Comunidad. Las Comunidades podrán solicitar de dicho Ministerio que la recaudación se realice por medio de los órganos ejecutivos del mismo.”.

Las comunidades de regantes pueden, por tanto, en los términos establecidos en los artículos anteriormente transcritos, llevar a cabo la ejecución forzosa de sus acuerdos en virtud de los cuales hubiera de satisfacerse por los comuneros una cantidad líquida a través del procedimiento de apremio sobre el patrimonio de los obligados al pago.

Por su parte, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE de 2 de octubre), en adelante LPA, ley por la que se rigen las comunidades de regantes como corporaciones de derecho público que son, establece en el artículo 101 lo siguiente:

“1. Si en virtud de acto administrativo hubiera de satisfacerse cantidad líquida se seguirá el procedimiento previsto en las normas reguladoras del procedimiento de apremio.

2. En cualquier caso no podrá imponerse a los administrados una obligación pecuniaria que no estuviese establecida con arreglo a una norma de rango legal.”.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 101.1 de la LPA, habrá que estar a lo dispuesto en las normas reguladoras del procedimiento de apremio, artículos 163 a 173 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (BOE de 18 de diciembre), en adelante LGT, y artículos 70 a 123 del Reglamento General de Recaudación, aprobado por el Real Decreto 939/2005, de 29 de julio (BOE de 2 de septiembre), en adelante RGR.

(...)”.

A mayor abundamiento, esta naturaleza fue confirmada por el Tribunal Supremo en Sentencia de 22 de junio de 2005, que señaló: “Las Comunidades de Regantes son Corporaciones sectoriales de base privada, esto es, Corporaciones Públicas que realizan una actividad que en gran parte es privada, si bien tienen atribuidas, por ley o delegadas, algunas funciones públicas; ni sus fondos constituyen dinero público, ni sus cuotas o derramas (entre sus miembros, no ad extra) exacciones públicas regidas por el principio de legalidad tributaria, ni sus empleados funcionarios, ni sus bienes nunca demaniales, ni sus actos son actos administrativos fuera del caso específico en que se produzcan en el ejercicio de funciones públicas”.

A la vista de lo anterior, conforme con la doctrina expresada en la consulta vinculante parcialmente reproducida las comunidades de regantes pueden, por tanto, en los términos establecidos en los artículos anteriormente transcritos, llevar a cabo la ejecución forzosa de sus acuerdos en virtud de los cuales hubiera de satisfacerse por los comuneros una cantidad líquida a través del procedimiento de apremio sobre el patrimonio de los obligados al pago.

Por otro lado, es necesario señalar que las comunidades de usuarios tienen el carácter de corporaciones de derecho público, adscritas al Organismo de cuenca (art. 82.1 texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, BOE de 24 de julio, en adelante TRLA).

En este punto, por lo que se dirá luego, resulta determinante lo señalado en el apartado 2 del artículo 82 del TRLA que dispone que:

“2. Los estatutos y ordenanzas de las comunidades de usuarios incluirán la finalidad y el ámbito territorial de la utilización de los bienes del dominio público hidráulico, regularán la participación y representación obligatoria, en relación con sus respectivos intereses, de los titulares actuales y sucesivos de bienes y servicios y de los participantes en el uso del agua ; y obligarán a que todos los titulares contribuyan a satisfacer en equitativa proporción los gastos comunes de explotación, conservación, reparación y mejora, así como los cánones y tarifas que correspondan. Los estatutos y ordenanzas de las comunidades, en cuanto acordados por su junta general, establecerán las previsiones correspondientes a las infracciones y sanciones que puedan ser impuestas por el jurado de acuerdo con la costumbre y el procedimiento propios de los mismos, garantizando los derechos de audiencia y defensa de los afectados”.

Conforme con lo anterior, se considera que un elemento esencial de las comunidades de usuarios es el ámbito territorial de la utilización de los bienes de dominio público en el que ejercen sus competencias. Al mismo tiempo, debe tenerse en cuenta que la consulta viene referida al ejercicio de la gestión recaudatoria tal como se define por el artículo 2 del RGR.

En este punto, por lo que se dirá luego, hay que señalar respecto a las comunidades autónomas que el territorio de las mismas es un elemento esencial como delimitador del ejercicio de sus competencias como se desprende del artículo 147.2.b) de la Constitución española (CE) en relación con los respectivos estatutos de autonomía que contienen una disposición en la que delimitan su territorio. En este sentido, también resulta útil traer a colación el artículo 157.2 de la CE que señala que:

“2. Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios.”

Ello ha sido ratificado por la doctrina del Tribunal Constitucional manifestada en la STC 38/2002, de 14 de febrero, fundamento jurídico 6 que:

“Así, “que las competencias de las Comunidades se circunscriben a su ámbito territorial” ha sido afirmado por este Tribunal repetidas veces y también en la STC 37/1981, de 16 de noviembre, aunque con

Síguenos en...



la salvedad de que ello no impide que el ejercicio de las competencias de una Comunidad pueda tener repercusiones de hecho fuera de la misma; lo que no es aquí el caso, pues no se trata de repercusiones indirectas sino del ejercicio directo de competencias (STC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 30), pues "en el reparto competencial configurado por la Constitución y los respectivos Estatutos de las Comunidades Autónomas, el ejercicio de una competencia atribuida a una de ellas debe tener como soporte y presupuesto el territorio en el cual esa Comunidad ejerce sus potestades, de suerte que éste opera como límite para aquél, ya que si no se respetara tal ámbito competencial podría invadirse indebidamente el de otra Comunidad con olvido de lo que hemos dado en llamar la territorialidad de las competencias autonómicas" (STC 195/2001, de 4 de octubre, FJ 3). En suma, se trata de un criterio reiterado, pues en igual sentido nos pronunciamos en la STC 101/1995, 20 de junio, FJ 7, que trae a colación también el pronunciamiento de la STC 33/1982, de 8 de junio."

Lo mismo señalado anteriormente, esto es, que el territorio es un elemento delimitador del ejercicio de las competencias, se puede atribuir a las competencias ejercidas por los Ayuntamientos. En este sentido, el artículo 12 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE de 3), dispone que:

"1. El término municipal es el territorio en que el ayuntamiento ejerce sus competencias."Ç

Asimismo, lo anterior ha sido ratificado por la doctrina del Tribunal Supremo manifestada en la sentencia 84/2024, de 22 de enero, fundamento de derecho TERCERO que señala:

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

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

a) Directamente por las entidades locales y sus organismos autónomos, de acuerdo con lo establecido en sus normas de atribución de competencias.

b) Por otros entes territoriales a cuyo ámbito pertenezcan cuando así se haya establecido legalmente, cuando con ellos se haya formalizado el correspondiente convenio o cuando se haya delegado esta facultad en ellos, con la distribución de competencias que en su caso se haya establecido entre la entidad local titular del crédito y el ente territorial que desarrolle la gestión recaudatoria.

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

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

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

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

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

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

Síguenos en...



Por tanto, a la vista de lo anterior, se puede afirmar que el ejercicio de las competencias recaudatorias permitidas por la ley a las comunidades de usuarios deben quedar circunscritas a los ámbitos territoriales en los que ejercen sus competencias.

2. En lo que respecta a la segunda pregunta, no puede ser contestada por este Centro Directivo al referirse a una materia que excede de sus competencias, al referirse al método de fiscalización de un órgano, los agentes recaudadores, de una corporación pública, las comunidades de usuarios, que exceden de lo tributario.

Lo que comunico a Vd. con efectos vinculantes, conforme a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 89 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por la Base de datos de consultas tributarias de la Dirección General de Tributos.

Fuente: Sitio web del Ministerio de Hacienda

Síguenos en...

