



Roj: **ATS 3809/2018 - ECLI:ES:TS:2018:3809A**

Id Cendoj: **28079130012018200788**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **1**

Fecha: **16/04/2018**

Nº de Recurso: **6396/2017**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **EMILIO FRIAS PONCE**

Tipo de Resolución: **Auto**

Resoluciones del caso: **STSJ AS 2749/2017,**
ATS 3809/2018,
STS 980/2020

TRIBUNAL SUPREMO

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN: PRIMERA

AUTO

Fecha del auto: 16/04/2018

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 6396/2017

Materia: EXPROPIACION FORZOSA

Submateria:

Fallo/Acuerdo: Auto Admisión

Ponente: Excmo. Sr. D. Emilio Frias Ponce

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Teresa Barril Roche

Secretaría de Sala Destino: 002

Transcrito por: MRG

Nota:

R. CASACION núm.: 6396/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Emilio Frias Ponce

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Teresa Barril Roche

TRIBUNAL SUPREMO

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN: PRIMERA

AUTO

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.



D. Luis Maria Diez-Picazo Gimenez, presidente

D^a. Celsa Pico Lorenzo

D. Emilio Frias Ponce

D. Jose Antonio Montero Fernandez

D. Jose Maria del Riego Valledor

D^a. Ines Huerta Garicano

En Madrid, a 16 de abril de 2018.

HECHOS

PRIMERO. - 1. La Letrada del Servicio Jurídico del Principado de Asturias, en la representación que le es propia y la procuradora doña Cecilia Lopez-Fanjul Álvarez, en representación del Ayuntamiento de Gijón, presentaron escritos, fechados ambos el 8 de noviembre de 2017, preparando recurso de casación contra la sentencia dictada el 22 de septiembre de 2017 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en el recurso 59/2016, que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Junta de Compensación de la Unidad de Actuación de Gijón, contra la resolución dictada por la Sra. Consejera de Hacienda y Sector Público del Principado de Asturias, relativa a providencias de apremio y diligencias de embargo dictadas por el Área de Recaudación de los Servicios Tributarios del Principado de Asturias.

2.1. Tras justificar la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, el Principado de Asturias identifica con precisión como normas infringidas las siguientes del Derecho estatal, las siguientes:

a) El artículo 106.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local [«LBRL»] (BOE de 3 de abril).

b) Artículo 7 del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo [«TRLHL»] (BOE de 9 de marzo).

c) Artículo 8.b) del Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio [«RGR»] (BOE de 2 de septiembre).

Por último, considera que la Sentencia impugnada contradice la interpretación que el Tribunal Supremo, en Sentencia de 24 de septiembre de 2009 (recurso de casación 8665/2003, ES:TS:2009:7499), realiza del artículo 70.3 del RGR, al considerar competente para dictar la providencia de apremio a la Administración delegante, aun cuando ésta haya delegado expresamente dicha competencia en otra Administración.

2.2. El Ayuntamiento de Gijón, después de justificar la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identifica como normas infringidas el artículo 70.3 RGR en relación con el artículo 106.3 LBRL y con el artículo 7.

3.1. El Principado de Asturias razona que las infracciones que imputa a la sentencia recurrida resultan determinantes del fallo habida cuenta de que aun habiéndose articulado por la parte actora diversos motivos de impugnación, la Sentencia se centra únicamente en el relativo a la falta de competencia del ente público de servicios tributarios del Principado de Asturias para dictar la providencia de apremio, tal y como se expresa en el FD 4º de la sentencia recurrida.

3.2. El Ayuntamiento de Gijón razona, por su parte, que las infracciones que imputa a la sentencia recurrida resultan determinantes del fallo tal y como se desprende del escueto y conciso FD 4º de la sentencia frente a la que se prepara el recurso de casación.

4.1. El Principado de Asturias entiende que en su recurso de casación concurre interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, por darse las circunstancias de las letras a), b) y c) del artículo 88.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa [«LJCA»] (BOE de 14 de julio) y ello por cuanto que:

(i) La Sentencia de instancia fija, ante cuestiones sustancialmente iguales, una interpretación de normas del Derecho estatal existente contradictoria con la que otros órganos jurisdiccionales han establecido (artículo 88.2.a) LJCA), en particular, la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo en su Sentencia de 24 de septiembre de 2009 (recurso de casación 8665/2003).



(ii) La Sentencia de instancia sienta una doctrina que puede ser gravemente dañosa para los intereses generales (artículo 88.2.b) LJCA), en particular para el sistema arbitrado en términos generales en todos los Ayuntamientos de esta Comunidad Autónoma, que han delegado en la misma la gestión recaudatoria ejecutiva de sus tributos y demás ingresos de derecho público.

(iii) La Sentencia afecta a un gran número de situaciones por trascender del caso objeto del proceso (artículo 88.2.c) LJCA). Son más de 100.000 las deudas que anualmente remiten los Ayuntamientos de la Comunidad para su recaudación ejecutiva por el ente público de servicios tributarios.

Finalmente justifica la conveniencia de que el Tribunal Supremo se pronuncie y establezca un criterio orientador de los tribunales inferiores o pacificador de la situación jurídica controvertida.

4.2. El Ayuntamiento de Gijón apunta, sin mayor justificación, que en su recurso de casación también concurre interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia por darse las circunstancias de las letras a), b) y c) del artículo 88.2 LJCA .

SEGUNDO. - La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias tuvo por preparados los recursos de casación del Principado de Asturias y del Ayuntamiento de Gijón mediante Auto de 14 de noviembre de 2017 . Emplazadas las partes mediante cédula de emplazamiento de la misma fecha, ambas se han personado para su comparecencia ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, dentro del plazo de 30 días señalado en el artículo 89.5 LJCA . Además, como parte recurrida, se ha personado la Junta de Compensación Unidad Actuación 103, con fecha 28 de noviembre de 2017.

Es Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. Emilio Frias Ponce, .

RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

PRIMERO . - 1. Los escritos de preparación fueron presentados en plazo (artículo 89.1 LJCA), la sentencia contra la que se dirigen los dos recursos es susceptible de casación (artículo 86 LJCA , apartados 1 y 2) y tanto el Principado de Asturias como el Ayuntamiento de Gijón se encuentran legitimados para interponerlos, por haber sido parte en el proceso de instancia (artículo 89.1 LJCA).

2. En ambos escritos de preparación se acredita el cumplimiento de tales requisitos reglados, se identifican con precisión las normas de Derecho estatal que se reputan infringidas, y se justifica que fueron alegadas en el proceso, tomadas en consideración por la Sala de instancia o que ésta hubiera debido observarlas aun sin ser alegadas; también se justifica que han sido relevantes y determinantes del fallo de la sentencia impugnada [artículo 89.2 LJCA , letras a), b), d) y e)].

3. En el repetido escrito tanto el Principado de Asturias como el Ayuntamiento de Gijón entienden presente el interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia en sus recursos de casación, por darse las circunstancias de las letras a), b) y c) del artículo 88.2 LJCA .

SEGUNDO . - 1. La cuestión litigiosa que se suscita en el presente recurso tiene su origen en el Convenio con el Principado de Asturias sobre delegación de funciones de gestión y recaudación de tributos y otros ingresos municipales, aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Gijón en su sesión de 10 de enero de 1992. En virtud de dicho Convenio, se delegaron en la Comunidad Autónoma las facultades de gestión y recaudación de tributos y otros ingresos municipales, entre ellas la de dictar las providencias de apremio en el procedimiento de recaudación. En particular, el Área de Recaudación de los Servicios Tributarios del Principado de Asturias notificó providencia de apremio a la entidad recurrente en la instancia, y posteriormente diligencias de embargo, por el concepto de «otros ingresos no tributarios, ejercicio 2011, del Ayuntamiento de Gijón». Interpuestos los recursos de reposición pertinentes, que fueron desestimados, la entidad recurrente presentó asimismo reclamaciones económico-administrativas que, igualmente, fueron desestimadas mediante Resolución de la Sra. Consejera de Hacienda y Sector Público del Principado de Asturias, de 28 de octubre de 2015.

2. La sala de instancia, en la sentencia recurrida, desestima el recurso interpuesto contra la Resolución de 2015. En su FD 4º indica lo siguiente:

«Según declara la sentencia del TS de 24 de septiembre de 2009 , y exige el art. 70.3 del R.G.R . la providencia de apremio será dictada por el órgano competente de la Administración Pública delegante (el Ayuntamiento de Gijón, en este caso) cuando la recaudación ejecutiva se haya asumido por Convenio, tal y como aquí ha acontecido, cosa que no se ha cumplido al ser aquella dictada por los Servicios del Principado con absoluta falta de competencia.



La actuación seguida ha incurrido pues, y pese a lo que sostiene la demandante, en un vicio de nulidad de pleno derecho (art. 62.1.b) de la Ley 30/92 , lo que, sin necesidad de entrar en el examen de los restantes motivos de impugnación, determina que el presente recurso deba de ser estimado con anulación, no sólo de las referidas Providencias de Apremio, sino también de las Diligencias de Embargo derivadas de aquellas.

3. Tanto el Principado de Asturias como el Ayuntamiento de Gijón consideran que la Sentencia infringe los artículos 106.3 LBRL, 7 TRLHL y 70.3. RGR . El primero de ellos por cuanto permite a las Entidades Locales, para el ejercicio de las competencias de gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios, utilizar tanto la delegación de competencias como otras fórmulas de colaboración: «Es competencia de las Entidades locales la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios, sin perjuicio de las delegaciones que puedan otorgar a favor de las Entidades locales de ámbito superior o de las respectivas Comunidades Autónomas, y de las fórmulas de colaboración con otras Entidades locales, con las Comunidades Autónomas o con el Estado, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado».

Igualmente, ambos recurrentes reputan infringido el artículo 7 TRLHL, que se refiere únicamente al supuesto de delegación, sin incluir otras fórmulas de colaboración entre Administraciones, estableciendo que «las entidades locales podrán delegar en la comunidad autónoma o en otras entidades locales en cuyo territorio estén integradas, las facultades de gestión, liquidación, inspección y recaudación tributarias que esta ley les atribuye». Además, en el párrafo segundo de su apartado 3 se dispone que «Las facultades delegadas serán ejercidas por el órgano de la entidad delegada que proceda conforme a las normas internas de distribución de competencias propias de dicha entidad».

Adicionalmente, la sentencia infringe, a juicio de los recurrentes, el artículo 70.3 RGR en virtud del cual «Son órganos competentes para dictar la providencia de apremio los que establezca la norma de organización específica.

En caso de que se asuma mediante convenio la recaudación ejecutiva de deudas de otras Administraciones públicas, la providencia de apremio será dictada por el órgano competente de dichas Administraciones».

4. Señala el Principado de Asturias que si se interpreta el segundo párrafo del artículo 70.3 del RGR en el sentido en que lo hace la Sentencia impugnada, es decir, atribuyendo en todo caso la competencia para dictar la providencia de apremio a la Administración titular de la deuda, no sólo se estaría infringiendo el artículo 7 TRLHL sino que además el propio RGR estaría incurriendo en una contradicción, pues el artículo 8.b) del mismo (que permite que la recaudación de las deudas cuya gestión tengan atribuidas las entidades locales se lleve a cabo por otros entes territoriales a cuyo ámbito pertenezcan dichas entidades cuando se haya delegado esta facultad en ellos o se haya formalizado el correspondiente convenio), establece que la recaudación de las deudas se hará de acuerdo «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». A mayor abundamiento, la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de septiembre de 2009 distingue entre los casos en que existe delegación de competencias y aquellos otros en los que sólo se asume la recaudación ejecutiva en virtud de un Convenio, sin que exista delegación de competencias, al señalar que:

«Pues bien, sin necesidad de hacer pronunciamientos sobre el contenido que el Tribunal Constitucional ha otorgado a la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 de la C .E .), sobre si la L.R.B.R.L. se integra o no en el denominado «bloque de la constitucionalidad» o, en fin, sobre el papel que corresponde al legislador estatal en la configuración de dicha autonomía [cuestiones, todas ellas, a las que se refiere expresamente la demanda, y sobre las que hemos tratado, entre otras, en las Sentencias de 20 de febrero de 2009 (rec. cas. núms. 3949/2006 , 3966/2006 , 4480/2006 , 4678/2006 y 5110/2006), FFDD Quinto, Sexto, Quinto, Sexto y Sexto, respectivamente; y de 11 de junio de 2009 (rec. cas. núm. 5940/2007), FD Quinto] lo cierto es que la mera lectura de las normas que acabamos de transcribir, que son las que, en sustancia, ha tenido en cuenta la Sentencia de instancia para tomar la decisión que se recurre en esta sede, conducen a una conclusión distinta a la alcanzada por el Tribunal Superior de justicia de la Comunidad Valenciana.

De dichas normas, en efecto, por lo que aquí interesa, se desprenden, entre otras las siguientes conclusiones: a) en primer lugar que tanto la L.B.R.L. (art. 106.3) como la L.R.H .L. (art. 7.1) otorgan a los Ayuntamientos, en términos muy amplios y sin condicionamiento alguno , la facultad de delegar las facultades de recaudación que les atribuye el ordenamiento respecto de sus tributos y otros ingresos de derecho público; b) que la L.R.H .L. señala que el alcance y contenido de la delegación vendrá determinado únicamente por el acuerdo previo que adopten la entidad local titular de la competencia de recaudación y la que la asume por delegación (art. 7.2); y, en fin, c) que la citada L.R.H .L. deja claro que el órgano de la entidad delegada ejercerá las facultades de recaudación objeto de delegación conforme a sus propias normas internas de distribución de competencias (art. 7.3).



Ciertamente, frente a los citados preceptos, como hemos visto, el art. 106.2 del R.G.R. señala que «[e]n caso de que se asuma mediante convenio la recaudación ejecutiva de otras Administraciones Públicas, la providencia de apremio será dictada por el órgano competente de dichas Administraciones». Pero una interpretación del precepto reglamentario conforme a los criterios admitidos en derecho (art. 3.1 C.C.) conduce a una conclusión distinta a la alcanzada por el Tribunal de instancia. En efecto, aparte de que la interpretación que mantiene la Sentencia impugnada es difícilmente compatible con los términos -antes descritos- en los que el legislador estatal ha configurado la delegación de competencias de los entes locales en materia de recaudación (criterio sistemático), es evidente que la misma choca frontalmente con la propia literalidad del precepto reglamentario (criterio gramatical) y la con la finalidad que persigue (criterio teleológico).

De un lado, debe recordarse que, al establecer a quién corresponde la gestión recaudatoria de las Entidades locales, el art. 6.2, letra b), de la L.R.H.L., distingue entre los entes con los que se haya formalizado un convenio y aquellos otros en los que se haya delegado la facultad. Y es claro que el art. 106.2 del R.G.R. se refiere exclusivamente al primero de los casos cuando dispone que la providencia de apremio será dictada por el órgano competente de la Administración pública delegante únicamente «[e]n caso de que se asuma mediante convenio -no dice delegación, que es lo que se produce en el supuesto aquí examinado- la recaudación ejecutiva».

De acuerdo con lo anterior, estima el Principado de Asturias que no cabe duda de que el ente público de servicios tributarios del Principado de Asturias es el competente para dictar la providencia de apremio, ya que ha asumido dicha facultad en virtud de una delegación de competencias y no a través de un convenio de colaboración ceñido únicamente a la recaudación ejecutiva. La confusión de la Sentencia de instancia parece venir del hecho de que la delegación de competencias se ha instrumentado a través de un convenio, pero en este caso no se trata del convenio de colaboración al que alude el artículo 70.3 RGR.

5. Coincide el Ayuntamiento de Gijón con la conclusión anterior del Principado de Asturias, por cuanto, asumidas las funciones recaudatorias por el Principado de Asturias vía delegación municipal y no vía convenio, la competencia para dictar la providencia de apremio residirá en los órganos que establezca la norma de organización específica, del artículo 70.3, párrafo primero RGR, y resultando inaplicable al supuesto la previsión contenida en el párrafo segundo del citado artículo 70.3, que es el aplicado erróneamente por la sentencia recurrida. Advierte que en idénticos términos se ha pronunciado, al analizar la naturaleza del Acuerdo municipal de 10 de enero de 1992, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 de Gijón, en su sentencia núm. 226/2016, de 15 de diciembre, dictada en el procedimiento ordinario 201/2015, en cuyo FD 3º considera lo siguiente: «Pero es que además dado que el acuerdo municipal de 10-1-92 contiene una auténtica delegación de competencias, tampoco resultaría aplicable el artículo 70.3 del RGR invocado, pues siguiendo dicha sentencia (TS de 24-9-2009), el actual art. 8.b) (del RGR), distingue entre los entes con los que se haya formalizado un convenio (lo que nos remite a los supuesto del art. 8 del R.D. Leg. 2/2004 y aquellos otros en los que se haya delegado la facultad (lo que nos remite al art. 7 de dicho R.D. Leg.) y es claro que el actual artículo 70.3 del RGR se refiere al primero de los casos. No dice delegación, que es lo que se produce en el supuesto aquí examinado. En el caso de autos, el convenio de delegación remitido por el Principado contiene una parte convencional (bases económicas y financieras que forman parte de la oferta vinculante) y otra, la referida a la delegación, que, aunque incluida formalmente en el convenio, constituye en su verdadera naturaleza jurídica una transferencia del ejercicio de una competencia municipal a un órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma».

TERCERO. - 1. A la vista de los descritos términos del debate, la cuestión nuclear que plantea el presente recurso de casación es la siguiente:

Esclarecer si, existiendo un Convenio con la Comunidad Autónoma sobre delegación de funciones de gestión y recaudación de tributos y otros ingresos municipales, la facultad de dictar providencias de apremio le corresponde a la Administración Pública delegante.

2. Tal cuestión presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, porque fija, ante cuestiones sustancialmente iguales, una interpretación de las normas de Derecho estatal o de la Unión Europea en las que se fundamenta el fallo que es contradictoria con la que otros órganos jurisdiccionales hayan establecido [artículo 88.2.a) LJCA]. Igualmente, la doctrina de la sentencia recurrida es susceptible de afectar a un gran número de situaciones [artículo 88.2.c) LJCA]. Por ello, resulta conveniente un pronunciamiento del Tribunal Supremo que las esclarezca.

CUARTO. - 1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 88.1 LJCA, en relación con el artículo 90.4 LJCA, procede admitir este recurso de casación, cuyo objeto serán, por presentar interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, la cuestión precisada en el punto 1 del anterior fundamento jurídico.



2. Las normas que, en principio, serán objeto de interpretación, son el artículo 106.3 LBRL ; el artículo 7 TRLHL; y los artículos 8.b) y 70.3 RGR .

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

SEXTO. - 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.

Por todo lo anterior,

La Sección de Admisión acuerda:

1º) Admitir los recursos de casación tramitados con el número RCA/6396/2017, preparados por el Principado de Asturias y el Ayuntamiento de Gijón contra la sentencia dictada el 22 de septiembre de 2017 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en el recurso 59/2016 .

2º) La cuestión nuclear que plantea el presente recurso de casación es la siguiente:

Esclarecer si, existiendo un Convenio con la Comunidad Autónoma sobre delegación de funciones de gestión y recaudación de tributos y otros ingresos municipales, la facultad de dictar providencias de apremio le corresponde a la Administración Pública delegante.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación : el artículo 106.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local ; el artículo 7 del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales , aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo; y los artículos 8.b) y 70.3 del Reglamento General de Recaudación , aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio.

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.

Así lo acuerdan y firman.

D. Luis Maria Diez-Picazo Gimenez, presidente D^a. Celsa Pico Lorenzo

D. Emilio Frias Ponce D. Jose Antonio Montero Fernandez

D. Jose Maria del Riego Valledor D^a. Ines Huerta Garicano