



Roj: **ATS 8848/2019 - ECLI:ES:TS:2019:8848A**

Id Cendoj: **28079130012019201244**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **1**

Fecha: **12/09/2019**

Nº de Recurso: **2471/2019**

Nº de Resolución:

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

Ponente: **FRANCISCO JOSE NAVARRO SANCHIS**

Tipo de Resolución: **Auto**

Resoluciones del caso: **STSJ GAL 1112/2019,**  
**ATS 8848/2019**

**TRIBUNAL SUPREMO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN: PRIMERA**

**A U T O**

Fecha del auto: 12/09/2019

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: **2471/2019**

Materia: OTROS TRIBUTOS

Submateria:

Fallo/Acuerdo: Auto Admisión

Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Jose Navarro Sanchis

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Celia Redondo Gonzalez

Secretaría de Sala Destino: 002

Transcrito por: MLD

Nota:

R. CASACION núm.: **2471/2019**

Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Jose Navarro Sanchis

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Celia Redondo Gonzalez

**TRIBUNAL SUPREMO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN: PRIMERA**

**A U T O**

Excmos. Sres.

D. Luis Maria Díez-Picazo Gimenez, presidente



D. Wenceslao Francisco Olea Godoy  
D. Antonio Jesus Fonseca-Herrero Raimundo  
D. Francisco Jose Navarro Sanchis  
D. Fernando Roman Garcia

En Madrid, a 12 de septiembre de 2019.

## HECHOS

**PRIMERO.- 1.** El abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, mediante escrito de 20 de marzo de 2019, preparó recurso de casación contra la sentencia dictada el 1 de febrero de 2019 por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en el recurso de apelación 15047/2018 .

**2.** Tras justificar la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución judicial impugnada, se denuncia la infracción de las siguientes normas del Derecho estatal:

**2.1.** El artículo 5.2 Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria ["LGP "] y el artículo 2.2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales , Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo ["TRLHL"], indicando al respecto que "[l]as infracciones alegadas se producen porque la sentencia impugnada desconoce el origen de la deuda liquidada por el Ayuntamiento de Nigrán, ya que no estamos ante un ingreso de derecho público que la Entidad Local pueda exigir ejercitando sus potestades de autotutela por derivar de una relación en la que median, potestades administrativas, sino que tienen su origen en un título negocial como es el Convenio suscrito con el CZFV [Consortio de la Zona Franca de Vigo]", siendo así que "si no se trata de un ingreso de derecho público y no se ejercen potestades administrativas, ello tiene consecuencias jurídicas tanto sobre la liquidación practicada como en relación con la providencia de apremio".

**2.2.** También achaca a la sentencia impugnada la vulneración del artículo 222 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil ["LEC "], pues "[l]a sentencia declara que no es posible entrar a examinar la liquidación por existir cosa juzgada. Sin embargo, esa afirmación es contraria a la interpretación del artículo 222 de La LEC en supuestos en que los que la sentencia no se pronuncia sobre el fondo del asunto, por cuanto producirá dicho efecto en cuanto a lo resuelto pero no en cuanto a lo no resuelto que es la procedencia de la liquidación misma. Y ese es el caso pues la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 2017, rec. cas. 1064/2016 , que es la que examina la liquidación, se limitó a confirmar la inadmisibilidad del recurso interpuesto por el CZFV declarada por la Sala de instancia, sin entrar en el fondo del asunto".

**2.3.** Y, finalmente, entiende la recurrente que la sentencia de instancia infringe el artículo 167.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria ["LGT "]; los artículos 8.3 , 62 y 97.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ["LRJPAC"] - actualmente sustituidos por los artículos 47 y 101.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ["LPAC "]; y los artículos 47 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público ["LRJSP "]; y todo ello porque "concorre nulidad del apremio, como también de la resolución del Concejo liquidando la deuda, supuestos que deben entenderse incluidos en el art 167 de la LGT ; la nulidad por carencia de potestad administrativa al fallar los presupuestos de atribución de ésta es la primera de las causas incluidas en el art 47, acaso incluíble en el apartado 1 b) y en todo caso en el e) de la ley 39/2015 , de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, antes art. 62 de la Ley 30/1992 ; porque si no hay potestad no hay competencia administrativa ni se ha respetado el procedimiento y se produce, entonces, desviación de poder por ejercicio ilegítimo de la potestad en cuestión"; y, a mayor abundamiento, "aunque entendiéramos que no es posible discutir sobre la validez de la liquidación, todavía subsistiría el motivo para impugnar la providencia de apremio fundado en que el art. 97.1 LRJPAC (actual art. 101.1 LPAC ), en la medida en que supone una manifestación de la autotutela de la Administración, no es la vía procedente cuando de lo que se trata es de exigir el cumplimiento de un Convenio suscrito entre dos Administraciones Públicas, todo ello en conexión con el régimen de los convenios administrativos que se contiene en el art. 8.3 LRJPAC, vigente al tiempo de la suscripción del Convenio, y en los artículos 47 y siguientes LRJAP [LRJSP ]".

**3.** Considera que las infracciones imputadas han sido relevantes y determinantes del fallo de la sentencia de instancia.

**3.1.** En primer lugar, porque "[s]i la Sala de instancia hubiera advertido que el ingreso que se pretende exigir por el procedimiento de apremio no es un ingreso de derecho público sino que tiene un origen negocial, en



cuanto deriva de un Convenio suscrito entre el CZFV y el Ayuntamiento de Nigrán, habría declarado la nulidad de pleno derecho tanto de la liquidación como de la providencia de apremio".

**3.2.** Y, en segundo lugar, porque "[i]ncluso si se admite que la liquidación ya no puede ser impugnada por tratarse de cosa juzgada, tampoco puede aplicarse al caso, como ha hecho la Sala de instancia, el art. 101 LPAP [sic] (anterior art. 97.1 LRJPAC), que dispone que "[s]i en virtud de acto administrativo hubiera de satisfacerse cantidad líquida se seguirá el procedimiento previsto en las normas reguladoras del procedimiento de apremio", siendo así que al no encontrarnos ante un ingreso de derecho público no sería posible seguir la vía de apremio para exigirlo.

**4.** Declara que las normas consideradas como infringidas forman parte del Derecho estatal.

**5.** Considera que el recurso de casación preparado presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia porque:

**5.1.** La resolución judicial impugnada ha aplicado normas sobre las que no existe jurisprudencia concreta [ artículo 88.3.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa -"LJCA "-] porque, en primer lugar "[n]o tenemos constancia de que el Tribunal Supremo se haya pronunciado sobre la posibilidad de que una de las Administraciones que ha suscrito un convenio pueda determinar unilateralmente y liquidar el importe que, a su juicio, debe ingresar la otra Administración signataria del convenio"; y, adicionalmente, "[t]ampoco, en lo que se refiere a la providencia de apremio, se ha encontrado doctrina sobre la calificación del importe a ingresar por la Administración requerida como ingreso de derecho público exigible por la vía ejecutiva; en nuestra opinión la deuda que tiene origen convencional o negocial no es un ingreso de derecho público y no puede exigirse por el procedimiento de apremio pero (...) no tenemos constancia de que existan pronunciamientos del Tribunal Supremo sobre la cuestión".

**5.2.** Sienta una doctrina sobre dichas normas que pueda ser gravemente dañosa para los intereses generales [ artículo 88.2.b) de la LJCA ], lo que se infiere de la mera cita del motivo de interés casacional -con referencia al citado apartado del precepto aludido-, pero sin que se haya desplegado por la recurrente mayor argumentación.

**5.3.** Además, se aduce que el recurso afecta a un gran número situaciones, por trascender del caso objeto del proceso [ artículo 88.2.c) de la LJCA ] pues "[l]a doctrina que se establezca puede afectar a todos aquellos supuestos en los que las Administraciones que han suscrito un Convenio liquidan cantidades a satisfacer por las otras Administraciones signatarias. Concurre por tanto la nota de generalidad pues la cuestión planteada no se circunscribe a los concretos hechos que concurren en el presente caso y, al menos en lo que afecta a la providencia de apremio, la doctrina que se establezca podría aplicarse a todos los convenios que impliquen obligaciones financieras para las partes".

**6.** Finalmente, considera relevante un pronunciamiento del Tribunal Supremo que fije jurisprudencia sobre la cuestión debatida, siendo así que "[l]a relevancia de la materia se pone de manifiesto si tenemos en cuenta que la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, ha dedicado a la regulación de los convenios el Capítulo VI de su Título Preliminar (art. 47 a 53 ), circunstancia que acredita la preocupación del legislador derivada del uso frecuente de este instrumento de cooperación interadministrativa, frente a la parca regulación de la materia en la precedente LRJPAC".

**SEGUNDO.-** La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia tuvo por preparado el recurso de casación en auto de 26 de marzo de 2019 , ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo. Han comparecido, dentro del plazo de 30 días señalado en el artículo 89.5 de la LJCA , tanto la Administración General del Estado, recurrente, como el Ayuntamiento de Nigrán y la Diputación Provincial de Pontevedra-ORAL, recurridas.

Es Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. Francisco Jose Navarro Sanchis, Magistrado de la Sección.

## RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO .- 1.** El escrito de preparación fue presentado en plazo ( artículo 89, apartado 1, de la LJCA ), la sentencia contra la que se dirige el recurso es susceptible de casación ( artículo 86, apartados 1 y 2, de la LJCA ) y la recurrente se encuentra legitimada para prepararlo, por haber sido parte en el proceso de instancia ( artículo 89, apartado 1, de la LJCA ).

**2.** En el escrito de preparación se acredita el cumplimiento de tales requisitos reglados, se identifican con precisión las normas del ordenamiento jurídico estatal que se invocan como infringidas, alegadas en el proceso, tomadas en consideración por la Sala de instancia o que ésta hubiera debido observar aun sin



ser alegadas. También se justifica que su infracción ha sido relevante y determinante del fallo de sentencia impugnada [ artículo 89.2 LJCA , letras a), b), d) y e)].

**3.** El repetido escrito fundamenta especialmente, con singular referencia al caso, que concurre interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en el recurso porque: (i) en la resolución impugnada se han aplicado normas en las que se sustenta la razón de decidir sobre las que no existe jurisprudencia [ artículo 88.3.a) de la LJCA ]; y (ii) afecta a un gran número de situaciones, bien en sí misma o por trascender del caso objeto del proceso [ artículo 88.2.c) de la LJCA ]. De lo expuesto se infiere la conveniencia de un pronunciamiento de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, con lo que se puede dar por cumplido también lo que exige el artículo 89.2.f) de la LJCA .

**SEGUNDO.-1.** El artículo 101.1 de la LPAC expresa que "[s]i en virtud de acto administrativo hubiera de satisfacerse cantidad líquida se seguirá el procedimiento previsto en las normas reguladoras del procedimiento de apremio".

**2.** El artículo 47 de la LRJSP indica:

"1. Son convenios los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común.

(...)

Los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público.

2. Los convenios que suscriban las Administraciones Públicas, los organismos públicos y las entidades de derecho público vinculados o dependientes y las Universidades públicas, deberán corresponder a alguno de los siguientes tipos:

a) Convenios interadministrativos firmados entre dos o más Administraciones Públicas, o bien entre dos o más organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes de distintas Administraciones públicas, y que podrán incluir la utilización de medios, servicios y recursos de otra Administración Pública, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, para el ejercicio de competencias propias o delegadas (...)".

**3.** El artículo 44 de la LJCA explicita:

"1. En los litigios entre Administraciones públicas no cabrá interponer recurso en vía administrativa. No obstante, cuando una Administración interponga recurso contencioso- administrativo contra otra, podrá requerirla previamente para que derogue la disposición, anule o revoque el acto, haga cesar o modifique la actuación material, o inicie la actividad a que esté obligada.

(...)

2. El requerimiento deberá dirigirse al órgano competente mediante escrito razonado que concretará la disposición, acto, actuación o inactividad, y deberá producirse en el plazo de dos meses contados desde la publicación de la norma o desde que la Administración requirente hubiera conocido o podido conocer el acto, actuación o inactividad.

3. El requerimiento se entenderá rechazado si, dentro del mes siguiente a su recepción, el requerido no lo contestara.

4. Queda a salvo lo dispuesto sobre esta materia en la legislación de régimen local".

**4.** El artículo 2 del TRLHL recoge:

"1. La hacienda de las entidades locales estará constituida por los siguientes recursos:

a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.

b) Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las comunidades autónomas o de otras entidades locales.

c) Las participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas.

d) Las subvenciones.

e) Los percibidos en concepto de precios públicos.

f) El producto de las operaciones de crédito.



g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.

h) Las demás prestaciones de derecho público.

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".

5. A tenor del artículo 5.2 de la LGP "[l]os derechos de la Hacienda Pública estatal se clasifican en derechos de naturaleza pública y de naturaleza privada", indicando seguidamente tal precepto que "[s]on derechos de naturaleza pública de la Hacienda Pública estatal los tributos y los demás derechos de contenido económico cuya titularidad corresponde a la Administración General del Estado y sus organismos autónomos que deriven del ejercicio de potestades administrativas".

**TERCERO.- 1.** La *ratio decidendi* de la sentencia recurrida se contiene, por lo aquí importa, en su fundamento de derecho tercero, en el cual se indica:

"(...) la única cuestión relevante es determinar si una vez que hablamos de una liquidación firme procedía o no el dictado de la providencia de apremio, ya que no estamos ante una deuda tributaria.

Lo que sucede es que esto no es obstáculo dada la previsión general del art. 101 de la Ley 38/2015 [sic] y la específica del art. 2.2 del TRLFL [sic] 2/2004. La progresiva asunción de funciones recaudadoras por parte de los municipios, a partir de la Ley de Presupuestos para 1983 tuvo su culminación en la Ley 7/1985, de 2 de abril, que en su art. 106.3 establece la competencia de las corporaciones locales para la recaudación de sus tributos y la posibilidad de delegar dichas competencias en otros entes y establecer otras formas de colaboración. En cuanto a la posibilidad de la utilización de la vía de apremio para la recaudación de sus créditos, el art. 2.2 del TRLHL prevé que "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".

En todo caso, hay que tener presente que en estos casos la providencia de apremio por deudas no tributarias debe contener igualmente la información respecto a la deuda que es exigible para las deudas tributarias. En este sentido, el TEAC, Vocalía 12 a, en Resolución de 25 de febrero de 2016 (JT 2016, 263), en recurso 4892/2014, recurso extraordinario de alzada para unificación de criterio, se manifiesta: "...fijando como criterio que la actuación de la AEAT en la recaudación en vía ejecutiva por cuenta de otras Administraciones y entes públicos -cuando consista, como primer alto del procedimiento, en la mera notificación de la providencia de apremio emitida por esos otros-, puede consistir bien en la notificación del documento original (o copia auténtica) de dicha providencia, o bien en la notificación de los datos al efecto contenidos en las transmisiones electrónicas que esas otras Administraciones o entes públicos realicen en las condiciones legales y convenidas aplicables, siempre que en este caso quede garantizado que incluyen toda la información realmente contenida en la providencia de apremio".

Requisito que no se discute que concurra en el caso de autos.

De lo dicho resulta que el Concello de Nigrán, y por delegación de la ORAL- Diputación de Pontevedra tenían competencia para el dictado de la providencia de apremio girada al CZF de Vigo, sin que estemos en el supuesto del art. 52 Ley 40/2015 : estamos ante una cantidad confirmada judicialmente.

Lo dicho obliga a desestimar el recurso contencioso-administrativo presentado".

**CUARTO.-1.** En la sentencia de la Sección Segunda de esta Sala de 22 de febrero de 2002 (recurso de casación nº 8598/1996, ECLI:ES:TS:2002:1257 ), se razona del siguiente modo:

"No puede admitirse la distinción, que la parte recurrente pretende establecer, entre inembargabilidad de bienes públicos e inicio de la vía de apremio, excluyendo a esta última de la prohibición establecida en el referido art. 44 de la Ley general Presupuestaria , pues lo que la norma impide a los Tribunales, Jueces y Autoridades administrativas es, tanto dictar providencia de embargo, como antecedentemente, "despachar mandamiento de ejecución", expresión propia de los procesos judiciales y que es equivalente al inicio de la vía de apremio, que se produce por la correspondiente providencia, en los procedimientos administrativos.

La finalidad del precepto no es tanto restringir las posibilidad de cobro "a fortiori" de las deudas que recaigan sobre las entidades regidas por el derecho público, como mantener la estabilidad presupuestaria,



en cuanto, si no hubiera consignación, la obligación de pago del débito se complementa con la de habilitar el correspondiente crédito, sin perjuicio de la invocada posibilidad de compensación de la deuda que, en el caso de las de carácter tributario, podría realizarse, "una vez transcurrido el plazo de ingreso en periodo voluntario", como literalmente reza el nº. 1 del art. 65 del Reglamento General de Recaudación, lo que no quiere decir que tenga que haberse iniciado la vía de apremio" [ *vid.* FD segundo de dicha sentencia].

**3.** Por su parte, la sentencia de la Sección Cuarta de esta Sala de 26 de julio de 2002 (recurso de casación nº 902/1998, ECLI:ES:TS:2002:5706) declaró en sus fundamentos jurídicos cuarto y quinto lo siguiente:

"CUARTO.- En nuestro sistema (...) la Administración tiene reconocida la potestad de hacer uso de sus propios medios para obtener el cumplimiento de los actos por ella dictados cuando son incumplidos por el destinatario. Esta "autotutela ejecutiva" permite a la Administración ejecutar coactivamente sus actos, en los términos que resultan de los artículos 93, 94 y 95 LRJ y PAC y por los medios establecidos en el artículo 96 de la misma Ley. Se trata también de una autotutela previa y no definitiva que no excluye el ulterior control judicial, a través del cual los Tribunales contencioso-administrativos pueden conocer, en virtud del recurso, tanto de la validez del acto, título ejecutivo, como de la validez misma de la ejecución forzosa que lleve a cabo la Administración.

Este sistema de autotutela administrativa, que ha sido declarado compatible con los postulados constitucionales y, en particular, con las exigencias derivadas del derecho a la tutela judicial efectiva, siempre que se conjugue debidamente con la potestad jurisdiccional de suspensión ( STC 238/1992, de 17 de diciembre ), comporta la válida declaración de inadmisibilidad de un proceso que altere la esencia de nuestro régimen administrativo antes descrito (...).

Ahora bien, la singularidad del planteamiento cuando se proyecta al ámbito interadministrativo deriva, de una parte, de que la Constitución ha supuesto la judicialización de las relaciones de conflicto entre las Administraciones públicas (muy claramente en lo que respecta a la defensa de las propias competencias y a una parte importante de supuestos cubiertos por la tradicional tutela administrativa), y, de otra, por lo que real y específicamente interesa a la cuestión suscitada en este recurso, de las dudas y dificultades que presenta el régimen jurídico de la ejecución forzosa de los actos interadministrativos; esto es cuando se trata de un acto administrativo de exigencia de cantidad que tiene como destinatario otra Administración pública.

QUINTO.- En el plano teórico, e incluso, como efectiva realidad cabe el ejercicio de la potestad de ejecución forzosa por una Administración pública respecto de otra que se encuentre en una determinada situación de sujeción. No sólo los particulares, personas físicas o jurídicas de Derecho privado, sino también las personas jurídicas de Derecho público pueden ser destinatarias de dicha ejecución administrativa cuando se encuentran en una concreta relación de subordinación respecto de otra Administración en un caso concreto, como consecuencia del acto administrativo dictado por ésta que impone a aquéllas el cumplimiento de una obligación.

Ahora bien, el principal problema práctico que presenta la ejecución forzosa en estos caso[s] es determinar para la Administración pública la aplicabilidad de los medios de ejecución forzosa dispuestos por la LRJ y PAC para imponer el cumplimiento forzoso de las obligaciones a otra Administración pública, que también es titular de potestades administrativas y de prerrogativas; esto es, principalmente, la aplicabilidad a otra Administración pública del apremio administrativo. Procedimiento este que comporta el embargo de los bienes del deudor, cuando algunos de los bienes de las Administraciones públicas -los de dominio público y los comunales- son "inembargables" por disposición expresa constitucional ( art. 132.1 CE ) y los demás lo eran también por disposición legal (en lo que aquí importa, art. 154 LHL, en su anterior redacción).

La inembargabilidad de los bienes de las Administraciones públicas se presenta en la práctica como un obstáculo para hacer efectivo el procedimiento de apremio administrativo. La Administración pública deudora, frente a la que se trate de cobrar la deuda opondrá la inembargabilidad de sus bienes y resistirá a ser ejecutada forzosamente.

La cuestión, así planteada, ha resultado modulada, precisamente, desde la perspectiva del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva ( art. 24.1 CE ) que, obviamente, y en puridad de principios, sólo pueden otorgar los Jueces y Tribunales, por la STC 166/1998, de 15 de julio . En ella se estimó una cuestión de inconstitucionalidad y se anula el inciso "y bienes en general" del citado artículo 154.2 LHL. El Tribunal Constitucional (TC, en adelante) parte de la distinción entre bienes demaniales y bienes patrimoniales. Los primeros sometidos a un régimen protector, alguno se ellos desde la propia Constitución en atención a su vinculación al cumplimiento de fines constitucionales o a la prestación y gestión de un servicio público. Los segundos, los patrimoniales, se definen negativamente por su no afectación al uso o al servicio público.

A partir de estos presupuestos el TC enfoca el tema desde la perspectiva del artículo 24.1 CE . y entiende que el régimen general de pago previsto en el artículo 154.4 LHL (mandato genérico y previsión, en su caso, de



un crédito extraordinario o suplemento de crédito) no garantizaba, por sí sólo, que la entidad local deudora cumpliera con el mandato judicial, pudiendo posponer o diferir la ejecución de la sentencia quedando así insatisfecho el crédito, por lo que la inembargabilidad establecida en el artículo 154.2 LHL, en la medida en que se extendía a los bienes en general de la Hacienda Local y comprendía los bienes patrimoniales no afectados materialmente a un uso o servicio público, no podía considerarse razonable desde la perspectiva del artículo 24.1 CE. Con posterioridad, la LHL sería modificada de acuerdo con la doctrina constitucional expuesta y en su artículo 154.2 se establece la inembargabilidad de los bienes de la Hacienda Local "excepto cuando se trate de bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público".

Por consiguiente, en las relaciones interadministrativas de conflicto, aunque teóricamente no se excluya la autotutela de las Administraciones públicas y el eventual ejercicio de la autotutela ejecutiva a través de un procedimiento de apremio administrativo, ha de entenderse que las pretensiones deducidas por una Administración pública frente al acto, expreso o presunto, de otra Administración sujeto a Derecho administrativo están incluidas en el ámbito de la cláusula general atributiva de competencia al orden contencioso administrativo contenida en el artículo 1 LJ y 9.4 de la LOPJ, sin que resulten excepcionadas del conocimiento de los Tribunales de este orden por las exclusiones del artículo 2 LJ o por las excepciones que respecto de determinados actos se establecían en el artículo 40 LJ (...).

4. Y en términos similares se expresa la sentencia de la Sección Cuarta de esta Sala de la misma fecha (26 de julio de 2002, recurso de casación 8558/1997, ECLI:ES:TS:2002:5713, fundamentos jurídicos cuarto y quinto).

**QUINTO** .- 1. Consecuentemente con todo lo anterior, la cuestión jurídica que suscita el presente recurso de casación es la siguiente:

*Determinar si para instar el cobro de una deuda derivada de un convenio interadministrativo es posible, por parte de la Administración acreedora -en este caso un Ayuntamiento-, utilizar el procedimiento de apremio para hacer efectivos sus ingresos de derecho público frente a la Administración deudora.*

**2.1.** Esta cuestión presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia porque concurre respecto de ella la presunción del artículo 88.3.a) de la LJCA. En efecto, y a pesar de que esta Sala se ha pronunciado en algunos supuestos sobre la posibilidad de acudir a la vía de apremio por parte de una Administración pública para hacer efectivo un crédito frente a otra, y sobre el carácter inembargable de los bienes de las distintas administraciones públicas, no se ha dirimido aún una cuestión como la que se dilucida en el presente recurso.

**2.2.** Esta Sección ha admitido en dos autos de 9 de mayo de 2019 (recursos de casación 5656/2018 y 1046/2019, ECLI:ES:TS:2019:5249 A y ES:TS:2019:5122 A) supuestos similares al aquí contemplado, formulando en ellos la cuestión sobre si procede dictar una providencia de apremio contra un Ayuntamiento y si, en tal caso, procede o no incluir los recargos del periodo ejecutivo en el acuerdo de compensación que se dicte posteriormente. Ello no obstante, en ambos supuestos la providencia de apremio dictada en el asunto sobre el que recayó sentencia se refería al cobro de tributos, mientras que en el caso de autos del presente recurso de casación la singularidad deriva de que la providencia de apremio se dictó con el fin de cobrar deudas derivadas de un convenio interadministrativo.

**2.3.** Habiéndose apreciado interés casacional conforme a lo ya indicado, no es preciso examinar, conforme a lo dispuesto en el artículo 88.1 de la LJCA y en relación con el artículo 90.4 de la LJCA, si concurren los otros motivos alegados por la recurrente [los previstos en los apartados b) y c) del artículo 88.2 de la LJCA].

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

2. Los preceptos legales que en principio serán objeto de interpretación son: (i) el artículo 2.2 del TRLHL; y (ii) el artículo 5.2 de la LGP.

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

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

Por todo lo anterior,



**La Sección de Admisión acuerda:**

**1º)** Admitir el recurso de casación RCA/**2471/2019**, preparado por la Administración General del Estado contra la sentencia identificada en el encabezamiento de este auto.

**2º)** Precisar la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, que consiste en:

*Determinar si para instar el cobro de una deuda derivada de un convenio interadministrativo es posible, por parte de la Administración acreedora -en este caso un Ayuntamiento-, utilizar el procedimiento de apremio para hacer efectivos sus ingresos de derecho público frente a la Administración deudora.*

**3º)** Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación el artículo 2.2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales -TRLHL -; y el artículo 5.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria .

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

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

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

Así lo acuerdan y firman.

Luis Maria Diez-Picazo Gimenez

Wenceslao Francisco Olea Godoy Antonio Jesus Fonseca-Herrero Raimundo

Francisco Jose Navarro Sanchis Fernando Roman Garcia