

Tribunal Supremo

(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia de 29 noviembre 1995

Recurso 704/1993

Visto el recurso contencioso administrativo que ante nos pende, interpuesto por la FEDERACIÓ CATALANA DE CAIXES D'ESTALVIS representada por la Procuradora Doña Concepción Albacar Rodríguez con la asistencia de Abogado contra el artículo 10 del Real Decreto 1108/1993, de 9 de julio, habiendo comparecido como parte demandada la Administración General del Estado, representada y defendida por el Abogado del Estado y como coayudantes la Diputaciones de Barcelona, Girona, Zamora, Jaén, Huesca, Castellón y Granada, representadas por el Procurador Don Argimiro Vázquez Guillén con la asistencia del Abogado Don Esteban Arimany Lamoglia.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el Boletín Oficial del Estado de 14 de julio de 1993 se publicó el Real Decreto 1108/1993, de 9 de julio, por el que se dictan normas para la distribución de cuotas del Impuesto sobre Actividades Económicas y se desarrollan parcialmente los artículos 7 y 8 de la Ley 39/1988 de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

SEGUNDO.- Contra dicha disposición se ha interpuesto por la Federación Catalana de Cajas de Ahorro el presente recurso contencioso administrativo, en el cual, admitido a trámite y remitido el expediente administrativo, se dio traslado para formalizar demanda a la parte actora, que lo evacuó mediante escrito en el que, tras alegar los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes, terminó suplicando la estimación del recurso y la anulación del artículo 10.1 y 2 de aquélla.

TERCERO.- Por escrito de 30 de septiembre de 1994 el Abogado del estado contestó a la demanda solicitando la desestimación del recurso, y lo mismo hicieron, por escrito de 8 de noviembre de 1994, las Diputaciones personadas como coadyuvantes.

CUARTO.- No habiéndose solicitado el recibimiento a prueba se dio traslado para conclusiones sucesivamente a las distintas partes quienes las evacuaron en sendos escritos en los que reiteraron sus respectivos pedimentos.

QUINTO.- Con fecha 24 de noviembre de 1995 se celebró el acto de votación y fallo del presente recurso, quedando el mismo concluso para sentencia.

SIENDO Ponente el Excmo. Sr. Magistrado Don Ricardo Enríquez Sancho.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.-

La Federación Catalana de Cajas de Ahorro impugna en este proceso el artículo 10 del Real Decreto 1108/1993, de 9 julio, que desarrolla el régimen de delegación de competencias y colaboración entre Administraciones tributarias establecido por los artículos 7 y 8 de la Ley 39/1988, de 28 diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (en adelante LHL), concretando, tal como se expresa en el Preámbulo de aquella disposición, el alcance territorial de las actuaciones que se verifiquen como consecuencia de ambos regímenes, estableciendo que la entidad que deba llevar a efecto tales actuaciones podrá verificarlo en todo su ámbito territorial, incluyendo las demarcaciones de aquellas entidades locales comprendidas en el mismo que no le hubiesen delegado estas facultades o que no hubiesen establecido con la entidad que las actúa ninguna fórmula de colaboración. Esta última precisión, en cuanto permite a las Diputaciones Provinciales el ejercicio de las competencias municipales en materia tributaria en territorio distinto al del Ayuntamiento a quien corresponden es lo que motiva el presente recurso.

Antes de seguir adelante conviene detenerse en los distintos textos legales sujetos a contraste. En primer lugar el artículo 106.3 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local 7/1985, de 2 abril (en adelante LBRL), que después de afirmar la competencia de las entidades locales para la gestión, recaudación e inspección de los tributos propios, deja a salvo 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». Dicha legislación está constituida, en estos extremos, por la LHL cuyos artículos 7 y 8, tras la formal invocación del artículo 106.3 de la LBRL establecen, el primero, en su párrafo 1, 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 dicha Ley les atribuye, y el segundo, en su párrafo 1 también, que las Administraciones tributarias del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales colaborarán en todas las órdenes de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales, imponiendo su apartado 3, la limitación consistente en que «las actuaciones en materia de inspección o recaudación ejecutiva que hayan de efectuarse fuera del territorio de la respectiva Entidad local en relación con los tributos propios de éstas, serán practicadas 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 desarrollo de estos preceptos el artículo 10.1 del Real Decreto 1108/1993, establece que las entidades que, al amparo de lo previsto en el artículo 7 de la Ley 39/1988, de 28 diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, hayan asumido por delegación de una entidad local todas o alguna de las facultades de gestión, liquidación e inspección y recaudación de todos o alguno de los tributos propios de dicha entidad local, podrán ejercer tales facultades delegadas en todo su ámbito territorial, incluso en el de otras entidades locales que no le hayan delegado tales facultades. Por su parte el número 2 del mismo precepto dispone que las entidades que, al amparo de lo previsto en el artículo 8 de la Ley 39/1988, de 28 diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, hayan establecido fórmulas de colaboración con Entidades Locales para la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos propios de dichas Entidades Locales, podrán desarrollar tal actividad colaboradora en todo su ámbito territorial, incluso en el de otras Entidades Locales con las que no hayan establecido fórmula de colaboración alguna.

Claramente se observa que todos los preceptos transcritos se refieren al mismo fenómeno, el de la delegación intersubjetiva de competencias y colaboración entre entidades públicas, pero entendidos desde una diferente perspectiva. Los preceptos legales lo hacen desde una apreciación general del supuesto mientras que los preceptos reglamentarios se ocupan específicamente de la actuación que en estos casos corresponde a la entidad no titular de la competencia ejercitada que deba intervenir por haberse delegado en ella determinadas facultades correspondientes a aquélla o por haberse solicitado su colaboración. Además, y aquí se encuentra la raíz de la discrepancia entre las partes, los preceptos reglamentarios autorizan a estas últimas entidades el ejercicio de sus facultades delegadas o de su actividad colaboradora, en todo su ámbito territorial, incluso en el de otras entidades locales que le hayan delegado tales facultades o con las que no hayan establecido fórmulas de colaboración, que es una precisión que no se encuentra en las Leyes 7/1985 y 39/1988 y omiten la limitación contenida en el artículo 8.3 de esta última Ley, que a juicio de la parte recurrente es aplicable a todos los supuestos indicados.

SEGUNDO.-

La entidad recurrente, partiendo de que el término municipal es el territorio donde el Ayuntamiento ejerce sus competencias, como establece el artículo 12.1 de la LBRL, entiende que ninguna de las facultades correspondientes a los Ayuntamientos en materia tributaria podría ser ejercitada fuera de su término municipal de no existir una Norma Legal que atribuyera expresamente esa posibilidad y, a su juicio, esa función la cumple el artículo 8.3 LHL que, como norma de atribución de potestades, permite esa actuación extraterritorial pero impone un doble límite, por un lado que las facultades ejercitadas se refieran únicamente a inspección o recaudación ejecutiva y por otro que el sujeto actuante sea la Comunidad Autónoma, cuando aquéllas deban realizarse en el ámbito territorial de ésta o, en otro caso, el Estado. Sin una previa norma de atribución de potestades, a juicio de dicha parte, no podrían ejercitarse las de un Ayuntamiento fuera de su término municipal, como resulta del artículo 13 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en el que se autoriza la delegación del ejercicio

de competencias atribuidas a los órganos administrativos de cada Administración Pública en otros órganos.

En consecuencia, para la parte actora, los preceptos reglamentarios impugnados infringen los artículos legales indicados, por ende el principio de jerarquía normativa, así como el principio de reserva de ley en la exigencia de tributos, establecido, respecto a las Corporaciones Locales, en el artículo 133.2 de la Constitución.

El Abogado del Estado se opone a esta pretensión preconizando una interpretación del artículo 8.3 LHL que considera a éste una cláusula de cierre del sistema, aplicable únicamente en los casos en que las Entidades Locales deban realizar determinadas actuaciones en materia de inspección o recaudación ejecutiva fuera de su término municipal y no hayan celebrado convenio de delegación de competencias o colaboración con la Diputación Provincial en que se integren o cuando aquellas actuaciones correspondan a un ámbito territorial distinto del de la provincia a que pertenezcan. Este criterio es compartido asimismo por las Diputaciones personadas como coadyuvantes, que añaden que es el que, además, corresponde a un criterio de interpretación de las normas conforme a la Constitución, puesto que otra cosa implicaría una reducción de las posibilidades de apoyo de las Diputaciones Provinciales a los Ayuntamientos, en merma de la consideración de ente básico de la organización territorial del Estado que les atribuye su artículo 137. Especialmente rechazan que la razón de ser del artículo 8.3 LHL sea reservar al Estado y a las Comunidades Autónomas las funciones de inspección y recaudación ejecutiva en materia tributaria porque impliquen un especial uso de la coacción, cuando esas mismas funciones se reconocen con toda normalidad a los propios municipios en sus respectivos términos municipales, así como que se trate de un precepto de atribución de potestades pues que se limita a ordenar el ejercicio de las que corresponden, sin ningún género de duda, a los correspondientes Ayuntamientos.

TERCERO.-

El artículo 106.3 LBRL responde al mismo principio general de eficacia en las relaciones inter-administrativas que proclama su artículo 55, y lo traduce en un deber de cooperación y asistencia activas entre la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, de un lado, y las Entidades Locales de otro, que en materia tributaria se manifiesta en la posibilidad concedida por aquel precepto a las Entidades Locales de delegar sus competencias de gestión, inspección y recaudación de sus propios tributos en otras Entidades Locales de ámbito superior o de las respectivas Comunidades Autónomas, y en la imposición de un deber de colaboración con otras Entidades Locales, con las Comunidades Autónomas o con el Estado.

Los artículos 7 y 8 LHL son un claro complemento del artículo 106.3 LBRL regulando el primero el procedimiento para esa delegación y el segundo las distintas fórmulas de colaboración entre entidades públicas territoriales.

Ambos preceptos, aunque sean consecuencia del mismo principio de cooperación entre entidades públicas territoriales, se diferencian porque la delegación de facultades contemplada en el artículo 7 requiere un acuerdo previo entre la Entidad Local titular

de la competencia y la que asume, por delegación, todas o alguna de las facultades que en orden a la gestión y recaudación tributaria corresponden a aquélla, en el que se determine el alcance y contenido de la delegación, mientras que el artículo 8 ofrece, por vía enunciativa, diferentes técnicas para articular el genérico deber de colaboración que puede ser requerida sin necesidad de que entre las respectivas entidades exista convenio específico sobre el particular, que por otra parte tampoco se excluye, como sucede en el supuesto contemplado en su apartado 2, d) que presupone un acuerdo por el que las Entidades Locales elaboran planes de inspección conjunta o coordinada con otras Entidades Locales, Comunidades Autónomas o Estado, sobre objetivos, sectores o procedimientos selectivos. En todo caso, 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 período temporal a que aquélla se extiende 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 Local titular de la potestad tributaria.

La diferenciación entre estas dos técnicas de cooperación y su regulación perfectamente separada en dos preceptos distintos impone la desestimación de la pretensión de la parte recurrente de aplicar las limitaciones establecidas en el artículo 8.3 a las actuaciones en materia de inspección o recaudación ejecutiva realizadas, al amparo de una delegación conferida conforme al artículo 7, por una Entidad Local de ámbito supramunicipal fuera del término municipal de la Entidad Local delegante. Tampoco cabe oponer en este caso que esa actuación sea ilegal porque ninguna Entidad Local pueda delegar el ejercicio de facultades fuera de su término municipal, que es el límite territorial en el que, según el artículo 12.1 LBRL, el Ayuntamiento ejerce sus competencias, pues precisamente porque el Ayuntamiento no puede ejercer sus competencias fuera de su término municipal se justifica el auxilio de Entidades Locales de superior ámbito territorial. A diferencia de las delegaciones interorgánicas reguladas en el artículo 13 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que por su propia naturaleza no pueden traspasar el territorio de la Administración Pública en que se produzcan, las delegaciones intersubjetivas implican el ejercicio del contenido material de las facultades atribuidas a la entidad delegante en el territorio de la delegada, aunque no coincida con el de aquélla, como claramente establece el artículo 4.4 de la citada Ley 30/1992. No puede compartirse por eso la tesis de la parte actora de que el artículo 8.3 LHL sea un precepto de atribución de competencias de inspección o recaudación ejecutiva en favor del Estado o de la Comunidad, puesto que aquéllas corresponden, como paladinamente establece el artículo 106.3 LBRL a las Entidades Locales, si bien puedan ejercitarlas por sí mismas únicamente dentro de sus respectivos términos municipales.

Sentado lo anterior, es evidente que el artículo 10.1 del Real Decreto 1108/1993, de 9 julio, no supone extralimitación alguna respecto al artículo 7 LHL sino una correcta interpretación del mismo, por lo que debe ser desestimada la pretensión ejercitada contra él en este proceso.

CUARTO.-

Descartada la aplicación del límite que representa el artículo 8.3 LHL a las actuaciones en materia de inspección o recaudación ejecutiva que hayan de realizarse por vía de delegación fuera del territorio de la respectiva Entidad Local en relación con los tributos propios de ésta hemos de analizar en qué medida afecta este precepto a las actuaciones que en esas materias se realicen, por vía de colaboración, por otras entidades territoriales distintas de la Comunidad Autónoma o el Estado.

Para la federación recurrente es obvio, según el tenor del precepto, que no cabe realizar esas actuaciones sino a través de los órganos de la correspondiente Comunidad Autónoma cuando deban realizarse en el ámbito territorial de ésta, y de los órganos competentes del Estado en otro caso, a lo que se oponen el Abogado del Estado y las Diputaciones coadyuvantes, que sostienen que tal precepto es una cláusula de cierre del sistema, aplicable solamente cuando no exista un convenio entre una Entidad Local y otra de ámbito territorial más extenso, para realizar en el territorio de ésta actuaciones de inspección o recaudación ejecutiva. A juicio de estas últimas lo que diferencia los supuestos de los párrafos 1 y 2 del artículo 8 LHL del párrafo 3 es que en los primeros existe un convenio de colaboración entre distintas entidades públicas que puede alcanzar tanto a la gestión y liquidación como a la inspección y recaudación y que el segundo impone al Estado y a las Comunidades Autónomas un deber de colaboración que no requiere otra condición que la petición del respectivo Presidente de la Corporación.

Sin embargo la diferencia entre los supuestos de colaboración previstos en el precepto referido no puede encontrarse ni en el carácter potestativo de su prestación ni en la necesidad de su concreción mediante convenio. La prestación de colaboración entre Administraciones Públicas es un principio esencial en toda organización integrada por una variedad de entes que, por lo que se refiere a la Administración General del Estado, las de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local está expresamente impuesta en el artículo 4 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, sin que para ello sea preciso un acuerdo expreso para su efectividad, y sin que sea aceptable la negativa de la entidad cuya colaboración se solicita, basada en razones diferentes de la simple imposibilidad de atender al auxilio requerido. El artículo 8.2 contiene la indicación de una serie de actuaciones de colaboración que no tiene carácter exhaustivo sino simplemente enunciativo y cuya articulación precisa de distintas condiciones. En unos casos la existencia de un acuerdo previo entre las entidades interesadas puede ser necesario [convenios para la intercomunicación técnica a través de los respectivos Centros de Informática, artículo 8.2, a), o para desarrollar planes de actuación conjunta o coordinada, artículo 8.2, d)]; en otros se requiere la existencia de un desarrollo reglamentario [prestaciónrecíproca de asistencia, artículo 8.2, b), y comunicación de hechos con trascendencia tributaria que se pongan de manifiesto como consecuencia de actuaciones comprobadoras e investigadoras de los respectivos servicios de inspección tributaria, artículo 8.2, c)]; otros, en cambio, como los relativos a la facilitación mutua de toda la información que se solicite, artículo 8.2, a), no precisa para su cumplimiento sino de la petición de la Entidad Local que necesite de esa información.

Aunque la existencia de convenios de colaboración entre el Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales no esté excluida por el artículo 8 LHL no es esto lo que diferencia el supuesto previsto en su apartado 1 del regulado en el apartado 3 y, sin embargo, este último encomienda las actuaciones en materia de inspección o recaudación ejecutiva que hayan de efectuarse fuera del territorio de la respectiva Entidad Local en relación con los tributos propios de ésta, exclusivamente a los órganos competentes de la correspondiente Comunidad Autónoma cuando deban realizarse en el ámbito territorial de ésta, y a los órganos competentes del Estado, en otro caso, pese a que con carácter general el apartado 1 había impuesto ese deber de colaboración en todos los órdenes, incluso en los de inspección y recaudación de los tributos locales.

La interpretación sistemática del precepto abonaría la tesis de la parte actora considerando que el párrafo 3 es un límite a la intervención de otras Entidades Locales por vía de colaboración con un Ayuntamiento pero fuera del término municipal de éste, justificado por la naturaleza en cierto modo coactiva de las actuaciones realizadas en materia de inspección o recaudación ejecutiva de los tributos, en los que siempre se trata de salvar la inactividad o la resistencia del sujeto pasivo, de modo que las Entidades Locales supramunicipales sólo podrían auxiliar a los Ayuntamientos en esas materias cuando hubieran de actuar dentro del término municipal de quien solicitare la colaboración. Sin embargo esta restricción se opone al artículo 106.3 LBRL que autoriza a las Entidades Locales a articular fórmulas de colaboración con otras Entidades Locales respecto a la recaudación e inspección de sus tributos propios, sin establecer limitación territorial de clase alguna y es contradictoria con la propia finalidad perseguida, con las más genuinas competencias de las Diputaciones Provinciales, a las que el artículo 36.1, b) LBRL atribuye la asistencia y la cooperación económica y técnica a los Municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión, y con la misma naturaleza de los actos a realizar. La naturaleza de los actos de inspección y recaudación ejecutiva no justifica la exclusión de la intervención de las Diputaciones Provinciales, por referirnos a las Entidades que han comparecido en este proceso y que serán normalmente destinatarias de estas solicitudes de colaboración, si tienen que actuar fuera del término municipal del Ayuntamiento requirente, cuando este mismo puede haber concertado la delegación permanente de esas funciones en aquellas entidades, lo cual representa, obviamente, una modalidad más intensa de cooperación. La interpretación del citado precepto por ello debe partir de que también en materia de inspección y recaudación ejecutiva los Ayuntamientos pueden dirigirse en solicitud de colaboración a las Entidades Locales supramunicipales en que se encuentren integrados y sólo cuando estas últimas no dispongan de los servicios necesarios para prestar el auxilio o éste deba prestarse en territorio distinto al de ellas, habrá de intervenir necesariamente la correspondiente Comunidad Autónoma si las actuaciones han de realizarse en el ámbito territorial de ésta, o el Estado en otro caso.

A este criterio de interpretación coincidente con el mantenido por la Circular 4/1990, de 12 noviembre, por la que se establece el procedimiento para la colaboración de la Administración tributaria del Estado con las Entidades Locales en materia de recaudación ejecutiva, responde el artículo 10.2 del Real Decreto 1108/1993, de 9

julio, que, por lo tanto, ha de ser confirmado, desestimando la pretensión deducida contra él en este proceso.

QUINTO.-

No concurre ninguna de las circunstancias que, conforme al artículo 131 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, aconsejan una especial declaración sobre las costas causadas.