

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NFJ078074

TRIBUNAL ECONÓMICO-ADMINISTRATIVO CENTRAL

Resolución de 8 de junio de 2020

Sala 3.^a

R.G. 4219/2017

SUMARIO:

Procedimiento de recaudación. Período ejecutivo. Procedimiento de apremio. Embargo de bienes. Inembargabilidad de bienes de los entes públicos. La única cuestión planteada es si la Administración tributaria del Estado puede apremiar y, en su caso embargar, los bienes, rentas y derechos de una entidad de Derecho Público.

Pues bien, las entidades públicas pueden ser sujetos pasivos del procedimiento de apremio de las deudas impagadas, liquidándose contra ellas los recargos del período ejecutivo que correspondan. Por lo que, no habría inconveniente legal para que se dictaran las oportunas providencias de apremio contra la entidad pública, como la impugnada.

Así, cabe el embargo por el Estado de los y derechos patrimoniales de las entidades públicas, salvo que se encuentren materialmente afectados a un servicio o a una función pública, de acuerdo con el art. 23.1 de la Ley 47/2003 (LGP).

En definitiva, para la deudora, el objeto del Consorcio -entidad de Derecho Público- es explotar las infraestructuras «que el mismo ha ejecutado y sufragado para, con su rentabilidad, satisfacer el crédito del Instituto de Crédito Oficial». Por lo que, incide en la inembargabilidad de los bienes del indicado Consorcio, al mismo tiempo que subraya que no tiene la titularidad de inmuebles y que los derechos de explotación sobre los inmuebles cedido por el Ayuntamiento y la Autoridad Portuaria: son de naturaleza pública puesto que están destinados a la devolución de indicado préstamo, un fin público en definitiva. Por lo que, concluye que todos los bienes y derechos y rentas están afectos a un único fin público, la devolución del préstamo. Ahora bien, en este caso, aun aceptando que la deudora pudiera ejercer una función pública, lo cierto que es que realizada una explotación económica con la finalidad de la devolución de un préstamo del ICO, por lo que se ha de concluir que sus bienes patrimoniales no afectos a un servicio o a una finalidad pública, pueden ser embargados en su caso, de conformidad con el art. 30.3 de la Ley 33/2003 (Patrimonio de las Administraciones Públicas). **(Criterio 1 de 1)**

PRECEPTOS:

Ley 58/2003 (LGT), arts. 72, 74 y 167.

Ley 33/2003 (Patrimonio de las Administraciones Públicas), art. 30.

Ley 47/2003 (LGP), arts. 10 y 23.

RD 939/2005 (RGR), art. 70.

Código Civil, arts. 339, 340 y 341.

Constitución Española, arts. 31 y 103.

En Madrid, se ha constituido el Tribunal como arriba se indica, para resolver el recurso de alzada de referencia.

Se ha visto el presente recurso de alzada contra la resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional (en adelante TEAR) de la Comunidad Valenciana, de fecha 21 de febrero de 2017, relativa a la reclamación nº 46/01987/2015, sobre providencia de apremio

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.-

Con fecha 02/02/2015 se interpuso por **CONSORCIO** ... la reclamación económico administrativa nº 46/01987/2015 ante el TEAR de la Comunidad Valenciana; contra la desestimación del recurso de reposición interpuesto frente a la providencia de apremio ..., notificada el 30 de enero de 2015.

La providencia de apremio impugnada se dictó el 16/01/2015 por la Dependencia Regional de Recaudación de la Delegación Especial de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (en adelante AEAT) de Valencia, motivada por el impago de una de las cuotas adeudas por la reclamante al Ministerio de Hacienda (Tesoro Público), en razón de aval otorgado para garantizar el pago de un préstamo recibido del Instituto de Crédito oficial por el Consorcio ... y cuyo objeto era la financiación de determinadas infraestructuras portuarias necesarias para la celebración de la XXXIIª America's Cup en la ciudad de Valencia.

Sostuvo la reclamante su recurso en la improcedencia del apremio en base a la aplicabilidad a la entidad reclamante del artículo 23 de la Ley 47/2003 General Presupuestaria y del artículo 30.3 de la Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas, en virtud de los cuales no podría dictarse diligencia de embargo ni mandamiento de ejecución contra sus bienes en tanto que, siendo el Consorcio reclamante una entidad de derecho público, sus bienes se encuentran afectos al pago del crédito con el que se han financiado las infraestructuras portuarias cuya gestión ostenta.

Segundo.-

La citada reclamación fue estimada en resolución de fecha 21 de febrero de 2017, señalando el Tribunal Regional en sus Fundamentos de Derecho:

"SEGUNDO.- La cuestión objeto de debate en la presente reclamación no es otra que la posibilidad de dictar providencias de apremio contra entes de naturaleza pública, y el ámbito de aplicación de las excepciones a la embargabilidad que establecen tanto la Ley General presupuestaria en su art. 23. como la Ley de patrimonio de las administraciones públicas en su art. 30.3. Ambos preceptos comparten idéntica redacción

"Ningún tribunal ni autoridad administrativa podrá dictar providencia de embargo ni despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos patrimoniales cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública, cuando sus rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines diversos, o cuando se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general".

En definitiva una redacción que exceptúa de embargo y ejecución a aquellos bienes patrimoniales que estén materialmente afectados a un servicio o función pública; aquellos cuyos rendimientos los estén a fines determinados; o los valores o títulos representativos cuando se relacionen con políticas públicas o fines de interés general.

Lo primero que resulta de interés destacar a juicio de este Tribunal es que ambos preceptos hablan de la embargabilidad de bienes determinados en función de su destino, y no de la naturaleza de los sujetos titulares de los mismos, pues esta distinción va a ser crucial a los efectos de determinar el criterio de este Tribunal y el fallo de este reclamación.

TERCERO.- Tanto el reclamante como la propia administración tributaria ponen el acento del debate en la naturaleza y finalidad del sujeto. Así el reclamante insiste en su naturaleza de corporación de derecho público, nacida para una finalidad pública y cuya labor está encaminada a un fin de interés general como es la financiación de las infraestructuras portuarias que gestiona.

Frente a ello, la Dependencia de Recaudación responde en la resolución del recurso de reposición que "La cuestión sometida a debate se centra pues en determinar si el patrimonio cuya titularidad es del **Consortio** ... y al que se refieren los artículos 1 y 12 de sus Estatutos, se encuentra o no materialmente afectado a un servicio público o a una función pública, por cuanto de la respuesta que se dé depende la conformidad o no a derecho de la providencia de apremio impugnada".

Para concluir que "Así pues y a tenor de lo señalado no se aprecia que la finalidad con la que se crea el **Consortio** ... - aun cuando se trate de una entidad de Derecho Público -, sea la de desempeñar un servicio público o una función pública. En efecto, el concepto de servicio público alude a aquella actividad administrativa destinada a la satisfacción de necesidades públicas o generales mediante actuación directa o indirecta de la Administración en la prestación de servicios. Por su parte el concepto de función pública consiste en el ejercicio de las potestades que el ordenamiento jurídico atribuye a las Administraciones Públicas. En definitiva, conceptos en los que no encajan la organización de un evento deportivo de carácter privado y la tarea posterior de rentabilizar la inversión realizada para atender las obligaciones económicas contraídas para tal fin".

Sin embargo si el debate se centrara en la funcionalidad o la finalidad del sujeto apremiado esta reclamación debería estimarse. Ello es así puesto que la Administración Tributaria efectúa aquí una interpretación excesivamente restrictiva de lo que debe entenderse por función pública.

Yerra la Dependencia de Recaudación al señalar que las funciones del **Consortio** ... eran las de organizar el evento deportivo. Nada en sus estatutos se refiere a ello, y es un hecho notorio que la organización y desarrollo del evento deportivo se realizó, tanto en su faceta competitiva como organizativa, por lo titulares de tales derechos, es decir, por la **Sociedad Náutica** ... La función del **Consortio** ... era la de la construcción y gestión de una serie de infraestructuras portuarias necesarias para el desarrollo del evento deportivo, así como la posterior explotación de las mismas, como se recoge de forma expresa en los apartados 3 a 5 del art. 5.a) de sus estatutos

3. Promover y ejecutar las actuaciones que se le encomienden relacionadas con el desarrollo urbanístico del entorno de la Sede del Evento.

4. Planificar, proyectar, ejecutar y financiar las infraestructuras e instalaciones que han de albergar el Evento, sin perjuicio de que la dirección, supervisión, control económico y de calidad de las obras pueda recaer en una sociedad instrumental creada por el Estado a tal efecto.

5. Explotar, en los términos contenidos en el contrato de ciudad anfitriona y sede, las infraestructuras e instalaciones ejecutadas.

Y en cualquier caso las atribuciones fundacionales del citado Consortio iban más allá de éstas, y el apartado b) del propio art. 5 le atribuye

"b) La planificación, proyecto, ejecución y explotación, de cuantas otras infraestructuras e instalaciones considere conveniente llevar a cabo en el ámbito territorial de los espacios que por cualquier título le sean asignados por su gestión".

Este apartado atribuye funciones al consorcio autónomas del propia evento deportivo, lo que despejaría cualquier duda en relación a las atribuciones públicas del Consortio.

Ni el Consortio tenía por finalidad organizar un evento deportivo, ni toda su funcionalidad se constreñía a tal evento, sino que alcanzaba funciones públicas de otra índole y siempre en relación con las infraestructuras portuarias.

Por lo tanto la finalidad del consorcio no es otra que la de gestionar y explotar una serie de infraestructuras de naturaleza y financiación pública, y de hecho tales infraestructuras se integran en el dominio público portuario o en el marítimo-terrestre, por lo que resulta evidente que con independencia de otras consideraciones tributarias, el **Consortio** ... sí ejerce inequívocamente una función pública, asimilándose en esa función a otros entes gestores de infraestructuras, como **ADIF**, **AENA** o las propias Autoridades Portuarias, que tienen atribuidas la gestión y explotación, incluso comercial, de patrimonio público sea este demanial o no.

Este es asimismo el criterio del Abogado General del Estado, en informe de 9 de diciembre de 2011, que sostiene que

"resulta evidente la necesidad pública o interés general a satisfacer, en tanto en cuanto el destino de la explotación no va a dirigido a la obtención de un lucro que quede definitivamente en el patrimonio del **Consortio** ..., sino a la obtención de los fondos necesarios para amortizar los créditos otorgados por el Instituto de Crédito Oficial para la construcción de las infraestructuras y cuya ejecución se enmarcaba en el cumplimiento de obligaciones asumidas por el Estado español para la celebración de un evento calificado como de excepcional interés público (disposición adicional trigésima cuarta de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre)"

Criterio que se reitera en el informe de la Abogado General del Estado de 27 de diciembre de 2012

"En relación con el segundo requisito -que la cesión sea para fines de utilidad pública o interés social-, cabe también apreciar su cumplimiento, teniendo en cuenta que la constitución del derecho de superficie tiene por objeto proporcionar al **Consortio** ... el soporte jurídico necesario para que esta entidad, explotando las edificaciones e instalaciones, obtenga los recursos necesarios para amortizar el préstamo concedido en su día por el Instituto de Crédito Oficial para financiar la ejecución de las infraestructuras que tuvieron que construirse para la celebración de la Copa de América 2007 (acontecimiento declarado de excepcional interés público por la disposición adicional trigésima cuarta de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social) y que motivó precisamente la constitución del **Consortio** ...".

La conclusión de lo expuesto hasta ahora es clara, el **Consortio** ... no sólo es formalmente una entidad de derecho público sino que también ejerce una función pública que se concreta en la ejecución y explotación de infraestructuras públicas, demaniales y patrimoniales, persiguiendo por tanto una finalidad de utilidad pública, y no meramente privada como se desprende de la resolución del recurso de reposición.

Decae en consecuencia el argumento sostenido en la resolución del recurso de reposición. Queda pendiente analizar si procede dictar o no la providencia de apremio impugnada.

CUARTO.- El objeto de la presente reclamación no es otro que una providencia de apremio, entendida como acto por el que formalmente se inicia el procedimiento ejecutivo, el cual sirve para la liquidación de los recargos de apremio, y a través de la misma se requiere el ingreso de la deuda. Es pues el título ejecutivo que certifica la existencia de la deuda y permite a la Administración proceder contra los bienes del deudor. Asimismo puede caracterizarse negativamente como un acto que no sujeta directamente bienes o derechos concretos al pago de la deuda.

Es sobre esta base conceptual sobre la que debe analizarse la aplicabilidad al presente caso de los arts. 23 LGP y 30.3 LPAAPP al caso que nos ocupa. Su dicción literal es la siguiente

"Ningún tribunal ni autoridad administrativa podrá dictar providencia de embargo ni despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos patrimoniales cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública, cuando sus rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines diversos, o cuando se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general".

Habla este precepto de providencia de embargo ni mandamiento de ejecución, por un lado, y por otro lado, habla de que estos actos recaigan sobre bienes concretos e individualizados, debiendo excluirse los que el precepto relaciona.

El análisis del precepto viene dificultado por la falta de homogeneidad terminológica que se produce entre estos textos legales y la normativa recaudatoria contenida en la Ley General tributaria 58/2003 y el Reglamento General de Recaudación de 29 de julio de 2005, y que resulta de aplicación al presente caso por remisión de los arts. 116.bis y 10 de la Ley General presupuestaria.

Si bien está claro que son las diligencias de embargo, queda pendiente de resolver que puede entender la legislación patrimonial por "mandamiento de ejecución", y cual es su equivalente en el ámbito tributario.

Y este Tribunal entiende que se estaría hablando del procedimiento de ejecución que se inicia por el procedimiento de apremio. En este sentido, la Ley 58/2003 General Tributaria en su art. 160 dispone que

"1. La recaudación tributaria consiste en el ejercicio de las funciones administrativas conducentes al cobro de las deudas tributarias.

2. La recaudación de las deudas tributarias podrá realizarse:

a) En período voluntario, mediante el pago o cumplimiento del obligado tributario en los plazos previstos en el artículo 62 de esta ley.

b) En período ejecutivo, mediante el pago o cumplimiento espontáneo del obligado tributario o, en su defecto, a través del procedimiento administrativo de apremio".

Por lo tanto el procedimiento de apremio es el instrumento administrativo que la ley dispone para el cobro de las deudas impagadas.

A su vez el art. 167 en su puntos 1 y 2 establece que

"1. El procedimiento de apremio se iniciará mediante providencia notificada al obligado tributario en la que se identificará la deuda pendiente, se liquidarán los recargos a los que se refiere el artículo 28 de esta ley y se le requerirá para que efectúe el pago.

2. La providencia de apremio será título suficiente para iniciar el procedimiento de apremio y tendrá la misma fuerza ejecutiva que la sentencia judicial para proceder contra los bienes y derechos de los obligados tributarios".

Este segundo apartado resulta definitivo ya que dispone que la providencia de apremio no solo es el título para iniciar el procedimiento de apremio, sino que dispone de fuerza ejecutiva para proceder contra bienes y derechos de los obligados.

La conclusión que extrae este Tribunal es que cuando la legislación presupuestaria y patrimonial están hablando de "mandamientos de ejecución" debe entenderse referido a las providencias de apremio que son el título habilitante para el desarrollo del procedimiento de apremio y la ejecución de los bienes.

QUINTO.- Procede en consecuencia la estimación de la presente reclamación, ya que este tribunal no considera ajustado a Derecho dictar providencias de apremio contra entidades públicas que desarrollen una finalidad asimismo pública."

Tercero.-

Disconforme el órgano recurrente con la resolución del Tribunal Regional, notificada el día 29 de marzo de 2017, el 26 de abril siguiente interpuso el presente recurso de alzada. Puesto de manifiesto el expediente el día 11 de mayo de 2017, la actora formuló sus alegaciones en escrito de fecha 6 de junio de 2017, presentado el día 9 siguiente, aduciendo que el Tribunal Constitucional en la sentencia 166/1998, de 5 de julio, señaló que el privilegio de inembargabilidad del patrimonio público no opera en relación con todos los bienes de la Entidades Locales, sino sólo en lo que concierne a aquellos que se hallen realmente afectos a una entidad y finalidad públicas. En su fundamento jurídico 12º se dice:

"En atención a lo expuesto en los fundamentos precedentes, fácilmente ha de llegarse a una conclusión: que el régimen general de pago previsto en el art. 154.4 L.H.L. no garantiza, por sí sólo, que la Entidad local deudora cumpla con el mandato judicial, pudiendo posponer o diferir la ejecución de la Sentencia y quedando así insatisfecho el derecho de crédito del particular acreedor, por lo que la inembargabilidad establecida en el art. 154.2 L.H.L., en la medida en que se extiende a "los bienes en general de la Hacienda local" y comprende los bienes patrimoniales no afectados materialmente a un uso o servicio público, no puede considerarse razonable desde la perspectiva del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes que el art. 24.1 C.E. reconoce y garantiza. Pues no está justificada en atención al principio de eficacia de la Administración Pública ni con base en el de la continuidad en la prestación de los servicios públicos. Ni tampoco puede considerarse proporcionada en atención a la generalidad con que se ha configurado este obstáculo o limitación al ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, excediendo así notoriamente las finalidades que la justifican.

Como antes se ha dicho, cuando un bien se halla materialmente afectado a un servicio público o a una función pública específica, constituye el "soporte material" de dicha actividad (STC 227/1988, fundamento jurídico 14) y, por tanto, es un medio material necesario para la realización efectiva de los intereses generales a los que sirve la Administración. De suerte que su inembargabilidad está justificada en atención a la eficacia de la actuación de la Administración Pública y la continuidad en la prestación de los servicios públicos. Mientras que no cabe estimar otro tanto respecto a los bienes patrimoniales de una Entidad local no afectados materialmente a un servicio público o una función pública, pues el interés general sólo está presente en atención a su titular, un Ente público, pero no en cuanto a la actuación que a aquélla corresponde llevar a cabo ni al ejercicio de concretas potestades administrativas."

De modo que concluye con el Fallo, "Estimar parcialmente la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso "y bienes en general" del art. 154.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas locales, en la medida en que no excluye de la inembargabilidad los bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público".

Así mismo, el órgano de la AEAT continua señalando que el propio Tribunal Supremo ha abierto paso a la posibilidad de apremiar los bienes patrimoniales no afectos a un uso o servicio público (SSTS 30/10/1998, recurso 7930/1991); de 29 de enero de 1999, recurso de casación en interés de ley nº 4447/1998; Autos (TS 25/09/2000, recurso 6532/1992; 4/09/2000).

Concluye señalando la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 1999, recurso de casación en interés de ley 7747/1999, donde se reconoció la posibilidad de embargar los bienes de los organismos autónomos de la Generalidad de Cataluña, en el sentido de:

" QUINTO.- La argumentación, además, contenida en la sentencia recurrida respecto de la "inembargabilidad de los bienes, derechos, valores y fondos públicos, (salvando el art. 132.1 de la Constitución)" como obstáculo al reconocimiento de la posibilidad de utilización del procedimiento de apremio contra las cuentas corrientes del Institut Català del Sòl para la cobranza de los Impuestos Municipales al principio señalados, debe considerarse, asimismo, errónea, tan pronto se tenga en cuenta que, con arreglo a reiterada doctrina constitucional, "el privilegio de la inembargabilidad solo alcanza a los bienes que estén destinados a la realización de actos "iure imperii", pero no a aquellos destinados a la realización de actividades "iure gestionis", porque una interpretación de las normas que condujera a mantener la imposibilidad absoluta de ejecución de las Administraciones públicas debía considerarse vulneradora del art. 24.1 de la Constitución -STC /1992, de 1º de Julio-, y más aun cuando la Norma Fundamental - art. 132.1- solo refiere la inembargabilidad a los bienes de dominio público y a los comunales. Más recientemente, el mismo Supremo Intérprete de la Constitución admite la susceptibilidad de embargo de "bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público" - SS.T.C. 166/1998, y 211/1998, de 27 de Octubre-, hasta el extremo de considerar inconstitucional en la primera de las dos sentencias acabadas de mencionar el último inciso, "bienes en general", del ap. 2 del art. 154 de la Ley de Haciendas Locales, precisamente por la amplitud y generalidad de esta expresión y por no incluir la excepción al principio de inembargabilidad que dichos bienes en las expresadas condicionen significaban (...)".

Cuarto.-

Puesto de manifiesto el recurso de alzada a la entidad que fue interesada en la reclamación, **CONSORCIO** ..., manifestó que dicho Consorcio es una entidad de Derecho Público, adscrita a la Administración del Estado, cuyos fines son las actuaciones necesarias (...) a) "para la explotación de las infraestructuras e instalaciones ejecutadas por el **Consortio** ... con el objetivo de satisfacer el crédito que esta entidad contrajo para cumplir con las obligaciones del contrato de Ciudad anfitriona y sede de la 32ª edición de la Copa América"; b) la planificación (...) de cuantas otras infraestructuras e instalaciones considere conveniente (...); c) la potenciación de los impactos económicos, culturales y de imagen, así como la promoción y fomento de actividades náuticas (...), redunden en una mejora del atractivo de las infraestructuras e instalaciones que van a ser objeto de explotación por el **Consortio** ..., y faciliten así la obtención de una rentabilidad suficiente del conjunto de actuaciones". Incide que en el Protocolo de Actuaciones firmado por las tres Administraciones integrantes del **Consortio** ..., de 18 de octubre de 2014, se acordó la financiación de las inversiones necesarias, "mediante un crédito del ICO, con aval del Estado, que se financiará con los retornos fruto de la explotación de las infraestructuras y con las aportaciones de los Presupuestos Generales del Estado".

En definitiva, para la deudora, el objeto del Consorcio es explotar las infraestructuras "que el mismo ha ejecutado y sufragado para, con su rentabilidad, satisfacer el crédito del Instituto de Crédito Oficial". Por lo que, incide en la inembargabilidad de los bienes del indicado Consorcio, al mismo tiempo que subraya que no tiene la titularidad de inmuebles y que los derechos de explotación sobre los inmuebles cedido por el Ayuntamiento y la Autoridad Portuaria: son de naturaleza pública puesto que están destinados a la devolución de indicado préstamo, un fin público en definitiva. Concluyendo que todos los bienes y derechos y rentas están afectos a un único fin público, la devolución del préstamo.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.-

Este Tribunal es competente para resolver de conformidad con lo dispuesto en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), así como en el Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa (RGRVA), aprobado por Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo. No concurre ninguna de las causas de inadmisibilidad previstas en el artículo 239.4 de la LGT y se cumplen, en especial, los requisitos de cuantía previstos en la Disposición Adicional decimocuarta de la LGT y el artículo 36 del RGRVA.

Segundo.-

Este Tribunal debe pronunciarse respecto a lo siguiente:

El ajuste a derecho de la resolución impugnada y de la providencia de apremio.

Tercero.-

Idéntica controversia a la que se suscita en el presente expediente, ha sido resuelta por este Tribunal Central en nuestra resolución de fecha 20/07/2018 en el recurso de alzada nº 00/09493/2015 interpuesto por idéntico órgano de la AEAT frente a la resolución estimatoria dictada por el TEAR de la Comunidad Valenciana el 25 de junio de 2015, relativa a la reclamación nº 46/5019/2013, y donde la entidad reclamante era el mismo Consorcio.

En consecuencia, nuestros argumentos y fundamentos jurídicos son los mismos que los de nuestra resolución de 20/07/2018 en el citado recurso de alzada 00/09493/2015.

CUARTO:

El artículo 167.3 de la LGT de 2003, establece que, "Contra la providencia de apremio sólo serán admisibles los siguientes motivos de oposición:

- a. Extinción total de la deuda o prescripción del derecho a exigir el pago.
- b. Solicitud de aplazamiento, fraccionamiento o compensación en período voluntario y otras causas de suspensión del procedimiento de recaudación.
- c. Falta de notificación de la liquidación.
- d. Anulación de la liquidación.
- e. Error u omisión en el contenido de la providencia de apremio que impida la identificación del deudor o de la deuda apremiada".

Cuarto.-

La providencia de apremio impugnada, de 16/01/2015, tiene por objeto el reintegro por ejecución de avales del Estado a la entidad **CONSORCIO** ..., creado en 2003 por la Administración General del Estado, La Generalidad Valenciana y el Ayuntamiento de Valencia.

El artículo 30.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, establece que:

"Ningún tribunal ni autoridad administrativa podrá dictar providencia de embargo ni despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos patrimoniales cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública, cuando sus rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines determinados, o cuando se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general. El

cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen obligaciones a cargo de la Administración General del Estado o sus organismos se efectuará de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 de la Ley General Presupuestaria, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, y 106 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa".

Mientras que el artículo 23.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, indica que:

"Ningún tribunal ni autoridad administrativa podrá dictar providencia de embargo ni despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos patrimoniales cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública, cuando sus rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines diversos, o cuando se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general".

Sin embargo, la LGT de 2003 señala en su artículo 72.3 que "Serán compensables de oficio, una vez transcurrido el plazo de ingreso en período voluntario, las deudas tributarias vencidas, líquidas y exigibles que las comunidades autónomas, entidades locales y demás entidades de derecho público tengan con el Estado", y en su artículo 74.1 que "Las deudas tributarias vencidas, líquidas y exigibles que las comunidades autónomas, entidades locales y demás entidades de derecho público tengan con el Estado podrán extinguirse con las deducciones sobre las cantidades que la Administración del Estado deba transferir a las referidas entidades. La aplicación de este régimen a las comunidades autónomas y entidades de derecho público dependientes de éstas y a las entidades locales se realizará en los supuestos y conforme al procedimiento establecido en la legislación específica". Al mismo tiempo que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales son responsables solidarias respecto del pago de las deudas tributarias contraídas por las entidades de derecho público de ellas dependientes.

Por último, el artículo 10.1 de la Ley General Presupuestaria expone que "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", al mismo tiempo que en su artículo 116.bis indica que "La cobranza de las cantidades a que la Administración General del Estado tenga derecho como consecuencia tanto del otorgamiento de un aval como de su ejecución, se efectuará conforme a lo previsto en el artículo 10.1 de esta Ley".

Quinto.-

Por tanto, la única cuestión planteada en este recurso es si la Administración tributaria del Estado puede apremiar y, en su caso embargar, los bienes, rentas y derechos de la entidad **CONSORCIO** ...

Se trata de una entidad de Derecho Público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con el objeto de realizar, como antes se ha señalado en los antecedentes, las actuaciones necesarias (...) a) "para la explotación de las infraestructuras e instalaciones ejecutadas por el **Consortio** ... con el objetivo de satisfacer el crédito que esta entidad contrajo para cumplir con las obligaciones del contrato de Ciudad anfitriona y sede de la 32ª edición de la Copa América"; b) la planificación (...) de cuantas otras infraestructuras e instalaciones considere conveniente (...); c) la potenciación de los impactos económicos, culturales y de imagen, así como la promoción y fomento de actividades náuticas (...), redunden en una mejora del atractivo de las infraestructuras e instalaciones que van a ser objeto de explotación por el **Consortio** ..., y faciliten así la obtención de una rentabilidad suficiente del conjunto de actuaciones".

En el Protocolo de Actuaciones firmado por las tres Administraciones integrantes del **Consortio** ..., se acordó la financiación de las inversiones necesarias, "mediante un crédito del ICO, con aval del Estado, que se financiará con los retornos fruto de la explotación de las infraestructuras y con las aportaciones de los Presupuestos Generales del Estado". Por tanto, la finalidad del indicado Consorcio es la realización de las oportunas inversiones que serían financiadas por un crédito del ICO con aval del Estado, y que sería objeto de reintegro con los rendimientos de explotación obtenidos por dicho Consorcio.

Por otra parte, las entidades públicas pueden ser sujetos pasivos del procedimiento de apremio de las deudas impagadas, liquidándose contra ellas los recargos del período ejecutivo que correspondan. Por lo que, no

habría inconveniente legal para que se dictaran las oportunas providencias de apremio contra la entidad pública Consorcio ..., como la impugnada.

Sexto.-

En segundo lugar, sobre la posibilidad de embargo de los bienes de las entidades públicas, el artículo 70.4 del Reglamento General de Recaudación, señala que:

"En el caso de deudas a favor de la Hacienda pública estatal, que deban satisfacer las comunidades autónomas, entidades locales, organismos autónomos y otras entidades de derecho público, y sin perjuicio de la posibilidad de proceder al embargo de sus bienes, en los supuestos no excluidos por disposición legal, podrá acudir, asimismo, a los procedimientos de compensación de oficio y deducción sobre transferencias".

Por tanto, cabe el embargo por el Estado de los y derechos patrimoniales de las entidades públicas, salvo que se encuentren materialmente afectados a un servicio o a una función pública, de acuerdo 23.1 de la Ley General Presupuestaria antes citado, corroborado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo señalada por la actora.

En definitiva, para la deudora, el objeto del Consorcio es explotar las infraestructuras "que el mismo ha ejecutado y sufragado para, con su rentabilidad, satisfacer el crédito del Instituto de Crédito Oficial". Por lo que, incide en la inembargabilidad de los bienes del indicado Consorcio, al mismo tiempo que subraya que no tiene la titularidad de inmuebles y que los derechos de explotación sobre los inmuebles cedido por el Ayuntamiento y la Autoridad Portuaria: son de naturaleza pública puesto que están destinados a la devolución de indicado préstamo, un fin público en definitiva. Por lo que, concluye que todos los bienes y derechos y rentas están afectos a un único fin público, la devolución del préstamo.

El artículo 339 del Código Civil señala que:

"Son bienes de dominio público:

1.º Los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes contruidos por el Estado, las riberas, playas, radas y otros análogos.

2.º Los que pertenecen privativamente al Estado, sin ser de uso común, y están destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional, como las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas, mientras que no se otorgue su concesión."

Mientras el artículo 340 del indicado Código señala que todos los demás bienes pertenecientes al Estado, en que no concurren las circunstancias expresadas en el artículo anterior, tienen el carácter de propiedad privada, incluidos los que dejen de estar desafectados al uso general, según el artículo 341.

Por tanto, los bienes patrimoniales de los entes públicos, que no se encuentren materialmente afectos a un servicio público o a una función pública, podrán ser embargados, conclusión extensible a los bienes, rentas y derechos de la actora. Sin que sea necesario apuntar qué bienes de la deudora son embargables, dado que el acto impugnado es solamente el que inicia el procedimiento de apremio.

Con ello se garantizaba el derecho de la Administración al cobro de los créditos tributarios para el sostenimiento de los gastos públicos, cuando un aspecto del Derecho tributario es su carácter de Derecho redistributivo con fundamento en el principio de solidaridad.

El artículo 31.1 de la Constitución Española impone deberes al Legislador y a la Administración, como señala el Tribunal Constitucional en sentencia 233/2005 al afirmar que "el Legislador ha de habilitar las potestades o los instrumentos jurídicos que sean necesarios y adecuados para que, dentro del respeto debido a los principios y derechos constitucionales, la Administración esté en condiciones de hacer efectivo el cobro de las deudas tributarias".

El deber de contribuir determina al mismo tiempo el consiguiente interés en la justa recaudación, ya que "la aplicación de los tributos encuentra su raíz y su justificación en el deber general de contribuir que nuestra Constitución impone en el artículo 31, y sólo a partir de él puede entenderse cabalmente la singular posición que

ocupan el Estado y los demás entes públicos como titulares del poder tributario, y los ciudadanos en cuanto sujetos de ese deber constitucional", en palabras del Tribunal Constitucional, sentencia 182/1997.

Los artículos 31.1 y 103 de la Constitución Española fundamentan el privilegio de autotutela y de atribución de potestades a la Administración tributaria al servicio del interés general en una justa recaudación de las deudas tributarias (SSTC 85/1983 y 76/1990). Este interés general en el ámbito tributario, interés en la justa recaudación, determina que "la Administración, en su labor de aplicar el sistema tributario, no actúa en defensa de un interés propio, sino del general. Y éste no es otro que el conseguir la efectiva realización del deber de contribuir establecido en el artículo 31 de la Constitución", como señala el Tribunal Supremo en sentencia de 8 de abril de 2010.

En los citados artículos 31.1 y 103 de la Constitución Española encuentran su fundamento la existencia de una serie de privilegios o prerrogativas a favor de la Administración Pública, y también de la tributaria, que la sitúan en una especial posición jurídica frente a los obligados tributarios, dada su vocación de servicio al interés general (STC 23/1997). Posición a favor de la Hacienda Pública por el impago de los tributos, a fin de evitar riesgos en el funcionamiento del sistema tributario (STC 76/1990).

Es el legislador quien en cumplimiento de un deber constitucional, ha habilitado "las potestades o los instrumentos jurídicos que sean necesarios y adecuados para que, dentro del respeto debido a los principios y derechos constitucionales, la Administración esté en condiciones de hacer efectivo el cobro de las deudas tributarias" (SSTC 233/2005 y 195/1994, en materia de recaudación, en el mismo sentido ATC 7/2007).

La Administración tributaria no solamente ostenta dichas potestades sino que, además, está obligada a ejercitarlas (STS de 18 de junio de 2004), respetando el cuadro de garantías para los ciudadanos, radicadas en último extremo, en la titularidad de derechos fundamentales.

Por tanto, podemos concluir que en los artículos 31 y 103 de la Constitución Española se sitúa el anclaje constitucional del principio de autotutela y de la atribución de potestades a la Administración tributaria, entre las cuales está la posibilidad de acordar el apremio y el embargo de los bienes del deudor. De lo contrario, se llegaría al absurdo de asumir la consecuencia de que las entidades públicas no abonaran las deudas tributarias u otras deudas de derecho público, por el mero hecho de que sus bienes no pudieran ser embargados. En definitiva, en este caso, aún aceptando que la deudora pudiera ejercer una función pública, lo cierto es que realizada una explotación económica con la finalidad de la devolución de un préstamo del ICO, por lo que se ha de concluir que sus bienes patrimoniales no afectan a un servicio o a una finalidad pública, pueden ser embargados en su caso, de conformidad con el artículo 30.3 de la Ley del Patrimonio las Administraciones Públicas.

Séptimo.-

En consecuencia, procede anular la Resolución del TEAR de la Comunidad Valenciana impugnada y confirmar la providencia de apremio.

Por lo expuesto,

Este Tribunal Económico-Administrativo

ACUERDA

ESTIMAR el presente recurso.

Fuente: Sitio web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.