



Roj: STS 1744/2011 - ECLI:ES:TS:2011:1744
Id Cendoj: 28079130042011100184
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 4
Nº de Recurso: 53/2009
Nº de Resolución:
Procedimiento: CONTENCIOSO
Ponente: CELSA PICO LORENZO
Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a dieciséis de Marzo de dos mil once.

Visto el recurso de casación en interés de ley interpuesto por el Ayuntamiento de Reus contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 de Tarragona en el recurso contencioso-administrativo núm. 522/2008, interpuesto por D. Jesús Ángel contra el decreto dictado en fecha 21 de julio de 2008 por el Concejal delegado del Área de Recursos Generales y Hacienda, por el que se desestima el recurso de reposición formulado contra la diligencia de embargo de bien inmueble, en relación al expediente ejecutivo núm. NUM000, incoado por deudas pendientes con la Hacienda Municipal por un importe principal de 5.292,66 euros.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 23 de marzo de 2009 por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 de Tarragona se dictó Sentencia por la que se estimaba el recurso contencioso administrativo interpuesto por D. Jesús Ángel contra el expediente ejecutivo número NUM000 del Ayuntamiento de Reus, declarándose la nulidad del mismo y debiéndose dejar sin efecto las trabas de bienes que se hallan llevado a cabo en el mismo sobre bienes que estén fuera del Municipio de Reus.

SEGUNDO.- Notificada dicha Sentencia en debida forma, por el Ayuntamiento de Reus, mediante escrito de 25 de junio de 2009, se interpuso recurso de casación en interés de Ley.

Ha comparecido en debida forma el Procurador de los Tribunales D. Luis Delgado de Tena en nombre y representación de D. Jesús Ángel.

TERCERO.- En 15 de marzo de 2004 se dió traslado a la representación procesal de D. Jesús Ángel para alegaciones que formuló mediante escrito de fecha 28 de abril 2010.

CUARTO.- El Abogado del Estado mediante escrito de 9 de junio de 2010 formaliza escrito de oposición interesando la desestimación del recurso.

QUINTO.- Concluida la tramitación del presente recurso de casación en interés de ley, por providencia de 2 de febrero de 2011 se señaló el día 9 de marzo de 2011 para su votación y fallo, en cuya fecha tuvo lugar.

Siendo Ponente la Excm. Sra. D^a. **Celsa Pico Lorenzo**, Magistrada de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La representación procesal del Ayuntamiento de Reus interpone recurso de casación en interés de la ley **53/2009** contra la Sentencia estimatoria del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 de Tarragona en el recurso contencioso-administrativo núm. 522/2008, interpuesto por D. Jesús Ángel contra el decreto dictado en fecha 21 de julio de 2008 por el Concejal delegado del Área de Recursos Generales y Hacienda, por el que desestima el recurso de reposición formulado contra la diligencia de embargo de bien inmueble, en relación al expediente ejecutivo núm. NUM000, incoado por deudas pendientes con la Hacienda Municipal por un importe principal de 5.292,66 euros.

Identifica la sentencia el acto impugnado en su PRIMER fundamento, mientras en el SEGUNDO tras subrayar que no aprecia prescripción en la sanción, ni procede examinar la prescripción de la infracción declara

la nulidad del acto al proceder a trabar bienes que estaban fuera del municipio sin atender a las normas reguladoras del procedimiento que obligaban a acudir a la colaboración de entidades territoriales superiores.

Tras ello acuerda en el fallo *"que debo estimar y estimo el recurso contencioso administrativo interpuesto por D. Jesús Ángel contra el expediente ejecutivo número NUM000 del Ayuntamiento de Reus, declarándose la nulidad del mismo y debiéndose dejar sin efecto las trabas de bienes que se hallan llevado a cabo en el mismo sobre bienes que estén fuera del Municipio de Reus"*.

SEGUNDO.- La defensa del Ayuntamiento de Reus esgrime que combate el razonamiento anterior y el ulterior fallo en cuanto impide que las anotaciones preventivas de embargo despachadas por los órganos recaudatorios de una entidad local accedan al Registro de la Propiedad cuando los bienes radiquen fuera de su término municipal, posicionando así a las Corporaciones Locales ante la necesidad de recabar el auxilio y la colaboración de las Administraciones Públicas territoriales superiores, para la realización de un trámite que hasta ahora, se entendía que era de su estricta competencia. Califica tal interpretación como manifiestamente lesiva para los intereses locales.

Arguye cumple los requisitos establecidos en el art. 100 LJCA.

Sostiene que la sentencia es errónea en cuanto otorga efecto jurídico en el procedimiento de apremio al elemento territorial incapacitando a la administración local en el ejercicio de su autonomía, art. 137 CE devaluando su competencia administrativa.

Esgrime el principio de eficacia, art. 147.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre.

Acude a la defensa del principio de subsidiariedad fijado en el art. 4.3. de la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, así como en el art. 2.1. de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Bases de Régimen Local.

Cita el art. 1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante LGT). También el art. 106.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local. Asimismo menciona el art. 12.1 del TRLRHL. Añade el art. 1.1 del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación.

Manifiesta que el propio RGR define en su art. 2 en qué consiste la gestión recaudatoria conducente al cobro de las deudas y sanciones tributarias y demás recursos de naturaleza pública que deban satisfacer los obligados al pago.

Recuerda que las Entidades Locales ostentan las mismas prerrogativas que la hacienda estatal para llevar a cabo la cobranza de los recursos de naturaleza pública, de conformidad a lo establecido en el citado art. 1 LGT y en el art. 2.2 del propio TRLRHL .

Señala que el propio RGR establece en su art. 10 cuales son las facultades de los órganos de recaudación, para llevar a cabo su actividad recaudatoria.

Destaca que entre las medidas cautelares que pudieran adoptarse se encuentran el embargo preventivo de bienes y derechos, del que se practicará, en su caso, anotación preventiva, ex. art. 81 .3.b) LGT.

Subraya que en materia de recaudación, la colaboración, asistencia y auxilio entre Administraciones Públicas para el eficaz ejercicio de las respectivas competencias, no se configura como un acto voluntario, sino como un deber impuesto por normas jurídicas de obligado cumplimiento, a tenor del art. 4.1.c) y d) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, reiterando lo dispuesto en el art. 55 c) y d) LRBRL.

Alega que los servicios de recaudación ejecutiva de las entidades locales se encuentran facultados para demandar información sobre la titularidad de bienes y derechos de los deudores a los registros, entidades, autoridades, organismos, etc, y éstos a su vez están obligados a colaborar a fin de coadyuvar en el ejercicio de sus funciones.

Aduce que es necesario impedir que la interpretación mantenida por el Juzgado de instancia se generalice, pues en materia de competencias locales y concretamente en materia de tributos, la mayoría de pleitos se resuelven ante los órganos unipersonales en una vista oral por el procedimiento abreviado y los asuntos examinados por estos Juzgados de lo Contencioso- Administrativo (abreviados u ordinarios), sólo excepcionalmente son recurribles en apelación, por no decir que una casación ordinaria es imposible, debido al actual sistema de recursos y cuantías.

Mantiene que la doctrina de la sentencia resulta gravemente dañosa para el interés general porque las normas jurídicas habilitantes de competencias a favor de las Corporaciones Locales deben ser interpretadas partiendo de que son, constitucionalmente, entidades autónomas para gestionar sus intereses, a fin de evitar tutelajes impropios e imponer dificultades añadidas a las entidades territoriales de ámbito inferior en la ejecución de sus actos cuando éstas han de llevarse a cabo fuera del territorio al que alcanza su jurisdicción.

Invoca que la doctrina que se desprende de la sentencia atenta contra el interés general al exigir una colaboración interadministrativa no pretendida por el legislador de las haciendas locales en desarrollo del principio de suficiencia financiera que a su vez constituye el pilar sobre el que se sustenta y permite materializar la autonomía local.

Finalmente pide que se fije como doctrina correcta:

"El titular del órgano recaudatorio de una Entidad Local es competente para dictar, en el seno del procedimiento ejecutivo de apremio, mandamiento de anotación preventiva de embargo de bien inmueble, respecto de inmuebles radicados fuera de su término municipal, pudiendo acceder tal actuación al Registro de la Propiedad donde se halle inmatriculada la finca, al efecto que se practique la correspondiente anotación preventiva de embargo, de tal medida cautelar".

O subsidiariamente que:

"El titular del órgano recaudatorio de una Entidad Local es competente para dictar, en el seno del procedimiento ejecutivo de apremio, mandamiento de anotación preventiva de embargo de bien inmueble, respecto de inmuebles radicados fuera de su término municipal".

TERCERO.- 1. La parte recurrida se opone al recurso aduciendo que en Tarragona existe un organismo creado por la Diputación para gestión de la recaudación voluntaria y ejecutiva de impuestos y multas de tráfico.

Añade que no hay perjuicio grave para el interés general al reconocer la defensa municipal que no conoce sentencias en todo el país a favor o en contra.

2. El Abogado del Estado se opone al entender que la doctrina no es gravemente dañosa para el interés general, aunque si la anterior pretensión es rechazada interesa se fije la doctrina subsidiariamente establecida en el suplico del escrito de interposición.

3. El Ministerio Fiscal objeta el recurso al entender que las entidades locales no pueden realizar actuaciones ejecutivas fuera de su territorio conforme al art. 8 de la Ley 39/88, de 28 de diciembre, relativa a los tributos locales.

CUARTO.- Sentado el marco del debate conviene insistir que la jurisprudencia de esta Sala recordada en la Sentencia de 24 de febrero de 2010, recurso 3/2009 ha declarado que el recurso extraordinario de casación en interés de la Ley, antes conforme al art. 102 LJCA 1956, actualmente de acuerdo con el art. 100 LJCA 1998, está dirigido exclusivamente a fijar doctrina legal o jurisprudencia cuando quien está legitimado para su interposición estime gravemente dañosa para el interés general y errónea la resolución dictada.

Nos hallamos frente a un remedio excepcional y subsidiario, esto es, solo factible cuando la sentencia impugnada tenga carácter de firme por no haber contra ella recurso de casación, tanto en su modalidad ordinaria, como en la de "para unificación de doctrina" que recoge el art. 100.1 LJCA, en el que no cabe otra cosa distinta que establecer la doctrina de esta Sala respecto al concreto pronunciamiento de la Sala de instancia.

En consecuencia, además de los requisitos formales y procesales (legitimación e interposición dentro de plazo acompañada de la certificación de la sentencia que se impugna) exigidos por el artículo 100.1 y 3 LJCA, el recurso de casación en interés de la Ley requiere ineludiblemente que la doctrina sentada por la sentencia de instancia sea gravemente dañosa para el interés general, en cuanto interpreta o aplica incorrectamente la normativa legal de carácter estatal, así como que se proponga con la necesaria claridad y exactitud la doctrina legal que se postule.

Otra característica esencial es que no afecta a la situación particular de la sentencia recurrida pues el fallo deviene inalterable.

De no concurrir todas las circunstancias que acabamos de mencionar no resulta viable el recurso de casación en interés de la ley.

Este Tribunal ha venido entendiendo (sentencia de 27 de marzo de 2006, rec. casación 3/2005, con cita de otras) que la finalidad del recurso ahora considerado no es otra que la de evitar la perpetuación de criterios

interpretativos erróneos cuando resulten gravemente dañosos para los intereses generales. Daño que, por lo tanto, es preciso justificar pues si no se justifica que la sentencia es gravemente dañosa para el interés general no prospera (sentencias 9 de diciembre 2010, rec 49/2008 y 13 de diciembre de 2010, rec 15/2007) lo que puede acontecer cuando se trata de un supuesto aislado que no se evidencia pudiera repetirse (sentencia de 23 de noviembre de 2007, recurso 45/2006).

Por ello ha de descartarse toda pretensión que propugne el obtener la declaración de una doctrina legal cuya procedencia hubiese sido anteriormente rechazada -o que, por el contrario, ya estuviese fijada por este Tribunal Supremo (Sentencias de 8 de octubre de 2003 y 18 de abril de 2005 -. Es cierto que la desestimación de un recurso de casación en interés de ley no crea propiamente doctrina legal pero el pronunciamiento desfavorable que incorpora dicha resolución marca un determinado criterio en relación con las doctrinas propuestas (sentencia de 4 de julio de 2005).

Tampoco cabe proponer aquella que resulte inútil por su obviedad de forzoso acatamiento (Sentencias de 19 de diciembre de 1.998 y 19 de junio de 1.999) al constituir reproducción prácticamente literal de lo dispuesto en la norma (sentencia de 16 de marzo de 2005). Otro tanto cuando se trata de resoluciones dictadas en supuestos de hecho infrecuentes y de difícil repetición (Sentencia de 27 de marzo de 2.000, 21 de octubre de 2005), También cuando se aprecie una evidente desconexión con lo afirmado en la resolución impugnada pretendiéndose la decisión interpretativa de una norma cuya aplicación no se ha planteado ante el Tribunal de instancia (sentencia de 16 de marzo de 2005).

Y, como recuerda la sentencia de 4 de julio de 2005 ha de evitarse, en fin, que la irrecurribilidad de los pronunciamientos judiciales, en los casos en que así viene establecido, pretenda soslayarse a través de la interposición de un recurso como el presente concebido únicamente en interés de la Ley, y a través del cual se trate, en realidad, de obtener un nuevo examen del problema ya resuelto definitivamente en vía judicial.

No cabe pretender la transformación de un órgano decisorio como el Tribunal Supremo en órgano consultivo de las entidades legitimadas para interponerlo (Sentencias de 6 de abril y 11 de junio y 16 de diciembre de 1.998, 9 de marzo de 2005), en aras a agenciarse una doctrina general de carácter preventivo, de escasa o nula conexión con el supuesto concreto debatido, pero que pueda funcionar como clave de la anulación o convalidación de otras actuaciones administrativas posteriores.

QUINTO.- Teniendo en cuenta la doctrina expuesta, en el presente caso, se dan los argumentos que justifican el grave daño que para el interés general alega el Ayuntamiento de Reus.

Resulta relevante, tal cual arguye la corporación recurrente, y por otro lado se dijo por esta Sala y Sección en la sentencia de 3 de junio de 2008, recurso de casación para la unificación de doctrina 35/2007, el hecho de que sobre la materia objeto de recurso tengan atribuida la competencia los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, órgano jurisdiccional que dictó la resolución aquí impugnada. Significa que sus pronunciamientos no serán examinados en un recurso de casación ordinario por lo que difícilmente cabrá manifestarse acerca de si siguen o no la doctrina apropiada en el ámbito del ejercicio de potestades locales.

A ello debe añadirse que se plantea el recurso alrededor de la interpretación del ejercicio de una potestad propia municipal por un ente territorial lo cual resulta relevante para el interés general cuando es negada, como aquí sucede, por un órgano jurisdiccional.

Pero además la conflictividad sobre la materia se muestra patente a la vista de las tres resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de fecha 3 de abril de 2009 (BOE 1 de mayo) desestimando recursos de Recaudadores municipales contra negativas de registradores de la propiedad a practicar una anotación preventiva de embargo por falta de competencia del Ayuntamiento, al carecer de jurisdicción para trabar bienes en actuaciones de recaudación ejecutiva situados fuera del territorio de dicha entidad local, siguiendo un reiterado criterio del centro directivo al que hace mención el Ayuntamiento al mencionar Resoluciones de los años 2006, 2007 y 2008.

Por ello, si además la interpretación es gravemente dañosa por contravenir, como aquí acontece, las normas sobre la materia que rigen el ejercicio de la potestad municipal tal cual han sido expuestas por la Corporación demandante resulta que debe evitarse su prolongación en el futuro.

Es cierto que la medida cautelar del embargo preventivo de bien inmueble está justificada para asegurar el cobro de una resolución administrativa futura como es la deuda tributaria u otro ingreso de derecho público. De no adoptarse tal medida el riesgo de pérdida de la garantía resultaría elevado y objetivo, al advertirse la existencia de un evidente "periculum in mora".

Ninguna duda ofrece que tales actuaciones cautelares todavía no ejecutivas se pueden ejercitar plenamente por los órganos de recaudación municipales a pesar de que el bien no se encuentre ubicado en su ámbito territorial (art. 8.3 del RDL 2/2004, de 5 de marzo).

Estamos frente a un ingreso de derecho público de naturaleza no tributaria ejercitando una potestad propia municipal respecto del que es factible practicar la medida cautelar del art. 81.3.b), establecida en la LGT 58/2003, de 17 de diciembre sin necesidad de colaboración administrativa que en su caso será exigible en la fase ejecutiva.

No se está materializando el cumplimiento por vía coactiva sino solo asegurando su eventual ejecución por lo que el límite territorial del término municipal, art. 12 Ley 7/85, de 2 de abril, entendido como el espacio en que el Ayuntamiento ejerce sus competencias no comporta que la organización municipal tenga prohibido adoptar decisiones cautelares en el seno de un procedimiento respecto del que goza de competencia, que se proyecten en otro término municipal.

Cuestión distinta sería el procedimiento de ejecución forzosa de un bien radicado fuera de la circunscripción municipal.

No exige la norma que la diligencia de embargo preventivo de un bien inmueble se realice en el lugar donde se ubica físicamente el mismo, por lo que no puede el Juzgado "a quo" no reconocer legitimidad al Recaudador Municipal, para despachar el mandamiento de anotación preventiva de embargo respecto de un bien radicado fuera del término municipal, mientras tal documento no sea expedido por el órgano supramunicipal competente por razón del territorio.

La exigencia en esta fase cautelar de la citada colaboración interadministrativa comporta una burocratización no querida ni buscada por nuestro ordenamiento en aras al principio de eficacia y economía procedimental que debe inspirar el funcionamiento de la Administración y el pleno desarrollo por las Corporaciones Locales de sus potestades propias.

SEXTO.- Una vez determinado que en el caso de autos concurren los presupuestos exigidos por el artículo 100 de la Ley de la Jurisdicción para la estimación del recurso de casación en interés de la Ley, procede estimarlo y respetando la situación jurídica particular derivada de la sentencia recurrida, corresponde señalar la doctrina legal que sea procedente.

Y a este respecto como la solicitada por la parte recurrente con carácter subsidiario está en conformidad con lo más atrás expuesto procede acogerla en los términos que han sido propuestos y anteriormente se ha recogido.

No se acepta la pretensión principal al exceder el pronunciamiento pretendido de lo que es competencia de este orden jurisdiccional al que no incumbe pronunciarse en el marco de este litigio acerca de si debe o no ser inscrito el mandamiento por el Registrador de la Propiedad, sino sólo acerca de que *"el titular del órgano recaudatorio de una Entidad Local es competente para dictar, en el seno del procedimiento ejecutivo de apremio, mandamiento de anotación preventiva de embargo de bien inmueble, respecto de inmuebles radicados fuera de su término municipal"*.

Respecto a la pretensión principal que hace mención a la actuación a desarrollar por el Registrador de la Propiedad no es competencia de este orden jurisdiccional limitándonos a mencionar que sobre la cuestión existe pronunciamiento firme de la Audiencia Provincial de Alicante de 28 de diciembre de 2009, sentencia 421/2009 de la Secc. 6ª, revocando una resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado confirmatoria de una calificación negativa de un Registrador en la que denegaba la anotación preventiva de embargo de un Ayuntamiento de bienes situados fuera de su ámbito territorial.

SEPTIMO.- No hay méritos para una condena en costas al no apreciarse temeridad ni mala fe en ninguna de las partes a los efectos de una concreta imposición de costas.

Por lo expuesto, en nombre de su Majestad el Rey y por la potestad que nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

Que estimando el recurso de casación en interés de la Ley interpuesto por el Ayuntamiento de Reus contra la sentencia de 21 de julio de 2008, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Tarragona recaída en el procedimiento abreviado nº 522/2008 se fija la siguiente doctrina legal: *"El titular del órgano recaudatorio de una Entidad Local es competente para dictar, en el seno del procedimiento ejecutivo*



de apremio, mandamiento de anotación preventiva de embargo de bien inmueble, respecto de inmuebles radicados fuera de su término municipal".

Todo ello con respeto de la situación jurídica particular derivada de la sentencia recurrida y sin hacer expresa imposición de costas.

Publíquese este fallo en el Boletín Oficial del Estado a los efectos previstos en el artículo 100.7 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la Colección lo pronunciamos, mandamos y firmamos **PUBLICACION.**- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por la Excm. Sra. Magistrada Ponente de la misma, Doña Celsa Pico Lorenzo, hallándose celebrando audiencia pública, ante mi la Secretaria, certifico.

FONDO DOCUMENTAL • CENDOJ