

Mediante escrito remitido a esta Diputación Provincial en fecha 16 de marzo de 2021, con entrada en el Registro General el mismo día, con número de registro 202199900002006, la Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento XXX XXX XXX solicita la emisión de informe jurídico en relación a las responsabilidades de los autorizantes y/o firmantes de los pagos del Ayuntamiento, en virtud del Decreto de embargo de las cuentas del Ayuntamiento recibido por parte del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción N.1 de Talavera de la Reina.

Atendiendo a lo solicitado, y a pesar que el objeto de la solicitud ha desaparecido, dado que como recoge los antecedentes de hecho el embargo se encuentra cancelado, se emite el presente

INFORME

I. - NORMATIVA APLICABLE

- Constitución Española.
- Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.
- 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.

II. - ANTECEDENTES DE HECHO.

Con fecha 2 de marzo de 2021 fue remitido al Ayuntamiento, con Registro de Entrada 228, Decreto de 26 de febrero de 2021, del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción N.1 de Talavera de la Reina, de declaración de embargo, por vía de mejora de embargo, de los saldos positivos y depósitos bancarios en entidades financieras, en ejecución de Título no judiciales 88/2015. Contra el mismo cabe interponer recurso de revisión en el plazo de cinco días a partir del siguiente al de la notificación.

En fecha 8 de marzo de 2021, se emite Informe de Intervención-tesorería, relativo a la situación de la Tesorería del Ayuntamiento.

En fecha 16 de marzo de 2021 fue remitido al Ayuntamiento Diligencia de Ordenación del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción N.1 de Talavera de la Reina, en la que se acuerda admitir a trámite el recurso de revisión y la cancelación de embargo de cuentas de forma provisional.

III.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

PRIMERO.- La Constitución Española, en el **artículo 117.3** establece que:

"el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado corresponde únicamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan".

El mencionado mandato constitucional se recoge en el **artículo 2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial** y el **artículo 103.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.**

Por su parte el **artículo 118 de la Constitución Española** determina que:

"Es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto".

El derecho a la **ejecución de sentencias y demás resoluciones judiciales firmes** constituye una manifestación del derecho a la **tutela judicial efectiva**, así lo recogen la **Sentencia del Tribunal Constitucional 37/2007 de 12 de febrero y las Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de julio de 2011, de 20 de octubre de 2011 y la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de octubre de 2012.**

Es reiterada la jurisprudencia del **Tribunal Constitucional, STC 65/1985, de 23 de mayo, STC 149/1989, de 22 de septiembre, STC de 298/1994, de 14 de noviembre**, que señala que incumbe a los **poderes públicos llevar a cabo la efectividad de la resolución judicial**, que constituye, de no producirse, un grave atentado al Estado de Derecho y al sistema jurídico; también señala que ha de estar organizado de tal forma que dicho incumplimiento no pueda impedir la efectividad de las sentencias y resoluciones firmes.

SEGUNDO.- Las administraciones Públicas Locales gozan de una serie de prerrogativas, recogidas en el **Real Decreto-legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley reguladora de las Haciendas Locales**, el cual en su **artículo 173**, dispone que:

"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.

3. *El cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen obligaciones a cargo de las entidades locales o de sus organismos autónomos corresponderá exclusivamente a aquéllas, sin perjuicio de las facultades de suspensión o inexecución de sentencias previstas en las leyes.*

4. *La Autoridad administrativa encargada de la ejecución acordará el pago en la forma y con los límites del respectivo presupuesto. **Si para el pago fuere necesario un crédito extraordinario o un suplemento de crédito, deberá solicitarse del Pleno uno u otro dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial.***

El mencionado artículo fue redactado conforme al contenido de la **Sentencia del Tribunal Constitucional 166/1998, de 15 de julio**, que declaró la inconstitucionalidad del artículo 154.2 de la anterior Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en el sentido de declarar inconstitucional y nulo el inciso "y bienes en general", pero referido únicamente a los bienes patrimoniales que no se hallen afectos a un uso o servicio público.

El mencionado artículo se dicta en sintonía con lo previsto en la legislación estatal, así el **artículo 21.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria**, por su propia naturaleza y funciones, establece que:

"Las obligaciones de la Hacienda Pública estatal sólo son exigibles cuando resulten de la ejecución de los presupuestos, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, de sentencia judicial firme o de operaciones no presupuestarias legalmente autorizadas".

Por su parte el **artículo 23 de Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria**, reconoce una serie de prerrogativas, conforme a las cuales:

"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.

2. El cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen obligaciones a cargo de la Hacienda Pública estatal corresponderá al órgano administrativo que sea competente por razón de la materia, sin perjuicio de la posibilidad de instar, en su caso, otras modalidades de ejecución de acuerdo con la Constitución y las leyes.

3. El órgano administrativo encargado del cumplimiento acordará el pago con cargo al crédito correspondiente, en la forma y con los límites del respectivo presupuesto. Si para el pago fuese necesario realizar una modificación presupuestaria, deberá

concluirse el procedimiento correspondiente dentro de los tres meses siguientes al día de la notificación de la resolución judicial."

Así también se recoge en el **artículo 30.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones públicas**, que establece:

"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. El cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen obligaciones a cargo de la Administración General del Estado o sus organismos se efectuará de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 de la Ley General Presupuestaria, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, y 106 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa"

TERCERO.- El artículo 589 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, indica que: *"Salvo que el ejecutante señale bienes cuyo embargo estime suficiente para el fin de la ejecución, el Secretario judicial requerirá, mediante **diligencia de ordenación**, de oficio al ejecutado para que manifieste relacionadamente bienes y derechos suficientes para cubrir la cuantía de la ejecución, con expresión, en su caso, de cargas y gravámenes, así como, en el caso de inmuebles, si están ocupados, por qué personas y con qué título."*

Por su parte el **artículo 605 de la Ley 1/2000, de 7 de enero**, declara que **"No serán en absoluto embargables: Los bienes que hayan sido declarados inalienables.** Los derechos accesorios, que no sean alienables con independencia del principal. Los bienes que carezcan, por sí solos, de contenido patrimonial. **Los bienes expresamente declarados inembargables por alguna disposición legal."**

El **artículo 609 de la Ley 1/2000, de 7 de enero**, por su parte, dice que **"el embargo trabado sobre bienes inembargables será nulo de pleno derecho.** El ejecutado **podrá denunciar esta nulidad** ante el Tribunal mediante los recursos ordinarios o por simple comparecencia ante el Letrado de la Administración de Justicia si no se hubiera personado en la ejecución ni deseara hacerlo, resolviendo el Tribunal sobre la nulidad denunciada."

En este sentido, el **Auto de la Audiencia Provincial de Granada 106/2012, 6 de Julio de 2012**, concluye que **no procede el embargo de los bienes del Ayuntamiento** aludiendo a la mencionada Sentencia del Tribunal Constitucional de 15 de julio de 1998.

El **Auto de Audiencia Provincial de Huelva 22/2009, de 11 de junio, deja expresamente sin efecto los embargos practicados** por el Juzgado de lo Mercantil sobre los saldos existentes en la cuenta corriente de un Ayuntamiento, al estar preordenados en los presupuestos de la entidad a concretos fines de interés general.

Por ello, si a pesar de todo se decreta el embargo, **habría que reputarlo nulo en el recurso de revisión que cabe interponer**, de conformidad con lo previsto en el **artículo 454bis de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil**, por oponerse a las normas legales que prevén la inembargabilidad.

Conforme ha venido señalando la doctrina, embargar lo inembargable produce una nulidad radical, o como dice la Ley, de pleno derecho, no precisando de un pronunciamiento jurisdiccional para surtir el efecto destructor del acto desde el mismo momento en que se produce la infracción, bastando la comparecencia del ejecutado denunciando la infracción legal para que el Tribunal proceda en consecuencia, o en otro caso, instando los recursos ordinarios o extraordinarios a que tenga acceso en su condición de parte.

No obstante lo anterior, hay que señalar que existen ya algunas sentencias en el sentido de admitir la posibilidad de embargo de dinero depositado en cuentas corrientes de una administración pública, como es el caso de la **Sentencia de 26 de abril de 2010 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid**, la cual remite a jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

CUARTO.- De la legislación mencionada, parece desprenderse que la ejecución de sentencias de contenido pecuniario frente a Administraciones públicas, no puede sustentarse en la simple imposición por parte del órgano judicial que tiene la competencia y obligación de hacer ejecutar lo juzgado, y que por tanto se proceda a hacer efectivo ese pago.

No obstante, el derecho a la tutela efectiva exige que el fallo judicial se cumpla y que el recurrente sea repuesto en su derecho y compensado, si hubiere lugar a ello, por el daño sufrido.

Así, la ejecución de las sentencias que condenan a la Administración al pago de una cantidad de dinero da lugar a una **tensión entre dos principios constitucionales**: el de **seguridad jurídica, que obliga al cumplimiento de las sentencias, y el de legalidad presupuestaria**, que supedita dicho cumplimiento a la existencia de una aplicación presupuestaria asignada a ese fin.

Las **Sentencias del Tribunal Constitucional 32/1982, de 7 de junio y del Tribunal Supremo 206/1993, de 22 de junio**, contemplan la integración de ambos principios, cualquiera que sea la forma en que se realice, señalando que no puede dar lugar a que el principio de legalidad presupuestaria deje sin contenido el derecho al cumplimiento de las sentencias que forma parte del derecho a la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales consagrado en el artículo 24 CE, ni puede

obstaculizar el control jurisdiccional de la ejecución de las sentencias exigido también constitucionalmente, y que en ningún caso el principio de legalidad presupuestaria puede justificar que la Administración posponga la ejecución de las sentencias más allá del tiempo necesario para obtener, actuando con la diligencia debida, las consignaciones presupuestarias en el caso de que éstas no hayan sido previstas, pues no cabe admitir que deje de hecho sin contenido un derecho que la Constitución reconoce y garantiza (refiriéndose al derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.2 de la Constitución Española, que se hace efectivo a través de la ejecución de las resoluciones judiciales).

Con las mencionadas sentencias se produce una relativización del principio de legalidad presupuestaria, al reconocer que aquél no podía tener carácter absoluto, porque como señala la **Sentencia del Tribunal Constitucional 166/1998, de 15 de julio**, *"La normativa presupuestaria parte de la distinción establecida por el Derecho civil entre el nacimiento de la obligación y su exigibilidad"*. Dicho de otro modo, cuando media un título jurídicamente válido, pueden perfectamente nacer obligaciones de contenido económico para las Administraciones públicas, aunque en ese momento todavía no exista consignación presupuestaria idónea para satisfacerlas.

La misma Sentencia concluye que *"En suma, de lo anterior se desprende, en primer lugar, que tanto la autotutela ejecutiva de la Administración local como la inembargabilidad de la Hacienda municipal surgieron históricamente no sólo 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. En segundo término, que ya en este momento histórico se consideró que **la inembargabilidad de los distintos elementos que integraban la Hacienda Pública constituía un límite al ejercicio de la función jurisdiccional de los Jueces y Tribunales de hacer ejecutar lo juzgado"***.

Desde ese momento, el Tribunal Constitucional comenzó a desestimar recursos de amparo formulados por entidades públicas que intentaban negarse a permitir embargos de sus bienes patrimoniales (Sentencia del 27 de octubre de 1998). Y el Tribunal Supremo dictó autos en sentido favorable a la viabilidad jurídica de tales ejecuciones forzosas (Auto del 30 octubre 1998).

QUINTO.- Por tanto, la jurisprudencia constitucional y nuestro ordenamiento jurídico recogen diversas situaciones en que **se impide o limita la potestad de ejecución sobre determinados bienes** con un fundamento objetivo y racional, como es la **continuidad de los servicios públicos**.

Por un lado, el derecho subjetivo a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes se satisface «cuando los jueces y tribunales a quienes corresponde ejecutar lo juzgado... adoptan las medidas oportunas para el estricto cumplimiento del fallo», y

ello «con independencia de que la resolución a ejecutar haya de ser cumplida por un ente público» (**Sentencia del Tribunal Constitucional 125/1987 y Sentencia del Tribunal Constitucional 166/1998**).

El legislador, por **razones de «interés público y social»**, puede **excluir «determinados bienes y derechos de la ejecución forzosa, declarándolos inembargables y prohibiendo**, en su consecuencia, que el ejecutante proyecte su ejecución sobre los mismos» (**Sentencia del Tribunal Constitucional 113/1989 Y Sentencia del Tribunal Constitucional 166/1998**). Y ello es lo que sucede respecto de los bienes públicos, cuya **ejecución inmediata e incondicionada podría afectar el eficaz funcionamiento de los servicios públicos**.

La intangibilidad de los bienes y fondos públicos puede estar justificada en atención a su destino, la satisfacción de intereses y finalidades públicas, justificación que no afecta a todos los bienes en general, sino solo a los demaniales.

El principio de inembargabilidad de los bienes públicos delimitado por el Tribunal Constitucional desde su Sentencia del Tribunal Constitucional 166/1998, parte del artículo 132 de la Constitución que circunscribe la inembargabilidad a los bienes de dominio público y los comunales, y que los bienes patrimoniales de las entidades locales no son *res extra commercium* sino objeto del tráfico privado, al igual que los bienes que integran el patrimonio de los particulares. Como ya se ha apuntado, el Alto Tribunal declaró inconstitucional la norma de la vieja Ley de Haciendas Locales que excluía el embargo a los bienes patrimoniales no afectos a uso o servicio público.

En su virtud, la prerrogativa de la **inembargabilidad** solamente se consideró extensible a los **bienes de dominio público o a los que estuvieren vinculados al servicio público**, pero en modo alguno a los bienes patrimoniales que careciesen de tal vinculación. En esta línea quedaron redactados los mencionados artículo 30 de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, y artículo 23 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria.

Así, **los fondos públicos** generan rendimientos que **«están legalmente afectados a fines determinados»**, de manera que su vinculación a finalidades públicas resulta tan implícita como incuestionable, planteamiento que asume el Tribunal Constitucional, en la mencionada Sentencia 166/1998: son inembargables los bienes, fondos y derechos que integran la «Hacienda Pública» (en el caso de las entidades locales: el conjunto de ingresos, tributos propios, participaciones en tributos de otros Entes públicos, subvenciones, precios públicos, productos de las operaciones de créditos, las multas que perciben, así como por las demás prestaciones de Derecho público). No obstante no toda la doctrina comparte esta tesis, y han venido a cuestionar la inembargabilidad de los recursos financieros de las administraciones se ajuste a la Constitución.

SEXTO.- Por su parte, el embargo es un acto procesal de trascendencia jurídico-real, cuyo objetivo es el aseguramiento del buen fin de la ejecución en curso mediante la afección *erga omnes* del bien trabado al procedimiento en el que se decreta.

El embargo, supone una limitación en el patrimonio del deudor, ya que limita su libre disponibilidad sobre los bienes que le pertenecen.

El embargo no afecta (ni le expropia) su titularidad dominical, con independencia de la ejecución que posteriormente pueda llevarse a cabo. En este sentido, hay que señalar lo recogido en el artículo 71 de Ley Hipotecaria, aplicable al embargo de inmuebles, que indica que los bienes inmuebles o derechos reales anotados podrán ser enajenados o gravados, pero sin perjuicio del derecho de la persona a cuyo favor se haya hecho la anotación.

Conforme se recoge en el acuerdo de las entidades bancarias y el Consejo General del Poder Judicial, **corresponde a las entidades ejecutar las órdenes de embargo y el bloqueo** de las cuentas bancarias.

El proceso que sigue a la solicitud de embargo comienza introduciendo el usuario la orden de embargo en el aplicativo de las cuentas de consignaciones, quedando esta almacenada en el sistema. En un plazo de 24 horas o de 48 horas el servicio recibe todas las respuestas de las entidades financieras. Si se encuentra dinero en alguna de las cuentas a la vista del embargado, el sistema envía una orden de ejecución de embargo.

Conforme consta en el Informe de Intervención-Tesorería adjunto a la solicitud de Informe, con fecha 3 de marzo de 2021, se ejecutó orden de embargo en la cuenta de Eurocaja Rural cuya titularidad corresponde al Ayuntamiento del Puerto de San Vicente.

Dado que el **embargo ha sido cancelado de forma provisional**, conforme recoge la Diligencia de Ordenación remitida al Ayuntamiento en fecha 16 de marzo de 2021, se puede disponer de las cuentas de la Entidad, ya que no se encuentran trabadas.

CONCLUSIONES

Visto cuanto antecede se concluye lo siguiente:

Primero. Las leyes reconocen a las Administraciones Públicas Locales unos privilegios respecto de sus derechos, fondos, valores y bienes.

Segundo. La jurisprudencia constitucional y nuestro ordenamiento jurídico recogen diversas situaciones en que **se impide o limita la potestad de ejecución sobre determinados bienes**, fundamentado en la **continuidad de los servicios públicos. Los fondos públicos** se encuentran **afectados a fines determinados**,

por lo que resultan inembargables, conforme asume el Tribunal Constitucional en la Sentencia 166/1998.

Tercero. El embargo habría que reputarlo nulo en el recurso de revisión, por oponerse a las normas legales que prevén la inembargabilidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 609 y artículo 454bis de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

Conforme ha venido señalando la doctrina, embargar lo inembargable produce una nulidad radical, o como dice la Ley, de pleno derecho, no precisando de un pronunciamiento jurisdiccional para surtir el efecto destructor del acto desde el mismo momento en que se produce la infracción, bastando la comparecencia del ejecutado denunciando la infracción legal para que el Tribunal proceda en consecuencia, o en otro caso, instando los recursos ordinarios o extraordinarios a que tenga acceso en su condición de parte.

Cuarto. Corresponde a las **entidades ejecutar las órdenes de embargo** y el bloqueo de las cuentas bancarias. No obstante, **el embargo se encuentra cancelado**, por lo que permite disponer de las cuentas de la Entidad.

Es cuanto tengo el deber de informar, advirtiendo que la opinión jurídica recogida en el presente Informe se somete a cualquier otra mejor fundada en Derecho, dado que se encuadra en un procedimiento procesal civil, y no supe en caso alguno a otros informes que se hayan podido solicitar.

Toledo, a 31 de marzo de 2021