

LA VIA ADMINISTRATIVA DE APREMIO: UNA POTESTAD ADMINISTRATIVA EN EXPANSION (*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LA INSTITUCIÓN: 1. *Origen de la vía de apremio.* 2. *La vía administrativa de apremio en los orígenes de la Administración pública contemporánea:* A) El intento judicialista del sistema constitucional gaditano. B) Reforzamiento de los poderes ejecutivos de la Administración. El cobro de contribuciones como negocio puramente gubernativo. C) Reforma de la recaudación sobre la base del sistema del Antiguo Régimen. 3. *El apremio administrativo y la reforma del sistema tributario español.* 4. *Introducción de garantías judiciales en la vía de apremio durante el sexenio revolucionario.* 5. *Desarrollo y perfeccionamiento del sistema recaudatorio. Expansión subjetiva y objetiva de la vía de apremio:* A) Restauración legal. B) La Ley de Bases de 12 de mayo de 1888 y sus Instrucciones. C) La Ley de Administración y Contabilidad de 1911 y los Estatutos de Recaudación.—III. ORDENAMIENTO JURÍDICO VIGENTE: SUS CARACTERÍSTICAS: 1. *Ideas generales.* 2. *Grupo normativo horizontal:* A) Cabecera del grupo normativo: a) Ley de Procedimiento Administrativo. b) Ley General Tributaria. c) Ley General Presupuestaria. d) Ley de Enjuiciamiento Civil. B) Otras normas que integran el grupo normativo: a) Reglamento General de Recaudación. b) La Instrucción General de Recaudación y Contabilidad. c) El RD 1327/1986, de 13 de junio. 3. *Grupo normativo vertical:* A) Administración autonómica. B) Administración local. C) La Tesorería de la Seguridad Social.—IV. FUNDAMENTO: 1. *Mediato: el principio constitucional de eficacia administrativa.* 2. *Inmediato: el acto administrativo.*—V. NATURALEZA JURÍDICA: 1. *Ejecución expropiatoria.* 2. *Medio ordinario y singular de la ejecución forzosa administrativa.* 3. *Procedimiento administrativo:* A) Naturaleza «exclusivamente administrativa». B) Procedimiento formalizado. C) Procedimiento «interdependiente de ejecución». D) Procedimiento integrado o complejo.—VI. PRINCIPIOS NORMATIVOS O DE ACTUACIÓN: 1. *Impulso de oficio.* 2. *Excepcionalidad de la suspensión.* 3. *Prohibición de interferencia jurisdiccional.* 4. *Principio de legalidad.* 5. *Respeto de los derechos y libertades fundamentales de la persona.* 6. *Ejecución «en línea directa de continuación del acto».* 7. *Principio de proporcionalidad.*

I. INTRODUCCIÓN

La irreductible tensión entre Administración pública y Justicia, entre potestades administrativas y garantías judiciales, se presenta con singular vigor en el ámbito de la ejecución forzosa administrativa. Efectivamente, la «autotutela o autodefensa ejecutiva» de la Administración, por la que ésta se halla exenta de la carga de solicitar a los Tribunales la ejecución de sus propias decisiones —pudiendo llevarla a

(*) El presente trabajo forma parte de un libro en preparación sobre *La ejecución forzosa de los créditos pecuniarios del Estado*.

cabo ella misma— (1), constituye en nuestro ordenamiento el principio general de la actuación administrativa; así, el artículo 102 de la Ley de Procedimiento Administrativo contiene una verdadera cláusula general de habilitación a la Administración para la ejecución forzosa de sus actos, con una formulación tan amplia que no tiene fácil parangón en otros ordenamientos jurídicos extranjeros (2).

Ahora bien, la referida cláusula contiene la posibilidad, excepcional, de que por Ley (nótese que alude a una Ley formal y no a una mera disposición administrativa) «se exija la intervención de los tribunales» para realizar dicha ejecución; sin embargo, esta opción no sólo ha tenido escasas aplicaciones en la práctica, sino que, además, los supuestos en que expresamente se preveía la intervención judicial han sido notablemente restringidos.

Tal es el caso de la llamada «vía administrativa de apremio», un medio de ejecución forzosa que la Ley de Procedimiento Administrativo prevé, con carácter general, para la ejecución de los actos administrativos que tienen por objeto la prestación de una cantidad dineraria [arts. 104.a) y 105 de la LPA].

Con relación a este medio ejecutivo, la doctrina había venido señalando varias excepciones a la regla general de autotutela ejecutiva que establece el artículo 102 de la LPA; así, el cobro de las multas por infracción del Código de Circulación y la recaudación de las cuotas impagadas de la Seguridad Social, para cuya ejecución forzosa se remitía a los órganos judiciales, esto es, a los Juzgados municipales y a las Magistraturas de Trabajo, respectivamente (3).

Pues bien, recientes reformas han reconducido los supuestos señalados hacia la ejecución forzosa administrativa, limitando o restringiendo la intervención judicial que en un primer momento se dispuso.

Por lo que se refiere a las multas de tráfico, el RD 1178/1987, de 11 de septiembre —recogiendo lo que ya se establecía en la disposición adicional cuadragésimoprimera de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987—, ha modificado el artículo 286 del Código de la Circulación en el sentido de asignar la exacción ejecutiva de las multas al procedimiento administrativo de

(1) Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, Civitas, Madrid, 1983, pág. 479. Vid., también, el ya clásico estudio de F. BENVENUTI sobre «Autotutela en Diritto Amministrativo», en *Enciclopedia del Diritto*, IV, Giuffrè, Milán, 1959, págs. 553-556.

(2) Sobre la excepcionalidad de la ejecución forzosa administrativa en el Derecho francés, vid. O. DUPOND, *Les conditions de légalité de l'exécution forcée*, «Revue du Droit Public», 42 (1925), págs. 347 y ss.; en cuanto al caso italiano, A. M. SANDULLI, *Nota sul potere amministrativo di coazione*, «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», XIV (1964), págs. 819 y ss., y V. CERULLI IRELLI, *Profili problematici dell'Autotutela esecutiva*, «Rivista di Diritto Processuale Amministrativo», 3 (1986), págs. 410 y ss.

En cambio, con una posición similar a la de nuestro ordenamiento se sitúa el Derecho polaco: S. ROZMARYN, *L'exécution administrative dans le droit polonais*, «Revue du Droit Public», 84 (1967), págs. 433 y ss.

(3) Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso...*, I, cit., página 485.

apremio, excluyendo, por tanto, la intervención que, según la redacción anterior del precepto, se daba a los Juzgados municipales (de Distrito) (4). La razón que se da para semejante reforma la expresa así la exposición de motivos del citado Real Decreto: «... las Administraciones Públicas se caracterizan por su capacidad para hacer cumplir sus resoluciones, cuando éstas son firmes y se ha respetado el procedimiento establecido para ello»; en definitiva, una confesada confianza en favor de la ejecutoriedad de los actos administrativos frente a la actuación judicial que se torna en la práctica menos eficaz, lo cual no excluye —sigue diciendo la exposición de motivos— «... el derecho que asista a los ciudadanos afectados para recurrir las mismas [resoluciones] ante el órgano jurisdiccional correspondiente y solicitar la suspensión, hasta tanto se resuelva la cuestión planteada».

Por lo que respecta a la recaudación ejecutiva en el ámbito de la Seguridad Social, se ha producido una evolución en la línea que expresábamos al comienzo de este trabajo, de restricción de la intervención judicial. En un primer momento correspondía a las Magistraturas de Trabajo, en exclusiva, la recaudación de las cuotas impagadas de la Seguridad Social, de las sanciones y liquidaciones e indemnizaciones fijadas administrativamente en favor de los trabajadores por supresión o extinción del contrato de trabajo (cfr. D. de 2 de noviembre de 1972). Después se optó por un sistema mixto, permitiendo la utilización alternativa de la vía judicial y administrativa para aquella finalidad (cfr. Decreto-ley de 24 de enero de 1978, art. 2). Posteriormente, se asignó de modo principal a la Tesorería General de la Seguridad Social —como Caja única del sistema nacional de Seguridad Social— la gestión recaudatoria, tanto voluntaria como ejecutiva, de sus cuotas, sin perjuicio de concertar los servicios que el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social considerara convenientes para tal fin, con la Administración Estatal (en especial con el Ministerio de Hacienda), Institucional, Autónoma, Local o con las Magistraturas de Trabajo, incluso con las entidades particulares habilitadas al efecto (cfr. Ley 40/1980, de 5 de julio, art. 9, y Real Decreto-ley 10/1981, de 19 de junio, art. 1.º) (5).

Por último, el Real Decreto 716/1986, de 7 de marzo —por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social—, acaba consumando el proceso al atribuir a la Tesorería de la Seguridad Social la recaudación ejecutiva, mediante la vía administrativa de apremio, de las cuotas y demás recursos de la Seguridad Social (6). No obstante, se prevé en el mismo

(4) En realidad, la utilización del procedimiento de apremio administrativo ya venía efectuándose, para la ejecución de las multas impuestas en materia de circulación, por los Alcaldes, en virtud de la disposición transitoria 3.ª del D. de 26 de diciembre de 1968, que respetaba una práctica anterior.

(5) La Ley 40/1980, de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social, establecía en su disposición transitoria 4.ª que «hasta tanto no se disponga lo contrario subsistirá la competencia de las Magistraturas de Trabajo para reclamar en vía de apremio los débitos a la Seguridad Social».

(6) Este Reglamento se ha dictado en virtud de la autorización que se concedía Decreto que la Tesorería General de la Seguridad Social «podrá con-

certar los servicios recaudatorios que considere convenientes con las Administraciones públicas o entidades particulares habilitadas al efecto y, en especial, con los servicios del Ministerio de Hacienda», pero, en todo caso, ya no se cita a las Magistraturas de Trabajo como posibles órganos ejecutivos de la recaudación.

El sentido de esta reforma se expresa en la propia exposición de motivos del citado RD como medida para «facilitar el proceso de unificación con el procedimiento de recaudación del Estado» de la de los débitos a la Seguridad Social en vía de apremio, al darle a ésta una configuración exclusivamente administrativa que constituye, por esto, una potestad típicamente administrativa.

En otro orden de cosas, la vitalidad de la potestad administrativa de apremio se manifiesta en el mismo campo de las relaciones inter-administrativas. Como ha puesto de relieve, recientemente, GARCÍA DE ENTERRÍA (7), existen en nuestro ordenamiento diversos mecanismos que contienen eficaces medios de ejecución forzosa para hacer efectivos los créditos de una entidad pública frente a otra. Tal es el caso del sistema de compensación de oficio que puede ejercitar la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local frente a las Corporaciones Locales que no han pagado sus cuotas correspondientes, o del sistema de deducción de las deudas con la Seguridad Social por parte de las Corporaciones Locales y de otros Organismos públicos, entre los que se incluyen las empresas públicas (8). En ambos casos se procede a un verdadero embargo administrativo mediante la retención de las dotaciones presupuestarias destinadas a los organismos deudores en la cantidad suficiente para hacer efectiva la deuda (9). De esta manera, nos encontramos ante una significativa ruptura o excepcionalidad del principio de legalidad presupuestaria del gasto —por el cual sólo cabe exigir a los entes públicos las obligaciones consignadas previamente en el presupuesto— y, asimismo, con la quiebra del viejo dogma de la inembargabilidad de los derechos y patrimonio públicos (10).

al Gobierno por la Ley 40/1980 para elaborar el procedimiento de cobranza de los débitos a la Seguridad Social en vía de apremio (cfr. art. 14.2).

(7) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Sobre el principio de inembargabilidad, sus derogaciones y sus límites constitucionales y sobre la ejecución de sentencias condenatorias de la Administración*, «Revista Española de Derecho Administrativo. Cívitas», 52 (1986), págs. 485 y ss.

(8) El primero está contemplado por el Real Decreto 2531/1986, de 14 de noviembre, que aprueba el Reglamento de procedimiento para la recaudación de las cuotas de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (arts. 24 y ss.), y el segundo, por el ya citado Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social (arts. 52 y ss.).

(9) El origen legal inmediato de estas técnicas se encuentra —como señala GARCÍA DE ENTERRÍA— en la disposición final segunda de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985; pero también la Ley de Bases de Régimen Local, en su artículo 109, prevé un mecanismo similar. Tampoco hay que olvidar el procedimiento de apremio especial previsto por el artículo 155 del Reglamento General de Recaudación de 1968 para la realización de los débitos de las Corporaciones Locales y Organismos Autónomos para con el Estado.

(10) Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Sobre el principio de inembargabilidad...*, págs. 92 y 93.

Lo hasta aquí dicho nos demuestra la fuerza expansiva de una potestad administrativa, como es la vía de apremio, de la que los ejemplos citados no son más que meros botones de muestra. Ahora bien, la incidencia clara de este tipo de coacción administrativa sobre la esfera de libertad y propiedad del ciudadano está necesitada —como ha destacado VILLAR PALASÍ— de un replanteamiento acerca del alcance que deba serle otorgado, particularmente, mediante su moderación con el principio de proporcionalidad, en virtud del cual «tan sólo habría de ser válidamente reconocida [su utilización] cuando su exigencia derivase de una lesión grave al interés público, y no en cualquier otro supuesto en que pudiera esperarse a la decisión de los Tribunales acerca de la legalidad del acto administrativo» (11).

La revisión o replanteamiento de la institución que nos ocupa viene exigida por la imperativa necesidad de encuadrar la actividad administrativa en nuestro marco constitucional, dentro del Estado social y democrático de Derecho. En este sentido señala MEILÁN GIL que: «Las potestades no son un privilegio, en tanto poder considerado en sí mismo, indiscutible *a priori*, sino poderes mensurables por su fin en todas sus facetas. El canon de la proporcionalidad, de la razonabilidad, de la oportunidad, permiten la ponderación del uso de la potestad, su momento y su *quantum*. La actuación de la Administración no queda cubierta por el manto del privilegio. Sobre ella mandan los intereses generales, de los que es servidora...» (12); por ello se hace preciso —como indica el mismo autor—, «de un lado, poner el acento en las potestades de la Administración y no en sus privilegios. Y, de otro, (...) confrontar derechos fundamentales de la persona y privilegios de la Administración» (13).

En este trabajo —que recoge sólo una parte del estudio global sobre la vía administrativa de apremio y que ha sido objeto de una tesis doctoral— me limitaré a destacar los aspectos generales de la institución: los hitos más relevantes de su evolución histórica, su régimen jurídico —sirviéndonos del útil método de los grupos normativos—, su fundamento, su naturaleza y caracteres más significativos, y los principios que informan —o que deben informar— su utilización. Sólo así, tendremos los elementos suficientes para poder realizar una labor crítica en orden a la necesaria adecuación de la vía administrativa de apremio al ordenamiento constitucional.

(11) J. L. VILLAR PALASÍ y J. L. VILLAR EZCURRA, *Principios de Derecho Administrativo*, II, Universidad Complutense (Facultad de Derecho), Madrid, 1982, pág. 164.

(12) J. L. MEILÁN GIL, *Sobre el acto administrativo y los privilegios de la Administración*, «Actualidad Administrativa», 10 (1987), ref. 153, pág. 535.

(13) *Ibidem*, pág. 534.

II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LA INSTITUCIÓN

1. *Origen de la vía de apremio*

El estudio histórico del Derecho administrativo español nos demuestra que multitud de técnicas administrativas insertas hoy en él surgieron mucho antes de la aparición de la Administración como tal. En esta línea afirma VILLAR PALASÍ —después de reconocer que la Revolución francesa aporta la novedad de la Administración personificada— que ésta «va a dar el nuevo titular de prerrogativas que anteriormente estaban indiferenciadamente en manos del príncipe, y ella [la Administración] es quien va a usar de técnicas jurídicas persistentes» (14).

Entre estas técnicas —que nacen en el Derecho intermedio (a partir del siglo XIII) como *regulae exorbitantes*, del Derecho Regio o como prerrogativas del príncipe— se encuentra la regla de la «ejecutoriedad y vía de apremio».

La técnica de la vía de apremio arranca —según el citado autor— de una amplísima interpretación de la Ley Aquiliana, aplicada en un primer momento con carácter excepcional para, más tarde, adquirir un valor pleno (*ob publicam utilitatem vel necessitatem*); su fundamento estriba en la doctrina de la *parata executio*, amparándose en el principio *Fiscus semper habet ius pignoris* y en la construcción del apremio administrativo sobre la ficción de la equiparación del fisco a la dote (15). Ya en sus mismos albores se observa el genio expansivo de la institución. Al principio la facultad de apremio se limita a los créditos fiscales, pero no tarda en extenderse a todas las relaciones jurídicas de los particulares con el príncipe; «de la naturaleza objetiva, deuda fiscal, se pasa al criterio subjetivo, de deudas de la Hacienda pública, equiparadas al haber del Estado» (16).

2. *La vía administrativa de apremio en los orígenes de la Administración pública española contemporánea*

La institución del apremio administrativo ha tenido —y tiene— su campo de actuación prioritario en la recaudación de los tributos; por ello, resulta imprescindible estudiarla al hilo del desarrollo de esta esencial función administrativa. No en vano puede afirmarse que «la historia de los sistemas recaudatorios discurre paralela a ese proceso de expansión y perfeccionamiento de la Administración pública» (17).

Sin olvidar los importantes precedentes históricos de esta materia

(14) J. L. VILLAR PALASÍ, *Derecho Administrativo. Introducción y teoría de las normas*, Universidad de Madrid (Facultad de Derecho), Madrid, 1968, pág. 97.

(15) *Ibidem*, pág. 101.

(16) *Ibidem*, págs. 100 y 101.

(17) F. SAINZ DE BUJANDA, *Notas de Derecho Financiero*, I, 3, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1975, pág. 223.

a lo largo de la Edad Moderna y, especialmente, del siglo XVIII (18), entiendo que tiene mayor interés partir del siglo XIX, en el que se van poniendo las bases de la Administración pública contemporánea; un período que, como veremos, se halla muy ligado al propio desarrollo de la Hacienda pública.

A) *El intento judicialista del sistema constitucional gaditano.*

Como ha señalado SANTAMARÍA PASTOR, la revolución de Cádiz instauró un sistema de separación de poderes de corte judicialista (19). Entre sus objetivos prioritarios está el de implantar la unidad jurisdiccional, pero hubo de admitir la especialidad de la Hacienda y estableció —como solución provisional, hasta que se realizara la reforma tributaria— una jurisdicción especial para los negocios del Fisco. Pese a esta especialidad orgánica, el predominio judicial no se hizo esperar. El Decreto de Cortes CCCIX, de 13 de septiembre de 1813, por el que se establecían Juzgados para los negocios contenciosos de la Hacienda pública, dispuso que éstos (entre ellos, los relativos a la «cobranza de contribuciones») pasarían a ser conocidos y sustanciados por órganos judiciales, desapoderando así a la Administración de las competencias que, hasta entonces, tenía en dichas materias (20). No obstante, como sostiene SOLCHAGA LOITEGUI, el citado Decreto no supuso la privación absoluta de las potestades ejecutivas y recaudatorias de la Administración financiera (21).

(18) Vid. el Título XXII del Libro VI de la *Novísima Recopilación de las leyes de España*, que lleva por nombre «De los repartimientos de contribuciones entre los vecinos de los pueblos». En él se recogen diversas disposiciones, dictadas durante las dinastías de los Austrias y Borbones, sobre la distribución y exacción de los tributos y demás débitos reales. Tienen mayor interés las del siglo XVIII, ya que, paralelamente a la crisis económica del final del Antiguo Régimen, se lleva a cabo por los Borbones una profunda reforma del sistema hacendístico; en particular, deben destacarse la Instrucción sobre contribuciones de 1725 —que será frecuentemente invocada durante la primera mitad del siglo XIX—, la Ordenanza de Intendentes de 1749 y la Instrucción General de Rentas Reales de 1802.

(19) Cfr. J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Sobre la génesis del Derecho Administrativo español en el siglo XIX (1812-1845)*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1973.

(20) *Ibidem*, pág. 77.

(21) Cfr. J. SOLCHAGA LOITEGUI, *Suspensión del procedimiento de apremio*, «Hacienda Pública Española», 46 (1977), pág. 80. Efectivamente, el artículo 14 del mismo Decreto, no obstante, tras negar toda función judicial a los Intendentes, declara que éstos «ejercerán toda la Autoridad gubernativa y económica que les concedan las leyes é instrucciones para cuidar de la *recaudación*, administración y dirección de las rentas, *cobranza de débitos* (...), y promover por todos los medios los intereses de la Hacienda pública» (vid. el Decreto en *Colección de los Decretos y órdenes que han expedido las Cortes Generales*, IV, Imprenta Nacional, Madrid, 1820, pág. 249).

B) *Reforzamiento de los poderes ejecutivos de la Administración. El cobro de contribuciones como negocio puramente gubernativo.*

La acentuada crisis económica y financiera de la tercera década del siglo XIX forzó la adopción de una serie de medidas en el ámbito hacendístico que iban a significar el cuarteamiento del sistema judicialista gaditano e incluso la regresión al sistema del Antiguo Régimen (22).

Fruto de dicha situación financiera fue el Decreto de Cortes XIV, de 12 de mayo de 1821, por el que se disponían «ciertas medidas para la más pronta y fácil exacción y recaudación de las contribuciones y toda clase de impuestos», estableciendo, entre otras cosas, «que con inhibición de las Audiencias, Jueces y demás Magistrados puedan los mismos intendentes decretar y llevar a efecto los apremios que consideren indispensables en los casos precisos, y con entero arreglo a lo prevenido en la Instrucción de 1725...», y también, que los Intendentes «para que en materia de contribuciones y toda clase de impuestos, en cuanto a su cobranza, puedan obrar por sí y sin necesidad de implorar el auxilio del poder judicial...» (23). Con esta medida se produce, pues, «un desapoderamiento total y absoluto de los poderes de decisión y ejecución en materia de contribuciones que detentaban los Jueces y Tribunales comunes» (24).

Pero esta solución, que se tomaba con carácter de provisionalidad, no tarda en adquirir firmeza; el Decreto de Cortes LXXVIII, de 23 de junio de 1821, por el que se aprobaba el «Sistema Administrativo de la Hacienda Pública», instaura el carácter estrictamente administrativo del procedimiento de liquidación y cobranza de los créditos, que va a perdurar hasta nuestros días (25).

Un paso más lo dio el Decreto de Cortes XCIII, de 27 de junio de 1822, al consagrar los privilegios de *solve et repete* y el de la no suspensión de las cobranzas por la interposición de las demandas judiciales (26); ya se expresa claramente que «el cobro de las contribuciones, impuestos y rentas, de cualquiera clase que sean, es negocio puramente gubernativo, y nunca se hará judicial, ni se admitirá demanda

(22) Cfr. J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Sobre la génesis...*, cit., págs. 81 y ss. La lenta mecánica judicial, la restricción de la regla del previo pago y la proliferación de pleitos originó un importante desfase entre la recaudación tributaria prevista y la obtenida.

(23) Cfr. *Colección de Decretos y Ordenes generales expedidos por las Cortes Ordinarias*, VII, Imprenta Nacional, Madrid, 1821, págs. 80 y 81.

(24) J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Sobre la génesis...*, cit., pág. 87.

(25) *Ibidem*, pág. 88. Recoge el artículo 199 del citado Decreto, que establece: «El juicio de las reclamaciones de cualquier especie que sean, en materia de contribuciones, pertenece a la autoridad administrativa: Los tribunales ordinarios no pueden conocer de ellas ni de las cobranzas.» En realidad, como aclara el mismo autor, no se trataba de excluir totalmente la competencia de los jueces en materia fiscal, sino organizar la vía previa a la judicial, justificando así las facultades de apremio que se concedían a la misma Administración.

(26) *Ibidem*, pág. 90.

alguna en justicia acerca de él, sin acreditar primero haber satisfecho la cantidad vencida o devengada» (27).

Poco después, la «Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias» —aprobada por Decreto de Cortes XLV, de 3 de febrero de 1823— aplicaría el objetivo del anterior Decreto al otorgar amplias facultades ejecutivas a los órganos administrativos locales en materia de contribuciones y toda clase de créditos contra los particulares, reforzando, concretamente, las potestades de apremio (28).

C) *Reformas de la recaudación sobre la base del sistema del Antiguo Régimen.*

Durante gran parte de la primera mitad del siglo XIX, la recaudación de contribuciones se vino desarrollando con arreglo al sistema del Antiguo Régimen —que, como vimos, fue apelado por el Decreto de 12 de mayo de 1821—, pero no sin resultar afectado por sucesivas reformas.

La Instrucción de 18 de octubre de 1824 sobre «el cobro de las contribuciones reales en los pueblos no administrados», aun reconociendo la utilidad de las disposiciones anteriores (particularmente la Instrucción de 13 de marzo de 1725) e incluso su espíritu, reconoce que «la diversidad de circunstancias que el largo período de un siglo causó en los ramos administrativos, especialmente en los relativos a la Real Hacienda (...) ha hecho ver que aquel sistema era ya insuficiente y en mucha parte vicioso» (29). El objetivo perseguido por la Instrucción es que «se perfeccione la recaudación de las Rentas, introduciendo en el método de ejecuciones y apremios un orden que concilie la equidad con el buen resultado».

Después de señalar quiénes son las autoridades competentes para llevar a cabo la recaudación, reitera el carácter de «asuntos gubernativos» de los expedientes sobre cobranza de contribuciones (cfr. art. 9) y dedica el resto de su contenido a la regulación detallada de los tres tipos de apremios existentes (de ejecución, de comisión y militar; arts. 13 a 70).

Posteriormente, la Instrucción sobre «obligaciones, modo de proceder y responsabilidad de los Ayuntamientos del Reino en la cobranza, recaudación y pago de las contribuciones Reales de cuota fija», aprobada por el Real Decreto de 6 de junio de 1828 (30), uniformó el sistema de la recaudación municipal. Se determinaba el objeto de la cobranza (contribuciones de cuota fija), se concretaban las funciones de

(27) Cfr. *Colección de los Decretos y Ordenes Generales expedidas por las Cortes*, IX, Imprenta Nacional, Madrid, 1822, págs. 493-496.

(28) Cfr. J. A. SANTAMARÍA PASTOR *Sobre la génesis...*, cit., pág. 93.

(29) Cfr. *Decretos del Rey nuestro señor D. Fernando VII*, IX, Imprenta Real, Madrid, 1825, págs. 307-320.

(30) Cfr. *Decretos del Rey nuestro Señor D. Fernando VII*, XIII, Imprenta Real, Madrid, 1829, págs. 233 a 248.

los agentes recaudadores, los plazos y modo de efectuar la cobranza, la responsabilidad de los pueblos y Ayuntamientos y su retribución por tal función. Su título IV recoge «las medidas coactivas contra los contribuyentes» (ejecución de los bienes del deudor; arts. 20 a 23), pero se mantiene básicamente la regulación de la Instrucción de 1824 en materia del procedimiento de apremio.

3. *El apremio administrativo y la reforma del sistema tributario español*

Con la reforma tributaria de Alejandro Mon en 1845 se inicia la «época contemporánea» del servicio recaudatorio español (31). El Real Decreto de 23 de mayo de 1845, en el que se regulaba la Contribución Territorial, dispuso en su artículo 63 que «se considerasen gubernativos todos los procedimientos de cobranza, sin exceptuar los que llevan consigo medidas coactivas contra las personas, y que en ningún caso podrán mezclarse en ellas los Tribunales o Juzgados mientras se trate del interés directo de la Hacienda pública» (32).

En él se distinguen los apremios contra primeros contribuyentes, contra los cobradores, contra los Ayuntamientos o contra los Alcaldes, y se reglamenta el procedimiento correspondiente a cada supuesto (cfr. arts. 64 a 111).

Inmediatamente después, la Instrucción provisional para la recaudación de tributos de 3 de septiembre de 1845 abarcó la cobranza de otros tributos (33).

La Ley de 20 de febrero de 1850, sobre «las bases de la contabilidad general provincial y municipal», consagró para esta nueva etapa el carácter «puramente administrativo» de los procedimientos para la cobranza de los créditos liquidados en favor de la Hacienda, «no pudiendo hacerse estos asuntos contenciosos mientras no se realice el pago o la consignación de lo liquidado en las cajas del Tesoro público».

Por último, el Real Decreto de 23 de julio de 1850 reorganizó la vía de apremio contra los «primeros contribuyentes» contemplando la garantía de la comunicación del descubierto al deudor (34).

4. *Introducción de garantías judiciales en la vía de apremio durante el sexenio revolucionario*

En este período, el intento de reinstauración del sistema judicialista tuvo su manifestación en el sistema recaudatorio; sin embargo, la Ley

(31) Cfr. H. ROSSY y A. PÉREZ MORILLO, *Derecho Procesal Recaudatorio*, Memphis, Barcelona, 1944, pág. 1017, y J. A. UBIERNA Y EUSA, *Apremios administrativos*, Reus Editores, Madrid, 1912, pág. 57.

(32) Cfr. M. MARTÍNEZ ALCUBILLA, *Diccionario de la Administración Española*, I, Madrid, 1877, 3.ª ed., págs. 531 a 535.

(33) Cfr. H. ROSSY y A. PÉREZ MORILLO, *Derecho...*, cit., pág. 1018.

(34) Cfr. M. MARTÍNEZ ALCUBILLA, *Diccionario...*, I, cit., págs. 535 a 538.

13-19 de julio de 1869 dispuso que «continuarán siendo administrativos los procedimientos contra primeros y segundos contribuyentes para la cobranza de sus respectivos descubiertos liquidados a favor de la Hacienda pública, y estos asuntos no podrán hacerse contenciosos mientras no se realice el pago o consignación de lo liquidado en las Cajas del Tesoro Público» (art. 1.º) (35). ¿En qué se traduce entonces la corriente judicialista? La citada Ley introdujo la importantísima disposición sobre la garantía judicial para decretar la entrada de los recaudadores en el domicilio del deudor, en lógica coherencia con el reconocimiento del derecho a la inviolabilidad del domicilio de los ciudadanos (cfr. art. 4).

Se atribuían igualmente a los Jueces (de paz) competencias para autorizar la venta de los bienes muebles e inmuebles, desautorizar el embargo de los mismos en ciertos casos, etc.

En ejecución de esta Ley se dictó el Decreto de 3 de diciembre de 1869, por el que se aprobaba la «Instrucción relativa al modo de proceder para hacer efectivos los débitos a favor de la Hacienda pública» (36).

De otra parte, la Ley Provisional de Administración y Contabilidad de la Hacienda (cfr. art. 9) (37); en esta misma disposición se equipara «meramente administrativo» de los procedimientos para la cobranza de contribuciones y demás rentas públicas y créditos liquidados a favor de la Hacienda (cfr. art. 9) (37), en esta misma disposición se equipara por primera vez la fuerza ejecutiva de los certificados de descubierto a la de la sentencia judicial para proceder contra los bienes y derechos de los deudores —que perdura hasta nuestros días—.

En virtud de las RR.OO. de 26 de julio de 1870 y 9 de abril de 1872, se estableció la facultad de los Jurados, Juntas y Tribunales de Aguas para utilizar la vía de apremio con el objeto de hacer efectivos los repartos de lo regantes morosos, el pago de las multas y otras responsabilidades, etc.

5. *Desarrollo y perfeccionamiento del sistema recaudatorio.* *Expansión objetiva y subjetiva de la vía de apremio*

A) *Restauración legal.*

La restauración política trajo consigo la desaparición de las competencias que en materia de apremios se habían dado a los Jueces en la época anterior. Por ello, dispuso la Ley de Presupuestos de 11 de julio de 1877 que «en los procedimientos para la cobranza de débitos a favor de la Hacienda, que son puramente administrativos con sujeción

(35) *Ibidem*, pág. 539.

(36) Cfr. *ibidem*, págs. 539-551.

(37) Cfr. T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Legislación administrativa del siglo XIX*, págs. 345-347. Sobre vía de apremio, vid., además, los artículos 10, 11, 12 y 14.

a la legislación vigente, ejercerán los Alcaldes las funciones que hoy ejercen los Jueces municipales» (38).

La vía de apremio se extendió fuera del campo de la recaudación tributaria; así, por ejemplo, para hacer efectivas las deudas provenientes de las ventas de bienes desamortizados (Ley de 13 de junio de 1878 y su Instrucción de 13 de julio) (39).

Este nuevo período histórico aporta su propio régimen de recaudación acorde con el naciente sistema político; la Instrucción de 1869 fue sustituida por otra promulgada por el RD de 10 de mayo de 1884 (40).

Con anterioridad a la nueva Instrucción se promulgó la Ley Camacho, de 31 de diciembre de 1881, y su Reglamento de la misma fecha, por los que se daba nacimiento a la vía económico-administrativa. Pues bien, en el citado «Reglamento provisional sobre el procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas» se incluyó un título V que contenía una serie de «reglas especiales para sustanciar las reclamaciones que surjan en el procedimiento de apremio» (arts. 131 a 157) (41). No en vano el encuadramiento de los apremios administrativos con lo «económico-administrativo» es una realidad indudable desde los primeros pasos de esta vía especial (42).

B) *La Ley de Bases de 12 de mayo de 1888 y sus Instrucciones.*

El precedente mediato más relevante de la actual organización reparatorio en la organización del Ministerio de Hacienda (44), que pasa de 1888 (43).

En virtud de esta Ley se integra, por primera vez, el servicio recaudatorio en la organización del Ministerio de Hacienda (44), que, pasa a estar desempeñado por distintos funcionarios (recaudadores y agentes ejecutivos; éstos, los encargados exclusivamente del apremio), y aunque la Ley se refiere sólo a la recaudación de las contribuciones de

(38) Cfr. M. MARTÍNEZ ALCUBILLA, *Diccionario de la Administración Española*, I, Madrid, 1914, 6.ª ed., pág. 750.

(39) Cfr. en El Consultor de los Ayuntamientos, *Manual del procedimiento de apremios*, Madrid, 1896, 12.ª ed., págs. 259-269. No obstante, esta extensión objetiva del apremio administrativo tiene precedentes anteriores: RO de 3 de septiembre de 1862, los Decretos de 7 de marzo y 23 de junio de 1870. Pero la citada Ley aporta una regulación jurídica más acabada y sistemática.

(40) Según ROSSY, esta Instrucción «tiende a la simplificación del servicio y a dar garantías al tesoro y a los contribuyentes de sus respectivos derechos; se corregían algunos abusos que se cometían contra los contribuyentes y se robustecía la autoridad de la Administración» (M. ROSSY y A. PÉREZ MORILLO, *Derecho Procesal...*, cit., pág. 1024).

(41) El Reglamento puede consultarse en T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Legislación administrativa española...*, págs. 18 a 20.

(42) Cfr. P. L. SERRERA CONTRERAS, *Lo económico-administrativo. Historia y ámbito*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1966, págs. 116 y ss.

(43) Cfr. J. A. UBIERNA Y EUSA, *Apremios...*, cit., págs. 75-81. Su artículo 1.º contiene trece bases sobre la ordenación del servicio recaudatorio.

(44) Por RD de 15 de agosto de 1893 se confió el servicio recaudatorio a la Dirección General del Tesoro, organismo que ha venido ejercitando esta función hasta 1986, en que se crea la Dirección General de Recaudación.

inmuebles, cultivo y ganadería, industrial y de comercio, dispone que «podrá encargarse a los Recaudadores la de las cédulas personales y la de otros impuestos si se estiman oportunos y según las reglas que en cada caso se dicten» (art. 2.º). En ejecución de esta Ley se dictaron por RD en la misma fecha la «Instrucción para los recaudadores de las contribuciones territorial e industrial», relativa al personal recaudador y a la organización administrativa del servicio, y la «Instrucción para el procedimiento contra deudores a la Hacienda pública», dirigida a regular, con detalle, los procedimientos recaudatorios (45).

La regulación del procedimiento de apremio contenida en la última Instrucción se efectúa sobre la base de la distinción entre los distintos tipos de deudores (contribuyentes, directamente responsables, subsidiariamente responsables, etc.).

La reforma tributaria de Fernández Villaverde se hizo notar también en la recaudación, y las Instrucciones anteriores fueron sustituidas por una única «Instrucción para el servicio de recaudación de las contribuciones e impuestos del Estado y el procedimiento contra deudores a la Hacienda», aprobada por RD de 26 de abril de 1900 (46). Es mucho más correcta sistemáticamente que las anteriores y distingue claramente la recaudación en período voluntario de la recaudación en período ejecutivo (47).

La nueva Instrucción va extendiéndose a la mayor parte de los impuestos y tributos que se crean, y la vía de apremio se otorga para sustanciar ciertas multas administrativas (por ejemplo: las impuestas a patronos de Instituciones de Beneficencia por RD de 14 de marzo de 1899, a los contratistas de obras y servicios municipales por RO de 21 de junio de 1899, etc.).

Subjetivamente, la vía de apremio se discrimina en favor de las Comunidades de Labradores (Ley de 8 de julio de 1898), de los Pósitos (Leyes de 23 de enero y 27 de julio de 1906), etc.

C) *La Ley de Administración y Contabilidad de 1911 y los Estatutos de Recaudación.*

La nueva Ley de Administración y Contabilidad de 1 de julio de 1911 —que pervivió hasta la actual Ley General Presupuestaria— mantuvo

(45) Señala M. ROSSY que aunque la división de la Ley en dos Instrucciones —una para la organización y el personal y otra para los procedimientos— estaba bien ideada, fue mal ejecutada, «pues en la primera, en vez de limitarse a la organización y personal exclusivamente, se hizo extensiva a procedimientos de cobro, lo que establecía una gran confusión...» (M. ROSSY y A. PÉREZ MORILLO, *Derecho Procesal...*, cit., pág. 1029). Ambas Instrucciones aparecen recogidas y comentadas por el *Manual del procedimiento de apremio*, de El Consultor de los Ayuntamientos, cit.

(46) Vid. M. MARTÍNEZ ALCUBILLA, *Diccionario de la Administración Española*, I, 6.ª ed., págs. 762 a 790. Es la recogida y comentada por J. A. UBIERNA Y EUSA, *Apremios...*, cit.

(47) Distingue los procedimientos de apremio según los sujetos deudores (contribuyentes en tres grados, responsables directos, responsables subsidiarios).

los criterios tradicionales y machaconamente reiterados por las normas anteriores en materia de recaudación (48). Si acaso, debemos destacar que los procedimientos recaudatorios se contemplan en la ley con una mayor extensión de su campo de aplicación.

Señala su artículo 7.º que «los procedimientos para la cobranza, así de contribuciones como de las demás rentas públicas y créditos liquidados a favor de la Hacienda, serán sólo administrativos y se ejecutarán por los agentes de la Administración...». Por tanto, dichos procedimientos ya no se restringen exclusivamente a la recaudación tributaria.

Ya en plena dictadura de Primo de Rivera —tan fecunda en textos jurídicos—, el Real Decreto-ley de 2 de marzo de 1926 puso las bases con arreglo a las cuales habría de ordenarse en adelante el servicio recaudatorio (49). Al hilo de esta corriente reformadora se aprobó el Estatuto de Recaudación de 18 de diciembre de 1928.

Durante la Segunda República, el Decreto de 3 de junio de 1931 declaró sustancialmente subsistente el ER de 1928.

En lo relativo al procedimiento de apremio, la sistemática del ER difiere de la de la Instrucción de 1900 al distinguir aquélla la recaudación ejecutiva «por valores en recibos» (arts. 79 a 127, que recogen las normas sustanciales del apremio) y «por certificaciones de descubierto» (arts. 138 a 143) y no según el tipo de deudor, como se estructuraba en la Instrucción. Después de esta regulación, el Capítulo VI del ER recoge unas disposiciones comunes a toda clase de procedimiento (50).

Con el régimen del General Franco, el ER de 1928 siguió teniendo vigencia, pero las reformas introducidas en el aspecto orgánico del servicio recaudatorio —especialmente en 1940 (Decreto de 3 de mayo)— anunciaban una nueva reforma. Esta se produjo con la aprobación del Estatuto de Recaudación por Decreto de 29 de diciembre de 1948. Esta nueva norma siguió sustancialmente el esquema sistemático del anterior ER y, de modo particular, en lo relativo a la vía administrativa de apremio (51). Este Estatuto mantuvo su vigencia hasta el actual Reglamento General de Recaudación de 1968.

Bajo los citados Estatutos de Recaudación de 1928 y 1948 el fenó-

(48) Cfr. M. MARTÍNEZ ALCUBILLA, *Diccionario de la Administración Española*, Apéndice de 1911, págs. 395 y ss.; sobre los procedimientos recaudatorios interesa confrontar los artículos 7, 8, 9, 10 y 11.

(49) Cfr. M. MARTÍNEZ ALCUBILLA, *Diccionario de la Administración Española*, Apéndice de 1926, Madrid, 1926, págs. 87 a 91. Sus cuatro artículos contienen 37 bases que fueron desarrolladas por el RD de igual fecha «sobre simplificación y reorganización de algunos servicios de Hacienda». En relación con la vía de apremio, lo más significativo de la reforma es la unificación de los grados existentes hasta entonces.

(50) El Estatuto de Recaudación de 1928 puede consultarse en H. ROSSY y A. PÉREZ MORILLO, *Derecho Procesal Recaudatorio*, cit., que constituye un vasto y extenso comentario del mismo.

(51) El Estatuto de Recaudación de 1948 puede consultarse en H. ROSSY y M. ROSSY, *Procedimientos Recaudatorios*, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1958, que constituye una nueva edición del *Derecho Procesal Recaudatorio*, pero ajustada, lógicamente, al nuevo ordenamiento normativo.

meno de la extensión objetiva y subjetiva de la vía de apremio cobra una singular fuerza.

El artículo 2.º del ER de 1948 —que es reproducción literal del de 1928— determina el objeto o la finalidad del servicio recaudatorio, que es «la cobranza de: a) las contribuciones, impuestos, derechos y recursos del Erario público que figuren en el estado de ingresos del Presupuesto General; b) los débitos y descubiertos por otros conceptos; c) cuando se liquide por las oficinas de gestión en virtud de disposiciones emanadas del Ministerio de Hacienda, y d) las cuotas y créditos de otros organismos del Estado, Provincia, Municipio, Corporaciones o Entidades, cuando así expresamente se disponga por el Ministerio de Hacienda». Como es fácil deducir, esta disposición contempla un ámbito muy extenso sobre el que puede actuar la función administrativa recaudatoria, y que es trasunto del artículo 7.º de la Ley de Administración y Contabilidad de 1911.

Ciñéndonos exclusivamente a la vía administrativa de apremio, resulta llamativo comprobar la extraordinaria expansión que ésta ha experimentado al socaire de las citadas disposiciones. Sólo basta repasar las listas elaboradas por ROSSY, en las que se recogen las entidades facultadas para utilizar la vía de apremio (52), para darse cuenta de dicha realidad.

La expansión de la vía de apremio es principalmente de carácter subjetivo, en el sentido de que han sido muchas las entidades públicas y privadas facultadas en *este periodo de tiempo para su utilización*. Consciente de este fenómeno de expansión de la vía de apremio aducía ROSSY en 1944, con toda razón, que «a esta extensión del procedimiento administrativo de apremio debemos oponer una objeción, como cuestión de principio, y es el ser una excepción al ordinario judicial —excepción demasiado extendida en España quizá por la ineficacia del procedimiento ordinario (tan lento y tan caro)—, agravándose la ten-

(52) Cfr. H. ROSSY y A. PÉREZ MORILLO, *Derecho Procesal Recaudatorio*, cit., págs. 785-831 («Procedimientos de cobro por débitos a las Corporaciones Administrativas y a otras entidades»), y H. ROSSY y M. ROSSY, *Procedimientos Recaudatorios*, cit., págs. 733-864; se trata del Apéndice I, en el que se distinguen:

- A) Entidades facultadas para utilizar la vía administrativa de apremio con independencia de la organización recaudatoria del Ministerio de Hacienda (ejs.: Banco de Crédito Local de España, Comunidades de regantes o labradores, etc.).
- B) Entidades que pueden utilizar la vía administrativa de apremio con independencia de la organización recaudatoria del Ministerio de Hacienda o de las Corporaciones Locales, pero subordinadas a éstas o aquél, según casos, para el nombramiento y remoción del recaudador o agente ejecutivo (ejs.: Servicio de plagas forestales, gremios fiscales, etc.).
- C) Entidades que pueden utilizar los servicios recaudatorios del Ministerio de Hacienda (ejs.: Boletín Oficial del Estado, Cámaras oficiales, etc.).
- D) Entidades que pueden utilizar la vía administrativa de apremio, sin determinarse el órgano que haya de realizar la ejecución; o potestativamente con agente propio o valiéndose de la organización recaudatoria del Ministerio de Hacienda (ejs.: Banco de Crédito Agrícola, Confederaciones Hidrográficas, etcétera).

dencia a detraer a la judicatura atribuciones que le son privativas con el otorgamiento de facultades propias del ejercicio de autoridad a entidades y empresas, de las cuales, si alguna está subrogada en funciones administrativas, otras son nada más que establecimientos de interés privado que el Estado, por móviles político-sociales, tiene —o tuvo— interés en poner bajo su protectorado» (53); y proponía para remediar tal problema la reforma del enjuiciamiento civil o bien tendiendo a unificar los organismos de ejecución en la organización recaudatoria del Estado.

En la 2.^a edición de *Procedimientos recaudatorios* de Rossy (Ed. Derecho Financiero, Madrid, 1972) se recogen las mismas listas, aunque ligeramente ampliadas (págs. 1507 a 1610).

Pero también puede hablarse de una expansión objetiva, en cuanto al tipo de débitos perseguidos por la vía de apremio, pues, si bien los débitos de carácter tributario han sido el objeto preferente de la ejecución mediante el procedimiento administrativo de apremio, no puede olvidarse el también extraordinario desarrollo de las multas administrativas, que en la mayoría de los casos reclama la misma vía de ejecución (54).

Como señala VILLAR PALASÍ, la vía administrativa de apremio supone un supuesto claro de utilización de técnicas fiscales con fines administrativos, pues lo que nació en el Derecho intermedio y resucitó en plena época constitucional como una *vía executiva* sólo para los impuestos (así, por ejemplo, en el RD de 23 de mayo de 1845, en la Ley de 14 de julio de 1869, en la Ley de 12 de marzo de 1888, etc.) fue extendiéndose a supuestos cada vez más numerosos (55). «En plena Administración interventora —dice el citado autor—, la vía de apremio del Estatuto de Recaudación de 29 de diciembre de 1948 se refiere ya a todos los créditos de la Hacienda pública, entendiéndose esta expresión de la Ley de 1 de julio de 1911 no en un sentido estricto, sino en la más amplia acepción de crédito de la Administración» (56).

III. ORDENAMIENTO JURÍDICO VIGENTE: SUS CARACTERÍSTICAS

1. Ideas generales

Para el estudio del régimen jurídico de la vía de apremio se hace particularmente útil la operación mediante «grupos normativos», que

(53) H. ROSSY y A. PÉREZ MORILLO, *Derecho Procesal Recaudatorio*, cit., págs. 787 y 788.

(54) Vid. el fenómeno de la proliferación del recurso a la multa administrativa en las leyes y reglamentos sectoriales en L. MARTÍN-RETORTILLO, *Multas administrativas*, núm. 79 de esta REVISTA (1976), págs. 25 y ss.

(55) Cfr. J. L. VILLAR PALASÍ, *Fisco «versus» Administración: la teoría nominalista del impuesto y la teoría de las prestaciones sociales*, núm. 24 de esta REVISTA (1957), pág. 36.

(56) *Ibidem*, pág. 37.

consiste en un análisis estructural del ordenamiento jurídico y que parte de la consideración de ésta como un conjunto coherente y solidario (57). Este método persigue el descubrimiento de «lo latente» (la estructura) que subyace en la realidad jurídica —a partir de los elementos que la componen—, de manera que su aplicación sobre la institución estudiada nos permitirá saber cuáles son las claves o reglas mediante las que se interrelacionan sus componentes normativos.

Partiremos para ello de la distinción (elaborada por GONZÁLEZ NAVARRO) entre grupo normativo horizontal y vertical (58), según que el estudio de la vía de apremio se realice desde una perspectiva objetiva o bien bajo un criterio subjetivo en el que se tenga en cuenta dicha institución como un aspecto concreto de la actividad de una persona jurídico-pública.

2. Grupo normativo horizontal

Entendiendo por grupo normativo el «bloque homogéneo de reglas jurídicas jerárquica y recíprocamente articuladas, que regulan un determinado supuesto bajo idénticos criterios» (59), se comprueba, inmediatamente, que el grupo normativo de la vía administrativa de apremio lo componen varias normas —o elementos de las mismas— referidas todas ellas a una misma realidad jurídica. Ahora bien, dichos componentes normativos aparecen estructurados orgánicamente de modo que es posible distinguir la cabecera del grupo normativo del resto de las normas que lo integran.

A) Cabecera del grupo normativo.

Por cabecera del grupo normativo se entiende aquella norma o conjunto de normas —generalmente de rango legal— que dan coherencia al grupo, que lo inspiran e informan «de manera que es en ella donde podrán buscarse los principios generales que dan unidad al grupo normativo con el que se opera» (60). Pues bien, cumpliendo estos cometidos integran la cabecera del grupo normativo de la vía administrativa de apremio:

(57) El introductor de este método jurídico en España es VILLAR PALASÍ, quien lo expone más desarrolladamente en su *Derecho Administrativo. Introducción y teoría de las normas*, Universidad de Madrid, 1968, págs. 433-490. Esta doctrina ha sido retomada y reelaborada por GONZÁLEZ NAVARRO: vid. su exposición más reciente en *Derecho Administrativo Español*, I, Ed. Eunsa, Pamplona, 1987, págs. 243-264.

(58) Cfr. F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho Administrativo...*, I, cit., págs. 230-252.

(59) *Ibidem*, pág. 249.

(60) *Ibidem*, pág. 252. La cabecera del grupo normativo tiene un carácter de supremacía sobre el resto de las normas que lo integran y cumple una triple función: *orientadora* —al contener los criterios según los cuales debe ser desarrollado e interpretado el grupo—, *preservadora* —frente a las posibles modificaciones fortuitas, por la resistencia que ofrece a la derogación cuando entra en colisión con otras normas— y *economizadora* —porque mediante simples referencias a ella se pueden evitar reiteraciones normativas.

a) *Ley de Procedimiento Administrativo.*

Si bien la LPA sólo menciona la vía de apremio en la enumeración de medios de ejecución forzosa administrativa —art. 104.a)— para determinar el supuesto de hecho sobre el que es aplicable —acto administrativo que contiene una obligación de satisfacer una cantidad líquida (art. 105.1)— y la reserva de Ley que recae respecto al establecimiento de esta obligación (art. 105.2 en relación con el art. 27 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado), es indudable que ejerce sobre aquélla una total influencia.

Al estar situado el apremio patrimonial en el Capítulo de «Ejecución» debe cumplir los requisitos generales de la ejecución forzosa administrativa, principalmente: la necesidad de un previo acto administrativo que le sirva de fundamento (art. 100.1), la obligación de la Administración de comunicar por escrito al particular interesado la resolución que autorice la actuación ejecutiva (art. 100.2) y el previo apercibimiento al afectado antes de proceder a la ejecución forzosa (art. 102).

Del mismo modo, el apremio administrativo se encuentra beneficiado por la cláusula general de habilitación de la ejecución forzosa (art. 102) y de la no admisión de interdictos contra su ejercicio (art. 103).

El influjo de la LPA se extiende a otros muchos aspectos que intervienen en el procedimiento de ejecución: los interesados, las normas generales sobre la actuación administrativa, la ordenación del procedimiento, etc.; en definitiva, todos aquellos elementos normativos de la LPA que, como Ley cabecera del grupo normativo del procedimiento administrativo, resultan aplicables a la vía de apremio por constituir ésta un procedimiento de tal naturaleza.

b) *Ley General Tributaria.*

El capítulo 5.º del título III de la LGT (arts. 128 a 139) contiene las bases normativas sobre las que debe desarrollarse la recaudación por la vía de apremio. Aunque estas bases se contemplan desde la óptica de la recaudación de tributos, su carácter «principal» las hace aplicables a la ejecución de todos los créditos dinerarios de naturaleza pública.

Del citado capítulo pueden extraerse los siguientes principios generales de ordenación del procedimiento administrativo de apremio:

1.º El apremio sólo puede iniciarse una vez vencido el plazo de cumplimiento voluntario de la deuda (art. 128).

2.º Los títulos de la ejecución —actos administrativos acreditativos de la deuda— son suficientes para iniciar el apremio y tienen la misma fuerza ejecutiva que la sentencia judicial para proceder contra los bienes y derechos de los deudores (art. 129).

3.º Resulta imprescindible la autorización judicial para la entrada en el domicilio de los deudores (art. 130).

4.º El embargo debe efectuarse sobre los bienes del deudor en cantidad suficiente para cubrir la deuda, siguiendo, para ello, el orden establecido por la Ley y pudiendo solicitar el órgano ejecutivo, en su caso, la anotación preventiva de embargo en el Registro correspondiente (arts. 131 a 133) (61).

5.º El procedimiento de apremio puede concluir con la adjudicación de bienes a la Hacienda Pública si se dan ciertos supuestos (art. 134). En todo caso, los deudores y demás interesados podrán liberar los bienes embargados realizando el pago de la deuda siempre que éste se efectúe con anterioridad a la adjudicación de los bienes (art. 135).

6.º La vía de apremio sólo se suspende por la impugnación si se realiza el pago de la deuda, se garantiza o se consigna su importe, salvo en los casos de reclamación por tercería de dominio u otra acción de carácter civil (art. 136).

7.º Los motivos de oposición a la vía de apremio son tasados: pago, prescripción, aplazamiento, falta de notificación reglamentaria de la liquidación, defecto formal en el título ejecutivo y omisión de la providencia de apremio (art. 137).

8.º El servicio recaudatorio del Ministerio de Hacienda es el normalmente competente para llevar a cabo la vía de apremio de aquellas entidades facultadas para ejercerla, salvo que por ley se disponga otra cosa (art. 138).

9.º Las autoridades gubernativas deben prestar el auxilio necesario a los órganos de ejecución para realizar las operaciones ejecutivas (art. 139).

c) *Ley General Presupuestaria.*

La LGP declara que «en la gestión de los derechos económicos de naturaleza pública y en el cumplimiento de todas sus obligaciones, la Hacienda Pública goza de las prerrogativas reconocidas en las leyes» (art. 12); y de entre las prerrogativas que se conceden a la Hacienda para la gestión de sus derechos económicos —enumerados a lo largo del Capítulo I— destacan las relativas a la gestión recaudatoria y, más concretamente, el procedimiento administrativo de apremio (62). Sobre éste se establecen las siguientes disposiciones o principios normativos:

(61) Téngase en cuenta que el artículo 131 de la LGT ha sido modificado por la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, sobre Presupuestos Generales del Estado para 1988 (art. 110). A diferencia de su redacción anterior, en la que se remitía a la Ley de Enjuiciamiento Civil para determinar el orden legal del embargo, se establece ahora un nuevo y propio orden.

(62) En relación con dichas prerrogativas señala GARCÍA GARCÍA que «en general, la LGP se remite a la LGT y sus Reglamentos, todo ello sin perjuicio de las prerrogativas que afectan a toda actuación administrativa, con arreglo a la LRJAE y a la LPA, sobre cuyo ordenamiento viene a constituir una mejora o situación de privilegio especialísima y tradicional en favor de la Hacienda Pública, que ahora se concibe además con un sentido objetivo y subjetivo más amplio» (J. L. GARCÍA GARCÍA, «Prerrogativas y responsabilidades de la Administración», en *Análisis de la Ley General Presupuestaria*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1977, pág. 268).

1.º La aplicación general de la vía administrativa de apremio «para la cobranza de los tributos y de las cantidades que, como ingresos de Derecho público, deba percibir la Hacienda Pública» (art. 31).

2.º La fuerza y eficacia de los títulos ejecutivos que permiten la iniciación de la vía de apremio (art. 33 en relación con el 129 de la LGT).

3.º El carácter no suspensivo de los procedimientos de apremio si no se realiza el pago del débito, se consigna su importe o se garantiza; no obstante, es posible la suspensión del procedimiento si a él se oponen reclamaciones en concepto de terceraía o por otra acción de carácter civil, si de la ejecución pueden derivarse perjuicios de imposible o difícil reparación o cuando el interesado demuestre que ha existido en su perjuicio error material o aritmético en la determinación de la deuda (art. 34).

d) *La Ley de Enjuiciamiento Civil.*

La LEC contiene la regulación de la ejecución forzosa ordinaria, si bien con una carencia absoluta de sistemática (fundamentalmente, en los arts. 919 a 958 y 1429 a 1543). El grupo normativo de la vía de apremio toma de este ordenamiento civil algunos de sus elementos como son: las disposiciones sobre la inembargabilidad de ciertos bienes (arts. 1448 y 1449 en relación con el 110 del Reglamento General de Recaudación) y las referidas a las limitaciones establecidas para el embargo (art. 1451 en relación con el 111 del Reglamento General de Recaudación).

B) *Otras normas que integran el grupo normativo.*

El procedimiento administrativo de apremio se halla regulado, más detalladamente, en varias disposiciones reglamentarias dictadas bajo las directrices de la cabecera del grupo normativo, lo cual les permite constituir con ésta una verdadera estructura solidaria. Estas disposiciones son:

a) *Reglamento General de Recaudación.*

Fue aprobado por Decreto 3154/1968, de 14 de noviembre, en cumplimiento de lo previsto por el artículo 9.1.c) de la LGT y en sustitución del Estatuto de Recaudación de 1948. Como declara su Preámbulo, el RGR tiene un carácter estrictamente formal o procedimental al que interesan los cauces a través de los cuales ha de desenvolverse la función administrativa de la exacción, «el señalamiento de las vías procedimentales que transforman en ingreso público las prestaciones que los obligados efectúan en período voluntario, o las sumas que coactivamente obtienen los órganos recaudatorios cuando aquellas prestaciones no son realizadas por los deudores».

Previo señalamiento de las directrices generales sobre la gestión recaudatoria (título Preliminar), de las formas de extinción de las deudas (libro I) y del procedimiento de recaudación en período voluntario (libro II), el RGR dedica su libro III a la concreta regulación del «Procedimiento de Recaudación en vía de apremio» (63). Este se halla estructurado en cinco títulos relativos al procedimiento de apremio en general (arts. 93 a 157), a la adjudicación de inmuebles al Estado (arts. 157 a 163), a los créditos incobrables (arts. 164-172), a la utilización de la vía de apremio para la efectividad de créditos a favor de Organismos y Entidades distintos del Estado (arts. 173 a 178) y a las tercerías (arts. 179 a 184). El libro IV del RGR contiene también algunas disposiciones que son aplicables a la vía de apremio como las referentes a los recursos administrativos, la regularización del procedimiento recaudatorio, etc.

b) *La Instrucción General de Recaudación y Contabilidad.*

Esta Instrucción fue aprobada por Decreto 2260/1969, de 24 de julio, cumpliendo la previsión señalada por el RGR. Pese a su denominación, se trata de un verdadero reglamento que complementa las normas del RGR y establece el régimen contable y estadístico de la recaudación. Se compone de 193 Reglas, de las cuales 66 se dedican al desarrollo del RGR en la concreta materia del procedimiento administrativo de apremio (Reglas 49 a 115).

c) *El Real Decreto 1327/1986, de 13 de junio.*

La recaudación ejecutiva de los derechos económicos de la Hacienda Pública ha sufrido una importante reforma en su aspecto orgánico por el citado RD de 13 de junio de 1986. Se trata de adecuar la organización recaudatoria del Estado a las nuevas estructuras de la Administración financiera.

Como dato más significativo de esta reforma cabe señalar el cese de la encomienda del servicio recaudatorio a los Recaudadores de Hacienda y a las Diputaciones Provinciales que lo tenían concedido, para pasar a ser desempeñado por unas «Unidades Administrativas» establecidas en las Delegaciones y Administraciones de Hacienda.

De este modo, el sistema de recaudación por vía de apremio se integra plenamente en el ámbito de la Administración al ser, desde ahora, propios órganos administrativos —y no órganos auxiliares como eran los Recaudadores de Hacienda— los encargados de dicha función. Y tan pronunciada ha sido la administrativización del servicio recau-

(63) A diferencia de la LEC, el RGR emplea una sistemática técnicamente perfecta. Por ello ha podido afirmarse, con razón, que el RGR «tiene toda la prestancia de un tratado de Derecho Procesal de ejecución de créditos». M. Rossy, *El Reglamento de Recaudación*, «Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública», 79 (1969), pág. 169.

datorio, operada por el referido RD, que incluso funciones que se encomendaban tradicionalmente a los jueces en la vía de apremio (particularmente, en la fase de subasta de los bienes embargados, art. 144 del RGR) se convierten en competencias administrativas (64).

De otra parte, la relevancia de la función recaudatoria ha llevado a la creación —por el mismo RD— de un nuevo y específico órgano central que es la «Dirección General de Recaudación», encuadrada en el Ministerio de Economía y Hacienda.

La nueva configuración orgánica de la recaudación ejecutiva ha provocado la derogación del Estatuto Orgánico de la Función Recaudatoria y del Personal Recaudador, de 19 de diciembre de 1969, que formaba parte del grupo normativo de la recaudación (derogación expresa en virtud del RD 1451/1987, de 27 de noviembre).

3. Grupo normativo vertical

La señalada distinción entre grupo normativo horizontal y vertical, efectuada anteriormente, constituye «una técnica al servicio de esa tendencia a la plenitud que tiene todo ordenamiento» (65), ante la necesidad de dar solución a los problemas que puedan plantear las posibles lagunas del Derecho. Y esto puede ocurrir cuando la institución de la vía de apremio proyecte su eficacia sobre las distintas organizaciones públicas personificadas.

Hasta ahora hemos estudiado el grupo normativo en un sentido objetivo, pero no se nos escapa que la visión ordinamental que se ha dado afecta primordialmente a la organización recaudatoria del Estado —en cuanto Administración del Estado— y de sus Organismos autónomos. Sin embargo, la exposición quedaría incompleta si no se señalaran las variaciones que dicho régimen sufre al proyectarse sobre otras entidades públicas.

Pues bien, las peculiaridades de la vía de apremio surgen —o pueden surgir— de su aplicación sobre la Administración Autonómica, sobre la Administración Local y sobre algún organismo cualificado de la Administración Institucional como es la Tesorería de la Seguridad Social.

Una vez que se analicen las especialidades normativas de estos entes públicos puede comprobarse en este caso la tesis de que «el Derecho tiene una estructura solidaria de configuración reticular» (66), originada por la intersección del grupo normativo vertical y horizontal y, en último término, la unidad del Derecho, del que la vía de apremio constituye un paradigmático exponente por su carácter de encrucijada.

(64) A excepción, claro está, de la preceptiva autorización judicial para la entrada en el domicilio del deudor.

(65) F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho Administrativo Español*, I, cit., pág. 250.

(66) F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho Administrativo Español*, I, cit., pág. 251.

A) *Administración Autónoma.*

Proclamada la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en la Constitución (art. 156.1), queda fuera de toda duda la capacidad de las mismas para recaudar sus recursos y, si es preciso, pasar a la utilización de la vía de apremio.

Según el artículo 19 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, de 22 de septiembre de 1980, éstas tienen atribuidas las siguientes competencias: de modo pleno, la recaudación de sus propios tributos y, por delegación del Estado, la de los tributos cedidos (67) y, en su caso, la recaudación de los tributos estatales recaudados en el territorio de cada una de ellas.

Para la recaudación de los tributos propios, la Comunidad Autónoma puede establecer la organización que estime conveniente, a diferencia de la recaudación delegada, que debe ajustarse a la normativa estatal. Sin embargo, como se ha señalado certeramente, «en la práctica también la gestión de los tributos propios se acomoda, en general, a la normativa estatal, bien porque las Comunidades no han establecido normas propias, bien porque, estableciéndolas, se ajustan éstas al molde normativo establecido por el Estado» (68).

Lo dicho hasta ahora está referido exclusivamente a la recaudación tributaria, pero los criterios de actuación expuestos pueden ser aplicados sobre otro tipo de recursos de las Comunidades Autónomas; por ejemplo, las multas y sanciones del artículo 4.1.g) de la LOFCA.

B) *Administración Local.*

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, al enumerar en su artículo 4.1 las competencias de los Entes Locales recoge la potestad de ejecución forzosa —apartado f)—, y en su artículo 106.3 —dentro del Título VIII, relativo a las Haciendas Locales— establece que «es competencia de las Entidades Locales la gestión, *recaudación* e inspección de sus tributos propios, sin perjuicio de las delegaciones que puedan otorgar a favor de las Entidades Locales de ámbito superior o de las respectivas Comunidades Autónomas; y de las fórmulas de colaboración con otras entidades locales, con las Comunidades Autónomas o con el Estado...».

El régimen jurídico de los ingresos pecuniarios que constituyen la Hacienda municipal está contemplado en los artículos 193 a 196 del Texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen

(67) Vid. la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, el artículo 12.1 y, particularmente, los artículos 14 (alcance de la delegación de competencias en relación con la recaudación de los tributos cedidos) y 15 (de la gestión recaudatoria de las Comunidades Autónomas).

(68) J. J. FERREIRO LAPATZA, *Curso de Derecho Financiero Español*, Marcial Pons, Madrid, 9.ª ed., pág. 627.

local (RD legislativo 781/1986, de 18 de abril). En ellos se establece la autonomía orgánica del servicio recaudatorio local —«Las entidades locales nombrarán a los Recaudadores y Agentes ejecutivos que estimen necesario...» (art. 193.2)—, de manera que el procedimiento administrativo de apremio para la cobranza de todos sus recursos y créditos que se liquiden a su favor «se ejecutarán por sus propios Agentes» (art. 194.1). Las certificaciones de débitos expedidas por los interventores son título ejecutivo suficiente para la iniciación de la vía de apremio (cfr. art. 194.2) e iniciada ésta no se suspenderá, salvo los casos previstos por el RGR y con las garantías que prevé el artículo 192 del mismo RD legislativo (cfr. art. 194.3). También se establece con carácter general el interés de demora para los créditos adeudados a la Hacienda municipal (cfr. art. 195.1).

Pese a lo anterior, el régimen jurídico de la recaudación ejecutiva local se remite en bloque a la legislación estatal reguladora de la materia (cfr. arts. 191 y 194.1) (69).

C) *La Tesorería General de la Seguridad Social.*

El ingente volumen de recursos que genera la Seguridad Social ha propiciado la creación no sólo de un organismo específico para la recaudación de los mismos —la Tesorería General de la Seguridad Social—, sino también el establecimiento de un procedimiento de recaudación peculiar que tiene en cuenta la propia idiosincrasia del citado Ente público. Con ello se crea un auténtico grupo normativo (vertical) de la vía de apremio para los recursos de la Seguridad Social.

En su cabecera normativa se encuentran, principalmente, la Ley 40/80, de 5 de julio, sobre la Inspección y recaudación de la Seguridad Social, y el Real Decreto-ley 10/81, de 19 de junio, que lo modifica parcialmente. De ambos textos legales se infiere el régimen jurídico general de la vía de apremio relativa a la Seguridad Social:

1.º La Tesorería General de la Seguridad Social tiene encomendada la gestión recaudatoria ejecutiva bajo la dirección, vigilancia y tutela del Estado, aunque para ello puede concertar los servicios que considere convenientes con la Administración del Estado (en especial, los servicios del Ministerios de Hacienda), Institucional, Local, Magistraturas de Trabajo o entidades particulares habilitadas al efecto (cfr. art. 1.º del RD-ley de 1981).

2.º La exacción de cuotas de la Seguridad Social que no han sido ingresadas en el período voluntario es promovida, mediante procedimiento ejecutivo, por las Tesorerías Territoriales de la Seguridad Social, que son, a su vez, competentes para expedir las correspondientes certi-

(69) «Resulta así —dice FERREIRO— que la legislación estatal reguladora de la materia de recaudación contiene el molde normativo básico de la función recaudatoria realizada por todos los entes públicos» (J. J. FERREIRO LAPATZA, *Curso...*, cit., pág. 628).

ficaciones de descubierto (cfr. art. 2 del RD-ley de 1981); estas certificaciones constituyen títulos ejecutivos suficientes para iniciar la vía de apremio y tienen la misma fuerza ejecutiva que las sentencias judiciales para proceder contra los bienes de los deudores (cfr. art. 11 de la Ley de 1980).

3.º Se prevé un recargo de mora del 10 por 100 del débito si las cuotas se ingresan fuera del período de recaudación voluntaria, pero antes de la expedición del título ejecutivo. Si el ingreso no se efectúa en este período, el recargo de apremio es del 20 por 100 del principal, por cada año transcurrido desde la fecha en que debía haberse hecho el pago voluntario (cfr. art. 3 del RD-ley de 1981).

4.º La ejecución contra el patrimonio del deudor se despacha mediante la correspondiente providencia de apremio (cfr. art. 14 de la Ley de 1981).

5.º Los débitos a la Seguridad Social gozan de las preferencias legales establecidas en el Código Civil y en el Código de Comercio (cfr. art. 15 de la Ley de 1981).

6.º El procedimiento de apremio no se suspende si no se realiza el pago de la deuda, se garantiza con aval suficiente o se consigna su importe, salvo que se trate de la interposición de una tercería de dominio, en cuyo caso se produce la suspensión sin necesidad de aportar tales garantías hasta que se resuelva (cfr. art. 16.1 y 4 de la Ley de 1981).

7.º Corresponde a la Tesorería General la resolución de las tercerías suscitadas en el procedimiento de apremio como requisito previo a la instancia judicial (cfr. art. 16.2 de la Ley de 1981); no se admitirá la tercería de dominio después de otorgada la escritura, de consumada la venta de los bienes o de su adjudicación en pago a la Seguridad Social; tampoco se admitirá la tercería de mejor derecho después de haber recibido el recaudador el precio de la venta (cfr. art. 16.4 de la Ley de 1981).

8.º Contra la providencia de apremio sólo son admisibles los siguientes motivos de oposición: pago, prescripción, aplazamiento, falta de notificación de la liquidación y defecto formal en la certificación de descubierto o en la providencia de apremio que la afecte sustancialmente (cfr. art. 16.5 de la Ley de 1981).

Como se ha podido comprobar, muchos de los principios normativos de la recaudación en vía ejecutiva de la Seguridad Social coinciden con los recogidos por la cabecera del grupo normativo de la vía de apremio, pero en aquéllos se establecen alguna especialidad importante como la relativa al recargo de mora o apremio.

En desarrollo de estos principios —y en virtud de la autorización conferida al Gobierno por el art. 14.2 de la Ley de 1981, antes citada— se dictó el RD 716/1986, de 7 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social. En él se sigue al pie de la letra —casi artículo por artículo— la sistemática del Reglamento General de Recaudación de 1968.

La regulación de la vía administrativa de apremio se realiza en su título III, que consta de los siguientes capítulos: 1.º «normas generales»; 2.º «embargo de bienes»; 3.º «enajenación de los bienes embargados»; «costas del procedimiento»; 5.º «especialidades del procedimiento de apremio»; 6.º «adjudicación de bienes inmuebles a la Tesorería General de la Seguridad Social»; 7.º «créditos incobrables»; 8.º «tercerías», y 9.º «perjuicio de valores y otras normas generales».

IV. FUNDAMENTO

1. *Mediato: el principio de eficacia administrativa*

Múltiples han sido las respuestas doctrinales acerca de la conveniencia de que la Administración pública pueda pasar a la ejecución forzosa de sus propios actos sin el concurso de la autoridad judicial (70).

De una parte, se ha buscado la fundamentación en la idea de poder público que impregna las funciones del Estado. Los actos administrativos emanados de un órgano estatal, investido de *imperium*, no necesitan de ninguna función mediadora para ser aplicados. El carácter público del poder ejercido por la Administración implica la facultad de imponer lo mandado por ella; «siendo la Administración pública una parcela del poder soberano encargada de realizar por el modo más general y amplio los fines de interés común, dando satisfacción a los intereses públicos con la mayor prontitud y eficacia, no es lógico permitir que se le opongan intereses particulares y se demore, en contemplación de éstos, la realización de lo que conviene al interés público» (71).

Esta fundamentación de carácter político tuvo eco en Francia ligada a la noción de servicio público, cuya exigencia de mantenerlo, continua y regularmente, venía a justificar el empleo de la *action d'office* (72). En nuestro país se ha defendido esta postura en razón a las exigencias del interés público que actúa en la actividad administrativa (73).

(70) Vid., al respecto, J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Sobre la ejecutoriedad de los actos administrativos*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 316 (1954), págs. 713-718, y N. RODRÍGUEZ MORO, *La ejecutividad del acto administrativo*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1949, págs. 34-40.

(71) N. RODRÍGUEZ MORO, *La ejecutividad del acto...*, cit., págs. 36-37.

(72) Esta doctrina fue duramente criticada por CHINOT, para quien la Administración no tiene el privilegio general de la ejecución de oficio, siendo necesaria la intervención judicial. En este sentido tiene gran importancia en Francia la doctrina sentada por el Comisario ROMIEU en la Sentencia del Tribunal de Conflictos de 2 de diciembre de 1902, en el caso *Société immobilière Saint-Just*, pues en ella se fijan las condiciones que deben darse para la utilización legal de la ejecución forzosa administrativa, configurándola como una vía excepcional (cfr. el texto de la decisión en la obra de Ch. DEBBASCH y otros, *Institutions et Droit Administratif*, Themis, París, 1980, págs. 233-235).

(73) Cfr. A. GUAITA, *Eficacia del acto administrativo*, núm. 25 de esta REVISTA (1958), pág. 174.

De otra parte, se ha procurado fundamentar la ejecución forzosa administrativa sobre criterios estrictamente jurídicos, lo cual parece más acorde con la declaración constitucional que proclama el total sometimiento de la Administración «a la Ley y al Derecho» (art. 103.1). La Administración no puede considerarse como un poder político, sino un poder jurídico y limitado, constreñido al servicio de los intereses generales.

En esta línea, ha sido una posición bastante extendida entre la doctrina española y extranjera —particularmente la italiana— la de buscar el fundamento jurídico de la ejecución forzosa administrativa en la presunción de legitimidad de los actos administrativos (74); sin embargo, entiendo que tal presunción no puede servir de apoyatura firme, dados los inconvenientes teóricos y prácticos que conlleva dicha doctrina, ya que se traduce en «el establecimiento de un impresionante aparato de restricciones a la producción de la ineficacia» (75), entre ellas, la injusta reducción del ámbito de la técnica de la nulidad en favor de la anulabilidad.

Dicho esto se hace necesario localizar el criterio jurídico de fundamentación en otros argumentos. A este propósito cabe llamar la atención sobre los criterios que inspiran la actuación administrativa, como son los de economía, celeridad y eficacia (cfr. art. 29 de la LPA) y que, por cierto, se consideran principios administrativos constitucionalizados (cfr. art. 103.1 de la Constitución española). Pues bien, ha sido el Tribunal Constitucional quien, en la Sentencia 22/1984, de 17 de febrero (ponente: Sr. DIEZ PICAZO), declara que del principio de eficacia, proclamado por el artículo 103.1 de la Constitución, deriva la «potestad de autotutela o de autoejecución» es decir, la potestad administrativa de ejecución forzosa de sus propios actos (cfr. Fundamento jurídico 4.º).

Gran valor tiene esta declaración de nuestro alto Tribunal, pues la doctrina venía poniendo en tela de juicio la conveniencia de convertir en constitucional un precepto —como es el que establece el principio de eficacia— al que sólo se veía con sentido en la Ley de procedimiento y al que no se encontraba una auténtica virtualidad jurídica (76).

Y si lo afirmado hasta ahora está orientado a la búsqueda de la fundamentación jurídica de la ejecución forzosa administrativa, en general —que, como hemos observado, debe localizarse en el principio constitucional de eficacia administrativa—, resulta indudable que la con-

(74) Vid., por todos, F. TREVES, *La presunzione di Legittimità degli atti amministrativi*, Pádova, 1936. También, los trabajos citados de J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Sobre la ejecutoriedad...*, pág. 717, y N. RODRÍGUEZ MORO, *La ejecutividad...*, págs. 37 y 37.

(75) J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1972, pág. 248.

(76) Cfr. F. GARRIDO FALLA y otros, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, págs. 1027 y 1031. Con el mismo sentir afirma BAENA DEL ALCÁZAR: «Por supuesto que la Administración pública debería actuar con eficacia, pero de este deber no se desprende ninguna consecuencia en la práctica ni para la comprensión de lo que sea Administración pública ni para el valor jurídico de sus actos» (M. BAENA DEL ALCÁZAR, su comentario al artículo 103 de la Constitución en *Comentarios a las Leyes Políticas*, VIII, dirigidos por ALZAGA, Edersa, Madrid, 1985, pág. 272).

clusión conseguida es aplicable sobre la vía administrativa de apremio en tanto medio de ejecución.

Esta es, justamente, la conclusión a que llega la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 1986 (Sala 3.ª, ponente: Sr. MENDIZÁBAL ALLENDE) en un supuesto relativo al apremio administrativo, al declarar que tal prerrogativa —manifestación de la potestad ejecutoria que permite a la Administración obtener la efectividad de sus resoluciones por sí misma—, aunque no aparece mencionada en la Constitución española —a diferencia, por ejemplo, de la sancionadora y reglamentaria—, debe considerarse dentro del ámbito de actuación permitido por la Constitución a la Administración, como desarrollo del principio de eficacia predicado en su artículo 103.1.

En definitiva, el principio de eficacia constituye el fundamento jurídico —constitucionalizado— de la potestad administrativa de apremio sobre el patrimonio.

2. *Inmediato: el acto administrativo*

Saliendo al paso de toda la polémica doctrinal sobre la fundamentación de la ejecución forzosa administrativa, se ha sostenido doctrinalmente que su verdadero y propio fundamento debe buscarse en el propio acto administrativo, lo que viene expresamente confirmado por el artículo 100.1 de la LPA, según el cual «la Administración pública no iniciará ninguna actuación material que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la decisión que le sirva de fundamento jurídico» (77).

Ahora bien, esta afirmación irrefutable legalmente que pone de relieve el fundamento jurídico inmediato —o, mejor, el título de la ejecución— no hace estéril la pesquisa sobre el fundamento más profundo y radical de la ejecución forzosa administrativa que se ha realizado anteriormente.

V. NATURALEZA

1. *Ejecución expropiatoria*

Dentro de la tipología de procesos de ejecución elaborada por GUASP, la ejecución expropiativa tiene un lugar relevante, «es el proceso de ejecución común que el derecho positivo español considera como ordinario, y que se aplica a toda clase de pretensiones procesales en las que se reclama la entrega de una cantidad de dinero» (78). Es llamada

(77) Cfr. J. M. BOQUERA OLIVER, *Estudios sobre el acto administrativo*, Civitas, Madrid, 1986, 4.ª ed., págs. 209-302.

(78) J. GUASP, *Derecho Procesal Civil*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956, pág. 843.

así «expropiativa», «porque, para obtener la cantidad de dinero que ha de ser entregada al ejecutante, necesitan ser expropiados los bienes del deudor y, a través de su embargo y, sobre todo, de su realización forzosa, liquidadas y convertidas en el dinero que se precisa» (79).

Puesto que el procedimiento administrativo de apremio cumple esa misma función esencial del citado proceso ordinario de ejecución, entiendo que bien puede calificarse de «ejecución expropiativa» (80); pero obsérvese que el concepto de expropiación se considera en un sentido amplio y no en la acepción técnica de «expropiación forzosa administrativa». En ésta, como en la ejecución forzosa administrativa —en la que se encuadra la vía de apremio—, se lleva a cabo la privación o despojo coactivo —forzoso— de bienes por parte de la Administración, pero la finalidad es distinta en uno y otro caso; mientras que en la ejecución forzosa la privación patrimonial se efectúa para dar satisfacción a una deuda pecuniaria, previa e incumplida, mediante su transformación en dinero, pero siendo los bienes ejecutados en sí indiferentes a los efectos de la finalidad satisfactiva de la ejecución; en la expropiación forzosa —por el contrario— la privación de los bienes se justifica en una necesidad pública (*causa expropriandi*) de utilidad e interés sociales que recae específicamente sobre ellos.

2. Medio ordinario y singular de la ejecución forzosa administrativa

La doctrina procesal estima que el proceso de «ejecución por dación», en el que se persigue la entrega de una cantidad de dinero por virtud de un título ejecutivo previo, constituye la forma ordinaria de las ejecuciones procesales (81).

Pues bien, el correlato a este tipo de ejecución procesal en la ejecución forzosa administrativa se encuentra, precisamente, en la institución del apremio sobre el patrimonio. Efectivamente, si repasamos los medios de ejecución previstos por la LPA podemos notar que todos ellos son reconducibles a la vía de apremio. Así, la ejecución subsidiaria supone, en definitiva, la conversión de la obligación —de hacer no personalísima— que el acto impone, en una deuda pecuniaria de los gastos originados por la ejecución de un tercero y de los posibles daños y perjuicios derivados de ella, que corre a cargo del obligado por el acto que se ejecuta subsidiariamente (cfr. art. 106.3 LPA); la multa coercitiva del artículo 107 de la LPA, al consistir en la imposición de una obligación pecuniaria, puede desembocar también en la

(79) *Ibidem*, pág. 844.

(80) Así lo hace SAINZ DE BUJANDA en *Notas de Derecho Financiero*, I, 3, Seminario de Derecho Financiero de la Facultad de Derecho, Madrid, 1975, pág. 250.

(81) J. GUASP, *Derecho Procesal Civil*, cit., pág. 840. En efecto, no sólo en estas daciones en que se persigue la entrega de cantidad de dinero se actúan la inmensa mayoría de las pretensiones de ejecución que la realidad ofrece, sino que, además, las restantes se convierten en ella cuando, por cualquier razón, no es posible el desarrollo de las medidas que son peculiares a cada una de las mismas.

vía de apremio si el obligado no la paga voluntariamente; por último, la compulsión sobre las personas puede convertirse del mismo modo en una deuda pecuniaria (de resarcimiento de daños y perjuicios) y, como tal, susceptible de apremio administrativo, si la obligación que se trata de ejecutar consiste en un hacer de carácter personalísimo y no se ha realizado la obligación (cfr. art. 108.2 LPA).

Por todo ello, bien puede calificarse al apremio administrativo como el medio ordinario de la ejecución forzosa administrativa.

La naturaleza de ejecución forzosa *singular* que aquí se atribuye a la vía de apremio quiere significar que esta actividad ejecutiva de la Administración recae sobre bienes concretos del patrimonio del deudor y no sobre la totalidad de éste. En la ejecución forzosa administrativa no está prevista, por tanto, una ejecución general o concursal como la del Derecho procesal. El procedimiento administrativo de apremio supone la detracción de bienes del deudor, siguiendo un determinado orden de prelación y en cantidad suficiente para cubrir el importe de la deuda, de manera que no cabe una ejecución general de su patrimonio; pero esto tampoco impide que, a través de sucesivas operaciones de embargo y de enajenación, pueda liquidarse la totalidad del mismo.

3. *Procedimiento administrativo*

La vía de apremio configura el supuesto paradigmático de procedimiento administrativo de ejecución, que es definido por GONZÁLEZ PÉREZ como aquel «procedimiento administrativo dirigido a la realización de lo dispuesto en un acto administrativo, sin o contra la voluntad del obligado» (82). Precisemos aún más esta afirmación.

A) *Naturaleza «exclusivamente administrativa».*

«La naturaleza administrativa del procedimiento de apremio es principio afirmado de antiguo en nuestro Derecho» (83); es algo que ha podido comprobarse en la exposición histórica de las fuentes y que declara reiteradamente la jurisprudencia conflictual (84). Por ello, el artículo 93.1 del Reglamento General de Recaudación vigente, siguiendo dicha tradición histórica, declara que «el procedimiento de apremio será *exclusivamente administrativo*, siendo privativa de la Administración la competencia para entender del mismo y resolver todas sus incidencias...» (85).

(82) J. GONZÁLEZ PÉREZ, *El procedimiento administrativo*, Abella, Madrid, 1964, pág. 1011.

(83) P. L. SERRERA CONTRERAS, *Apremios administrativos y procesos de ejecución*, «Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública», 103 (1973), pág. 257.

(84) Cfr. J. GONZÁLEZ PÉREZ, *El procedimiento administrativo*, cit., págs. 1011-1013.

(85) Este precepto tiene su origen legal inmediato en el artículo 7 de la ya derogada Ley de Administración y Contabilidad de 1 de julio de 1911, que dispone:

Con fundamento en esta inequívoca declaración normativa, la doctrina no ha dudado en calificarla naturaleza jurídico-administrativa del apremio administrativo (86). Sin embargo, no han faltado autores que han optado por la naturaleza jurisdiccional de la vía de apremio.

Así, partiendo de una concepción de jurisdicción que toma como nota primordial la garantía de la observancia de las normas jurídicas objetivas, se ha sostenido en la doctrina científica que la ejecución forzosa tributaria es de naturaleza jurisdiccional, también el órgano que la lleva a cabo, ya que tiene por objeto la actuación coactiva de las consecuencias queridas por la norma sobre un sujeto determinado (87).

Una postura menos radical que la anterior pero defensora también de la naturaleza jurisdiccional de la vía de apremio, es la adoptada por los autores de las *Notas de Derecho Financiero*; para éstos, «la circunstancia de que la recaudación en vía de apremio constituya un procedimiento administrativo no impide que, por su contenido, tenga naturaleza jurisdiccional. Se trata, en efecto, de un procedimiento que desarrolla la Administración, pero cuya finalidad es dar satisfacción a un crédito del ente público mediante el despliegue de una acción ejecutiva, de carácter unilateral, que aspira a vencer la resistencia del obligado y a operar sobre sus bienes y derechos en beneficio de la Hacienda pública...» (88).

Este planteamiento parte, posiblemente, de la opinión común —extendida de modo particular por la doctrina procesalista— de que la ejecución patrimonial es siempre una actividad materialmente jurisdiccional. En ese sentido se ha afirmado que en la ejecución «debe proscribirse totalmente toda actividad ejecutiva que no esté encomendada a unos órganos ejecutores únicos, ya que la realización forzosa de los bienes de un ejecutado, por tratarse de disposición civil sobre bienes o patrimonios ajenos, tiene siempre carácter civil, sea cual fuere el origen del título ejecutivo...», lo cual lleva a afirmar seguidamente que «el propio Estado debe someter a sus órganos jurisdiccionales de ejecución la realización forzosa contra el administrado por el impago de obligaciones tributarias; la especialidad de la ejecución tributaria debe hallarse en la creación de los títulos, en la que se comprende que el

«Los procedimientos para la cobranza, así de contribuciones como de las demás rentas públicas y créditos liquidados a favor de la Hacienda, serán sólo administrativos y se ejecutarán por los agentes de la Administración en la forma que las leyes y reglamentos fiscales determinen.»

(86) Así, en el ámbito iusadministrativista, J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*, Civitas, Madrid, 1977, pág. 621; en el campo de la doctrina financiera, J. L. PÉREZ DE AYALA y E. GONZÁLEZ, *Curso de Derecho Tributario*, II, Edersa, Madrid, 1984, 4.ª ed., págs. 135-136.

(87) Cfr. M. FENECH, *Principios de Derecho Procesal Tributario*, I, Bosch, Barcelona, 1949, especialmente las págs. 17 a 78.

(88) F. SAINZ DE BUJANDA, *Notas de Derecho Financiero*, I, 3, cit., pág. 250. En parecida línea doctrinal, sostiene SOLCHAGA LOITEGUI que la función recaudatoria ejecutiva es, desde el punto de vista objetivo, una actividad jurisdiccional. Cfr. J. SOLCHAGA LOITEGUI, *Suspensión del procedimiento de apremio*, «Hacienda Pública Española», 46 (1977), págs. 76-78.

Estado no puede diferir la ejecución hasta que los Tribunales hayan declarado que ejecuten y en el procedimiento ejecutivo» (89).

Vistas estas posturas jurisdiccionalistas de la vía administrativa de apremio hay que subrayar que todo depende de la noción de jurisdicción que se tenga. No han faltado voces que han mantenido la naturaleza administrativa —al menos materialmente administrativa— de la ejecución forzosa en general. Así, se reconoce —siguiendo la clásica distinción de *auctoritas* y *potestas*— que en la ejecución ordinaria lo primordial es el ejercicio de la potestad jurisdiccional y no tanto de la autoridad jurisdiccional, que es la que caracteriza en mayor grado la función judicial (actividad decisoria) (90).

Ahora bien, se considere a la actividad ejecutiva como actuación materialmente jurisdiccional (91) o no (92), lo que resulta indudable es que la vía administrativa de apremio se lleva a cabo por órganos formalmente administrativos y a través de un propio y verdadero procedimiento administrativo. Por ello, entiendo que no es sustentable la tesis de FENECH (93). En mi opinión, no puede mantenerse con facilidad la naturaleza jurisdiccional del procedimiento administrativo de apremio porque en él falla la nota que, a mi entender, caracteriza decisivamente a la función jurisdiccional, la regla *nemo iudex in causa sua*.

(89) J. CARRERAS, «Las fronteras del Juez», en *Estudios de Derecho Procesal*, Bosch, Barcelona, 1962, págs. 120 y 122.

(90) *Ibidem*, pág. 122.

(91) FERNÁNDEZ (procesalista) admite que por razones de oportunidad, críticas, pueda encomendarse, formalmente, esta actividad a órganos de carácter administrativo (cfr. M. A. FERNÁNDEZ, *El proceso de ejecución*, Barcelona, 1982, pág. 28).

(92) J. M. BOQUERA OLIVER, destacando la ausencia de diferencias jurídicas entre los actos de la ejecución de sentencias y los de ejecución de actos administrativos, llega a la postura extrema de que «los procesos de ejecución no son jurisdiccionales, ni administrativos los procedimientos de ejecución; ambos son actuaciones materiales». J. M. BOQUERA OLIVER, *Criterio conceptual del Derecho Administrativo*, núm. 42 de esta REVISTA (1963), pág. 150, nota 64.

(93) Su posición acerca de la naturaleza jurisdiccional de la ejecución forzosa administrativa ha sido objeto de crítica desde los diferentes ámbitos doctrinales. Desde el financiero se le ha achacado que dentro del proceso tributario incluye (FENECH), de modo perturbador, manifestaciones de la autotutela administrativa; que la mera existencia de un procedimiento propio para la fase ejecutiva o de apremio no genera la aparición de un verdadero proceso, pero que es autotutela ejecutiva por la que la Administración tutela su propio derecho, pero sin convertirse en órgano jurisdiccional. Cfr. F. SAINZ DE BUJANDA, *Sistema de Derecho Financiero*, I, 2, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1985, págs. 757 y 758. Desde el administrativo se destaca la diferencia que existe entre el procedimiento administrativo de ejecución y un auténtico proceso de ejecución, en el que se hace necesario la existencia de un órgano supraordenado e independiente a las partes que intervienen, y que no se da en aquél. Cfr. J. GONZÁLEZ PÉREZ, Recensión al libro de FENECH, *Principios de Derecho Procesal Tributario*, núm. 1 de esta REVISTA (1950), págs. 327 a 329.

Por último, desde la óptica procesalista, aduce PRIETO CASTRO que «es arriesgado emplear conceptos como proceso, jurisdicción, independencia del órgano jurisdiccional y análogos, no en un sentido vulgar, sino estrictamente jurídico-procesal, para referirse al procedimiento, a la actividad y a los funcionarios que actúan en la Administración financiera como hace Fenech» (L. PRIETO CASTRO, *Tratado de Derecho Procesal Civil*, I, Aranzadi, Pamplona, 1982, pág. 54, nota 15).

B) *Procedimiento formalizado.*

De los medios de ejecución forzosa tipificados por la LPA únicamente el apremio sobre el patrimonio del artículo 105 conforma un verdadero procedimiento administrativo de ejecución con carácter unitario y autónomo, un procedimiento *formal o formalizado*. Para esta calificación parto de la clasificación elaborada por GONZÁLEZ NAVARRO, en la que se distinguen los «procedimientos administrativos formalizados» —aquellos en que «el fin que persigue la actuación administrativa há de lograrse siguiendo un cauce virtual diseñado por el legislador, el cual ha indicado en qué orden y en qué momento han de realizarse todos y cada uno de los trámites que integran el procedimiento de que se trata» (94)— y los «procedimientos no formalizados», en los que, por contra, «el fin público a alcanzar no tiene legal ni reglamentariamente señalado el camino, sino que éste lo fija en cada caso el instructor el procedimiento, atendiendo a las ideas de simplicidad, eficacia y garantía» (95); se trata de una clasificación de primer grado.

A lo anterior hay que añadir, siguiendo al mismo autor, que la distinción entre procedimiento general y especial constituye una clasificación de segundo grado, de modo que en nuestro ordenamiento no hay un procedimiento general, sino «una pluralidad de procedimientos formalizados que, en ocasiones, y para ciertos supuestos, pueden admitir específicas desviaciones o diferenciaciones en la realización de uno o varios trámites (...) sólo entonces se podrá hablar de procedimiento especial» (96).

Aplicadas estas ideas sobre la vía administrativa de apremio se desprende con claridad, en primer término, que ésta constituye un procedimiento formalizado cuyo cauce se regula pormenorizadamente en el libro III del Reglamento General de Recaudación (arts. 93 a 184); y, en segundo término, que no es técnicamente correcta la calificación de «especial» que se le asigna. Bien es cierto que, de acuerdo con la disposición final primera, número 3a) de la LPA —en virtud del cual se dictó el Decreto de 10 de octubre de 1958— se incluyen entre los procedimientos especiales respetados por la citada Ley «los procedimientos para hacer efectivos los créditos y derechos a favor de la Hacienda pública y el cumplimiento de las obligaciones a su cargo» (art. 1.10º, del D. de 1958); sin embargo, el carácter formalizado de la vía de apremio excluye su calificación de especial, y, de otra parte, el procedimiento de apremio está contemplado con carácter general en la propia LPA, *ex* artículo 105, no exclusivamente limitado al campo financiero de la ejecución de créditos de la Hacienda pública.

(94) F. GONZÁLEZ NAVARRO, «Procedimiento administrativo común, procedimientos triangulares y procedimientos complejos», en *Administración y Constitución. Estudios en homenaje al Profesor Mesa Moles*, SCPPG, Madrid, 1981, pág. 355.

(95) *Ibidem*, pág. 355.

(96) *Ibidem*, pág. 358.

C) *Procedimiento interdependiente de ejecución.*

La idea de la «conexión procesal» es sumamente fructífera aplicada al estudio del procedimiento (97).

En el tema que nos ocupa es posible percibir una clara conexión entre el procedimiento que da lugar a la resolución que contiene la obligación de prestar una cantidad pecuniaria (por ejemplo: la liquidación tributaria que deriva del procedimiento de gestión tributaria o la sanción resultante del procedimiento administrativo sancionador) y el que persigue la ejecución forzosa de dicha resolución. Ambos procedimientos aparecen interrelacionados. De aquí que pueda hablarse del procedimiento administrativo de apremio como un «procedimiento interdependiente de ejecución» (98).

Las consecuencias de esta calificación no se quedan en el mero ámbito terminológico. Para confirmarlo basta traer a colación el supuesto de impugnación de la providencia de apremio (el acto que despacha la ejecución contra el patrimonio del deudor) que inicia, propiamente, el procedimiento de apremio. Pues bien, uno de los motivos por los que aquélla puede ser impugnada es «la falta de notificación reglamentaria de la liquidación» (cfr. arts. 137 del LGT y 95.4 del RGR). En este caso, por tanto, no puede iniciarse válidamente la vía de apremio si la liquidación —que es el resultado de un procedimiento administrativo previo— no ha sido comunicada al interesado del modo oportuno.

D) *Procedimiento integrado o complejo.*

La realidad nos muestra supuestos en que «un procedimiento administrativo genera durante su desarrollo otros procedimientos colaterales de cuyo resultado puede incluso depender la continuación del procedimiento matriz» (99). En estos casos nos encontramos ante un procedimiento complejo en el que «funcionan como eslabones de la cadena procesal distintos procedimientos administrativos que, considerados aisladamente, carecen de eficacia bastante para conseguir un determinado fin público, el cual sólo puede lograrse mediante la concatenación o integración de esos distintos procedimientos» (100). Pues bien, en la vía administrativa de apremio pueden distinguirse dos fases esenciales: el embargo de los bienes y la enajenación forzosa de los mismos; pero, además, cabe diferenciar la ejecución forzosa de los bienes muebles y la ejecución que recae sobre los bienes inmuebles cuando los anteriores no han bastado para cubrir con su realización el importe de la deuda. Es significativo que tanto para efectuar el embargo como para

(97) *Ibidem*, págs. 374 y ss.

(98) Con terminología de GONZÁLEZ NAVARRO, *ibidem*, pág. 375.

(99) *Ibidem*, pág. 374.

(100) *Ibidem*, pág. 377.

proceder a la enajenación forzosa, así como también para iniciar la ejecución de los bienes inmuebles, se hace precisa la notificación de cada una de estas actuaciones al sujeto pasivo de la misma y a los posibles interesados, cuando lo normal es que en un procedimiento administrativo sólo se exija una sola notificación.

¿Nos encontramos ante un procedimiento complejo en que las actuaciones del embargo y de la enajenación funcionan como procedimientos administrativos distintos aunque, obviamente, dirigidos a la realización de un mismo fin público: el cobro de la deuda? A mi modo de ver, la notificación separada del embargo y la enajenación no es razón suficiente para llegar a tal conclusión; pero ésta resulta más aceptable en el supuesto de que se pase a la ejecución de los bienes inmuebles cuando la de los muebles ha sido insuficiente para lograr la finalidad perseguida. No faltan indicios para mantener esta tesis en el RGR cuando en su artículo 142.1 se establece expresamente que «*Ultimado el procedimiento para la enajenación de bienes muebles (...) sin que esté solventado el débito perseguido, el Recaudador remitirá el expediente a la Tesorería con propuesta de enajenación de inmuebles embargados*».

De todas maneras, es en las formas anormales de terminación del procedimiento de apremio cuando, a mi juicio, se manifiesta la naturaleza compleja del mismo. Efectivamente, la adjudicación de bienes inmuebles al Estado y la declaración de créditos incobrables —a los que el RGR dedica los títulos 2.º y 3.º, respectivamente, del Libro III, regulador del procedimiento de apremio— originan unos procedimientos específicos cuya tramitación los caracteriza singularmente respecto de la propia vía administrativa, aunque no puedan concebirse sin relación con ésta.

VI. PRINCIPIOS INFORMADORES

Se recogen a continuación los criterios o principios que informan la utilización de la vía de apremio, algunos de los cuales se contienen de modo expreso en el ordenamiento jurídico y otros constituyen principios comunes de actuación de los demás medios de ejecución forzosa administrativa.

1. *Impulso de oficio*

El artículo 93.2 del RGR establece que «el procedimiento [de apremio] se inicia e impulsa de oficio en todos sus trámites...», lo cual es consecuencia de su naturaleza, al constituir una manifestación de la autotutela administrativa ejecutiva que se caracteriza por su obligatoriedad y por determinar para la Administración un ámbito necesario de actuación (101).

(101) Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, cit., pág. 474.

Aunque la vía de apremio se inicia siempre de oficio por la Administración, el RGR prevé la acción pública de denuncia «contra actos u omisiones en la gestión recaudatoria llevados a cabo por los encargados de la cobranza» (cfr. art. 211).

Para el impulso del procedimiento se prevén también una serie de medidas encaminadas a impedir que por la negligencia de los funcionarios o de quienes intervienen en el procedimiento, o por otros motivos, se perjudique o dificulte el normal desarrollo de la ejecución. Tales son la «regularización del proceso recaudatorio» del artículo 216 del RGR y la «remoción de obstáculos» del artículo 217 del RGR (102); en ambos casos se trata de agilizar el procedimiento procurando solucionar las dificultades que impidan su normal desarrollo o remover los obstáculos que lo paralicen o demoren.

2. Excepcionalidad de la suspensión

Complemento del criterio anterior es la excepcionalidad de la suspensión de la de apremio, que cuenta con una larga tradición histórica (103). Esta regla pertenece, como vimos, a la cabecera del grupo normativo de la vía de apremio (cfr. arts. 136 LGT y 34 LGP).

Supuesto que la potestad de ejecución forzosa —que se desarrolla por virtud de la ejecutoriedad de ciertos actos administrativos— reclama su inmediato cumplimiento, ello supone que la oposición o impugnación por el afectado no impide normalmente la suspensión de la ejecución (cfr. arts. 116 LPA y 122 LJCA). La aplicación de este principio administrativo sobre la vía de apremio comporta ciertas peculiaridades.

El ya citado artículo 93.2 del RGR expresa que «... una vez iniciado [el procedimiento] sólo se suspenderá en los casos y en la forma prescrita en el artículo 190» (104). La paralización del procedimiento de apremio se restringe, pues, a unos supuestos tasados y bajo unas determinadas condiciones.

Estos supuestos son los siguientes:

- Interposición de cualquier recurso o reclamación (está apelando a las reclamaciones económico-administrativas), pero *sólo y ex-*

(102) El «perjuicio de valores» —que consiste en la declaración de responsabilidad de quienes han contribuido a la morosidad del cobro de las deudas en el procedimiento—, previsto por los artículos 200 a 209 del RGR, ha perdido vigencia en virtud del RD 1327/1986, de 13 de junio, al excluir su aplicación del nuevo régimen de recaudación ejecutiva.

(103) Vid. algunos precedentes legales de esta regla en J. SOLCHAGA LOITEGUI, *Suspensión del procedimiento de apremio*, cit., págs. 80 y 81.

(104) La Regla 49.3 de la Instrucción General de Recaudación y Contabilidad formula expresamente «la prohibición de suspender el procedimiento de apremio, fuera de los casos legalmente establecidos o sin sujetarse a las normas que el Reglamento establece», de manera que el funcionario que la contravenga incurre en responsabilidad.

clusivamente en los casos en que se realiza el pago del débito (105), se garantice mediante aval bancario o se consigne su importe en la Caja General de Depósitos (cfr. arts. 136.1 LGT, 34.1 LGP y 190.1 y 2 RGR).

- Interposición de una tercería de dominio u otra acción de carácter civil, pero sólo en relación con los bienes o derechos controvertidos y una vez tomadas las medidas de aseguramiento oportunas (depósito o anotación preventiva) (cfr. arts. 136.2 LGT, 34.2 LGP y 181.1 RGR) (106).
- Alegación y demostración por el interesado —sin necesidad de prestar garantía ni efectuar la consignación— de que ha existido, en su perjuicio, error material, aritmético o de hecho en la determinación de la deuda que se le exige (cfr. arts. 34.3 LGP y 190.3 RGR).

En esta cuestión intervienen dos intereses contrapuestos; de un lado, el interés público de que la prestación pecuniaria derivada de un crédito de titularidad pública se efectúe lo más rápidamente posible y, de otro, el interés del particular en evitar dicha prestación por entender que su legitimidad es dudosa o inexistente. El ordenamiento jurídico pretende lograr la conjugación de ambos intereses a través del mecanismo de la suspensión de la vía de apremio, pero, a mi modo de ver, la solución que adopta no es del todo satisfactoria.

Sería más acorde con los principios de la justicia administrativa, en lugar de exigir el afianzamiento de la totalidad de la obligación —y mucho menos el pago de la misma—, establecer una serie de criterios a tener en cuenta sobre la base de la incidencia que la ejecución —suspensión— ocasione al Tesoro público, así como la magnitud de los daños que la inmediata ejecutividad invoque al particular (107).

3. *Prohibición de interferencia jurisdiccional*

Como consecuencia del carácter «exclusivamente administrativo» del procedimiento de apremio la Administración tiene competencia privativa para —como establece el art. 93.1 del RGR— «entender del mismo y resolver todas sus incidencias, *sin que los Tribunales de cualquier grado y jurisdicción puedan admitir demanda o pretensión alguna...*». La naturaleza administrativa de la vía de apremio repele, pues, toda interferencia jurisdiccional (108), ya que la actividad ejecutiva de la

(105) En realidad, nótese que con el pago de la deuda no se produce la suspensión del procedimiento, sino, propia y verdaderamente, su extinción (cfr. F. SAINZ DE BUJANDA, *Notas de Derecho Financiero*, I, 3, cit., págs. 283-284).

(106) La interposición de una tercería de mejor derecho no implica la suspensión del procedimiento de apremio salvo que el tercerista consigne en depósito el importe del débito y las costas del procedimiento (cfr. art. 181.5 RGR).

(107) Cfr., en este sentido, J. RODRÍGUEZ-ARANA, *La suspensión del acto administrativo (en vía de recurso)*, Montecorvo, Madrid, 1986, pág. 257.

(108) Cfr. J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la LPA*, cit., págs. 603-604.

Administración, desarrollada a través de ella, constituye un ámbito que le es reservado necesariamente y formalmente (109).

De lo anterior resulta el carácter irrenunciable de la competencia de la Administración sobre la vía de apremio. Por ello, es criticable la excepción que establece el citado artículo 93.1 del RGR a la competencia privativa de los órganos administrativos: «que se justifique que se ha agotado la vía administrativa o que la Administración decline el conocimiento del asunto en favor de la jurisdicción ordinaria». Como se ha puesto de relieve, en primer término el agotamiento de la vía administrativa no es lo que determina la competencia de los Tribunales, sino el que el asunto esté encomendado a éstos por ley, y, en segundo lugar, si la competencia es privativa de la Administración, huelga que ésta decline en favor de la jurisdicción ordinaria (110).

Manifestación general del principio comentado es la prohibición establecida por el artículo 103 de la LPA, de la interposición de interdictos «contra las actuaciones de los órganos administrativos en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido». Pero, claro está, el ejercicio de la potestad de ejecución forzosa no puede impedir la revisión jurisdiccional del acto que se ejecuta y, menos, de la legitimidad de la actividad ejecutiva (si ésta constituye una vía de hecho).

4. Principio de legalidad

Dado que la ejecución forzosa administrativa conlleva la invasión del ámbito de libertad de la persona, su utilización exige la habilitación previa mediante Ley. Es una exigencia que deriva —para la actuación administrativa— de la Constitución (cfr. art. 103.1). Consecuentemente, la Administración sólo puede utilizar los medios de ejecución forzosa previstos por la Ley y para los supuestos concretos en que la ley lo autoriza (111).

Ahora bien, debe destacarse que de los medios de ejecución tipificados por la LPA, dos se prevén con carácter general (el apremio sobre el patrimonio y la ejecución subsidiaria) y los otros dos (multa coercitiva y compulsión sobre las personas) exigen una ley previa que, expresa y concretamente, los autoricen.

Como se ha afirmado, «la posibilidad de utilizar la vía de apremio como facultad excepcional, exorbitante respecto a las posibilidades que se le ofrecen a cualquier acreedor particular, debe ser atribuida por Ley y en forma inequívoca y clara, aunque no siempre tenga que ser expresa» (112).

(109) Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso...*, I, cit., pág. 480.

(110) Cfr. P. L. SERRERA CONTRERAS, *Apremios administrativos y procesos de ejecución*, cit., pág. 273.

(111) Cfr. J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la LPA*, cit., pág. 619.

(112) J. J. FERREIRO LAPATZA, *Curso de Derecho Financiero Español*, Marcial Pons, Madrid, 1987, 9.ª ed., pág. 202.

La dificultad surge a la hora de concretar cuándo se puede utilizar la vía de apremio. El artículo 105 de la LPA sólo determina el supuesto objetivo: un acto administrativo que tiene por objeto la prestación de una cantidad líquida (siempre, claro está, que haya sido incumplido por el obligado). Por su parte, el artículo 31 de la LGP expresa que «para la cobranza de los tributos y de las demás cantidades que como ingresos de Derecho público deba percibir, la Hacienda pública ostentará las prerrogativas establecidas legalmente y actuará en su caso conforme a los procedimientos administrativos correspondientes» (113), pero no siempre resulta claro saber si nos encontramos ante un auténtico ingreso de Derecho público (114).

En lo que se refiere al punto de vista subjetivo (quiénes pueden utilizar la vía de apremio) la solución aparece más nítidamente definida. Para la Administración del Estado bastan las determinaciones ya conocidas de la LPA, LGT y LGP; para la Administración de las Comunidades Autónomas debe acudir al artículo 1.º de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas; para la Administración Institucional puede destacarse el artículo 17 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958; para las Entidades locales cabe traer a colación los artículos 4.1.f) y 106.3 de la Ley de Bases de Régimen Local de 1 de abril de 1985 y 164 y 193 del Texto Refundido de 18 de abril de 1986, etcétera.

De todas maneras, en esta materia tampoco ha habido siempre un criterio uniforme, hasta el punto de que el RGR quiso poner cierto orden al establecer en su disposición transitoria 3.ª que el Ministerio de Hacienda debía revisar las autorizaciones concedidas para utilizar la vía de apremio y revocar, en su caso, las otorgadas a las Corporaciones, Organismos y Entidades que no cumplieren los requisitos oportunos (los del art. 3.º de la Orden de 13 de junio de 1977) (115). Se trata de

(113) Para apreciar el ámbito de esta determinación legal es preciso acudir al RGR. En su artículo 1.º se define la gestión recaudatoria como aquella «función administrativa conducente a la realización de los créditos y derechos que constituyen el haber del Estado y, en su caso, de las Entidades Locales, Organismos autónomos de la Administración y demás Entes públicos», y en el artículo 3.1 se concreta su objeto: «la cobranza: a) de los impuestos, contribuciones especiales, tasas y exacciones parafiscales que figuren como ingresos en los Presupuestos Generales del Estado; b) de las demás cantidades líquidas que deba percibir el Estado, como Ente de Derecho público, y c) de las cantidades que como ingresos de Derecho público deban percibir las Entidades locales. Los Organismos autónomos de la Administración del Estado y de los demás Entes públicos».

(114) Vid., en este sentido, la crítica de F. SAINZ DE BUJANDA a la clásica distinción entre ingresos públicos de Derecho público y de Derecho privado, ya que muchas veces se encuentran estos últimos pertrechados de técnicas y privilegios con evidente raigambre iuspublicista (cfr. F. SAINZ DE BUJANDA, *Sistema de Derecho Financiero*, I, 2, cit., págs. 268-271).

(115) En esta misma línea hay que señalar la reforma del artículo 3.1.c) del RGR, realizada por el Decreto 925/1977, al determinar que la gestión recaudatoria puede recaer sobre las cantidades que como ingresos de Derecho público perciban las Entidades locales, los Organismos autónomos de la Administración del Estado y los demás Entes públicos «siempre que por precepto legal tuviesen concedida esta facultad».

evitar que la vía de apremio sea otorgada indiscriminadamente en favor de cualquier entidad y que siempre exista una legitimación legal (116).

5. *Respeto de los derechos y libertades fundamentales de la persona*

Con anterioridad a la Constitución de 1978, la LPA ya prevía el respeto de este principio, pero sólo en relación con el medio ejecutivo de compulsión sobre las personas (cfr. art. 108 LPA). Sin embargo, la Sentencia Constitucional 22/1984, de 17 de febrero, ha declarado que «la regla del respeto de los derechos fundamentales del artículo 108 de la LPA, anterior a la Constitución, debe generalizarse a todos los casos de ejecución forzosa por la Administración, con mayor motivo después de la entrada en vigor de la Constitución».

Aplicado este principio sobre la vía administrativa de apremio, podría plantearse la cuestión de si la entrada del recaudador en el domicilio del deudor con el objeto de efectuar el embargo era incompatible con la declaración constitucional de la inviolabilidad del domicilio del artículo 18.2.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 137/1985, de 17 de octubre —resolviendo un recurso de amparo en el que se pretendía la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 130 de la LGT y 103 y 115 del RGR—, declaró que el derecho o libertad constitucional de inviolabilidad del domicilio no resultaba vulnerado por las citadas disposiciones, ya que por ellas se exige la previa autorización judicial como requisito necesario para la entrada del Recaudador en el domicilio del deudor, y dicho derecho cede cuando la entrada se decreta, como en este caso, por resolución judicial (117).

Otro problema que podría plantearse en este orden de cosas es el de la compatibilidad entre el embargo de cuentas bancarias y el derecho a la intimidad proclamado también en el artículo 18 de la Constitución (la cuestión del llamado «secreto bancario»). Sabido es que, en el supuesto de deudas tributarias, las personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, se encuentran obligadas por la Ley (art. 111 de la LGT) «a proporcionar toda clase de datos, informes o antecedentes con trascendencia tributaria y deducidos de sus relaciones económicas con otras personas» (118). Pues bien, la jurisprudencia ha solido mantener que

(116) Así, por ejemplo, la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985 ha dejado definitivamente zanjada toda discusión sobre la posibilidad de que las Comunidades de regantes (ahora, «Comunidades de usuarios») utilicen la vía de apremio, al preverla en su artículo 75. Sobre la polémica anterior, vid. M. GODED MIRANDA, «Utilización del procedimiento de apremio por las Comunidades de Regantes para la exacción de sus créditos de Derecho público», en *Actas de la Dirección General de lo Contencioso del Estado*, II (1966-73), págs. 147-153.

(117) Sobre la problemática que plantea la garantía constitucional del derecho fundamental de inviolabilidad del domicilio y su relación con la actuación ejecutiva de la Administración, vid. A. NIETO, *Actos administrativos cuya ejecución precisa una entrada domiciliaria*, núm. 112 de esta REVISTA (1987), págs. 7-60.

(118) Vid., para esta cuestión, el trabajo de J. L. MELAN GIL, *El deber de información de los profesionales a la Administración tributaria*, «Revista Española de

el secreto bancario no resulta afectado por las operaciones encaminadas a hacer efectiva los mandamientos de embargo de cuentas bancarias en virtud de un procedimiento administrativo de apremio (119); no obstante, sería deseable —y nada descabellado— conceder un mayor protagonismo a la autoridad judicial en estas cuestiones, al modo como se hace intervenir para autorizar la entrada del recaudador en el domicilio de un contribuyente moroso (120).

6. Ejecución «en línea directa de continuación del acto»

Este principio que debe informar la ejecución forzosa administrativa fue ya formulado por MAYER (121) para expresar que ésta debe limitarse al cumplimiento, concreto y específico, de lo ordenado por el acto —incumplido por el obligado—, de manera que la ejecución no puede transformar, innovar o sustituir el contenido del mismo añadiendo una nueva obligación.

El principio expresado ha sido invocado por el Tribunal Supremo en una importante Sentencia de 15 de febrero de 1977 en el que, justamente, se declaraba la nulidad de un precepto del Código de la Circulación en el que se desnaturalizaba la institución de la vía de apremio al establecer que el impago de las multas de tráfico podía desembocar en la privación del carné de conducir (122).

Ahora bien, como señala GARCÍA DE ENTERRÍA, «el principio sentado sobre la limitación de la ejecución al contenido obligacional del acto incumplido no excluye que el ejecutado deba de abonar de manera especial las cosas del procedimiento ejecutivo» (123); tal es el caso del recargo de apremio —que se eleva al 20 por 100 del importe de la deuda apremiada— establecido por el artículo 96 del RGR.

Derecho Financiero. Cívitas», 54 (1987), págs. 229-255. Vid. la concreción de este deber de colaboración con la Administración en el artículo 3.º del Real Decreto 1327/1986, de 13 de junio, sobre recaudación ejecutiva de los derechos económicos de la Hacienda pública.

(119) Vid., en este sentido, la terminante sentencia del TS de 14 de junio de 1983.

(120) Cfr. J. AGUILAR FERNÁNDEZ-HONTORIA, «Secreto Bancario», en *Estudios de Derecho Público Bancario*, dirigidos por S. MARTÍN-RETORTILLO, S. Ceura, Madrid, 1987.

(121) Cfr. O. MAYER, *Derecho Administrativo Alemán*, II, Depalma, Buenos Aires, 1949, pág. 115.

(122) Vid. el comentario y consecuencias de esta sentencia por F. SAINZ MORENO, *Sobre la ejecución en línea directa de continuación del acto y otros principios de la coacción administrativa*, «Revista Española de Derecho Administrativo», 13 (1977), págs. 324 y ss.

(123) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, cit., pág. 661.

7. Principio de proporcionalidad

Es indudablemente el principio con más frecuencia señalado por la doctrina para orientar la utilización de la doctrina para orientar la utilización de la coacción administrativa (124). Hace referencia a la proporción o adecuación que debe existir entre el medio de ejecución que ha de utilizarse y el fin que se quiere conseguir o, como define SAINZ MORENO, «la proporción entre la gravedad de la resistencia opuesta y la índole de la medida que se adopta, teniendo en cuenta la trascendencia del acto que se ejecuta» (125).

Una clara aplicación de este principio sobre la vía administrativa de apremio es que «el Jefe de la Unidad Administrativa de Recaudación dictará providencia ordenando el embargo de bienes propiedad del deudor, en cantidad suficiente, a su juicio, para cubrir el crédito perseguido y los recargos y costas del procedimiento» (art. 108 RGR), de forma que un embargo de bienes que excediera llamativamente de dichos límites incurriría en falta de proporcionalidad. Lo mismo podría decirse de los bienes inmuebles que una vez embargados se valorasen por debajo de los criterios legales (cfr. art. 131 RGR). También se trasluce el principio en el artículo 134.1 del RGR, relativo a la autorización para la enajenación de bienes inmuebles que ha de hacerse en cantidad «para cubrir con prudente margen de holgura el débito perseguido y costas del procedimiento».

Pero, además, el principio de proporcionalidad también puede ser entendido en otro sentido; la utilización de la vía de apremio tan sólo debe ser reconocida para aquellos supuestos en que la lesión del interés público, derivada del incumplimiento de una prestación pecuniaria, sea de carácter grave y no pueda esperar a la decisión de los Tribunales (126).

Francisco Javier SANZ LARRUGA

Doctor en Derecho.

Profesor Ayudante de la Universidad de Santiago.

(124) Sobre la virtualidad del principio administrativo de proporcionalidad, vid. los artículos: J. CRUZ FERRER, *Una aproximación al control de proporcionalidad del Consejo de Estado francés: el balance costes-beneficios en las declaraciones de utilidad pública de la expropiación forzosa*, «Revista Española de Derecho Administrativo», 45 (1985), págs. 71-83; J. PAYÁ GASENT, *La demolición en las infracciones urbanísticas: aproximación a los criterios de la jurisprudencia en la aplicación del principio de proporcionalidad*, «Revista de Derecho Urbanístico», 99 (1986), págs. 693-708, y J. MEILÁN GIL, *El deber de información...*, cit. y loc. cit., págs. 253 y 254. Cfr., también, FLEINER, *Instituciones de Derecho Administrativo*, Labor, Madrid, 1933, pág. 174, o E. FORSTHOFF, *Tratado de Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, pág. 407.

(125) F. SAINZ MORENO, *Sobre la ejecución...*, cit., pág. 327.

(126) Cfr. J. L. VILLAR PALASÍ y J. L. VILLAR EZCURRA, *Principios de Derecho Administrativo*, II, cit., pág. 164.