

TRIBUNAL SUPREMO
Auto de 10 de septiembre de 2025
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Recurso n.º 5821/2024

SUMARIO:

Procedimiento de recaudación. Procedimiento de apremio. Embargo de bienes. Inembargabilidad de bienes de los entes públicos. Autoridades Portuarias. El Ayuntamiento dictó diligencia de embargo como consecuencia de impagos de recibos del IBI por parte de la Autoridad Portuaria de Sevilla, que fue ejecutado sobre devoluciones pendientes en relación con liquidaciones del IS correspondiente al ejercicio 2020, en virtud de un Convenio suscrito entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria, y la Federación Española de Municipios y Provincias, para la recaudación en vía ejecutiva de los recursos de derecho público de las Corporaciones Locales. La cuestión que se suscita en este recurso consiste en determinar si una devolución a cuenta del IS correspondiente a la Autoridad Portuaria de Sevilla constituye un crédito inembargable conforme al art.169.5 LGT y si la doctrina fijada por la STS de 13 de junio de 2023, recurso n.º 3068/2021, que confirma la doctrina fijada en la previa STS de 20 de enero de 2023 recurso n.º 2526/2020, conforme a las cuales un Ayuntamiento no puede embargar el dinero de las cuentas bancarias de otra Administración Pública, se extiende a las Autoridades Portuarias. Se reputa conveniente un pronunciamiento del Tribunal Supremo en el que fije jurisprudencia sobre si la doctrina del Alto Tribunal relativa a la inembargabilidad del dinero en cuentas corrientes de que son titulares las Administraciones Públicas se extiende al dinero de los organismos públicos como las Autoridades Portuarias, ya proceda de devolución de obligaciones tributarias o esté depositado en cuentas corrientes.

TRIBUNAL SUPREMO

AUTO

Magistrados/as

PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA
DIEGO CORDOBA CASTROVERDE
JOSE LUIS REQUERO IBAÑEZ
RAFAEL TOLEDANO CANTERO
ANGELES HUET DE SANDE

TRIBUNAL SUPREMO

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN: PRIMERA

A U T O

Fecha del auto: 10/09/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 5821/2024

Materia:

Submateria:

Fallo/Acuerdo: Auto Admisión

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Rincón Llorente

Secretaría de Sala Destino: 002

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 5821/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero

Síguenos en...



Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Rincón Llorente

TRIBUNAL SUPREMO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: PRIMERA

A U T O

Excmos. Sres. y Excma. Sra.
D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente
D. Diego Córdoba Castroverde
D. José Luis Requero Ibáñez
D. Rafael Toledano Cantero
D.ª Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 10 de septiembre de 2025.

HECHOS

PRIMERO. Proceso de instancia y resolución judicial recurrida.

1..El Ayuntamiento de Sevilla dictó diligencia de embargo como consecuencia de impagos de recibos del IBI por parte de la Autoridad Portuaria de Sevilla por importe de 184.420,16 €, que fue ejecutado sobre devoluciones pendientes en relación con liquidaciones del impuesto de Sociedades correspondiente al ejercicio 2020, en virtud de un Convenio suscrito el 12/04/2019 entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria, y la Federación Española de Municipios y Provincias, para la recaudación en vía ejecutiva de los recursos de derecho público de las Corporaciones Locales.

2.La Autoridad Portuaria de Sevilla formuló requerimiento previo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 LJCA, solicitando la anulación del embargo ejecutado por la cantidad de 184.420,16 €, (Concepto: devolución AEAT Por impuesto de sociedades 2020) y que se procediera a su devolución más los correspondientes intereses de demora.

3.Frente a la desestimación del citado requerimiento interpuso recurso contencioso administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 11 de Sevilla, posteriormente ampliado a la resolución expresa desestimatoria de fecha 29 de marzo de 2022, así como a la diligencia de dicho embargo acordada por resolución de la Directora del Departamento de Recaudación del Ayuntamiento de Sevilla de fecha 12/03/22.

4.-El Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 11 de Sevilla dictó sentencia de fecha 12 de enero de 2024, en el recurso nº 112/2022, estimando el recurso, anulando las resoluciones impugnadas y acordando la devolución de las cantidades embargadas más los correspondientes intereses legales.

5.El fallo estimatorio se fundamentó, en síntesis, en la STS de 13 de junio de 2023 (rec. 3068/2021), que confirma la doctrina fijada en la previa STS de 20 de enero de 2023 (rec. 2526/2020), conforme a las cuales un Ayuntamiento no puede embargar el dinero de las cuentas bancarias de otra Administración Pública al formar parte de sus recursos financieros, preordenados a fines de interés general y, por ende, inembargables, de las que extrae la conclusión de que:

«(...) la devolución a cuenta del IS2020 embargada por la Agencia Tributaria de Sevilla, constituye un crédito resultante de la actividad de la Autoridad Portuaria de Sevilla, procedente de ingresos de naturaleza tributaria (tasas portuarias ocupación, buque, mercancía, pasaje, etc.) su principal fuente de financiación, de concesiones demaniales, ingresos de naturaleza sancionadora, así como los procedentes de su potestad administrativa y de coordinación y control de eficiencia del sistema portuario y conforman la Tesorería de dicha Entidad. Son por tanto «recursos financieros» de la misma (Art 27 del TRLPEMM).

En consecuencia, se estima inembargable en aplicación del criterio Jurisprudencial expuesto, por aplicación del Art 169.5 de la de la ley 58/2003 (LGT)».

Frente a la citada Sentencia el Ayuntamiento de Sevilla presentó escrito preparando recurso de casación.

SEGUNDO. *Preparación del recurso de casación.*

1.La parte recurrente, tras justificar la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identifica como infringidos el artículo 170.3.c) en relación con el artículo 169.5 Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT).

2.Razona que tales infracciones han sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada en la resolución recurrida.

Síguenos en...

3. Subraya que las normas infringidas forman parte del Derecho estatal o del de la Unión Europea.
4. Considera que concurre interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia al apreciar la concurrencia de los supuestos contemplados en las letras b) y c) del artículo 88.2 de la ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), así como la presunción contenida en el artículo 88.3.a) LJCA, porque: (i) la sentencia efectúa una interpretación errónea de la doctrina del Tribunal Supremo en relación con la recaudación de un tributo de especial importancia en el ámbito local, cual es el IBI, y lo hace en relación a un tipo específico de contribuyente, cual son los organismos públicos, de especial significación en relación al referido tributo, por lo que la sentencia afecta de manera grave a la recaudación ejecutiva de los tributos de las Corporaciones Locales, y por tanto, al interés general; (ii) la sentencia trasciende del caso objeto del proceso, ya que afecta a la recaudación ejecutiva del IBI, y, por tanto, a la totalidad de los Ayuntamientos; (iii) el Tribunal Supremo tiene doctrina sobre la improcedencia del embargo de dinero en cuenta corriente de las Autoridades Portuarias, sin embargo dicha sentencia no se pronuncia sobre si el privilegio de la inembargabilidad alcanza el derecho a la devolución de las obligaciones tributarias de que sean sujeto los organismos públicos.
5. Por todo lo expuesto reputa conveniente un pronunciamiento del Tribunal Supremo en el que fije jurisprudencia sobre la siguiente cuestión:
«Determinar si la doctrina del Alto Tribunal relativa a la inembargabilidad del dinero en cuentas corrientes de que son titulares los sujetos jurídico públicos, se extiende al derecho a la devolución de las obligaciones tributarias de que sean titulares igualmente dichos sujetos».

TERCERO. Auto denegando la preparación del recurso de casación y recurso de queja.

1. El Juzgado denegó la preparación del recurso mediante auto de fecha 19 de marzo de 2024 al no ser susceptible de recurso de casación la sentencia, puesto que no había sido dictada en única instancia ya que, por la cuantía, era susceptible de recurso de apelación.
2. El Ayuntamiento recurrió en queja, siendo estimado el recurso (recurso de queja nº 225/2024) mediante auto del Tribunal Supremo de fecha 22 de mayo de 2024, teniendo en cuenta que la cuantía había quedado reducida durante el procedimiento a 26.675,01 € como consecuencia de pagos parciales que había realizado la Autoridad Portuaria y, por tanto, la sentencia no era recurrible en apelación. Además, era susceptible de extensión de efectos al tratarse de una sentencia estimatoria en materia tributaria.

CUARTO. Personación de las partes ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

La Sala de instancia tuvo por preparado el recurso, emplazando a las partes, habiendo comparecido el Ayuntamiento de Sevilla, representado por el Letrado de dicho Ayuntamiento, ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, como parte recurrente, dentro del plazo de quince días señalado en el artículo 89.5 LJCA.

De igual modo lo ha hecho, como parte recurrida, la Autoridad Portuaria de Sevilla, representada por la procuradora D.^a Patricia Rosch Iglesias, quien no se ha opuesto a la admisión del recurso. Es Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero, Magistrado de la Sección.

RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. *Requisitos formales del escrito de preparación.*

En primer lugar, el escrito de preparación ha sido presentado en plazo (artículo 89.1 LJCA), contra una sentencia susceptible de casación (artículo 86 LJCA, apartados 1 y 2) y por quien está legitimado, al haber sido parte en el proceso de instancia (artículo 89.1 LJCA), habiéndose justificado tales extremos y los demás requisitos exigidos en el artículo 89.2 LJCA.

De otro lado, se han identificado debidamente las normas cuya infracción se imputa a la resolución de instancia, cumpliéndose con la carga procesal de justificar la necesidad de su debida observancia en el proceso de instancia, así como su relevancia en el sentido del fallo.

SEGUNDO. *Cuestión litigiosa y marco jurídico.*

1. La cuestión que se suscita en este recurso consiste en determinar si una devolución a cuenta del Impuesto de Sociedades correspondiente a la Autoridad Portuaria de Sevilla constituye un crédito inembargable conforme al artículo 169.5 LGT. Y, asimismo, si la doctrina fijada por este Tribunal Supremo en las SSTs de 20 de enero de 2023 (rec. 2526/2020) y de 13 de junio de 2023 (rec. 3068/2021), en virtud de la cual un Ayuntamiento no puede embargar dinero de las cuentas corrientes de otra Administración Pública, se extiende a las Autoridades Portuarias

Síguenos en...



2.El análisis de la cuestión suscitada conlleva la toma en consideración principalmente de los siguientes preceptos:

- El artículo 169.5 LGT:

«No se embargarán los bienes o derechos declarados inembargables por las leyes ni aquellos otros respecto de los que se presume que el coste de su realización pudiera exceder del importe que normalmente podría obtenerse en su enajenación».

También hay que tener en cuenta el artículo 24, apartados 1, 2 y 3 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (TRLPEMM):

«1. Las Autoridades Portuarias son organismos públicos de los previstos en la letra g) del apartado 1 del artículo 2 de la Ley General Presupuestaria, con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como plena capacidad de obrar; dependen del Ministerio de Fomento, a través de Puertos del Estado; y se rigen por su legislación específica, por las disposiciones de la Ley General Presupuestaria que les sean de aplicación y, supletoriamente, por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

2. Las Autoridades Portuarias ajustarán sus actividades al ordenamiento jurídico privado, incluso en las adquisiciones patrimoniales y contratación, salvo en el ejercicio de las funciones de poder público que el ordenamiento les atribuya

(...)

En cuanto al régimen patrimonial, se regirá por su legislación específica y, en lo no previsto en ella, por la legislación de patrimonio de las Administraciones públicas.

3. Las Autoridades Portuarias desarrollarán las funciones que se les asigna en esta Ley bajo el principio general de autonomía funcional y de gestión, sin perjuicio de las facultades atribuidas al Ministerio de Fomento, a través de Puertos del Estado, y de las que correspondan a las Comunidades Autónomas.».

- El artículo 27 TRLPEMM:

«Los recursos económicos de las Autoridades Portuarias estarán integrados por:

a) Los productos y rentas de su patrimonio, así como los ingresos procedentes de la enajenación de sus activos.

b) Las tasas portuarias, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 19.1.b) y 241 bis de esta ley.

c) Los ingresos que tengan el carácter de recursos de derecho privado obtenidos en el ejercicio de sus funciones.

d) Las aportaciones recibidas del Fondo de Compensación Interportuario.

e) Los que pudieran asignarse en los Presupuestos Generales del Estado o en los de otras Administraciones públicas.

f) Las ayudas y subvenciones, cualquiera que sea su procedencia.

g) Los procedentes de los créditos, préstamos y demás operaciones financieras que puedan concertar.

h) El producto de la aplicación del régimen sancionador.

i) Las donaciones, legados y otras aportaciones de particulares y entidades privadas.

j) Cualquier otro que les sea atribuido por el ordenamiento jurídico.».

- El artículo 23.1 Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP):

«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.».

- Y el artículo 30.3 Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP):

«3. Ningún tribunal ni autoridad administrativa podrá dictar providencia de embargo ni despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos patrimoniales cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública, cuando sus rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines determinados, o cuando se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general. 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. *Justificación de que el recurso planteado cuenta con interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia.*

1. De las razones que la parte recurrente ofrece para justificarlo se infiere la conveniencia de un pronunciamiento del Tribunal Supremo, por lo que se cumple también el requisito exigido por el artículo 89.2.f) LJCA.

2. La cuestión suscitada presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, por cuanto puede considerarse que no existe jurisprudencia del Tribunal Supremo (art. 88.3.a) LJCA) sobre la improcedencia de embargar dinero -en este caso, devoluciones pendientes correspondientes al Impuesto de Sociedades- de organismos públicos como las Autoridades Portuarias.

Las SSTs de 20 de enero de 2023 (rec. 2526/2020) y 13 de junio de 2023 (rec. 3068/2021), que han servido de fundamento a la sentencia de instancia, han declarado que:

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

Estas sentencias se refieren a la inembargabilidad de bienes (dinero en cuentas bancarias) de otra Administración Pública, en concreto de una Comunidad Autónoma. Asimismo, recogen jurisprudencia, tanto del Tribunal Constitucional como del propio Tribunal Supremo sobre la inembargabilidad de fondos, saldos y caudales de las cuentas bancarias de las que es titular una Administración local.

Ahora bien, ninguna de ellas se refiere expresamente a los organismos públicos como son las Autoridades Portuarias.

3. Además, puede añadirse que la cuestión que presenta este recurso tiene una evidente proyección de generalidad, pues trasciende del conflicto concreto que se sitúa en el origen de esta litis y los criterios que se fijen para su resolución podrán ser de aplicación a supuestos con identidad de razón, relativos a procedimientos de apremio frente a organismos públicos como las autoridades portuarias, en los que se suscite el embargo de dinero, ya sea depositado en cuenta corriente o en forma de devolución de obligaciones tributarias, por lo que cabe apreciar asimismo la circunstancia del artículo 88.2.c) LJCA, y hace conveniente la emisión de un pronunciamiento por parte de la sección de enjuiciamiento competente capaz de dotar de certeza y seguridad jurídica a nuestro ordenamiento.

CUARTO. *Admisión del recurso de casación. Normas que en principio serán objeto de interpretación.*

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 88.1, en relación con el artículo 90.4 LJCA, procede admitir el recurso de casación, cuyo objeto será, por presentar interés casacional objetivo para formar jurisprudencia, la siguiente cuestión:

«Determinar si la jurisprudencia del Tribunal Supremo relativa a la inembargabilidad del dinero en cuentas corrientes de que son titulares las Administraciones Públicas se extiende al dinero de los organismos públicos como las Autoridades Portuarias, ya proceda de devolución de obligaciones tributarias o esté depositado en cuentas corrientes».

2. Las normas que, en principio, serán objeto de interpretación son:

- El artículo 169.5 Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.
- Los artículos 24 y 27 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.
- El artículo 23.1 Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- El artículo 30.3 Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 LJCA.

QUINTO. Publicación en la página web del Tribunal Supremo.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 90.7 LJCA, este auto se publicará íntegramente en la página web del Tribunal Supremo.

SEXTO. Comunicación inmediatamente a la sala de instancia la decisión adoptada en este auto. Procede comunicar inmediatamente a la sala de instancia la decisión adoptada en este auto, como dispone el artículo 90.6 LJCA, y conferir a las actuaciones el trámite previsto en los artículos 92 y 93 LJCA, remitiéndolas a la Sección Segunda de esta Sala, competente para su sustanciación y decisión de conformidad con las reglas de reparto.

Síguenos en...



Por todo lo anterior,

LA SECCIÓN DE ADMISIÓN ACUERDA:

1º) Admitir el recurso de casación 5821/2024, preparado por la representación del Ayuntamiento de Sevilla contra la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 11 de Sevilla, en el recurso n.º 112/2022.

2º) La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consisten en:

«Determinar si la jurisprudencia del Tribunal Supremo relativa a la inembargabilidad del dinero en cuentas corrientes de que son titulares las Administraciones Públicas se extiende al dinero de los organismos públicos como las Autoridades Portuarias, ya proceda de devolución de obligaciones tributarias o esté depositado en cuentas corrientes».

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación:

- El artículo 169.5 Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.
- Los artículos 24 y 27 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.
- El artículo 23.1 Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- El artículo 30.3 Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 LJCA.

4º) Publicar este auto en la página *web* del Tribunal Supremo.

5º) Comunicar inmediatamente a la sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6º) Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Segunda de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto.

El presente auto, contra el que no cabe recurso alguno, es firme (artículo 90.5 LJCA).

Así lo acuerdan y firman

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ).

Síguenos en...

