



madrid

SECRETARÍA GENERAL

Asunto: Convenio entre el Ayuntamiento y la Comunidad de Madrid, para la recaudación en vía ejecutiva de los ingresos de derecho público del Municipio.

1.- OBJETO DEL INFORME

Por la Concejalía de Hacienda y Administración Pública, se remite a esta Secretaría General el Convenio de referencia, con el fin de que se emita el informe preceptivo establecido en los artículos 54.1.b) del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local y 3 b) del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento del Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de carácter Nacional, que lo requieren cuando se trata de asuntos para los que se exija un mayoría especial, como es el caso del presente Convenio que, al prever la transferencia de funciones y actividades a otra Administración Pública exige que el acuerdo correspondiente se adopte con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, según dispone el artículo 47.3 c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

2.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

2.1.- Competencia del Ayuntamiento para suscribir convenios con otras Administraciones Públicas

El Convenio que se propone someter a la aprobación del Pleno Municipal se enmarca dentro de la categoría de los convenios interadministrativos, que tienen su fundamento en el principio de colaboración, en base al cual dos o más Administraciones crean con sus manifestaciones de voluntad una relación jurídica de la que se derivan obligaciones jurídicas recíprocas para las partes.



madrid

SECRETARÍA GENERAL

Se pueden definir los convenios interadministrativos como negocios de Derecho Público que celebran las Administraciones y entes públicos en pie de igualdad, con el fin de satisfacer las necesidades derivadas de la colaboración administrativa (Pablo Martín Huerta, *“Los convenios interadministrativos”*, Madrid, INAP, 2000, pag. 44).

Con este carácter aparecen recogidos en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local dentro del capítulo que esta Ley dedica a las relaciones interadministrativas, estableciéndose en su art. 57 la posibilidad que asiste a las entidades locales de suscribir convenios para desarrollar la cooperación con la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas.

Por su parte, el Texto Refundido de las disposiciones vigentes del Régimen Local, prevé, con carácter general, la libertad de pacto de las entidades locales, estableciendo en el art. 111 que *“podrán concertar los contratos, pactos o condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración”*.

Asimismo, el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, señala igualmente la libertad de pactos en su art. 4, estableciendo, además, que quedan fuera de su ámbito de aplicación *“los convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado con la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas, las Entidades locales, sus respectivos organismos autónomos y las restantes entidades públicas o cualquiera de ellos entre sí”* (art. 3.1.c).

2.2.- Los Convenios de competencias

Si bien el artículo 12 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dirigido a los órganos de las Administraciones Públicas, establece



madrid

SECRETARÍA GENERAL

inicialmente que las competencias son irrenunciables, tal precepto también dispone que dicha irrenunciabilidad no impide la delegación “*cuando se efectúe en los términos previstos en esta u otras leyes*”, habiendo indicado al efecto el Tribunal Constitucional en su Auto 192/2001, de 3 de julio, que “*la técnica convencional no es incompatible con el principio constitucional de indisponibilidad de competencias*”. La doctrina también ha admitido que se pueda traspasar el ejercicio de competencias por medio de convenios interadministrativos (González-Antón Álvarez, “*Los Convenios interadministrativos de los entes locales*”, Montecorvo 2002, página 148).

En este sentido es posible la delegación por los municipios en otras Administraciones Públicas de las facultades de recaudación tributaria que la ley les atribuye, pues así lo autoriza, como a continuación se expone, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales. No obstante, y como ya se ha indicado, el Convenio a través del cual se transfieran tales funciones, habrá de ser aprobado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, en los términos del artículo 47.3.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

2.3.- Los Convenios en materia recaudatoria

El art. 106.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, dispone que es competencia de las entidades locales la recaudación de sus tributos propios sin perjuicio de las delegaciones que se puedan otorgar a favor de la Comunidad Autónoma, o de otras formas de colaboración que se puedan adoptar.

Como complemento de este precepto, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, hace referencia en sus artículos 7 y 8, respectivamente, al procedimiento para esa delegación y a las distintas formas de colaboración entre Administraciones públicas.



madrid

SECRETARÍA GENERAL

La sentencia del Tribunal Supremo de 29 de noviembre de 1995 indica en relación con tales preceptos que *“la delegación implica la atribución al Ente público delegado del ejercicio de las facultades delegadas con sustitución de la entidad local delegante, que no puede ejercitar las facultades contenidas en el acuerdo de delegación durante el periodo temporal a que aquella se extienda, y la colaboración, por el contrario, se refiere al auxilio en actuaciones determinadas que se ordenan en función del éxito de unas facultades ejercitadas por la propia entidad titular de la potestad tributaria”*.

En este orden de cosas, la limitación espacial que al ejercicio de las competencias locales representa el término municipal, según el artículo 12 de la Ley 7/1985, se manifiesta en materia recaudatoria en el artículo 8.3 de la Ley 39/1988, cuando indica que *“las actuaciones en materia de recaudación ejecutiva que hayan de efectuarse fuera del territorio de la respectiva Entidad local en relación con los ingresos de Derecho público propios de esta, serán practicados 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”*.

En los mismos términos, la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, en su consulta de 28 de diciembre de 1998, puso de relieve que *“las entidades locales no pueden por si mismas efectuar actuaciones en materia de inspección o de recaudación ejecutiva de sus propios tributos fuera de su ámbito territorial”*.

En virtud de lo expuesto debe entenderse que la gestión recaudatoria en periodo ejecutivo a desarrollar fuera del término municipal no estaría sujeta a una simple modalidad de colaboración voluntaria sino a la obligación de colaboración a que se refiere el artículo 8.1 de la citada Ley 39/1988, que podría desde luego formalizarse a través de Convenio, como se deduce del mismo artículo, párrafo cuarto, cuando se refiere genéricamente a *“formulas de colaboración”*.



madrid

SECRETARÍA GENERAL

Puede, por tanto, concluirse que la fórmula convencional puede ser utilizada en materia recaudatoria tanto para arbitrar fórmulas de delegación como para instrumentar la colaboración a la que las Administraciones Públicas se encuentran obligadas entre sí.

2.4.- Observaciones al Convenio de Recaudación entre el Ayuntamiento y la Comunidad de Madrid

Si bien no corresponde a la Secretaría General entrar en el análisis de los aspectos de gestión que se incorporan al Convenio, propios de la competencia de los servicios de la Concejalía de Gobierno de Hacienda y Administración Pública, siendo la función de informe y asesoramiento que a la Secretaría corresponde la de orden puramente jurídico, se considera oportuno, dada la relevancia del asunto objeto de informe, efectuar ciertas observaciones.

En primer término cabe destacar que las actuaciones propias del periodo ejecutivo de recaudación que, correspondientes a deudas con el Ayuntamiento, han de desarrollarse a través de la colaboración de la Comunidad, se supeditan, según la **Base Segunda** del Convenio, “*en todo caso*” a que “*los titulares de dichas deudas*” tengan “*su domicilio fuera del término municipal de Madrid*”.

Subordinar el ámbito del Convenio al domicilio del deudor y no al lugar en donde se han de ejecutar las medidas propias de la recaudación ejecutiva produce ciertas distorsiones. Así, con arreglo a dicha indicación no quedarían abarcadas por este Convenio aquellas actuaciones de recaudación ejecutiva como, por ejemplo, embargos, a desarrollar fuera del término municipal contra deudores vecinos de este municipio.

A su vez, las actuaciones a efectuar dentro del término municipal contra deudores que residan fuera del mismo, actuaciones que pueden ser realizadas por este Ayuntamiento, parecen ser también encomendadas, según el Convenio, a la



madrid

SECRETARÍA GENERAL

Comunidad, con lo cual ésta podría cobrar por sus servicios (Base Quinta del Convenio), siendo así que el Ayuntamiento ya dispone de un organismo autónomo, el REAM, cuyo objeto es, específicamente, según el artículo 2 de sus estatutos *“la asistencia administrativa y la colaboración técnica precisas para la gestión recaudatoria, una vez terminado el período voluntario de pago, de las deudas de Derecho público cuyo cobro haya de realizarse por los órganos recaudatorios del Ayuntamiento de Madrid”*.

Por tanto, en este último supuesto, parece que el Convenio no se limitaría simplemente a instrumentalizar la colaboración obligatoria a la que se refiere el artículo 8.3 de la Ley 39/1988, en cuanto se estaría delegando en la Comunidad, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1 de la misma norma, el ejercicio de potestades recaudatorias que el municipio está habilitado legalmente para desarrollar.

En lo que se refiere a la **Base Cuarta**, número uno, dicha Base, en la medida en que dispone que no podrán remitirse a la Comunidad *“aquellas deudas cuya providencia de apremio haya sido notificada por los órganos de recaudación del Ayuntamiento”* atribuye a ésta la competencia para la gestión recaudatoria desde el mismo trámite de notificación de aquella providencia en adelante.

Esta circunstancia deberá tenerse en cuenta por si el Ayuntamiento decide adherirse al Convenio de Colaboración suscrito el 15 de abril de 2003 entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Federación Española de Municipios y Provincias, en materia de intercambio de información y colaboración en la gestión recaudatoria de las entidades locales, en cuanto a la traba de devoluciones a la que se refiere la cláusula duodécima de aquél. Esta traba, que se aplicaría sobre las cantidades que la Agencia deba devolver a los contribuyentes, por el importe que éstos adeudaran a la Hacienda municipal, se refiere a deudas que se encuentren *“en fase de embargo de las Entidades locales”*. Debe por tanto tenerse en cuenta que existe el riesgo de que pueda considerarse que, con arreglo al Convenio que se propone, los embargos que



madrid

SECRETARÍA GENERAL

se sustancien por la Comunidad correspondientes a créditos del Ayuntamiento contra terceros, no reúnen el requisito apuntado de *embargo por la entidad local*, obstaculizándose con ello, en caso de la citada adhesión, su cobro a través de la Agencia.

Finalmente, en lo que se refiere a la suscripción de acuerdos o convenios que puedan afectar a recursos objeto del presente Convenio, a los que se refiere la **Base Tercera**, número 2, letra g), entre los que han de considerarse comprendidos los de quita y espera que puedan plantearse en el seno de procedimientos concursales, debe precisarse que, aunque por su cuantía sea sumamente improbable que se dé el caso, la suscripción de tales acuerdos, cuando su importe sea superior al 10 por ciento de los recursos ordinarios del Presupuesto, debe ser autorizada por el Pleno, según indica el artículo 47.3.g) de la Ley 7/1985, en relación con el artículo 22, párrafos 2.p) y 4 de la misma norma, por lo que el plazo que prevé el Convenio para que el Ayuntamiento preste su conformidad, diez días hábiles, puede resultar demasiado breve.

2.5.- Procedimiento y órgano competente para la aprobación del Convenio y para su suscripción

En cuanto a su aprobación, corresponderá al órgano municipal que tenga atribuida la competencia sobre la materia que verse el contenido del Convenio y de las obligaciones que implique. En este caso, como se ha visto, corresponderá al Pleno de la entidad, en tanto que el mismo implica transferencia de funciones y actividades a otra Administración Pública, la Comunidad de Madrid, para lo cual la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local exige que el acuerdo se adopte por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación (art. 47.3 c), de lo que se infiere la atribución a dicho órgano.

La propuesta para la celebración de convenios de recaudación de los derechos de la Hacienda Municipal así como de colaboración con otras Administraciones, en orden a los tributos e ingresos de derecho público que conciernan a este



madrid

SECRETARÍA GENERAL

Ayuntamiento, corresponde al Concejal de Gobierno de Hacienda y Administración Pública, según dispone el Decreto de competencias firmado por el Alcalde el 14 de junio de 2003, punto décimo, número 1.2, letras e) y f).

La competencia para su firma ha de entenderse integrada dentro de la que, para representar al municipio, atribuye al Alcalde el artículo 21.1.b de la citada Ley 7/1985, siendo destacable que en orden a la misma el citado Decreto de competencias de 14 de junio de 2003, apartado segundo, letra j), si bien la delega en los distintos Concejales de Gobierno, la reserva al Alcalde en ciertos casos, entre los que se encuentran aquellos que se suscriban con Comunidades Autónomas, por lo que, para la firma del presente por uno de aquellos sería precisa una delegación puntual.

3.- CONCLUSIÓN

Por todo lo expuesto, y sin perjuicio de las observaciones efectuadas, esta Secretaría General entiende que no existe inconveniente legal para que se eleve al órgano decisorio la propuesta de Convenio objeto del presente informe.

Madrid, 16 de octubre de 2003