



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de (...) solicita, mediante escrito de fecha 21 de octubre y registro de entrada en Diputación el día 22 del mismo mes, la emisión de un Informe por parte del Departamento de Asistencia a Municipios y Formación, *“en relación con la recaudación de cuotas de urbanización”* liquidadas por el Ayuntamiento y exigidas a los propietarios de los terrenos afectados por la ejecución de obras de urbanización realizadas por aquél mediante gestión directa.

A tal efecto, en el escrito adjunto a la petición de informe se nos plantean, en concreto, dos cuestiones. En primer lugar, la máxima autoridad municipal, ante el impago de las referidas cuotas de urbanización, desea conocer nuestra opinión sobre si es posible acudir al procedimiento común previsto en el vigente Reglamento General de Recaudación, y, en el caso de que así fuera, si es de aplicación preferente el orden de embargos establecido, con carácter general, en la normativa citada y, más concretamente, el embargo de cuentas corrientes citado en primer lugar, en lugar de proceder al embargo de la propia finca, lo que, en opinión del Ayuntamiento, resultaría más gravoso tanto para el particular como para la Administración municipal.

Una vez hayamos dado respuesta a las cuestiones anteriores, y para el supuesto de que fuera posible acudir al embargo de las cuentas corrientes, la segunda cuestión objeto de consulta tiene que ver con la forma de proceder del Ayuntamiento, preguntándonos, en concreto, si en la comunicación al sujeto deudor del embargo de la finca es posible ofrecerle un convenio de pago que redirija el embargo hacia las mencionadas cuentas.

Con la finalidad, en su caso, de facilitar nuestro trabajo, adjunto al escrito de petición de Informe se nos remiten sendas copias de las respuestas dadas sobre el particular por la prestigiosa revista de El Consultor, tras petición previa del propio Ayuntamiento.

Pues bien, a la vista de la citada petición, una vez leído el contenido de los Informes emitidos por la mencionada editorial y consultada la legislación que consideramos de aplicación al caso, y que después diremos, se procede a emitir el siguiente,



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

INFORME

PRIMERO

Conviene empezar recordando lo dispuesto en el artículo 119, apartado 4¹, letra e), del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (en adelante, TRLOTAU), aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, en el que, tras el reconocimiento previo del derecho del urbanizador a percibir las denominadas cuotas de urbanización, se faculta a la Administración actuante, en caso de impago de éstas, para poder exigir su recaudación mediante apremio sobre la finca objeto de la actuación y en beneficio del propio urbanizador, que, en el presente caso, al tratarse de una actuación urbanizadora ejecutada mediante gestión directa, coincide plenamente con la Administración municipal.

Con mayor claridad aún, el artículo 45² del Texto Refundido de la Ley de Suelo estatal, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y dictado en virtud de la competencia reservada por el artículo 149 de la Constitución al legislador estatal, reconoce a los Ayuntamientos la posibilidad de utilizar los procedimientos de ejecución forzosa y la vía de apremio para exigir a los propietarios y promotores de actuaciones urbanizadoras el cumplimiento de sus respectivos deberes urbanísticos.

Así pues, establecida sin ningún género de dudas la potestad del Ayuntamiento para aplicar el procedimiento de apremio al cobro de deudas generadas en concepto de cuotas de urbanización, y dando también por admitido que existe un amplio consenso, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, a la hora de considerar las denotadas cuotas de urbanización como ingresos o prestaciones de derecho público, cuya

¹ Numeración correspondiente actualmente al anterior apartado 2, tras los dos apartados añadidos al citado artículo por la Ley 2/2009, de 14 de mayo, de Medidas urgentes en materia de Vivienda y Suelo, que modifica el vigente TRLOTAU.

² **Artículo 45. Ejecución forzosa y vía de apremio.**

“1. Los Ayuntamientos podrán utilizar la ejecución forzosa y la vía de apremio para exigir el cumplimiento de sus deberes a los propietarios, individuales o asociados, y a los promotores de actuaciones de transformación urbanística.

2.-.....”



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

recaudación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2.2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, podrá efectuarse conforme a los procedimientos administrativos previstos al efecto y de acuerdo con las prerrogativas establecidas legalmente para la hacienda del Estado, la respuesta a la primera de las cuestiones planteadas, es decir, si es posible acudir al procedimiento previsto al efecto en el vigente Reglamento General de Recaudación³ (en adelante, RGR), sólo puede ser contestada en sentido afirmativo.

Primero, porque es en el ámbito del citado texto reglamentario donde, según su artículo 1.1, se articula la gestión recaudatoria de todos los recursos de naturaleza pública, en desarrollo tanto de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT), como de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante, LGP), y, más concretamente, el mencionado procedimiento o vía de apremio para el cobro de todas aquellas deudas de naturaleza pública no satisfechas en periodo voluntario y que, por tanto, a la finalización de éste pasan automáticamente a estar en periodo ejecutivo.

Alcance material establecido también a partir de la declaración realizada por el legislador estatal en la Exposición de Motivos del citado Reglamento, cuando, en su párrafo tercero, nos recuerda que, al igual que ocurría con el Reglamento que viene a sustituir, el actual *“tiene, desde el punto de vista material, un ámbito de aplicación más amplio que el contenido en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, puesto que no se circunscribe al cobro de las deudas y sanciones tributarias, sino también al de los demás recursos de naturaleza pública”*.

Segundo, porque ése es también el procedimiento de referencia previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuando, al referirse al apremio sobre el patrimonio, como uno de los medios de ejecución forzosa con que cuenta la Administración en garantía de la eficacia de sus actos, se refiere a éste, en su artículo 97, disponiendo que, cuando, en virtud de acto administrativo previo, deba satisfacerse alguna cantidad líquida, *“se seguirá el procedimiento previsto en las normas reguladoras*

³ Aprobado mediante **Real Decreto 939/2005, de 29 de julio**.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

del procedimiento recaudatorio en vía ejecutiva”, que es como tradicionalmente se ha venido denominando también al procedimiento de apremio.

SEGUNDO

Ahora bien, una vez reconocida la legalidad del cobro de las cuotas de urbanización mediante la aplicación del referido procedimiento de apremio, y en previsión de que una vez iniciado éste deba llegarse hasta la fase de embargo, el Ayuntamiento desea conocer nuestra opinión sobre el alcance de la determinación contenida en el artículo 169.2 de la LGT⁴, en relación con el orden de embargo que habrá de seguirse en la traba de bienes y derechos de los deudores, y, en concreto, en qué medida, en el ámbito de un procedimiento de apremio dirigido contra posibles deudores por cuotas de urbanización, en lugar del embargo de las fincas que garantizan el cobro de las referidas deudas generadas por una actuación urbanizadora, como parece exigir el artículo 119.4, letra e), del TRLOTAU, podría el Ayuntamiento recurrir al embargo de las cuentas corrientes de los deudores, situadas en primer lugar en el orden de prelación de los embargos.

Pues bien, la respuesta a la cuestión planteada podemos extraerla de la actual regulación de la materia llevada a cabo por la mencionada LGT en su artículo 169, pensada en principio para las deudas de naturaleza tributaria, pero aplicable también, como hemos visto más arriba, al resto de las deudas de naturaleza pública. En este sentido, si analizamos detenidamente su contenido, vemos como el viejo orden de prelación de los embargos no se articula de forma rígida y automática, sino que, por el contrario, aparece condicionado por la aplicación de una serie de principios o reglas que, con carácter prevalente, deberán ser tenidas en cuenta en el momento de producirse el supuesto de hecho que da lugar al embargo.

A este respecto, lo primero que nos recuerda el citado precepto legal es que en las actuaciones de embargo de bienes y derechos del deudor, deberá tenerse siempre

⁴ El Ayuntamiento menciona, de forma errónea, el artículo 112 del Reglamento General de Recaudación, aprobado mediante Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre, cuando en realidad dicho Reglamento ha sido derogado por el actualmente vigente, Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, que no contempla ya el orden de los embargos a seguir, sino que se remite al citado precepto de la LGT.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

en cuenta el principio de proporcionalidad. Este viejo principio ya se encontraba recogido en el artículo 131 de la anterior Ley General Tributaria, de 28 de diciembre de 1963, y aparece también recogido en aquellos otros textos normativos en los que, por razón de su objeto, se admite la intervención de la Administración en la actividad de los particulares, modulando con su aplicación el resultado de dicha intervención y procurando al mismo tiempo el cumplimiento del otro principio vigente en dicho ámbito, como es el de mínima intervención administrativa en la actividad de los particulares.

Pero la actual LGT ha ido más allá y tras imponer a la Administración que cumpla siempre con el citado principio de proporcionalidad, le exige también la aplicación de otras dos reglas adicionales que deberán ser tenidas en cuenta en el ámbito del embargo de bienes. En primer lugar, supedita la aplicación del orden de prelación del embargo a la mayor o menor facilidad para la enajenación de los bienes o derechos embargados. Y, en segundo lugar, para el caso de que hubiera de llegarse a la enajenación de alguno de los bienes previamente embargados, deberá optarse siempre por aquélla que suponga una menor onerosidad para el deudor. Y todo lo anterior, siempre y cuando la Administración y el sujeto deudor no hayan llegado, tras solicitud de este último o a propuesta de aquélla, a algún tipo de acuerdo sobre los bienes que deben ser objeto de embargo. Pues, de existir el citado acuerdo se estará a lo dispuesto en él sobre la designación del bien objeto de embargo, siempre que – continúa diciendo el precepto legal analizado– el bien señalado por el deudor garantice el cobro de la deuda perseguida con la misma eficacia y prontitud, a juicio de la Administración, que aquellos otros que de forma preferente deberían haber sido objeto de la traba, y, al mismo tiempo, no se cause con ello un perjuicio a terceros.

De los propios términos del precepto legal analizado puede deducirse, sin necesidad de tener que hacer ningún alarde interpretativo, que el orden de prelación de los embargos en el ámbito de la actividad de ejecución desarrollada por la Administración para el cobro de deudas de derecho público tiene un carácter meramente subsidiario u orientativo y, como dice el propio precepto legal, en el párrafo segundo de su apartado 2, entrará en juego sólo si los criterios mencionados y analizados en el párrafo anterior resultaran imposibles o de muy difícil aplicación. Por tanto, nuestra opinión es que, a la vista del mencionado conjunto de principios y



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

criterios de rango legal aplicables en la fase de embargo, el Ayuntamiento se encuentra facultado para alterar el cuestionado orden, en la medida en que su actuación pudiera estar justificada por la aplicación de cualquiera de los principios y criterios enunciados y así lo haga constar expresamente.

En la misma línea, el artículo 168 anterior de la LGT, tras señalar, en su párrafo primero, que en el supuesto de que la deuda tributaria estuviera garantizada –como así ocurre en el caso de las cuotas de urbanización, cuyo cobro se encuentra garantizado por la afección real de la parcela resultante impuesta por la ley– deberá procederse en primer lugar a ejecutar la garantía a través del propio procedimiento administrativo de apremio, otorga, a continuación, en su segundo párrafo, a la Administración la posibilidad de optar por el embargo y enajenación de otros bienes o derechos, con anterioridad a la ejecución de la citada garantía, cuando ésta no resulte proporcionada con el importe total de la deuda o cuando así lo solicite el propio deudor, debiendo éste en tal caso señalar bienes suficientes al efecto.

En definitiva, y aun reconociendo que existen opiniones encontradas sobre el particular objeto de estudio, desde nuestro punto de vista, no existe ningún inconveniente legal para que el Ayuntamiento proceda a realizar su crédito comenzando por el embargo de las cuentas corrientes de los sujetos deudores, dejando para más adelante la ejecución de las garantías reales constituidas, por imperativo legal, sobre las fincas afectadas al pago de las deudas por cuotas de urbanización, en los términos previstos en el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, que complementa el Reglamento Hipotecario en materia de urbanismo, y en el Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística, de aplicación supletoria, al no existir regulación específica sobre la materia en nuestra vigente legislación urbanística.

TERCERO

Finalmente, si no hemos entendido mal, el Ayuntamiento nos plantea si en el caso de proceder al embargo de la finca afectada por la garantía real de cobro y en el momento de efectuar dicha comunicación al interesado, sería posible legalmente ofrecer un convenio de pago a los particulares, en el que antes de proceder a la



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

ejecución del embargo de la finca aquellos pudieran aceptar el embargo de sus cuentas corrientes.

Pues bien, como ya hemos visto en el punto anterior, si la ejecución de la garantía es desproporcionada respecto de la deuda que se quiere cobrar, o se dan las condiciones para aplicar alguno de los dos criterios mencionados, es decir, la mayor facilidad para la enajenación del bien embargado o la menor onerosidad para el deudor, justificándose así y haciendo constar dichas circunstancias de forma expresa en el expediente, el Ayuntamiento en el momento de decidir los bienes que serán objeto de embargo no tiene, a nuestro juicio, por que depender de la firma de un convenio o cualquier otro acuerdo con el deudor, pues, como ya dijimos en el punto anterior, en tales circunstancias, aquél se encuentra facultado por la ley para elegir, de entre todos los bienes y derechos conocidos del deudor, el que mejor se acomode al criterio o criterios invocados y garantice, al mismo tiempo, el cobro de la deuda.

En todo caso, en el curso del procedimiento de apremio y al hilo de la emisión y notificación de la preceptiva providencia del mismo nombre, que necesariamente deberá contener las determinaciones previstas en el artículo 70.2 del RGR, podrá aprovecharse ésta para recordar al deudor que, sin perjuicio de la garantía real de cobro establecida mediante la afección legal de las fincas de su propiedad al pago de las deudas, así como, de la potestad que el propio Ayuntamiento ostenta para fijar de manera unilateral los bienes y derechos que serán objeto de embargo, en virtud de la aplicación, bien del principio de proporcionalidad, bien del criterio del menor coste económico de la ejecución, aquél podrá también hacer uso de su derecho a proponer otros bienes de su propiedad que puedan ser objeto de embargo y garanticen el cobro de la deuda con la misma eficacia y prontitud que los que preferentemente deban ser trabados.

Por consiguiente, en virtud del principio general vigente en nuestro ordenamiento jurídico administrativo, según el cual, las potestades públicas son indisponibles para las Administraciones y deberán ejercitarse por éstas en sus propios términos y de acuerdo con las normas que las reconocen, procurando siempre la mejor y más adecuada satisfacción del interés general de la comunidad, y como quiera que es indudable que en el presente caso existen también unas potestades públicas establecidas con una precisa finalidad, cuyo ejercicio se encuentra regulado y sujeto al cumplimiento de una



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

serie de criterios de actuación, no vemos la necesidad de proceder a la firma de un convenio de pago con los deudores.

Es cuanto tengo el deber de informar, advirtiéndole que la opinión jurídica recogida en el presente Informe se somete a cualquier otra mejor fundada en Derecho, y no sufre en modo alguno a otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo, 29 de Octubre de 2009