

## **PROCEDIMIENTO DE RECAUDACIÓN DE LOS INGRESOS LOCALES DE DERECHO PÚBLICO NO TRIBUTARIO. EL PAPEL DE LA TESORERÍA LOCAL**

Jesús-Eladio MATESANZ MATESANZ

*Licenciado en Derecho, Interventor-Tesorero de Administración Local  
Tesorero del Excmo. Ayuntamiento de Madrid*

Diego MOZO MEDINA

*Licenciado en Derecho, Interventor-Tesorero de Administración Local  
Jefe de Servicio de Gestión de Pagos. Excmo. Ayuntamiento de Madrid*

### **SUMARIO:**

1. Tipificación de los ingresos públicos: los ingresos públicos no tributarios.
2. Privilegios y regulación general de la recaudación de ingresos públicos no tributarios.
3. Especialidades en la imposición y ordenación de ingresos públicos no tributarios. Principio de legalidad e interposición reglamentaria por medio de Ordenanzas Locales e instrumentos urbanísticos.
4. Problemática de la recaudación de ingresos públicos no tributarios en fase de apremio, cuando el encargado de recaudar en fase voluntaria es una persona o entidad privada o no integrada en el concepto tradicional de administración pública (prestaciones patrimoniales públicas no tributarias y cuotas de urbanización y conservación).
  - 4.1. ¿Los gestores del ingreso público emiten actos administrativos susceptibles de ejecución forzosa?
  - 4.2. ¿Cómo cuantificamos el importe del derecho base o principal del procedimiento ejecutivo?
  - 4.3. Requisitos formales para iniciar el procedimiento de apremio.
  - 4.4. ¿Cómo se reparten los resultados reales del cobro total o parcial que se pueda producir en el procedimiento de apremio? ¿Soportará costes por la gestión recaudatoria el ente gestor del ingreso exaccionado?

## 1. TIPIFICACIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS: LOS INGRESOS PÚBLICOS NO TRIBUTARIOS

El Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLRHL), configura de un modo asistemático en sus artículos 2 y 20-6 el cuadro general de ingresos de los entes locales.

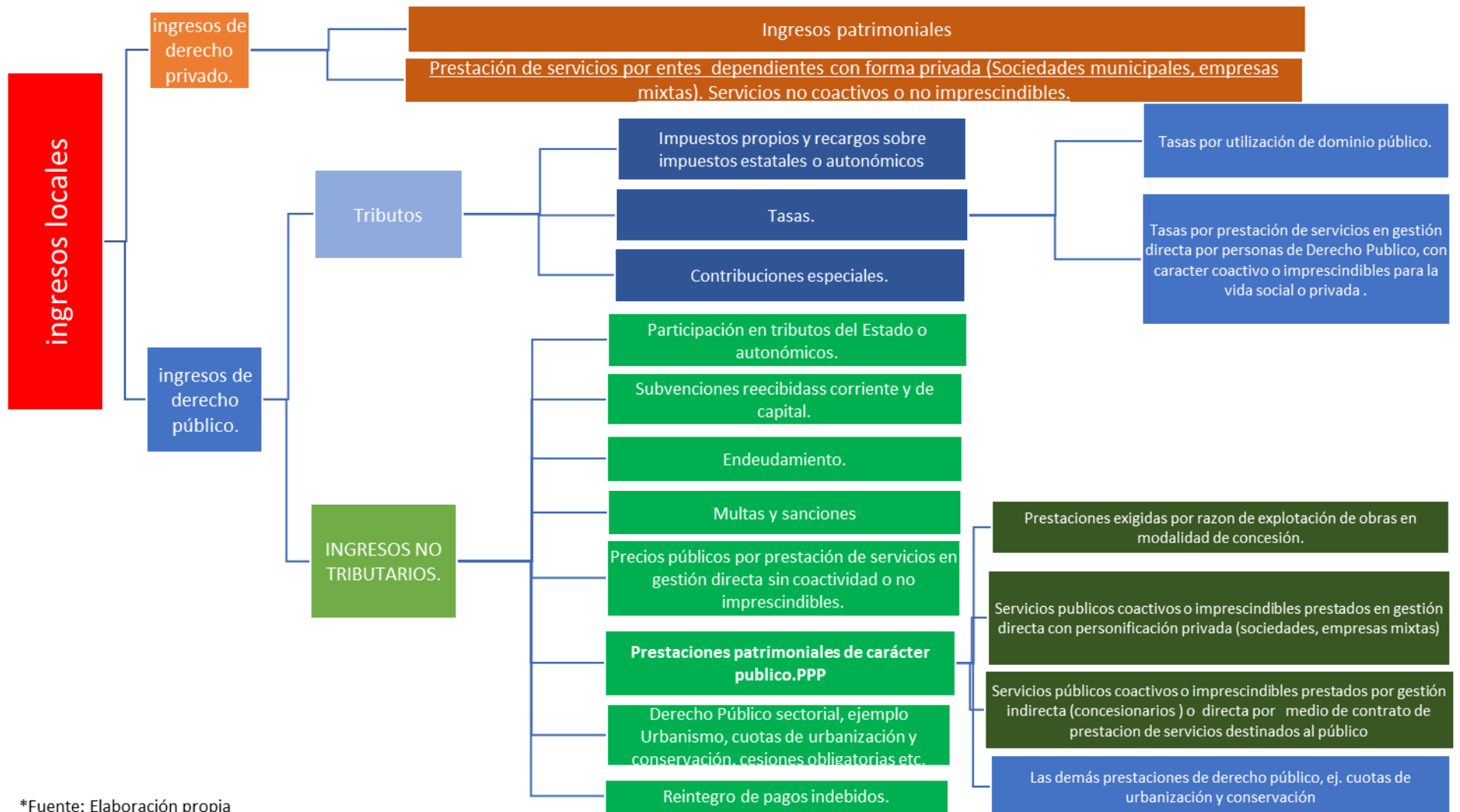
La distinción básica, se produce entre los ingresos de derecho privado y los ingresos derivados de normas de Derecho Público.

En los ingresos de Derecho privado, NO EXISTE PRIVILEGIO ADMINISTRATIVO ni en la fase de imposición, ni en la de regulación y por tanto tampoco en la fase de recaudación; todas aquellas fases se sujetarán básicamente al Derecho privado común o especial (mercantil), sin perjuicio de que en algunos casos se pueda superponer un régimen administrativo de autorización de precios u operaciones por entidades locales, Comunidades Autónomas o el Estado, si bien ello será excepcional, por cuanto en estos precios privados no concurre una especial causa de interés público en favor del ente local.

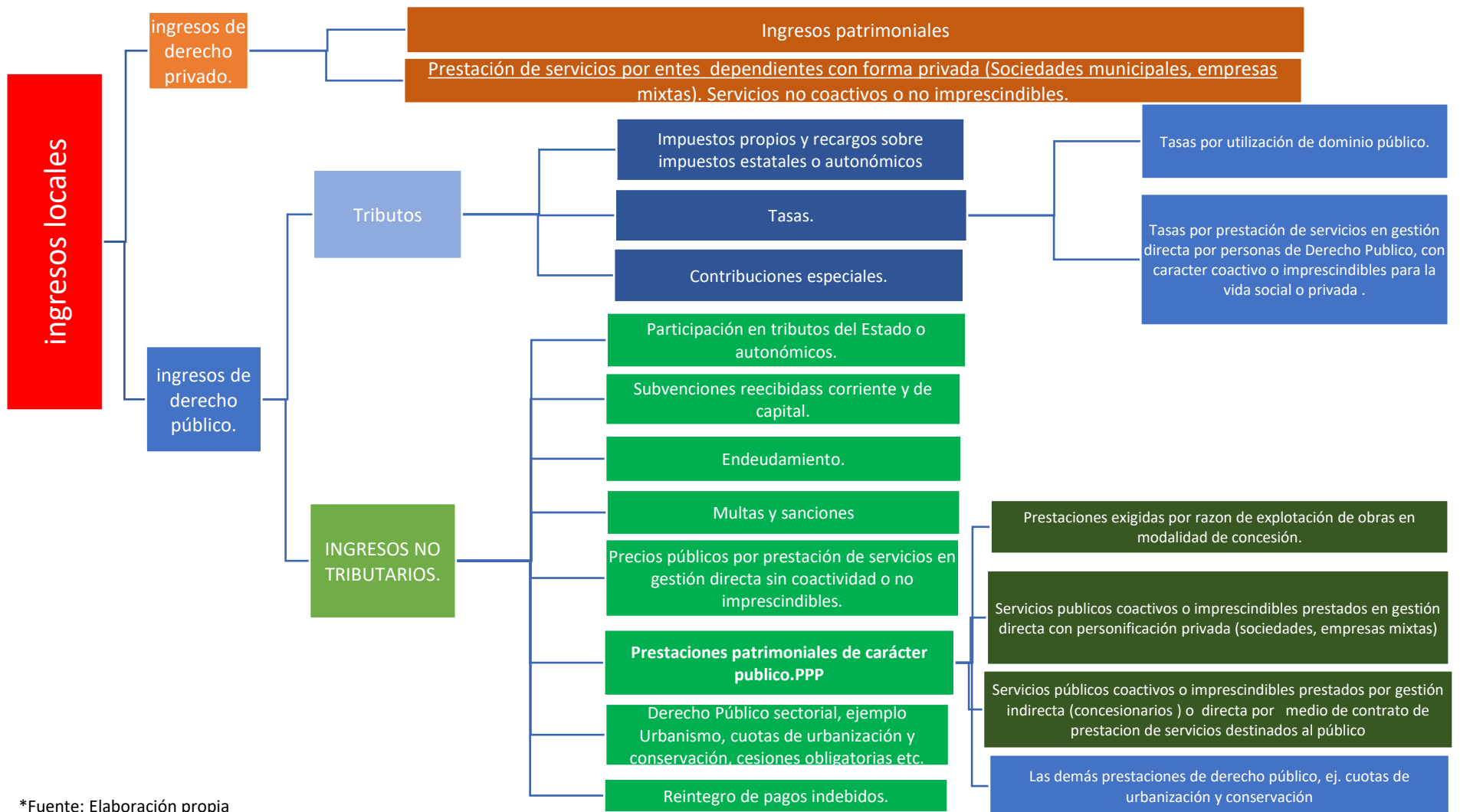
En los ingresos regulados por el Derecho Público, ya sean estos de naturaleza tributaria o de rango no tributario, siempre concurre en mayor o menor intensidad una especial causa de tutela del interés público local y por ello de garantía a favor de los ciudadanos, que ocasiona que en una u otra medida:

- a. Su imposición y ordenación regulatoria, se haya de hacer con instrumentos legales o reglamentarios de naturaleza administrativa (Ordenanzas Fiscales o Generales).
- b. Su recaudación esté investida de privilegio, y en ellos el ente local titular ejercerá la potestad de ejecución forzosa de sus actos administrativos entre otras en la modalidad de vía de apremio, en atención a la potestad atribuida en el artículo 4º de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local (ley 7/1985, de 2 de abril).

Veamos pues el siguiente cuadro clasificatorio de los ingresos locales recogiendo sistemáticamente lo dispuesto en los artículos 2 y 20- 6 del TRLRHL.



\*Fuente: Elaboración propia



\*Fuente: Elaboración propia

Estando pues, muy estructurado y estudiado el campo de la Recaudación y por ende de las funciones de la Tesorería local, en materia de ingresos de derecho privado (por omisión) y en materia de derecho público en los tributos, vamos a centrar el campo de este estudio del papel de las Tesorerías locales en la materia correspondiente a las prestaciones patrimoniales públicas no tributarias (PPP) por prestación de servicios a los usuarios y en el resto de ingresos de derecho público no tributarios.

La prestación de servicios destinados a usuarios o ciudadanía en sentido amplio, pueden ser gestionados en modalidades diversas, pero la ubicación en una forma u otra de exigibilidad de las contraprestaciones económicas a los usuarios por razón de su recepción, se basará **en la nota de la existencia o no de coactividad en la naturaleza del servicio prestado.**

La nota de coactividad con relación al servicio que motiva la exigibilidad de las PPP ha de entenderse en el sentido en que se entiende tal coactividad en el caso de las tasas descrito en el artículo 20-1º-B) letra a) del TRLHL, esto es cuando concurra:

*“a) Que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados. A estos efectos no se considerará voluntaria la solicitud o la recepción por parte de los administrados:*

*Cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias.*

*Cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean **imprescindibles para la vida privada o social del solicitante.***

*b) Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.”*

Por lo expuesto, a efectos didácticos, para aclarar el trabalenguas establecido por el artículo 20 del TRLHL podríamos hacer la siguiente clasificación de las prestaciones patrimoniales públicas exigibles debidas a la prestación de servicios a la ciudadanía, esta clasificación propuesta por los autores se inspira, en síntesis libre, en lo expuesto en el trabajo de **Mozo Amo, Jesús** ver Bibliografía (3):

Tipo	Modalidad de gestión	Ejemplo
TASA	Servicios de recepción obligatoria por imposición de una norma y gestionados directamente por la administración	Tasa de licencias urbanísticas.
	Servicios imprescindibles para la vida privada o social del usuario, que se <b>presten de forma directa por la administración, y que no exista competencia privada en el término municipal.</b>	Tasa de servicios funerarios.
	<b>Servicios imprescindibles</b> para la vida privada o social del usuario que se <b>presten de forma directa</b> por la administración, <b>en régimen de concurrencia con agentes de derecho privado.</b> Consulta Vinculante	Tasa de servicios funerarios.

	de la Dirección General de Tributos 2240/22 de 26 de octubre*	
	Servicios <b>NO imprescindibles</b> para la vida privada o social del usuario, <b>que se presten de forma directa por la administración, sin concurrencia de agentes privados en el término municipal.</b>	Tasa de Servicio de piscina municipal
<b>PRECIO PÚBLICO</b>	Servicios <b>NO imprescindibles</b> para la vida privada o social del sujeto, <b>prestados en régimen de gestión directa, en concurrencia con agentes de derecho privado.</b>	El precio público de las instalaciones deportivas. Servicio de salas de tanatorio.
<b>PRECIO DE NATURALEZA PRIVADA</b>	Servicios <b>NO imprescindibles</b> para la vida privada o social del sujeto, <b>prestados en régimen de gestión indirecta</b> (concesionario, empresa mixta) <b>o en gestión directa mediante empresa pública o contrato de prestación de servicios a la ciudadanía, en concurrencia con agentes de derecho privado.</b>	El precio privado de la guardería o de las instalaciones deportivas, prestado por un concesionario o entidad dependiente del Ayuntamiento, en régimen de concurrencia con otros agentes privados.
<b>PRESTACIONES PATRIMONIALES PÚBLICAS</b>	Servicios de <b>recepción obligatoria o de carácter coercitivo, gestionados de forma indirecta.</b>	Servicio de agua a través de concesionario, entidad pública empresarial o sociedad mercantil íntegra o mayoritariamente participada por la administración.
	Servicios de <b>recepción obligatoria o de carácter coercitivo, gestionados de forma indirecta y QUE LA LEY HA CALIFICADO COMO PRESTACION NO TRIBUTARIA</b> la aportación del ciudadano	Cuotas de urbanización en sistemas de actuación urbanística en sistema de cooperación o de juntas de compensación o similares y cuotas de entidades urbanísticas de conservación
	Servicios <b>imprescindibles para la vida privada y social del usuario o de recepción obligada</b> en virtud de norma legal o reglamentaria, <b>prestados en gestión indirecta o en gestión directa con interposición de un prestador de servicios</b> (contrato de servicio a la ciudadanía con contraprestación directa de usuarios).	La inspección técnica de edificios.
	<b>Cesiones de uso de dominio público realizadas por concesionarios de dominio público u obra pública.</b>	<b>Ej. Utilización de muelles de estación de autobuses o atraques en puerto deportivo municipal en régimen de concesión</b>
<b>OBSERVACIÓN:</b> Las tarifas que derivan de contratos de concesión de obra o contrato de gestión de servicios, sin perjuicio de su regulación en contrato concesional, cuando den lugar a PPPNT tendrán que complementarse con una Ordenanza general reguladora de la prestación patrimonial.		
<b>*ELABORACIÓN PROPIA</b>		

Esto es así, por cuanto según la interpretación sistemática que se deriva de la Consulta Vinculante de la Dirección General de Tributos número 2240/22 de 26 de octubre, en los servicios prestados por gestión directa basta con que coincida sólo una de las dos notas de la tasa (coactividad o no prestación del servicio por el sector privado), para que dicha tasa sea la figura aplicable, máxime cuando se trate de alguno de los servicios expresamente listados en el apartado 4º de dicho artículo 20.

## 2. PRIVILEGIOS Y REGULACIÓN GENERAL DE LA RECAUDACIÓN DE INGRESOS PÚBLICOS NO TRIBUTARIOS.

Los ingresos públicos no tributarios, en alguna de sus manifestaciones reflejadas en el cuadro precedente, permiten que la gestión recaudatoria en *fase voluntaria* sea ejecutada por personas distintas de la Administración pública, esta situación es inexistente en los ingresos tributarios en los cuales tanto la legislación como continúa jurisprudencia ha reservado la recaudación tributaria en todas sus fases a los órganos de las Administraciones Públicas, por cuanto la gestión de tributos supone ejercicio de autoridad.

Tal es así, que a título de mero ejemplo tendremos:

a. Las cuotas de urbanización o de conservación en materia urbanística, pueden ser recaudadas según la legislación urbanística en su fase voluntaria, por entes con personalidad jurídica no consideradas Administración Pública en sentido estricto, aunque colaboradores al interés público, tales como Juntas de Compensación, Agentes de Urbanización, Entidades Urbanísticas de Conservación etc.

b. Las prestaciones patrimoniales públicas tales como:

b1. Cesiones en favor de terceros del uso de una obra pública realizada por concesionarios de obra pública (ejemplo prestaciones exigidas a empresas de transporte de pasajeros por el uso de una estación municipal de autobuses ejecutada y explotada por un concesionario);

b2. Prestaciones exigidas a los usuarios por gestores indirectos de servicios públicos (ejemplos: las exigidas a usuarios de servicios deportivos prestados por gestión indirecta concesional o las tarifas de un cementerio municipal gestionado por concesión);

b3. Prestaciones exigidas a usuarios en el marco de la modalidad de contrato de prestación de servicios que conlleven prestaciones directas destinadas a la ciudadanía (ejemplo contrato de prestación de servicios para el suministro de comida a domicilio a personas dependientes, o contrato de prestación de servicios de ludoteca).

*Todas las anteriores pueden ser exigidas en vía voluntaria por entidades de derecho privado, vinculadas a la administración en virtud de un contrato administrativo típico.*

Este régimen distintivo, respecto de los tributos, vuelve a su unificación en los supuestos de exigibilidad de tales ingresos de derecho público (cuotas urbanísticas,

prestaciones patrimoniales públicas) en el supuesto de que resulte necesaria la exigencia de aquellas por vía de ejecución forzosa a través del procedimiento de apremio sobre el patrimonio.

**Esto es así por cuanto la Ley de Bases de Régimen Local reserva tal función en exclusiva a las Administraciones locales territoriales (municipio, provincia, isla o mancomunidades de recaudación) en su artículo 4º, así:**

*“1. En su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, las provincias y las islas:*

- *f) Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.”*

El modelo paradigmático recaudatorio en nuestro TRLHL ha querido ser, en todo caso, el propio de los tributos y se ha establecido la homologación de las potestades exorbitantes administrativas locales, con las reservadas a tales fines a la Hacienda estatal; tan es así que los artículos 2-2º y 10 del citado TRLHL, marcan la pauta, así:

Artículo 2 TRLHL:

*“2. Para la cobranza de los tributos y de las cantidades que como ingresos de derecho público, tales como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, precios públicos, y multas y sanciones pecuniarias, debe percibir la hacienda de las entidades locales de conformidad con lo previsto en el apartado anterior, dicha Hacienda ostentará las prerrogativas establecidas legalmente para la hacienda del Estado, y actuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes.”*

Esta remisión general, se complementa con

***“Artículo 10 Recargos e intereses de demora***

*En la exacción de los tributos locales y de los restantes ingresos de derecho público de las entidades locales, los recargos e intereses de demora se exigirán y determinarán en los mismos casos, forma y cuantía que en la exacción de los tributos del Estado.”*

Pero, obviamente tenemos que acudir a la legislación reguladora de los privilegios de la Hacienda Estatal, para ver cuáles son los privilegios asignados por remisión del artículo 2º-2 del TRLHL, y esta remisión se hace pues en favor de la **Ley General Presupuestaria**, ley 47/2003 de 26 de noviembre y en concreto a su artículo 10 que dice:



***“Artículo 10 Prerrogativas correspondientes a los derechos de naturaleza pública de la Hacienda Pública estatal***

1. *Sin perjuicio de las prerrogativas establecidas para cada derecho de naturaleza pública por su normativa reguladora, la cobranza de tales derechos se efectuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes y gozará de las prerrogativas establecidas para los tributos en la Ley General Tributaria, y de las previstas en el Reglamento General de Recaudación.”*

**Por tanto, en resumen, con algunas especialidades en ingresos públicos no tributarios se dan las siguientes notas:**

a. En la fase voluntaria podrán recaudarse por entidades privadas o de la Administración Pública; ***si bien en todo caso cualquiera sea el agente recaudador será de aplicación la normativa general en cuanto a garantías de los ciudadanos, en aspectos tales como el procedimiento de notificación y publicación de actos, contenido mínimo de los actos de liquidación, régimen de recursos y otros aspectos esenciales que se sujetarán a la normativa sectorial y a la normativa general de derecho administrativo. Pues de lo contrario por ausencia de garantías no se podría acudir posteriormente a la ejecución forzosa en vía de apremio.***

b. **En fase ejecutiva y apremio, sólo podrán actuar**, a requerimiento de los gestores, **las Administraciones Públicas territoriales** (municipios, provincias...), de modo tal que aquí ya se aplicaría la Ley General Tributaria y el Reglamento de Recaudación en todos sus extremos, ***siendo primera consecuencia de ello que en aplicación del artículo 105 de la Ley General Tributaria en fase de aplicación quien quiera ejercer un derecho ha de probarlo a su costa, esto es el gestor privado del ingreso no tributario, ha de probar la existencia de su derecho y el cumplimiento de los requisitos formales de emisión, notificación y demás elementos estructurales, como condición a priori para que opere la ejecución forzosa en apremio de la Administración.***

c. Como norma general, salvo que la propia normativa del ingreso de rango normativo suficiente prevea otra cosa, (artículo 10 TRLHL) ***los recargos e intereses de demora se exigirán y determinarán en los mismos casos, forma y cuantía que en la exacción de los tributos del Estado.*** Por ello recargos o intereses impuestos sobre todo en materia urbanística, han de ser sometidos previamente por la Administración Territorial que acometa la ejecución forzosa a un examen de idoneidad y ajuste legal, y en caso de duda priorizar el sistema propio de los tributos.

### 3. ESPECIALIDADES EN LA IMPOSICIÓN Y ORDENACIÓN DE INGRESOS PÚBLICOS NO TRIBUTARIOS. PRINCIPIO DE LEGALIDAD E INTERPOSICIÓN REGLAMENTARIA POR MEDIO DE ORDENANZAS LOCALES E INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS.

Como se ha expuesto, grande y diversa (**y no cerrada su lista**) es la naturaleza jurídica de los ingresos públicos no tributarios, pero todos ellos participan de dos rasgos destacables:

1) su creación ha de tener un soporte primario en norma con rango de ley formal, si bien su desarrollo y ordenación, necesitan en la mayor parte de los supuestos de una interposición normativa de naturaleza reglamentaria,

2) La recaudación de estos ingresos puede en algunos casos tener colaboración de entidades o personas privadas, pero su ejecución forzosa utiliza la vía de apremio reservada a administraciones territoriales, normalmente municipales.

A continuación y a efectos didácticos, vamos a exponer los ingresos no tributarios de naturaleza pública más destacados, señalando la norma legal de amparo, y la modalidad de interposición de reglamento o instrumento urbanístico, afirmando que la omisión de esta última, cuando resulte necesaria según ley, convertiría en su caso en ilegal la exacción y exigibilidad del ingreso, en tal cuadro señalaremos cual es el agente recaudador en periodo voluntario, entendiendo que en fase ejecutiva siempre intervendrá la Administración territorial, así tendremos:

Tipo de ingreso	Ley soporte	Interposición reglamentaria	Agentes habilitados para la recaudación voluntaria.
<b>Participación en Tributos del Estado y CC.AA.</b>	TRLHL y legislación autonómica	Innecesaria	Ente local (Municipio, provincia etc.)
<b>Subvenciones</b>	Ley general de subvenciones 38/2003, de 17 noviembre) y legislación estatal.	Reglamento Ley de Subvenciones RD 887/2006 de 21 de julio y normativa reguladora de líneas de subvención.	Ente local
<b>Endeudamiento</b>	TRLHL	Innecesaria	Ente local
<b>Multas y sanciones</b>	Legislación sectorial y título XI de la Ley de Bases de Régimen Local así como Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (ley 40/2015)	Reglamentos y Ordenanzas Municipales	Ente local (la potestad sancionadora sólo corresponde a administraciones territoriales ver artículo 4 LRBRL)
<b>Precios públicos por prestación en gestión directa de servicios no imprescindibles o sin imposición coactiva</b>	TRLHL	Acuerdo Plenario (delegable en Junta de Gobierno) o de Organismo Autónomo o Consorcio; la fijación se hará bien mediante acto	

		administrativo general, ya mediante Ordenanza general (no fiscal) de precios públicos. Artículo 47 TRLHL	Ente local
<b>Prestación patrimonial pública (PPP) por uso de obras públicas en régimen de explotación concesional, o gestionadas por empresas públicas o mixtas (**)</b>	Artículo 20-6º TRLHL	Ordenanza General <b>(no fiscal)</b> del Ayuntamiento o Diputación. <b>Imprescindible (*)</b>	-Concesionario -Sociedad municipal o provincial -Entidades empresariales públicas. - Empresas Mixtas.
<b>PPP por servicios públicos coactivos o imprescindibles prestados por gestión directa personificada en sociedades mercantiles o entidades empresariales públicas</b>	Artículo 20-6º TRLHL	Ordenanza General <b>(no fiscal)</b> del Ayuntamiento o Diputación. <b>Imprescindible (*)</b>	Sociedad municipal o provincial - Entidades empresariales públicas.
<b>PPP por recepción de servicios imprescindibles, prestados en gestión directa, pero mediante la utilización de contrato administrativo de prestación de servicios con prestaciones directas a la ciudadanía y con recaudación total o parcial por el contratista.</b>	Artículo 20-6º TRLHL (enumeración no exhaustiva, sino basada en nota de coactividad)	Ordenanza General <b>(no fiscal)</b> del Ayuntamiento o Diputación. <b>Imprescindible (*)</b>	- Empresa adjudicataria del contrato de prestación de servicios.
<b>Cuotas de urbanización y cuotas de conservación de la urbanización.</b>	Legislación urbanística estatal y autonómica	-Reglamento de Gestión Urbanística RD 3288/78, de 25 de agosto. -Instrumentos de planeamiento con valor normativo. -Estatutos de entidad urbanística colaboradora	-Junta de Compensación -Agente Urbanizador -Ente local en sistema de cooperación. -Entidades Urbanísticas de Conservación.
<b>Reintegro de pagos indebidos (errores materiales, aritméticos, de hecho, reintegro de subvenciones y similares)</b>	Artículo 2-2 TRLHL y por su remisión artículo 77 de la Ley General Presupuestaria, ley 47/2003, de 26 de noviembre.	-Innecesaria. -Imprescindible iniciar un procedimiento contradictorio con audiencia de afectados según tramites genéricos de la Ley de Procedimiento Administrativo Común.	Ente local. <i>Nota: El pago indebido es una salida inadecuada de fondos de la tesorería, por tanto, el órgano tramitador de reintegros será tal tesorería, sin perjuicio de actuar a propuesta de otros órganos o unidades administrativas; el órgano de resolución será el competente para la adopción de actos administrativos en el ente local.</i>

**\*ELABORACIÓN PROPIA**

(\*) La falta de Ordenanza General de PPP, tramitada conforme a la normativa de la Ley de Bases de régimen Local, implica la ilegalidad de la exacción, y por tanto imposibilita la emisión de providencia de apremio por parte del órgano de recaudación competente para expedirla (Tesorería local).

(\*\*) Cuando lo que se pretenda recaudar sea el canon por utilización de un bien de dominio público local cuya utilización este otorgada a un tercero en régimen de autorización estaríamos en presencia de un ingreso tributario en forma de tasa; en la misma situación estaríamos en el supuesto de canon concesional a pagar por terceros en virtud de una concesión demanial, en los cuales si bien su importe será el fijado en el contrato de concesión, este canon tiene naturaleza de tasa tal y como establece el artículo 24-1-b TRLHL.

#### **4. PROBLEMÁTICA DE LA RECAUDACIÓN DE INGRESOS PÚBLICOS NO TRIBUTARIOS EN FASE DE APREMIO, CUANDO EL ENCARGADO DE RECAUDAR EN FASE VOLUNTARIA ES UNA PERSONA O ENTIDAD PRIVADA O NO INTEGRADA EN EL CONCEPTO TRADICIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

Dicho ha quedado que en el supuesto de Cuotas de urbanización y mantenimiento y en el de PPP gestionados por entidades municipales con personalidad privada, concesionarios o gestores indirectos, la fase voluntaria corresponde a estos gestores y la de apremio al ente local, a través del titular de la función recaudatoria que en términos generales será el Tesorero/a del ente local quien deberá expedir la providencia de apremio y continuar en todas sus fases tal procedimiento de auto ejecución con fuerza ejecutiva propia.

Aquí el titular de la Tesorería municipal se encuentra con una “patata caliente”, y ante una falta de claridad regulatoria espeluznante, cuando además en especial en materia urbanística, el importe de los débitos perseguidos suele ser muy sustantivo.

Varios son los interrogantes, que como mínimo han de resolverse pues:

##### **4.1. ¿Los gestores del ingreso público emiten actos administrativos susceptibles de ejecución forzosa?**

###### **4.1.1. Supuestos de PPP gestionados por entes de derecho privado.**

A efectos didácticos vamos a poner un ejemplo, supongamos que el adjudicatario Deporte Cansino SL de la gestión indirecta del servicio municipal de deportes presta una serie de actividades deportivas cuantificadas en una Ordenanza general reguladora de la

**prestación patrimonial pública** y existen impagos en las cuotas de escuelas deportivas por varios usuarios.

Claro queda que Deporte Cansino SL es un ente privado, que en ningún caso reúne el carácter de Administración Pública, en el sentido definido por la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, que dice:

*“Artículo 2 **Ámbito Subjetivo***

*1. La presente Ley se aplica al sector público que comprende:*

- *c) Las Entidades que integran la Administración Local.*
- *d) El sector público institucional.*

*2. El sector público institucional se integra por:*

- *a) Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.*

*3. Tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2.”*

Luego serán Administración Pública el Ente Local y sus entidades dependientes de Derecho Público, no lo serán las empresas públicas, mixtas ni los concesionarios.

Deportes Cansino SL, no es Administración, aún y así ¿puede emitir actos administrativos de liquidación de la PPP en régimen de delegación?

El acto administrativo se define en el artículo 34 de la Ley de Procedimiento Administrativo común que dice:

*“Artículo 34 **Producción y contenido***

*1. Los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, bien de oficio o a instancia del interesado, se producirán por el órgano competente ajustándose a los requisitos y al procedimiento establecido.*

*2. El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos.”*

Expuesto precedentemente el marco general, constatamos que hay dos grandes corrientes interpretativas del problema que afrontamos, hasta el punto de que los coautores de este trabajo disienten cariñosamente al particular, tales son:

**I. Postura negativa:** Las personas físicas o jurídicas que no sean Administración, no pueden dictar acto administrativo y por tanto no cabe la auto ejecución en vía de apremio directamente, siendo necesaria la previa producción de un acto administrativo dictado por una Administración Pública para incoar el apremio. (Postura del coautor Jesús E. Matesanz Matesanz).

**II. Postura positiva:** Las personas físicas y jurídicas que no sean Administración, pero que están habilitadas por la Ley (LCSP y TRLRHL) a gestionar las PPP reguladas en una Ordenanza Municipal, pueden instar directamente al órgano competente de la Hacienda Local a actuar el privilegio de auto ejecución. (Postura del coautor Diego Mozo Medina).

Explicaremos pues ambas, y la elección queda a gusto del consumidor.

### **I. Postura negativa.**

De la legislación general administrativa de procedimiento, y de la doctrina administrativa, se deduce que quien no es Administración Pública, en ningún caso puede emitir un acto administrativo.

En cuanto a la posibilidad de que Deportes Cansino SL actué en régimen de delegación otorgada por el Ayuntamiento para emitir actos administrativos de liquidación, esa posibilidad viene vedada tanto en la modalidad de delegación, como en la de encomienda de gestión a tenor de los artículos 9 y 11 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, pues tales solo caben entre órganos de una Administración Pública.

**La capacidad de auto ejecución vía de apremio prevista en el artículo 99 [y desarrollada en el 100-1-a)] de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas sólo cabe respecto de actos administrativos.**

### **Véanse:**

***“Artículo 99. Ejecución forzosa.***

***Las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con***

la Ley, o cuando la Constitución o la Ley exijan la intervención de un órgano judicial.

**Artículo 100. Medios de ejecución forzosa.**

1. *La ejecución forzosa por las Administraciones Públicas se efectuará, respetando siempre el principio de proporcionalidad, por los siguientes medios:*

**a) *Apremio sobre el patrimonio.***

Luego, quien no es administración pública, no podrá dictar actos administrativos y los actos de quien no es administración no serán actos administrativos y no tienen por tanto privilegio de auto ejecución forzosa.

Entonces **¿Qué son los actos de liquidación o requerimiento de pago que frente a los usuarios emite Deportes Cansino SL?**

*Según esta postura no serán otra cosa que meros actos privados entre particulares instrumentales de gestión de un servicio público y que tendrán tal naturaleza destinados en la mayor parte de los casos a un cumplimiento voluntario de la obligación.*

No obstante, el artículo 2º-2 TRLHL ha dado a las Administraciones Locales el privilegio de auto ejecución en el caso de prestaciones patrimoniales públicas y este es nuestro caso ¿Cómo se come esto?, pues a nuestro juicio sencillamente:

a. El gestor recauda en fase voluntaria.

b. Los impagos han de ser comunicados al órgano administrativo gestor titular del servicio público municipal, el cual previa comprobación de que se corresponden con servicios prestados y ajustados a la Ordenanza del servicio y a la reguladora de la PPP **emitirá un acto administrativo de liquidación en fase voluntaria** frente al usuario incumplidor con ofrecimiento de recursos y plazos de pago previstos en el Reglamento de recaudación; si notificado así adecuadamente el incumplidor perpetua el impago, procederá ya al final del periodo voluntario el inicio del procedimiento ejecutivo en toda su dimensión con posibilidad de expedición de la providencia de apremio por el Tesorero/a. Este sistema aporta la garantía al ciudadano permitiendo plantear recurso frente al acto de liquidación ratificatoria ya sea en vía administrativa, ya sea después en fase contencioso administrativa; de no existir tal acto administrativo ratificador no habría posibilidad de revisión de la liquidación originaria emitida por el gestor del servicio, pues no cabría recurso ante la jurisdicción civil (es una prestación patrimonial de derecho público), ni tampoco ante la jurisdicción contenciosa pues esta es siempre revisora de actos administrativos o de la actuación de “facto” de órganos administrativos integrados en una administración pública.

Como conclusión esta postura estima que en derecho “lo que abunda no daña” y en la práctica cuando los actos del procedimiento de apremio se pudieran ver sujetos al control judicial, es de prever que nunca será rechazado un procedimiento por un exceso de garantías en favor del ciudadano deudor; mientras que por el contrario la omisión de ese plus de garantía podría dar lugar a una anulación de un tedioso procedimiento de apremio, si a posteriori el juzgador se decantase por aplicar esta postura negativa.

Obviamente el inconveniente de esta postura negativa es una menor eficacia inicial del procedimiento recaudatorio, pues consumiría el tiempo en fase voluntaria del acto de re-liquidación administrativa de la PPP previa a la emisión, en su caso, de la providencia de apremio.

## **II. Postura positiva.**

Cuando el legislador mediante la Ley de Contratos del Sector Público y el TRLRHL ha configurado jurídicamente la prestación patrimonial pública no tributaria, ya era perfectamente conocedor de que los entes gestores de tales prestaciones (PPP) no participaban de la naturaleza de Administración Pública y de su incapacidad natural para producir actos administrativos.

El artículo 4 LBRL otorga a las administraciones locales territoriales (municipio, provincia...) la potestad de ejecución forzosa; obviamente tal potestad se actuará conforme a ley, sea esta ley general o especial y conforme a los procedimientos administrativos establecidos al efecto.

Por tanto, aun siendo lo ordinario que conforme a la legislación procedimental general (Ley de Procedimiento Administrativo Común) la potestad de ejecución forzosa mediante apremio patrimonial se aplique a actos administrativos incumplidos, nada impide que la legislación especial exceptué tal exigencia, atribuyendo facultades de ejecución forzosa por apremio respecto a actos, que sin ser administrativos, hayan sido regulados en normas de Derecho Público y **en estas se haya atribuido específicamente tal facultad o potestad por razones de interés público.**

Así en el caso de las PPP que nos ocupan creadas estas en legislación especial (LCSP y TRLHL) dicha legislación especial podría atribuir potestad de ejecución forzosa al municipio titular del interés público gestionado, aunque la PPP se exija por un operador privado que no participe de la naturaleza de la Administración pública, pues es requisito de la PPP que esta se gestione por un ente privado, pues de lo contrario estaríamos ante una tasa o un precio público.



Esa atribución de la potestad de ejecución forzosa de las PPP gestionadas por un operador privado en favor del interés público, cuyo último titular es la Hacienda Local, sin necesidad de un acto administrativo de ratificación, se desprendería de lo previsto en una ley especial (que prevalece sobre la general de procedimiento administrativo), que en nuestro caso no sería otra que el artículo 2-2º del TRLHL, cuando manifiesta que:

*“2. Para la cobranza de los tributos y de las cantidades que como ingresos de derecho público, tales como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, precios públicos, y multas y sanciones pecuniarias, debe percibir la hacienda de las entidades locales de conformidad con lo previsto en el apartado anterior, dicha Hacienda ostentará las prerrogativas establecidas legalmente para la hacienda del Estado, y actuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes.”*

Cierto es que las PPP no se han de percibir directamente por las haciendas locales, si bien estas van en beneficio de tales haciendas por cuanto de no existir tales PPP tendría que acudir a formas de reequilibrio económico contractual vía gasto público en favor del contratista, y cierto es también que cuando se redactó este artículo y se incluyeron las PPP en su ámbito de aplicación el legislador debía conocer la necesaria intervención de operadores privados en su gestión.

De modo que tal artículo 2-2º atribuye la prerrogativa de ejecución forzosa (típica de la Hacienda estatal) a los entes locales, titulares también de la misma con carácter genérico (artículo 4 LBRL), directamente respecto de las PPP siempre que estas se produzcan por el operador previsto en la ley autorizadora de su implantación y se liquide conforme a la Ordenanza Municipal reguladora de la PPP.

Por tanto, según esta postura, liquidada y exigida conforme a Ordenanza la PPP e incumplida la obligación de pago por el deudor en fase voluntaria, **se abriría la posibilidad directa, sin acto administrativo previo, de emitir la providencia de apremio por el Tesorero/a local.**

¿Qué cautelas tendría que adoptar en todo caso el Tesorero/a local para expedir la providencia de apremio?, pues las propias del artículo 105 de la Ley General Tributaria (aplicable por remisión del artículo 2 TRLHL y 10 de la Ley General presupuestaria) que exige que quien alegue un derecho en fase de aplicación de tributos (la recaudación lo es) ha de probar su derecho; esto es el operador de la PPP al solicitar la expedición del apremio ha de justificar documentalmente que la PPP se exigió conforme a Ordenanza, y se determinó y notificó al deudor en legal forma conforme a la legislación administrativa

aplicable, y en especial constatará que ha sido intimado y notificado el deudor adecuadamente.

Esta postura es más eficaz en el orden administrativo, aunque algo más “insegura” jurídicamente, exigiendo una labor de control documental previo por el Tesorero, en especial de las notificaciones de deuda que en la práctica los operadores privados suelen hacer de “mala manera” en muchos casos.

Para la aplicación de esta postura es de vital importancia la ordenanza reguladora del servicio. Esta ordenanza debe de contener no solo la regulación del funcionamiento servicio sino también el régimen económico del mismo. La regulación de este régimen, no solo se debe ceñir a contener la cuantificación de las aportaciones de los usuarios por la recepción del servicio, **sino que debe contener disposiciones normativas que habiliten al concesionario no solo a recaudar, sino también a gestionar e inspeccionar dentro del ámbito de la gestión del servicio y en aras a minimizar el riesgo operacional intrínseco a la figura del contrato de concesión.**

La Dirección General de Tributos se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la legalidad de las Prestaciones Publico Patrimoniales no Tributarias. En la consulta V2240-22 de 26 de octubre 2022, en la que define todas las circunstancias que deben de concurrir para que se pueda considerar una PPP concluye con la siguiente afirmación:

*“Ahora bien, a efectos de todo lo anterior, se entiende que una entidad (ya sea pública o privada) presta el servicio público cuando tal prestación se realiza de forma real y efectiva por la misma, siendo dicha entidad quien asume el riesgo de la actividad y quien se relaciona con los usuarios, tanto para la gestión, liquidación, recaudación e inspección de la contraprestación que estos satisfacen, como para cualquier asunto relativo al propio servicio”.*

Como hemos sostenido a lo largo de toda la exposición este tipo de prestaciones están sometidos al principio de reserva de ley, y por ello debe existir una disposición normativa que habilite al concesionario a recaudar, gestionar e inspeccionar en el ámbito de la gestión del servicio que presta, y la administración entrará en acción una vez comunicado el incumplimiento por el usuario, perdiendo este el derecho a un nuevo plazo en periodo voluntario.

Por último, hemos de indicar que la incorporación al ordenamiento jurídico español de esta figura de prestación patrimonial se produce en el seno de la aprobación de la LCSP, la cual transpone al ordenamiento jurídico español varias directivas europeas. Una de las grandes novedades que supone la aprobación de la LCSP es la transposición del principio de riesgo operacional en los contratos de concesión de obra y la creación del

contrato de concesión de servicio, con la consiguiente eliminación del contrato de gestión de servicio público. En este sentido, la Directiva 2014/23/UE relativa a la adjudicación de contratos de concesión, se caracteriza porque establece que para que exista tal contrato debe llevar aparejado un riesgo operacional, considerando 18, ya que *“La característica principal de una concesión, el derecho de explotar las obras o los servicios, implica siempre la transferencia al concesionario de un riesgo operacional de carácter económico que supone la posibilidad de que no recupere las inversiones realizadas ni cubra los costes que haya sufragado para explotar las obras o los servicios adjudicados en condiciones normales de funcionamiento”*. Por otro lado, el considerando 20 dice que un riesgo operacional debe derivarse de factores que escapan al control de las partes.

Cualquier interpretación que se haga de las PPPNT hay que hacerla teniendo en cuenta el marco normativo que da lugar la inclusión de las mismas en el ordenamiento jurídico, y en este sentido el concepto de riesgo operacional y todas las notas definitorias del mismo incluidos en la Directiva 2014/23/UE relativa a la adjudicación de contratos de concesión, son fundamentales para interpretar nuestro ordenamiento preexistente a las nuevas modificaciones.

Para concluir, se ha de indicar que la ordenanza reguladora del servicio tiene que contener disposiciones normativas que regulen el impago del usuario en aras a minimizar el riesgo operacional intrínseco al contrato de concesión. Si por el contrario, la ordenanza reguladora del servicio no contempla ningún aspecto del incumplimiento de las obligaciones económicas del usuario, con el fin de proteger los intereses del mismo, resultará aplicable que la postura negativa antes expuesta pues es más garantista para el usuario y sería de aplicación, requiriendo una liquidación en vía administrativa previa a la notificación de la providencia de apremio.

En los supuestos de PPP derivada de una gestión directa utilizando un contrato de prestación de servicios a la ciudadanía con cobro a usuarios, aquí no habría transmisión al gestor de riesgo operacional, y por tanto la Ordenanza reguladora de la PPP habrá de regular los aspectos de la misma, pero en todo caso previo al inicio del apremio, tendría que haber un acto de ratificación por un órgano administrativo de las liquidaciones emitidas por el gestor (postura negativa).

***Por ello expuestas las posturas, cada Administración resolverá según su mejor criterio y algún día aclararán los tribunales la cuestión.***

#### 4.1.2. Cuotas urbanísticas y de mantenimiento.

Cuando las cuotas urbanísticas se exigen en un procedimiento de actuación urbanística por cooperación (reparcelación) o similar, estaríamos ante una prestación patrimonial pública no tributaria gestionada por el propio ayuntamiento y que no ofrecería especialidades en el procedimiento de apremio frente a otros derechos de naturaleza pública.

Ahora bien, fuera del sistema de colaboración en los sistemas de compensación o similares, este tipo de entidades urbanísticas se regulan por la normativa urbanística autonómica, y en virtud de un primitivismo normativo según nuestra jurisprudencia, de manera supletoria por el Reglamento de Gestión Urbanística, por ello el asunto es algo más complejo.

Históricamente la doctrina administrativa mayoritaria se había venido inclinando hacia la consideración de las cuotas urbanísticas como ingresos de derecho público no tributario que participando de muchas notas del tributo se adentraba en el campo de las exacciones parafiscales, [**Cholbi Cacha, Francisco A.; Gallego Lopez, Juan B. y Martín Cano, Rafael A., ver Bibliografía (1)**].

La mayor parte de la doctrina administrativa, más actual, superando la antigua discusión sobre la naturaleza jurídica de tales cuotas, ha venido a entender que tales cuotas son amparables en la categoría jurídica creada y desarrollada recientemente por la jurisprudencia de **prestaciones patrimoniales de carácter público toda vez que teniendo origen en el derecho público participan de la nota de coactividad en su exigibilidad**, [**Oviedo Creo, Marta ver Bibliografía (2)**]; basándose en que tales cuotas se sustentan en la legislación urbanística, que obviamente es Derecho Público, y se amparan en la definición de ingresos públicos no tributarios del artículo 2-1º del TRLRHL (“h.- demás prestaciones de Derecho Público”).

La interposición reglamentaria se produce tanto por el Reglamento de Gestión Urbanística y posibles normas autonómicas, como por medio del planeamiento municipal que tiene valor normativo y a mayor abundamiento por los Estatutos reguladores del actor urbanístico (Junta de Compensación, Agente, Entidades Urbanísticas de Conservación), pues tales Estatutos, aprobados por la Administración Local de tutela, tienen el trámite propio de producción regulado en la legislación urbanística y son auténticos reglamentos organizativos del ente actuante que se someten al régimen de publicidad formal propio de las normas reglamentarias administrativas.

Esta conclusión a nuestro juicio es la única viable a partir de la jurisprudencia constitucional más reciente.

Por un lado la Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de diciembre de 1995, en la que se analiza el concepto de “prestación patrimonial de carácter público”, identificándolo como toda prestación coactiva que se exige al ciudadano cuando éste pretende acceder a un servicio vital, obligatorio o al uso del dominio público, la que cambia la concepción de lo que pagan los usuarios, porque en estos casos se exige una reserva de ley. FJ 3:

*“Es cierto que la Constitución se refiere en varios preceptos a los «tributos» y proclama que su establecimiento debe hacerse mediante ley (art. 133.1 C.E.); sin embargo no lo es menos que, desde la perspectiva constitucional, como tendremos ocasión de reiterar, el legislador puede alterar el alcance de las figuras que hoy integran esta categoría -impuestos, tasas y contribuciones especiales-, y puede crear nuevos ingresos de Derecho público. Por otra parte, la aplicación de un criterio de interpretación sistemático tendente a evitar la redundancia del constituyente, lleva necesariamente a no considerar como sinónimas la expresión «tributos» del art. 133.1 C.E. y la más genérica de «prestaciones patrimoniales de carácter público» del art. 31.3 C.E.”.*

Más precisa si cabe es la STC de 28/10/97 que literalmente manifiesta, en su FJ 15:

*“Estamos ante una «prestación patrimonial de carácter público» cuando existe una «imposición coactiva de la prestación patrimonial o, lo que es lo mismo, el establecimiento unilateral de la obligación de pago por parte del poder público sin el concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla» (fundamento jurídico 3.º STC 185/1995). Siempre que, al mismo tiempo -debemos precisar aquí-, como se desprende de la propia expresión constitucional (prestaciones «de carácter público», dice el art. 31.3 C.E.), la prestación, con independencia de la condición pública o privada de quien la percibe, tenga una inequívoca finalidad de interés público”.*

**Ya definitiva resulta la Disposición Adicional Primera de la Ley General Tributaria modificada con ocasión de la aprobación de la Ley de Contratos del Sector Público, que por su relevancia transcribimos y anotamos:**

***“Disposición adicional primera Prestaciones patrimoniales de carácter público***

*1. Son prestaciones patrimoniales de carácter público aquellas a las que se refiere el artículo 31.3 de la Constitución que se exigen con carácter coactivo.*

*2. Las prestaciones patrimoniales de carácter público citadas en el apartado anterior podrán tener carácter tributario o no tributario.*

*Tendrán la consideración de tributarias las prestaciones mencionadas en el*

*apartado 1 que tengan la consideración de tasas, contribuciones especiales e impuestos a las que se refiere el artículo 2 de esta Ley.*

***Serán prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario las demás prestaciones que exijan coactivamente respondan a fines de interés general.”***

*En particular (observemos que la lista no es cerrada), se considerarán prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias aquellas que teniendo tal consideración se exijan por prestación de un servicio gestionado de forma directa mediante personificación privada o mediante gestión indirecta.*

*En concreto, tendrán tal consideración aquellas exigidas por la explotación de obras o la prestación de servicios, en régimen de concesión o sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de Derecho privado.”*

Sentada pues la naturaleza jurídica del objeto, vamos a ver la naturaleza jurídica subjetiva de los agentes, que la legislación urbanística, sin ser administraciones típicas, convoca al proceso de urbanización del suelo y mantenimiento de lo urbanizado.

**Las Juntas y Entidades Urbanísticas de Conservación a tenor del artículo 24 del Reglamento de Gestión Urbanística (RD 3288/78) son entidades urbanísticas colaboradoras; y a tenor del artículo 26 de dicho texto:**

**“Artículo 26**

***1. Las Entidades urbanísticas colaboradoras tendrán carácter administrativo y dependerán en este orden de la Administración urbanística actuante.***

***2. La personalidad jurídica de las Entidades urbanísticas colaboradoras se entenderá adquirida a partir del momento de su inscripción en el correspondiente Registro.”***

**¿Son entonces Administración Pública a los efectos del artículo 2 de la Ley de régimen Jurídico del Sector Público?**

**A nuestro juicio y aunque chocante SI, por cuanto que:**

a. **Tienen carácter administrativo** cuando actúan para fines urbanísticos legalmente otorgados (urbanización o mantenimiento de esta) y **dependen** de una Administración territorial, el municipio.

b. Tienen personalidad jurídica desde su inscripción en el registro de entidades urbanísticas.

Por tanto los actos de liquidación y derrama de cuotas adoptados exclusivamente al fin de urbanizar o mantener lo urbanizado, son actos administrativos en base a una delegación de origen normativo urbanístico y los impagos de las cuotas están protegidos por facultades de auto ejecución en vía de apremio a realizar por la Administración Territorial competente, véase lo que afirman los artículos 65 y 70 del Reglamento de Gestión Urbanística y 181-2º del mismo texto; esta naturaleza y privilegio previsto en la normativa estatal supletoria, se ha recogido con pequeños matices en todas las leyes urbanísticas emitidas por las Comunidades Autónomas.

La precedente conclusión se refuerza si cabe porque estos actos administrativos son tales, aunque no pongan fin por sí mismos a la vía administrativa, pues son recurribles “en alzada” ante la Administración Pública actuante o de tutela de la actividad de la entidad urbanística colaboradora (normalmente municipio), esto es los actos de liquidación de cuotas por tales entidades urbanísticas pondrán fin a la vía administrativa si no fueren recurridos en tiempo y forma ante la Administración actuante o bien si fueran recurridos en alzada cuando sean ratificados por la resolución del recurso que dicte la Administración de tutela.

Por tanto, sin perjuicio de las peculiaridades que luego veremos, especialmente en la fijación del “quantum” a apremiar, estas entidades podrán requerir al Tesorero/a de la Administración territorial actuante a incoar el procedimiento de apremio por impago de cuotas, eso sí acreditando en todo caso la corrección del procedimiento liquidador, del procedimiento de notificación y de garantías de los supuestos deudores (que se sujetara a las previsiones básicas de la normativa de procedimiento administrativo en formas de notificación, publicidad edictal en Boletines Oficiales etc.) y probando que el acto ha puesto fin a la vía administrativa por alguna de las causas contempladas en el anterior párrafo.

Ahora bien, el importe tutelado será SÓLO (con acento, la RAE lo admite), aquel importe que corresponda legalmente y considerado con carácter restrictivo y exhaustivo al alcance del deber de urbanización o conservación previsto en la legislación urbanística, **sin que nos puedan colar servicios auxiliares gestionados por las entidades colaboradoras** tales como vigilancia, ornato, publicidad, eventos etc. conceptos cuyo cobro y reparto a los propietarios tendrá naturaleza privada, no de derecho público, y se tendrán que oponer en los tribunales ordinarios, sin privilegio de apremio administrativo.

En este sentido, hay que recordar que el Supremo ha mantenido que las cuotas de urbanización de una Junta de Compensación sólo pueden ser exigidas en vía administrativa, y apremio, no como reclamación civil, STS 26/2015 Sala 1ª Civil; en cuanto a la naturaleza administrativa de las entidades citar STS Sala 4ª de 1-12-1980 y 29-11-87.

## 4.2. ¿Cómo cuantificamos el importe del derecho base o principal del procedimiento ejecutivo?

### 4.2.1. Supuestos de PPP gestionados por entes de derecho privado.

Aquí la respuesta es fácil en los propios términos de la Ordenanza Municipal reguladora de la PPP, y validada, en su caso según postura I negativa, por el acto de liquidación residual o complementario del órgano municipal gestor en caso de impago.

Se advierte que, si no hay Ordenanza reguladora, aunque el órgano municipal gestor diga misa, **no** habrá providencia de apremio, pues se incumpliría el artículo 20-6 TRLHL a falta de interposición reglamentaria preceptiva, y habría causa clara de impugnación del apremio a los efectos de la Ley General Tributaria (artículo 167-3-a) pues la deuda estaría extinguida por falta de nacimiento reglamentario.

### 4.2.2. Cuotas urbanísticas y de mantenimiento. Problemática del IVA y de los denominados costes financieros.

Aquí, surgen básicamente varias cuestiones problemáticas:

a. ¿Cuáles son legalmente las obligaciones y por ende los gastos repercutibles por urbanización o conservación?

b. ¿Quién o como se controla la corrección de los gastos incluidos en reparto por cuotas?, ¿se necesita validación administrativa de la Administración actuante de los requerimientos de pago? ¿Quién y cómo acredita mediante certificación responsable los impagos, la notificación correcta y el incumplimiento de plazo? ¿Qué ocurre con los deudores que no reciben las liquidaciones y sus notificaciones?

c. ¿Qué pasa con los gastos llamados auxiliares?

d. ¿Qué pasa con recargos o intereses superiores a los ordinarios en fase tributaria, incluidos en los Estatutos de la Entidad y repercutidos por la entidad en las peticiones de incoación del apremio? ¿Qué costes financieros son admisibles dentro de las cuotas?

Pasaremos a desarrollar esta problemática, punto por punto, así:

a. ¿Cuáles son legalmente las obligaciones y por ende los gastos repercutibles por urbanización o conservación?



Está asentado el criterio en la doctrina tributaria de que la ejecución de urbanización y operaciones de conservación de esta suponen el ejercicio de una actividad de naturaleza empresarial (cualquiera sea el agente urbanizador) que convierte a quien la ejerce en sujeto pasivo del IVA (ver entre muchas Consulta Vinculante Dirección General de Tributos V1802-2010).

Por tanto una vez determinado el quantum a repercutir en las derramas de las cuotas de urbanización o conservación, la entidad urbanística colaboradora o el propio ente local (sistema de cooperación) ha de repercutir a tipo general vigente al devengo el IVA, que de este modo se integra indisolublemente en la deuda surgida para el propietario de suelos; obviamente el ente gestor asumirá las obligaciones de liquidación ante la Agencia estatal y en su caso deducirá los IVAS soportados en su actividad pero esto es una obligación independiente de la que tendrá el propietario de suelo de pagar la cuota incrementada con el IVA.

Por ello, impagadas las cuotas y el IVA repercutido, esta deuda indisoluble sin excepción pasaría a la fase de apremio, sirviendo el importe de la deuda conjunta como base para el cálculo de los recargos del periodo ejecutivo y los intereses moratorios que reglamentariamente procedan, aun cuando uno y otro concepto tienen fundamento jurídico distinto disuasorio en el recargo y reparativo en el caso de intereses.

Por tanto, una vez determinado el quantum de la cuota con el contenido que más adelante veremos y discutiremos, se repercutirá el IVA, y en caso de anulación total o parcial de las cuotas el IVA habrá de ser objeto de regularización en la forma prevista en la Ley del IVA 37/92, de 28 de diciembre y su desarrollo reglamentario, siendo que liquidación y regularizaciones en su caso están sujetos al régimen general de facturación exigible en dicho impuesto estatal.

Tratado el problema del IVA surge la duda sobre cuáles son los conceptos a incluir en la determinación de las cuotas, en este sentido dada la dispersión competencial territorial de la normativa urbanística autonómica, hay que señalar como en el nivel estatal el R.D. legislativo 7/2015 de 30 de octubre Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana y el venerable Reglamento de Gestión Urbanística estatal establece unos mínimos del contenido de las cargas de urbanización y conservación, que son matizados y ampliados en las distintas legislaciones autonómicas.

No es objeto de este modesto artículo entrar en el detalle de los gastos liquidables o exigibles en las cuotas, más propia de trabajos de doctrina urbanística, y que quedan fuera de la competencia de los Tesorero/as locales a la hora de ejecutar apremios, si bien

vamos a hacer incidencia en unos puntos problemáticos derivados de la experiencia práctica, tales son:

1. Gastos auxiliares no de urbanización (publicidad, difusión, seguridad, eventos, ornato superior al previsto en proyecto urbanizador etc.).

Más arriba se dijo y ahora se mantiene, que el alcance de los gastos de urbanización será el estrictamente fijado en la normativa urbanística, no pudiéndose ampliar a otros gastos auxiliares voluntarios la naturaleza de cuota, sino que estos se moverán en el campo de las obligaciones civiles. También resaltar como algunas legislaciones autonómicas han incluido entre los costes de urbanización repercutibles a los propietarios unos evanescentes gastos de gestión del proceso de urbanización y o conservación que con ciertos límites cuantitativos podrían amparar alguno de estos gastos auxiliares o atípicos.

Ahora bien, ¿qué facultad revisora de estos gastos, tendrá el Tesorero/a compelido a expedir providencias de apremio por el impago de cuotas?: en principio ninguna pues como vimos estamos ante un acto administrativo de liquidación emitido por la entidad colaboradora, que goza de presunción de legalidad y cuya tutela y control no compete a la Tesorería sino en todo caso a la administración urbanística tutelar o actuante que aunque sea el propio ayuntamiento, será función propia de las atribuciones de otros órganos municipales distintos de la Tesorería (Alcaldía, Junta de Gobierno, Concejalía Delegada de Urbanismo etc.).

No obstante, esa providencia de apremio seguramente será impugnada en muchos casos en reposición ante la Tesorería alegándose por el deudor, la no exigibilidad parcial de la deuda apremiada y aquí ya si tendremos que realizar un análisis de legalidad, pues nuestras atribuciones ejecutivas sólo llegan a la frontera de los ingresos de derecho público.

En este supuesto en principio no estaríamos ante una de las causas tasadas de impugnación del apremio del artículo 167-3º de la Ley General Tributaria, pues en ningún caso podría alegarse fundadamente extinción total de la deuda, con lo cual el primer impulso sería denegar el recurso contra la providencia de apremio, pero el mínimo de prudencia aconseja alguna cautela suplementaria, así:

A. Si el acto de la entidad colaboradora ha devenido firme en vía administrativa por falta de impugnación ante la Administración Urbanística actuante o por desestimación de la alzada en su caso, procedería continuar el apremio y desestimar el recurso frente a providencia; ello independientemente de que el interesado propietario pueda actuar en vía contencioso administrativa frente al acto de liquidación o de la administración

urbanística, caso que no supondría suspensión del apremio en automático, salvo que se garantice la deuda apremiada en modo admitido en derecho.

B. Si el acto de la entidad colaboradora ha sido recurrido en alzada ante la administración urbanística de tutela, y este pende de resolución, para evitar situaciones de difícil reparación, una elemental cautela consistiría en esperar a tal resolución para expedir la providencia de apremio, ello pues tal y como se desprende de la STS 1421/2020 (Sala contencioso sección 2ª) de 28 de mayo (ECLI:ES:TS:2020:1421) que interpreta:

*“1) La Administración, cuando pende ante ella un recurso o impugnación administrativa, potestativo u obligatorio, no puede dictar providencia de apremio sin resolver antes ese recurso de forma expresa, como es su deber, pues el silencio administrativo no es sino una mera ficción de acto a efectos de abrir frente a esa omisión las vías impugnatorias pertinentes en cada caso.*

*2) Además, no puede descartarse a priori la posibilidad de que, examinado tal recurso, que conlleva per se una pretensión de anulación del acto, fuera atendible lo que él se pide. De esa suerte, la Administración no puede ser premiada o favorecida cuando no contesta tempestivamente las reclamaciones o recursos, toda vez que la ejecutividad no es un valor absoluto, y uno de sus elementos de relativización es la existencia de acciones impugnatorias de las que la Administración no puede desentenderse.”*

En esos casos, dada la elevada cuantía ordinaria de las cuotas y la movilidad propia de las titularidades del suelo en proceso de urbanización, debiéramos los Tesoreros adoptar para garantizar la deuda que pueda ser objeto de apremio, si el acto de liquidación se confirma en la resolución del recurso, alguna de las medidas cautelares de aseguramiento de la deuda previstas en el artículo 81 de la Ley General Tributaria (en especial embargo preventivo de bienes y derechos), medidas estas cuyo alcance inicial no puede superar 12 meses (6 iniciales + 6 con acto motivado de prorroga), quedando siempre al particular la posibilidad de garantizar la deuda (aval o forma admitida).

La sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana nº 8274/2009 de 13 de noviembre de 2009 (ECLI:ES:TSJCV:2009:8274), apegada a su legislación autonómica, extrema la cautela para el caso de **Agente Urbanizador**, si bien su criterio no ha sido seguido por posteriores pronunciamientos judiciales tanto del mismo tribunal, como de otros distintos para aplicarlo a otros entes como Juntas de Compensación y Entidades de Conservación, y ello porque el Agente Urbanizador (regulado en la legislación urbanística valenciana y algunas otras) no está recogido (por razones temporales y conceptuales al no participar de la naturaleza asociativa de propietarios, sino elegido como agente único tras una

licitación) en el listado de entidades urbanísticas colaboradoras del artículo 24 del Reglamento de Gestión Urbanística, tal sentencia dice:

*“Es decir, cuando la cuota se impaga haciendo el propietario caso omiso de las cartas que a tal efecto le gira el urbanizador, no se abre directamente el procedimiento de apremio, ni muchísimo menos.*

*Ante esta situación, que no puede calificarse aun de impago, (no se generan intereses), según nos dice el precepto, el urbanizador ha de recurrir a la administración, que debe dictar resolución que autorice su cobro inmediato, que por supuesto, debe estar motivada y debe notificarse en legal forma, evidentemente, al sujeto pasivo, con expresión de recursos, en la medida en que, la resolución que autoriza ese cobro, le afecta inmediatamente pues, es quien ha de pagar. La notificación ha de hacerse con los requisitos que son inexcusables y entre ellos, la expresión de los recursos.*

*Solo tras esa resolución, puede requerirse de pago, por el urbanizador, en vía voluntaria, y el impago de la liquidación determina el apremio.*

*Es decir el apremio queda casualizado, no solo por impago en vía voluntaria abierta por el urbanizador, sino por la notificación de la resolución de la administración que, autoriza al urbanizador, al cobro de la liquidación.*

*En el supuesto de autos, no se ha hecho sí, y evidentemente la vía de apremio hay que anularla porque está mal abierta”.*

Por tanto, nuestra opinión es la siguiente:

a. Supuestos de operadores urbanísticos, no recogidos como entidades urbanísticas de colaboración en el artículo 24 RGU, ejemplo Agentes de Urbanización, estos no tendrán naturaleza de administración y sus actos de liquidación por cautela y garantía, requieren ratificación de la Administración urbanística actuante para su exigibilidad en vía voluntaria, y obviamente el impago de la liquidación ratificada podrá suponer la exigencia en apremio posteriormente.

b. Supuestos de entidades urbanísticas típicas (de base asociativa de propietarios) del artículo 24 RGU:

*“2. Son Entidades urbanísticas colaboradoras:*

*a) Las Juntas de Compensación.*

*b) Las Asociaciones administrativas de propietarios en el sistema de cooperación.*

*c) Las Entidades de conservación.”*

Estas entidades a los efectos antes citados tienen naturaleza administrativa y son dependientes de una Administración municipal, por tanto pueden emitir actos

administrativos de liquidación en fase voluntaria, sin necesidad de ratificación de la Administración actuante; aunque tales actos si serán impugnables en alzada ante dicha Administración actuante, si bien esas impugnaciones siguiendo la doctrina general administrativa no suspenden en automático su ejecución, sino que la suspensión exigirá o bien garantía suficiente o como dijimos especial cautela para garantizar que no se produzcan daños de difícil o imposible reparación ya con su ejecución forzosa inmediata, ya con la suspensión temporal de aquella.

## 2. Repercusión de costes de gestión en especial de naturaleza financiera.

Obviamente el volumen de las operaciones urbanísticas, en muchos casos obligará a la contratación por la entidad urbanística de endeudamiento ya sea de tesorería, ya de largo plazo, o a la contratación de productos de endeudamiento financiero (leasing) u operativo (renting), cabrá la duda de si los costes financieros derivados de tales operaciones se pueden incluir o no en el quantum de las cuotas a repercutir a propietarios.

En este caso idénticas conclusiones hemos de dar que las citadas en el anterior apartado 1, el control no será por la Tesorería, sino por la administración urbanística tutelar y nos remitimos a todo lo dicho anteriormente; si bien podrían entenderse incluidos en los costes de gestión repercutibles dentro de los límites que a tal fin fije la legislación urbanística autonómica.

## 3. Exigencia de recargos moratorios o intereses distintos a los legales de demora previstos para el caso de impago en los Estatutos de las entidades urbanísticas colaboradoras.

***Es frecuente en la práctica que tales Estatutos de Juntas de Compensación y entidades de conservación, tiene bemoles aprobados por el Ayuntamiento, prevean para el caso de impago en fase voluntaria y antes de apremiar, unos recargos de castigo (ejemplo 5%) o un sobre tipo de intereses respecto del porcentaje fijado para de los legales de demora.***

¿Son apremiables tales recargos o extratipos? ¿Hemos de respetar en la Tesorería esa situación pues deriva de un acto propio general y normativo aprobado por el propio Ayuntamiento o administración urbanística? ¿Si no son apremiables estos extratipos y recargos que eficacia jurídica tienen al derivarse de la regulación administrativa de la Entidad?

Aquí a nuestro juicio, no podemos en la Tesorería estar vinculados por actos administrativos propios, si ello va en contra de ley, toda vez que estos extratipos en ningún

caso pueden entenderse incluidos en los costes de gestión de la entidad colaboradora, sino que tendrán efecto ya disuasorio ya reparativo, pero no integran su actuación típica, por muy amplio que sea el concepto de gestión previsto en la legislación urbanística.

Y no serán apremiables por cuanto el artículo 10 TRLRHL citado al principio de este trabajo señala que:

*“En la exacción de los tributos locales y de los restantes ingresos de derecho público de las entidades locales, los recargos e intereses de demora se exigirán y determinarán en los mismos casos, forma y cuantía que en la exacción de los tributos del Estado.”*

Por tanto, nuestras facultades de auto ejecución atribuidas a la Tesorería tienen un límite con rango de ley formal, y tales recargos y extratipos en caso alguno, por mucho que nos insistan, deberían formar parte de la deuda apremiada.

La entidad colaboradora, en cuanto administrativa, pero de base asociativa, podrá hacer uso frente al propietario moroso, de las previsiones de su estatuto fundacional, pero en el marco de las obligaciones civiles y ante la jurisdicción ordinaria, pero no correspondiendo esta supuesta deuda a procesos de urbanización o conservación estrictamente, no gozan ni directa ni indirectamente de la protección del apremio administrativo.

### **4.3. ¿Requisitos formales para iniciar el procedimiento de apremio?**

#### **4.3.1. Supuestos de PPP gestionados por entes de derecho privado, concesionarios o por gestión indirecta.**

Postura I negativa: El concesionario o gestor elevará con prueba documental los datos de impago al órgano municipal gestor del dominio o servicio, el cual previa comprobación de ajuste a Ordenanza de las cuantías reclamadas elevará propuesta a un órgano municipal (Alcalde o Delegado) con facultades de liquidación que notificará a los deudores una liquidación con todos los contenidos típicos de esta, recursos y plazo de pago en voluntaria; incumplido el plazo voluntario, se tramitará un apremio como para cualquier otro ingreso municipal.

Si se admitiera la postura II positiva el Tesorero/a comprobará la adecuación a Ordenanza y la corrección del procedimiento y notificaciones en fase voluntaria, expidiendo la providencia de apremio.

#### 4.3.2. Cuotas urbanísticas y de mantenimiento.

En el caso de Agentes de Urbanización o similares, previa prueba de su derecho, estos elevarán a la Administración urbanística actuante propuestas de liquidación, que se habrán de ratificar como acto administrativo propio por ésta última, con todas las garantías formales, procesales y de notificación de un acto administrativo típico.

En el supuesto de entidades urbanísticas colaboradoras típicas de base asociativa el órgano certificante del ente urbanístico colaborador (ej. Secretario de la Junta de compensación) emitirá **bajo su personal responsabilidad un certificado, con el visto bueno del Presidente de la entidad urbanística, que acredite al menos lo siguiente:**

- a. Actos de aprobación de las derramas por los órganos del ente urbanístico.
- b. Cuantificación del porcentaje aplicable al deudor propietario y cuantificación de la deuda, separando en su caso los costes de urbanización y los recargos especiales o extratipos de intereses aplicados.
- c. Periodos de liquidación.
- d. Fecha fin plazo pago voluntario.
- e. Actos de notificación con prueba documental de la misma o en su defecto publicación en sede electrónica del BOE tablón edictal único. (En caso de defectos sustanciales no procederá apremio hasta su subsanación).
- f. Identificación y NIF del deudor y finca afectada.
- g. Titular actual de la finca si se han producido transmisiones desde la fecha de devengo, a efectos de valorar la posible transmisión de cargas urbanísticas por aplicación de normativa hipotecaria y urbanística.
- h. Si consta, la posible existencia de interposición de recurso de alzada frente a la liquidación de cuota.

#### 4.4. ¿Cómo se reparten los resultados reales del cobro total o parcial que se pueda producir en el procedimiento de apremio? ¿Soportará costes por la gestión recaudatoria el ente gestor del ingreso exaccionado?

Veamos los conceptos:

a. Principal de la deuda incluido IVA: A favor del ente urbanístico colaborador.

b. Costas en el procedimiento de apremio: A favor del Ayuntamiento

c. Intereses de demora al tipo previsto en las leyes de presupuestos desde el fin del plazo voluntario, hasta el momento del cobro, dada su función reparativa o compensatoria de daños patrimoniales, a favor del ente urbanístico colaborador.

d. Recargo de apremio; es un derecho de naturaleza disuasoria no compensatoria, que solo se produce en el procedimiento de apremio y en favor del ente administrativo de carácter territorial titular de tal potestad administrativa, corresponde pues al ente local.

Es posible, a nuestro juicio, la fijación en Ordenanza Fiscal del Ayuntamiento de una tasa por prestación de servicios recaudatorios en favor de terceros, previa elaboración como en cualquier otra tasa de estudio económico financiero y siempre que no se supere el coste del servicio conjunto con la recaudación previsible.

En este caso, lo normal sería para no provocar enriquecimientos injustos y perjuicios al ente urbanístico colaborador que en definitiva actúa en aras de un interés público urbanístico tutelable, establecer al menos lo siguiente

a. La tasa se devenga con la petición de inicio de procedimiento de apremio y se puede regular la exigibilidad de liquidación provisional (total o parcial) a cuenta en el momento de solicitud.

b. Si en el procedimiento de apremio, se produce recaudación definitiva de recargos del procedimiento ejecutivo (5, 10 o 20 %) y el importe de lo así recaudado supera el resultado de aplicar el tipo de la tasa previsto en Ordenanza, se entenderá tasa cero por bonificación.

Si el recaudado por recargos es inferior al importe de la tasa, se entenderá bonificado el importe así recaudado exigiéndose por liquidación el pago de la diferencia al ente urbanístico.

c. Si no hubiere recaudación en el procedimiento de apremio, ya por insolvencia o cierre del procedimiento por cualquier otra causa, se exigirá al ente gestor el importe de la tasa mediante liquidación definitiva, regularizando en su caso lo liquidado provisionalmente.



## BIBLIOGRAFÍA

- (1) CHOLBI CACHÁ, Francisco Antonio: “Los principales instrumentos de financiación procedentes del urbanismo (aspectos jurídicos y económicos)”, El Consultor de Ayuntamientos y Juzgados, 2004; GALLEGO LÓPEZ, Juan Benito: *Crónica tributaria*, 127/2008”; MARTIN CANO, Rafael Antonio: *Revista CEMCI*, nº 9 octubre-diciembre 2010.
- (2) OVIEDO CREO, Marta: “La gestión de cuotas de urbanización en el sistema de cooperación”; *El Consultor/La Ley*, marzo 2013.
- (3) MOZO AMO, Jesús: “La financiación de los servicios locales por los usuarios. Las prestaciones patrimoniales de carácter público: tasas, precios públicos y tarifas. Las prestaciones públicas patrimoniales de carácter no tributario y los precios privados.”; *Revista de Estudios Locales COSITAL*, nº 263- mayo 2023.

***Tal es nuestra visión de estos aspectos, que no suponen en caso alguno compromiso de posición del municipio donde prestamos nuestros servicios profesionales, sino que constituyen un desarrollo meramente doctrinal sujeto a debate y a cualquier otro mejor criterio.***

