



Roj: **STS 1189/2024 - ECLI:ES:TS:2024:1189**

Id Cendoj: **28079130052024100048**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **06/03/2024**

Nº de Recurso: **5535/2022**

Nº de Resolución: **391/2024**

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

Ponente: **WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CV 1363/2022,**
ATS 16338/2022,
STS 1189/2024

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 391/2024

Fecha de sentencia: 06/03/2024

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 5535/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 20/02/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Procedencia: T.S.J.COM.VALENCIANA CON/AD SEC.1

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 5535/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 391/2024

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy



D. Ángel Ramón Arozamena Laso

D. Fernando Román García

D.^a Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 6 de marzo de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 5535/2022 interpuesto por "Látex del Mediterráneo, S.L.", representada por el procurador D. José Francisco Alfonso Rosendo, bajo la dirección letrada de D. Gustavo-Adolfo Gómez Devesa, contra la sentencia núm. 220/2022, de 31 de marzo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sección Primera), que estima el recurso de apelación nº 242/2020, revocando la sentencia núm. 746/2019, de 11 de diciembre, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Elche, estimatoria del recurso contencioso-administrativo nº 202/2018, interpuesto contra la providencia de apremio de 28 de septiembre de 2017 del Ayuntamiento de Crevillente.

Ha comparecido como recurrido el Ayuntamiento de Crevillente, representado por la procuradora doña Elena Gil Bayo y dirigido por el letrado don Fernando Abengozar Bañón.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Objeto del proceso en la instancia.-

La representación procesal de la sociedad "Látex del Mediterráneo, S.L." interpuso recurso contencioso-administrativo -P.O. nº 202/2018- frente a la providencia de apremio de fecha 28 de septiembre de 2017 -confirmada en reposición-, girada por el Ayuntamiento de Crevillente, para hacer efectivo el pago de las cuotas de urbanización resultante de la liquidación definitiva de la Junta de Compensación "Plan Parcial Industrial de Faima".

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Elche estima el recurso, declarando nula la providencia de apremio girada y, por ende, reconociendo el derecho a la devolución de las cantidades ingresadas, por entender que dicha resolución se ha dictado en un procedimiento caducado, y ello sin perjuicio de que por la Administración se reclamen las referidas cuotas de conformidad con el procedimiento liquidatorio correspondiente.

Interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Crevillente recurso de apelación -nº 242/2020- contra dicha sentencia, fue estimado por la sentencia de 31 de marzo de 2022 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que revoca la sentencia de instancia y declara la conformidad a derecho de la resolución administrativa objeto de impugnación jurisdiccional.

La estimación del recurso de apelación se fundamenta, en síntesis, en el razonamiento de la Sala de instancia contenido en el fundamento de derecho quinto de la sentencia ahora recurrida, que es del siguiente tenor:

"En cuanto a las cuotas de urbanización, la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha reiterado hasta la saciedad (SSTS 25.5.2020- ECLI:ES:TS:2020:1255; 15.6.2020- ECLI:ES:TS:2020:1872; 11.11.2020- ECLI:ES:TS:2020:3713; 23.6.2021- ECLI:ES:TS:2021:2557) son un ingreso público -pues el urbanismo es un servicio público- ya sea gestionado por la Administración, o por la Junta de Compensación o Agente Urbanizador. Su fundamento es una obligación ex lege que tienen los propietarios del suelo -que forma parte del estatuto urbanístico de la propiedad del suelo- pero no tiene naturaleza tributaria, se trata de una carga finalista en cuanto que su importe está afectado a un fin y destino concreto, tienen carácter obligatorio y no pueden ser objeto de exenciones, bonificaciones ni límites cuantitativos, por tanto: : i) el plazo de prescripción a considerar respecto de las cuotas de urbanización es el plazo de 15 años (hoy, 5 años tras la Ley 42/2015), previsto para las acciones personales en el artículo 1964 del Código Civil ; y ii) dicho plazo de prescripción deberá computarse desde que concluya la urbanización de la unidad reparcelable, conforme al artículo 128.1 del Reglamento de Gestión Urbanística (RD 3288/1978, de 25 de agosto).

En función de la naturaleza como carga real que hemos asignado a las cuotas de urbanización, históricamente el legislador ha establecido el principio de subrogación en esa carga real a los nuevos adquirentes del suelo. El art. 88 del TRLS 1976 y sus sucesoras (art. 21.1 de la Ley 6/1998; art. 18.1 de la Ley 8/2007; art. 19.1 del RDLeg. 2/2008; art. 27.1 del RDLeg. 7/2015) han regulado la subrogación en caso de transmisión de un suelo:

(...) La enajenación de fincas no modificará la situación de su titular en orden a las limitaciones y deberes instituidos por esta Ley o impuestos, en virtud de la misma por los actos de ejecución de sus preceptos y el



adquirente quedará subrogado en el lugar y puesto del anterior propietario en los compromisos que hubiere contraído con las Corporaciones públicas respecto a la urbanización y edificación (...).

En consecuencia, la actuación de la Administración es ajustada a derecho, el procedimiento no vuelve a comenzar cada vez que se produce una transmisión. El nuevo adquirente se subroga, es decir, coloca en la posición que estaba en titular anterior a quien se le notificaron las liquidaciones en vía ordinaria y no existe la carga de volverlas a notificar."

SEGUNDO.- El recurso de casación promovido por la parte.-

La representación procesal de la sociedad "Látex del Mediterráneo, S.L." ha preparado recurso de casación contra la citada sentencia, denunciando la infracción del artículo 27.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (y los equivalentes de las normas urbanísticas estatales precedentes: 88 del TRLS de 1976, 21.1 de la Ley 6/1998, 18.1 de la Ley 8/2007 y 9.1 del TRLS 2/2008) en relación con la transmisión de fincas y deberes urbanísticos; 19.2 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística, relativo a la afección de las fincas de resultado al cumplimiento de la obligación de urbanizar; 24.1 de la Constitución Española; y 167.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en relación con el 41, 43, 79, 174 y 176, en cuanto al procedimiento de derivación de responsabilidad de la deuda tributaria y la exigencia de la previa notificación de la liquidación en período voluntario. Alega la mercantil recurrente, en síntesis, que siendo la adquirente de la finca a la que estaba afecta el pago de las cuotas de urbanización apremiadas -a cuyo anterior propietario se practicó la notificación de la liquidación de las mismas en período voluntario, pero que no resultó satisfecha-, no se le puede notificar directamente la providencia de apremio, como ha hecho el Ayuntamiento, sin que previamente se le notifique la liquidación para su pago en período voluntario.

Por lo que concierne al interés casacional objetivo del recurso, la parte recurrente invoca los supuestos contemplados en el artículo 88.2.c) y 3.a) LJCA.

TERCERO.- Admisión del recurso.-

Mediante auto de 31 de mayo de 2022, la Sala de instancia tuvo por preparado el recurso de casación, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el plazo de treinta días, con remisión de los autos originales y del expediente administrativo.

Recibidas las actuaciones y personadas las partes ante este Tribunal, por la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo se dictó auto el 23 de noviembre de 2022, acordando:

"1.º) Admitir el recurso de casación n.º 5535/2022, preparado por la representación procesal de la sociedad "Látex del Mediterráneo, S.L." contra la sentencia de 31 de marzo de 2022 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, por la que se estima el recurso de apelación n.º 242/2020

2.º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en **determinar si se puede dirigir el procedimiento de apremio contra el adquirente para el pago de las cuotas de urbanización no satisfechas por el transmitente -al que se notificó la liquidación- en período voluntario, o si es necesario que al adquirente se le notifique previamente la liquidación en cuestión a efectos de su abono en período voluntario.**

3º) Identificar como normas que, en principio, serán objeto de interpretación las siguientes: artículos 27.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana; 19.2 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística; 24.1 de la Constitución Española; y 167.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

4º) Ordenar la publicación de este auto en la página web del Tribunal Supremo, haciendo referencia al mismo, con sucinta mención de las normas que serán objeto de interpretación.

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

6.º) Para la sustanciación del recurso, remítanse las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala Tercera, a la que corresponde con arreglo a las normas sobre reparto de asuntos.

Contra la presente resolución no cabe recurso alguno."



CUARTO.- Interposición del recurso.-

Abierto el trámite de interposición del recurso, se presentó escrito por la representación procesal de "Látex del Mediterráneo, S.L." con exposición razonada de las infracciones normativas y/o jurisprudenciales identificadas en el apartado primero, entendiéndose que la interpretación de los artículos que cita es errónea; pues cree que si bien el adquirente responde, por el principio de subrogación real, de las liquidaciones que por cuotas de urbanización se adeuden (siempre que, por ejemplo, estén correctamente calculadas y no se encuentren prescritas); es presupuesto previo a la providencia de apremio sobre el patrimonio del adquirente o sobre la finca adquirida, que la liquidación le sea notificada al adquirente; dándole la oportunidad de reaccionar contra ella o de aquietarse a la misma, precisando el sentido de las pretensiones que deduce y los pronunciamientos que solicita en el apartado segundo, y termina suplicando a la Sala: "Que, habiendo presentado este escrito, con sus copias, se sirva admitirlo, y, en su virtud, tenga por INTERPUESTO RECURSO DE CASACIÓN, en tiempo y forma, contra la Sentencia de 31.03.2022, número 220/2022, dictada en apelación por la Sección Primera del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, y, previos los trámites procesales procedentes, en su día dicte Sentencia por la que:

a) Fije como doctrina jurisprudencial, respecto de los artículos debatidos en el presente escrito que no se puede dirigir el procedimiento de apremio contra el adquirente para el pago de las cuotas de urbanización no satisfechas por el transmitente -al que se notificó la liquidación- en período voluntario, siendo necesario que al adquirente se le notifique previamente la liquidación en cuestión a efectos de su abono en período voluntario (*proposición interpretativa que se formula es orientativa y la Excmo. Sala del Tribunal Supremo configurará la interpretación como mejor entienda a Derecho*).

b) En méritos de lo anterior, revoque la Sentencia de 31.03.2022, número 220/2022, dictada en apelación por la Sección Primera del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (recurso de apelación 242/2020), desestimando el recurso de apelación interpuesto por el EXCMO. AYUNTAMIENTO DE CREVILLENTE, confirmando la Sentencia de instancia nº 746/19, de 11.12.2019 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Elche e imponiendo las costas causadas por el recurso de apelación al EXCMO. AYUNTAMIENTO DE CREVILLENTE; y todo ello con lo demás procedente en derecho."

QUINTO.- Oposición al recurso.-

Dado traslado para oposición, el Ayuntamiento de Crevillente presentó escrito argumentando en contra del planteamiento del recurso de adverso en dos motivos, en el primero, alega la infracción inexistente del artículo 27.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana y, en el segundo, la infracción inexistente del artículo 167.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y termina suplicando a la Sala: "Que teniendo por presentado este escrito, con sus copias, se sirva admitirlo y en su virtud acuerde desestimar íntegramente el recurso de casación y confirmar íntegramente la Sentencia recurrida, con imposición de costas a la parte recurrente y demás que proceda."

SEXTO.- Ninguna de las partes solicitó la celebración de vista y la Sala no la consideró necesaria, señalándose para votación y fallo la audiencia del día 20 de febrero de 2024, en cuyo acto tuvo lugar su celebración, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento .

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Objeto del recurso y fundamentos.

Se interpone el presente recurso de casación 5535/2022, por la representación procesal de la mercantil "Látex del Mediterráneo, S.L.", contra la sentencia 220/2022, de 31 de marzo, dictada por la Sección Primera de la Sala de esta jurisdicción del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, dictada en el rollo de apelación 242/2020, que había sido promovido por el Ayuntamiento de Crevillente (Alicante), en impugnación de la sentencia 746/2019, de 11 de diciembre, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de los de Elche (Alicante), en el recurso jurisdiccional 202/2018, instado por la mercantil mencionada, en impugnación de la providencia de apremio dictada por el organismo de Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Alicante (expediente 22-2017-085978), por impago de las cuotas de urbanización reclamadas por el Ayuntamiento, por importe de 57.986 €.

La sentencia de primera instancia estima el recurso y anula la providencia de apremio impugnada, reconociendo el derecho de la mercantil a la devolución de la cantidad que había abonado en ejecución de la deuda reclamada. Sustancialmente, el fundamento de la decisión de la juzgadora de instancia fue considerar que la providencia de apremio no venía precedida de la preceptiva notificación a la deudora en debida forma de la liquidación en que se fijaba la deuda apremiada.



La sentencia de primera instancia, como se dijo, fue objeto de recurso de apelación, interpuesto por el Ayuntamiento ante el Tribunal territorial de Valencia que en la sentencia que aquí se revisa declara que procedía estimar la apelación, anula la sentencia del juzgado y, en sustitución, desestima el originario recurso contencioso-administrativo y declara que la providencia de apremio recurrida estaba ajustada a Derecho.

Las razones para la decisión el Tribunal territorial se contienen, en lo que trasciende al presente recurso, en los fundamentos tercero a quinto, en los que se declara:

" Los motivos del recurso de apelación por parte de la Administración son los siguientes:

"1. La sentencia del Juzgado choca con dos sentencias de la Sala:

"-Sección Segunda 19 de diciembre de 2007 (num. 1330/2007-rec.

"-Sección Primera 30 de enero de 2017 (ECLI:ES:TSJCV:2017:292)

"2. El Ayuntamiento de Crevillente se limite a ejecutar la sentencia de 30 de enero de 2017.

"[...] La sentencia de esta Sala y Sección Primera num. 63 de 30 de enero de 2017, resuelve todas las cuestiones que se plantean en el presente proceso:

"1. Obligación legal del Ayuntamiento de Crevillente de notificar las liquidaciones que quedaron firmes en su momento. El fundamento de derecho quinto de la sentencia niega la existencia de esta obligación:

"(...) Ha de recordarse en este punto que no cabe alegar, con motivo que la impugnación de la providencia de apremio, cuestiones relativas a la inadecuación a derecho de los actos de liquidación, sino que dicha providencia únicamente puede impugnarse por los motivos tasados establecidos en el mencionado art. 167.3 de la L.G.T. Según señala, entre otras, la STS 3ª, Sección 2ª, de 23 de enero de 2015 -recurso de casación número 437/2012-, en el momento de impugnar la providencia de apremio un elemental principio de seguridad jurídica impide debatir indefinidamente las discrepancias que puedan surgir entre los sujetos de la liquidación, lo que conlleva la lógica consecuencia de que, iniciada la fase ejecutiva del título adecuado, no puedan trasladarse a dicha fase las cuestiones que debieron solventarse en fase declarativa, por lo que el administrado no puede oponer frente a la providencia de apremio motivos de nulidad afectantes a la propia liquidación practicada, al margen de los motivos tasados mencionados en la LGT y el RGR, sino solo los referentes al cumplimiento de las garantías inherentes al propio proceso de ejecución. Añade la referida STS 3ª de 23 de enero de 2015 que, como tiene declarado el Tribunal Constitucional, la providencia de apremio puede hallarse incluso desconectada de la firmeza de la liquidación, siendo una pura consecuencia del impago de la misma y de la ejecutividad inmediata del acto administrativo (STC 73/1996), pues en esta fase procedimental la recaudación se dirige, exclusivamente, al cobro de la deuda.

"En cualquier caso, aunque pudiera la Sala entrar a examinar tales cuestiones en esta litis, no podrían prosperar. En cuanto a la primera, habría de atenerse el tribunal en la presente sentencia a lo fundamentado en la sentencia de su Sección Segunda nº 1330/2007, de 19 de diciembre de 2007, en la que declaró la obligación del Ayuntamiento de Crevillent de recaudar por el procedimiento de apremio las cuotas de urbanización impagadas del polígono industrial Faima. Y por lo que se refiere a la segunda cuestión, el importe de las cuotas de urbanización que le reclama el Ayuntamiento a Grupintex S.A. en las providencias de apremio controvertidas se corresponde con el que le fue reclamado a esta por la Junta de Compensación en vía voluntaria y que en ningún momento recurrió (...).

"2. Para el resto de las cuestiones que se suscitaron se responden vía subrogación real.

"(...) Por su parte, la normativa estatal de suelo vigente al tiempo del dictado por el Ayuntamiento de las providencias de apremio en cuestión, constituida por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, recogía en su art. 19.1 el clásico principio en nuestro derecho de subrogación real del adquirente de la finca en los derechos y deberes urbanísticos del anterior propietario, disponiendo que "La transmisión de fincas no modifica la situación del titular respecto de los deberes del propietario conforme a esta Ley y los establecidos por la legislación de la ordenación territorial y urbanística aplicable o exigibles por los actos de ejecución de la misma. El nuevo titular queda subrogado en los derechos y deberes del anterior propietario ... ". Cabe hacer mención asimismo al art. 19.2 del Real Decreto 10931/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza urbanística, en cuya virtud "En caso de incumplimiento de la obligación de pago resultante de la liquidación de la cuenta, si la Administración optase por su cobro por vía de apremio, el procedimiento correspondiente se dirigirá contra el titular o titulares del dominio y se notificara a los demás que lo sean de otros derechos inscritos o anotados sujetos a la afección". (...).



"Vamos a revocar la sentencia apelada, no existía ninguna obligación de notificar a la empresa demandante/apelada las liquidaciones de cuotas que formaban parte de la vía voluntaria.

"[...] En cuanto a las cuotas de urbanización, la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha reiterado hasta la saciedad (SSTS 25.5.2020- E;CLI:ES:TS:2020:1255; 15.6.2020- ECLI:ES:TS:2020:1872; 11.11.2020- E;CLI:ES:TS:2020:3713; 23.6.2021- ECLI:ES:TS:2021:2557) son un ingreso público -pues el urbanismo es un servicio público- ya sea gestionado por la Administración, o por la Junta de Compensación o Agente Urbanizador. Su fundamento es una obligación ex lege que tienen los propietarios del suelo -que forma parte del estatuto urbanístico de la propiedad del suelo- pero no tiene naturaleza tributaria, se trata de una carga finalista en cuanto que su importe está afectado a un fin y destino concreto, tienen carácter obligatorio y no pueden ser objeto de exenciones, bonificaciones ni límites cuantitativos, por tanto: i) el plazo de prescripción a considerar respecto de las cuotas de urbanización es el plazo de 15 años (hoy, 5 años tras la Ley 42/2015). previsto para las acciones personales en el artículo 1964 del Código Civil; y ii) dicho plazo de prescripción deberá computarse desde que concluya la urbanización de la unidad reparcelable, conforme al artículo 128.1 del Reglamento de Gestión Urbanística (RD 3288/1978, de 25 de agosto).

"En función de la naturaleza como carga real que hemos asignado a las cuotas de urbanización, históricamente el legislador ha establecido el principio de subrogación en esa carga real a los nuevos adquirentes del suelo. El art. 88 del TRLS 1976 y sus sucesoras (art. 21.1 de la Ley 6/1998; art. 18.1 de la Ley 8/2007; art. 19.1 del RDLeg. 2/2008; art. 27.1 del RDLeg. 7/2015) han regulado la subrogación en caso de transmisión de un suelo:

" (...) La enajenación de fincas no modificará la situación de su titular en orden a las limitaciones y deberes instituidos por esta Ley o impuestos, en virtud de la misma por los actos de ejecución de sus preceptos y el adquirente quedara subrogado en el lugar y puesto del anterior propietario en los compromisos que hubiere contraído con las Corporaciones públicas respecto a la urbanización y edificación (...).

"En consecuencia, la actuación de la Administración es ajustada a derecho, el procedimiento no vuelve a comenzar cada vez que se produce una transmisión. El nuevo adquirente se subroga, es decir, coloca en la posición que estaba en titular anterior a quien se le notificaron las liquidaciones en vía ordinaria y no existe la carga de volverlas a notificar."

A la vista de la decisión y fundamentos de la sentencia del Tribunal de Valencia se prepara recurso de casación por la mercantil que, como ya se dijo, fue admitido a trámite estableciendo que la cuestión que suscita interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia es "determinar si se puede dirigir el procedimiento de apremio contra el adquirente para el pago de las cuotas de urbanización no satisfechas por el transmitente -al que se notificó la liquidación- en período voluntario, o si es necesario que al adquirente se le notifique previamente la liquidación en cuestión a efectos de su abono en período voluntario." A tales efectos se consideran que debían ser objeto de interpretación los artículos 27.1º del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (en adelante, TRLS); el artículo 19.2º del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística; el artículo 24.1º de la Constitución y el 167.3º de la Ley General Tributaria.

En el mismo auto de admisión se hacía referencia a que esta Sala del Tribunal Supremo había examinado ya una cuestión similar en la sentencia de 25 de enero de 1996, dictada en el entonces recurso de apelación 5943/1991, estimándose que, por el tiempo transcurrido y la legislación ahora vigente, resultaba procedente que este Tribunal examinara nuevamente la cuestión.

Por lo que se refiere a los fundamentos del recurso y a la vista de la delimitación del debate que se ha expuesto, la defensa de la mercantil recurrente aduce, tras reseñar la legislación que se considera aplicable y los argumentos de las dos sentencias de instancia, considera que la providencia de apremio, que fue la única notificación de la deuda que tenía la recurrente, esta viciada de nulidad porque debería haberse procedido a notificarle la deuda mediante la liquidación en período voluntario, conforme ya había declarado la referida sentencia de 1996 de este mismo Tribunal, antes mencionada. Se termina suplicando que se fije como doctrina la propuesta conforme a los argumentos del recurso, se case la sentencia recurrida y se dicte otra en sustitución en la que se desestime el recurso de apelación y se declare la nulidad, por falta de notificación de la liquidación, de la providencia de apremio originariamente impugnada.

Ha comparecido en el recurso para oponerse al mismo el Ayuntamiento de Crevillente que tras la descripción de los hechos que sirven de antecedentes a la providencia de apremio, en concreto, el devenir registral de las fincas a que se refiere la deuda sostiene que debe confirmarse la sentencia de instancia de acuerdo con los preceptos a que se refiere el auto de admisión.

SEGUNDO. Examen de la cuestión casacional.



Como ya se ha dicho, el debate que se suscita en el presente recurso está referido al pago de las cuotas de urbanización de los terrenos afectados por su transformación urbanística. No se cuestiona el presupuesto de hecho, es decir, la eficacia de las mencionadas cuotas de urbanización y que las mismas debían ser abonadas por el propietario del terreno afectado por su transformación, de conformidad con el cumplimiento de los deberes que a dichos propietarios imponía ya el artículo 16 de la Ley del Suelo de 2008, que pasó al artículo 16 del Texto Refundido de 2008 y, en la actualidad en el artículo 18 del Texto Refundido de dicha Ley de 2015. Ahora bien, con la finalidad de que no se pudiese frustrar el cumplimiento de esos deberes, en particular los de contenido económico y, de manera concreta, por la transmisión de los terrenos del propietario que asumió el derecho que genera la deuda, el mismo legislador ha establecido un derecho de garantía mediante la subrogación del deudor por el ulterior adquirente de los terrenos, ahora establecido en el artículo 27 del TRLS/2015, conforme al cual "[L]a transmisión de fincas no modifica la situación del titular respecto de los deberes del propietario conforme a esta ley y los establecidos por la legislación de la ordenación territorial y urbanística aplicable o exigibles por los actos de ejecución de la misma. El nuevo titular queda subrogado en los derechos y deberes del anterior propietario, así como en las obligaciones por éste asumidas frente a la Administración competente y que hayan sido objeto de inscripción registral, siempre que tales obligaciones se refieran a un posible efecto de mutación jurídico-real." Para una mayor garantía de ese derecho, se dispone en el párrafo segundo del mencionado precepto, que en las enajenaciones de terrenos debe hacerse constar en el correspondiente título, so pena de ser causa de rescisión de la transmisión, entre otras determinaciones, "[L]os deberes legales y las obligaciones pendientes de cumplir, cuando los terrenos estén sujetos a una de las actuaciones" de urbanización.

Como complemento de la mencionada exigencia legal, ya con anterioridad a la Ley del Suelo de 2007 y los Textos Refundidos que la integraron, esa subrogación fue desarrollada, en su fase registral, por el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística. En efecto, en su artículo 19, tras describir la referida subrogación en términos más minuciosos del cumplimiento de los deberes de los propietarios por la transformación de los terrenos, impone la exigencia de que en la inscripción registral de las fincas " *se hará constar*" entre otras circunstancias, " *que la finca queda afecta al pago del saldo de la liquidación definitiva*" de dichas cargas; confiriéndole naturaleza real a dicha subrogación con su constancia registral. Se añade en el párrafo segundo del mencionado artículo 19 que "[E]n caso de incumplimiento de la obligación de pago resultante de la liquidación de la cuenta, si la Administración optase por su cobro por vía de apremio, el procedimiento correspondiente se dirigirá contra el titular o titulares del dominio..."

Pues bien, a la vista de esas previsiones normativas el debate que se suscita es más concreto, conforme se delimita en el auto de admisión, porque no se pone en cuestión por las partes la obligación que recae sobre la actual propietaria de los terrenos de realizar el pago de las cuotas de urbanización, las cuales ya habían sido determinadas por la junta de compensación, dado que el sistema de ejecución fue el de compensación, habiendo adquirido firmezas dicha determinación en vía jurisdiccional. Lo que se cuestiona es, al no atenderse el pago e iniciada la ejecución forzosa de esos ingresos públicos que comportan las cuotas de urbanización –que, como se declara por el Tribunal de instancia la actividad urbanística es pública–, contra uno de los deudores, en concreto, la propietaria originaria de los terrenos y habiéndose procedido a la ejecución forzosa de las liquidaciones por la vía de apremio, se pueda seguir esa misma ejecución forzosa contra otro de los obligados legales al pago, en concreto, la ulterior adquirente de los terrenos que conocía esa deuda porque figuraba en la inscripción de la finca en el Registro de la Propiedad y asumía esa obligación legal, conforme se establece en el ya mencionado artículo 19 de la norma urbanística.

Pues bien, suscitado el debate en la forma expuesta, no está de más que nos centremos en la propia naturaleza de la actuación administrativa que se revisa, porque de los razonamientos de las partes e incluso de la fundamentación de la sentencia que se revisa, se examina la pretensión en sede de procedimiento de apremio y su regulación más específica para el ámbito tributario. Sin embargo, de lo que aquí se trata es de la ejecución forzosa de un acto administrativo, es decir, las liquidaciones de cuotas de urbanización giradas por la junta de compensación, actuando conforme a la naturaleza de entidad de colaboración en la ejecución de urbanismo, que le confiere acceder a las potestades administrativas que competen a la Administración actuante.

Teniendo en cuenta lo expuesto es cierto que los artículos 100 y 101 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas disponen que, cuando se deba ejecutar de manera forzosa, por no haberse ejecutado voluntariamente por el afectado, un acto que consista satisfacer cantidad líquida, la Administración " *seguirá el procedimiento previsto en las normas reguladoras del procedimiento de apremio*". Es decir, partiendo de que nos encontramos en la fase de ejecución forzosa de un acto administrativo, cuando su contenido comporta que los ciudadanos hayan de satisfacer una cantidad líquida, deberá seguirse, para dicha ejecución, las normas del procedimiento de apremio. No puede desconocerse que el mencionado



procedimiento tiene una regulación y finalidad propia del ámbito tributario, como lo pone de manifiesto que su regulación se contiene en normas de esa naturaleza, en concreto, en los artículos 163 y siguientes de la Ley General Tributaria, desarrollados por los artículos 70 y siguientes del Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio. Pero la remisión a ese concreto procedimiento no comporta traer a la fase de ejecución forzosa de los actos administrativos en general, las peculiaridades que, como precedentes de dicho procedimiento, se establecen en esa normativa sectorial.

Teniendo en cuenta lo anterior, es cierto que el procedimiento de apremio tiene como inicio la providencia de apremio, pero dicha providencia debe ponerse en relación con las normas que regulan la ejecución forzosa de los actos administrativos, que ciertamente han de constatar el incumplimiento voluntario por parte del obligado a ejecutar el acto administrativo que le compele a satisfacer una cantidad líquida, pero con la importante condición que se impone en el artículo 97 de la mencionada ley de procedimiento, que proscribiera que la Administración pueda iniciar ninguna actuación material de ejecución forzosa que limite derechos de los particulares, "sin que previamente haya dictado la resolución que le sirva de fundamento jurídico", con la expresa exigencia, como es propia de todo acto administrativo para su eficacia, de que ha de notificarse al particular "interesado" en dicha ejecución forzosa (artículo 97 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

Lo expuesto comporta que el debate de autos no puede suscitarse conforme a la normativa previa que se establece en el ámbito tributario para los diferentes obligados tributarios, como se sostiene por la defensa de la Administración recurrida, sino en el ámbito de las normas específicas de ejecución previstas para el procedimiento administrativo en general.

Sentado lo anterior y en relación con lo que antes se expuso, no cabe cuestionar que la ahora recurrente estaba obligada al pago de las cuotas de urbanización, pero no lo es menos que esa obligación lo era por subrogación del anterior propietario, como expresamente se indica en el artículo 19 de la Ley urbanística antes transcrito. Es cierto también, que por no tratarse de una obligación subsidiaria, la Administración no está obligada a acreditar la insolvencia del anterior propietario para iniciar la ejecución forzosa contra el titular actual de los terrenos puesto que el subrogado en dicha obligación le sitúa en las mismas condiciones que el deudor originario (artículo 1212 del Código Civil, mutatis mutandis).

Serían suficientes los anteriores razonamientos para concluir que, si bien la Administración que ha dictado un acto cuya ejecución forzosa procediera porque su contenido es satisfacer una cantidad líquida, una vez constatada la falta de cumplimiento voluntario, podrá dictar la resolución por la que se acuerda iniciar la ejecución forzosa, como ya vimos, y solo entonces podrá hacer efectiva esa ejecución, por los trámites del procedimiento de apremio. Y si bien el Ayuntamiento, en el caso de autos, podría haber dirigido dicha ejecución forzosa contra el anterior propietario de los terrenos o contra el actual, es lo cierto que cualquiera de esas opciones comportaba, no solo acreditar que aquel contra el que se pretende dirigir la ejecución forzosa se le dé oportunidad de su ejecución voluntaria, sino que deberá dictar la resolución en la cual se ordena el inicio de la fase de ejecución forzosa. Lo que no podrá hacerse es confundir las actuaciones, en otras palabras, iniciando la fase preliminar contra un obligado principal, para continuar la ejecución forzosa en sentido estricto con otro obligado por subrogación. Si lo que, a la postre, se ha pretendido, de exigir el cumplimiento de la obligación de pago al obligado por subrogación, con él debieron entenderse y cumplimentarse los trámites ya expuestos que precedente, no propiamente al procedimiento de apremio, sino al iniciar la fase de ejecución forzosa de los actos administrativos en la cual se deberá acudir, abierta dicha fase, a las normas que regulan el procedimiento de apremio. Lo cual, como se admite por todas las partes no se hizo con las formalidades legales.

Lo concluido es lo que se ha declarado ya por este Tribunal Supremo, como se deja constancia en el mismo auto de admisión y en el escrito de preparación e interposición del presente recurso de casación, en la sentencia de 25 de enero de 1996, dictada en recurso 5943/1991 (ECLI:ES:TS:1996:356), en la que, respecto del debate aquí se suscita, se declara:

"El artículo 88 del Texto Refundido de la Ley del Suelo [de contenido similar al actual artículo 27 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2015] , al establecer la subrogación del adquirente en las obligaciones del transmitente, no regula ni específica la forma y el modo en que esta responsabilidad ha de hacerse efectiva. Tampoco el Reglamento General de Recaudación de 14 de Noviembre de 1968, (aquí aplicada) se refiere a este caso concreto de subrogación en las obligaciones urbanísticas, pero da, en su artículo 12 , una regla que aunque se refiera a materia tributaria, (y por lo tanto, ajena a la que nos ocupa), puede ser aquí aplicada por analogía a falta de otra más apropiada. En efecto, dicho artículo se refiere a la responsabilidad por adquisición de bienes afectos por la Ley al pago de la deuda tributaria, y dispone que, si la deuda no se pagó, los adquirentes "responderán por derivación de la deuda tributaria", especificando que "la derivación de la acción administrativa seguirá el régimen establecido en el artículo anterior" , es decir, en el artículo 11, que regula los supuesto de responsabilidad subsidiaria, cuyo apartado 3 dispone -y aquí radica el núcleo de nuestra argumentación- que,



como consecuencia de la derivación, al responsable subsidiario le será notificada la liquidación "a efectos de su pago en periodo voluntario". Y esto es, justamente, lo que debió hacer y no hizo el Ayuntamiento apelante, tal como dice la sentencia de instancia, que debe por ello ser confirmada.

[...] Termina argumentando la Corporación apelante que si se confirma la sentencia impugnada se produce una exención de pago (suponemos que se refiere al recargo, ya que el importe de las cuotas mismas no se cuestiona y ha sido satisfecho). Sin embargo, la Corporación tenía un camino fácil para cobrar, y era haber continuado la vía de apremio contra el primitivo obligado; en lugar de ello prefirió dirigir el procedimiento contra el adquirente, y era, en efecto, libre de hacerlo, pero con un coste inevitable, a saber, comenzar otra vez el camino recaudatorio dando la oportunidad al obligado de pagar en periodo voluntario, y, por lo tanto, sin recargo alguno."

De lo expuesto hemos de concluir, dando respuesta a la cuestión casacional suscitada en el auto de admisión, que cuando la Administración deba proceder a la ejecución forzosa de un acto que comporte la obligación de pago satisfacer una cantidad líquida, caso de que se dirija el procedimiento de ejecución contra un obligado por subrogación, deberá ser requerido de cumplimiento voluntario y notificarse el acto que inicia la ejecución forzosa para poder seguir los trámites de ejecución por las normas del procedimiento de apremio.

Los razonamientos anteriores comportan que ha de declararse haber lugar al presente recurso de casación y, desestimando el recurso de apelación a que se refiere la sentencia que se revisa, anular la resolución originariamente impugnada.

TERCERO. Costas procesales.-

Las costas del recurso de casación, de conformidad con lo previsto en el artículo 94.3º de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, deberán ser abonadas por cada una de las partes, las ocasionadas a su instancia, y las comunes, por mitad, al no apreciarse la concurrencia de mala fe o temeridad. Por lo que se refiere a las ocasionadas en la segunda instancia, se mantiene el mismo criterio sobre su imposición, conforme a lo ya declarado por el Tribunal de instancia.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero. La respuesta a la cuestión casacional es la que se reseña en el fundamento segundo.

Segundo. Ha lugar al recurso de casación 5535/2022, interpuesto por la representación procesal de "Látex del Mediterráneo, S.L.", contra la sentencia 220/2022, de 31 de marzo, dictada por la Sección Primera de la Sala de esta jurisdicción del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el rollo de apelación 242/2020, mencionada en el primer fundamento.

Tercero. En su consecuencia, se declara sin valor ni efecto alguno la referida sentencia.

Cuarto. En su lugar, se desestima el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Crevillente (Alicante), contra la sentencia 746/2019, de 11 de diciembre, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de los de Elche (Alicante), en el procedimiento ordinario 202/2018, en impugnación de la providencia de apremio dictada por el organismo de Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Alicante (expediente 22-2017-085978), por impago de las cuotas de urbanización reclamadas por el Ayuntamiento, por importe de 57.986 €, resolución que se anula por no estar ajustada al ordenamiento jurídico.

Quinto. Cada una de las partes deberán abonar las costas ocasionadas a su instancia y las comunes por mitad, conforme a lo establecido en el último fundamento.

Notifíquese esta resolución a las partes, haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso, e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.