

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Auto de 10 de septiembre de 2025**  
**Sala de lo Contencioso-Administrativo**  
**Recurso n.º 5501/2024**

**SUMARIO:**

**Procedimiento de inspección. Iniciación y desarrollo de las actuaciones inspectoras.** *Realización de funciones auxiliares por el personal laboral en el marco de un procedimiento de inspección.* En el presente supuesto no se cuestiona que el organismo autónomo de la Diputación Provincial de Alicante, pueda llevar a cabo la tramitación de expedientes de inspección en el ámbito tributario, si bien el centro de la controversia radica en aclarar el alcance de las funciones que puede asumir el personal laboral de dicho organismo público en los procedimientos de inspección tributarios. La cuestión que presenta interés casacional consiste en determinar si la realización de funciones auxiliares en el marco de un procedimiento de inspección tributaria puede encomendarse a un agente de inspección que es personal laboral indefinido y no un funcionario público. La STS 19 de diciembre de 2024, recurso n.º 4980/2022 se ha pronunciado en relación con la intervención de una empresa contratada por un Ayuntamiento con el objeto de elaborar la relación de puestos de trabajo mediante un contrato administrativo de servicios, pero el presente supuesto de hecho es diferente al que ha sido analizado por el Tribunal Supremo en diferentes sentencias sobre la externalización de las funciones públicas. De este modo sería conveniente asentar doctrina sobre el alcance de las funciones que puede asumir el personal laboral en el desarrollo de un procedimiento de inspección tributario.

**TRIBUNAL SUPREMO**

**AUTO**

**Magistrados/as**

PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA  
DIEGO CORDOBA CASTROVERDE  
JOSE LUIS REQUERO IBAÑEZ  
RAFAEL TOLEDANO CANTERO  
ANGELES HUET DE SANDE

**TRIBUNAL SUPREMO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN: PRIMERA**

**A U T O**

Fecha del auto: 10/09/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 5501/2024

Materia:

Submateria:

Fallo/Acuerdo: Auto Admisión

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Rincón Llorente

Secretaría de Sala Destino: 002

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 5501/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Rincón Llorente

**TRIBUNAL SUPREMO**

Síguenos en...



**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO****SECCIÓN: PRIMERA****AUTO**

Excmos. Sres. y Excmo. Sra.  
D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente  
D. Diego Córdoba Castroverde  
D. José Luis Requero Ibáñez  
D. Rafael Toledano Cantero  
D.<sup>a</sup> Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 10 de septiembre de 2025.

**HECHOS****PRIMERO.- Preparación del recurso de casación.**

1. GOLDCAR FLEETCO, SAU, representado por el procurador D. José Manuel Gutiérrez Martín, preparó recurso de casación contra la sentencia dictada el 8 de mayo de 2024 por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, que estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo tramitado como recurso de apelación n.º 44/2023, formulado contra la sentencia 135/2023, de 1 de septiembre, dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 3 de Alicante, por la que se había desestimado el recurso interpuesto por GOLDCAR FLEETCO, S.A.U contra la resolución de 13 de septiembre de 2022, dictada por el SUMA, que resuelve el recurso de reposición instado frente a las liquidaciones derivadas de las actas de disconformidad dictadas en el expediente de inspección n.º 0087044734, en concepto de IAE, de los ejercicios 2017 a 2020.

2. Tras justificar la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identifica como infringidos:

- El artículo 92.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (BOE de 3 de julio) [«LBRL»].

- El artículo 169.2 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos (BOE 5 de septiembre) [«RGAP»].

3. Razona que tales infracciones han sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada en la resolución recurrida, y, subraya que la norma que entiende vulnerada forma parte del Derecho estatal o del de la Unión Europea. En concreto, denuncia que el SUMA ha actuado en fraude de ley en la medida en la que atribuía a personal laboral funciones reservadas legalmente a funcionarios públicos.

4. Considera que concurre interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia porque se dan las circunstancias contempladas en las letras b) y c) del artículo 88.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa [«LJCA»], así como la presunción contenida en el artículo 88.3, letra a) LJCA.

5. Por todo lo expuesto reputa conveniente un pronunciamiento del Tribunal Supremo, que esclarezca si el artículo 92.3 LBRL ampara la intervención de personal laboral directa o indirectamente contratado por la Administración local en la tramitación de procedimientos de inspección tributaria y, en su caso, qué actuaciones y funciones podría desempeñar dicho personal en el seno de tales procedimientos en virtud del artículo 169.2 del RGAP.

**SEGUNDO.-** Auto teniendo por preparado el recurso de casación y personación de las partes ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

La Sala a quo tuvo por preparado el recurso de casación mediante auto de 20 de junio de 2024, habiendo comparecido GOLDCAR FLEETCO, SAU, representada por el procurador D. José Manuel Gutiérrez Martín y asistido por el letrado D. José María López Mas -como parte recurrente-, ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, dentro del plazo de 30 días señalado en el artículo 89.5 LJCA.

De igual modo lo ha hecho como parte recurrida Suma- Gestión Tributaria Diputación de Alicante- representada por la procuradora D.<sup>a</sup> Victoria Pérez-Mulet y Díez-Picazo, quien se ha personado sin haber formulado oposición.

Es Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero, Magistrado de la Sección.

**RAZONAMIENTOS JURÍDICOS**

**PRIMERO.- Requisitos formales del escrito de preparación.**

Síguenos en...



1.El escrito de preparación fue presentado en plazo ( artículo 89.1 de la LJCA), la sentencia contra la que se dirige el recurso es susceptible de recurso de casación ( artículo 86 de la LJCA, apartados 1 y 2) y GOLDCAR FLEETCO, S.A.U. se encuentra legitimada para interponerlo, al haber sido parte en el proceso de instancia ( artículo 89.1 LJCA).

2.En el escrito de preparación se acredita el cumplimiento de tales requisitos reglados, se identifican con precisión las normas del ordenamiento jurídico estatal que fueron alegadas en la demanda y tomadas en consideración por la Sala de instancia. También se justifica que las infracciones imputadas a la sentencia han sido relevantes para adoptar el fallo impugnado [ artículo 89.2 de la LJCA, letras a), b), d) y e)].

3.El repetido escrito fundamenta especialmente que concurre interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia porque la sentencia impugnada fija, para supuestos sustancialmente iguales, una doctrina (i) gravemente dañosa para los intereses generales [ artículo 88.2.b) de la LJCA], (ii) que afecta a un gran número de situaciones [ artículo 88.2.c) de la LJCA], (iii) Y aplica una norma en la que se sustenta la razón de decidir respecto de la que no existe jurisprudencia [ artículo 88.3.a) de la LJCA].

De las razones que ofrece para justificarlo se infiere la conveniencia de un pronunciamiento del Tribunal Supremo, por lo que se cumple también el requisito exigido por el artículo 89.2.f) de la LJCA.

#### **SEGUNDO.-** *Hechos relevantes a efectos del trámite de admisión del presente recurso de casación.*

Un análisis del expediente administrativo y de las actuaciones judiciales nos lleva a destacar como datos importantes para decidir sobre la admisión a trámite del recurso de casación los siguientes:

1º.- Inicio actuaciones inspectoras de comprobación e investigación.

En fecha 4 de junio de 2018, se comunicó a GOLDCAR FLEETCO SAU el inicio de actuaciones inspectoras del Impuesto sobre Actividades Económicas ejercicios 2015 a 2018.

Tras la reanudación de las actuaciones inspectoras, se fijó el nuevo alcance de las actuaciones inspectoras a los ejercicios 2017, 2018, 2019 y 2020.

2º.- Incoación acta de disconformidad y Acuerdo de liquidación.

En fecha 21 de mayo de 2021, se formalizan diferentes actas de disconformidad en la que se proponía la regularización de la situación tributaria del obligado tributario en relación con la actividad de alquiler de automóviles sin conductor.

3º.- Acuerdo de Liquidación.

En fecha 8 de octubre de 2021 se notificaron las liquidaciones definitivas correspondientes a actas de disconformidad relacionadas con los ejercicios 2017 a 2020.

4º.- Interposición recurso de reposición.

Contra los acuerdos de liquidación anteriores, se interpuso recurso de reposición ante el SUMA, Gestión Tributaria Diputación de Alicante, en fecha 13 de octubre de 2021.

5º.- Resolución del recurso de reposición

El 13 de septiembre de 2022, SUMA, Gestión Tributaria Diputación de Alicante, desestimó el recurso de reposición en todos sus términos excepto el relativo al cálculo de intereses de demora. La decisión confirmó el ejercicio de la actividad epígrafe 854.1, en relación con la actividad reseñada de vehículos en alquiler y ratificó los actos liquidatorios salvo en lo relativo a los intereses de demora.

6º.- Interposición del recurso contencioso-administrativo.

GOLDCAR FLEETCO, S.A.U. interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución del recurso de reposición, que se tramitó por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º3 Alicante, habiendo dictado sentencia núm. 135/2023, de 1 de septiembre, desestimando el mismo.

Contra la sentencia anterior se presentó recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, sección Tercera, que sería tramitado con el número 44/2023

En fecha 8 de mayo de 2024, se dictó sentencia núm. 363/2024, desestimando el recurso de apelación interpuesto por GOLDCAR FLEETCO, S.A.U.

La *ratio decidende* de la sentencia sobre este particular se contiene en el Fundamento de Derecho Cuarto con el siguiente tenor literal:

«Despejada dicha cuestión entramos en el análisis de los tres motivos sobre los que se articula la apelación.

Empezamos por la alegada la inidoneidad del personal inspector, en cuanto a la afirmación realizada por la apelante de que "Todos los puestos de trabajo están desempeñados por personal laboral", con independencia de que efectivamente tal como alega la actora ha sido extractada del plan director de ordenación de los recursos humanos de SUMA Gestión Tributaria, lo cierto es que D. Fausto actuario firmante de las actas y D. Domingo., Jefe de Inspección son funcionarios de carrera, la cuestión queda reducida a la intervención de D<sup>a</sup> Guadalupe., personal laboral indefinido desempeñando el puesto de agente de inspección y que ha intervenido en el ejercicio de sus funciones como tal en el expediente administrativo, pues nada obstan a dicha afirmación los correos aportados, que solo objetivan la intervención de aquella en funciones auxiliares, pero en absoluto en la atribución de facto de tareas propias del actuario que suscribió las actas, por lo que no se objetiva la afirmación de la apelante de que un funcionario público suscribe nominalmente un documento (acta) en cuya confección únicamente ha participado personal laboral.

Por lo que al respecto hemos de señalar que la naturaleza jurídico laboral de la relación de prestación de servicios de la misma agente interviniente en absoluto determina irregularidad alguna en el expediente pues el artículo 169 RD 1065/2007 Reglamento de Gestión e Inspección Tributaria:

"1. Las actuaciones inspectoras se realizarán por los funcionarios y demás personal al servicio de la Administración tributaria que desempeñen los correspondientes puestos de trabajo integrados en los órganos con funciones de inspección tributaria y, en su caso, por aquellos a que se refiere el artículo 61.2.

Corresponde a cada Administración tributaria, de acuerdo con la normativa que le sea aplicable, determinar en los distintos órganos con funciones inspectoras los puestos de trabajo que tengan a su cargo el desempeño de tales funciones y concretar sus características y atribuciones específicas.

2. Las actuaciones preparatorias y las de comprobación o prueba de hechos o circunstancias con trascendencia tributaria podrán encomendarse al personal al servicio de la Administración tributaria que no tenga la condición de funcionario."».

La citada sentencia constituye el objeto del presente recurso de casación.

### **TERCERO.-** *Marco jurídico.*

1.A estos efectos, el recurrente plantea la necesidad de interpretar el artículo 92.3 LBRL, que dispone:

«3. Corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función».

2.También será preciso interpretar el artículo 169.2 RGAP que señala:

«2. Las actuaciones preparatorias y las de comprobación o prueba de hechos o circunstancias con trascendencia tributaria podrán encomendarse al personal al servicio de la Administración tributaria que no tenga la condición de funcionario».

### **CUARTO.-** *Cuestión en la que se entiende que existe interés casacional.*

Conforme a lo indicado anteriormente, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 88.1 LJCA, en relación con el artículo 90.4 de la misma norma, esta Sección de admisión aprecia que este recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, respecto de la siguiente cuestión:

*Determinar si la realización de funciones auxiliares en el marco de un procedimiento de inspección tributaria puede encomendarse a un agente de inspección que es personal laboral indefinido y no un funcionario público.*

### **QUINTO.-** *Justificación suficiente de que el recurso planteado cuenta con interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia.*

1.Esta cuestión presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, porque en la sentencia recurrida se han aplicado normas que sustentan la razón de decidir sobre las que no existe jurisprudencia del Tribunal Supremo en lo que atañe al ámbito tributario [ artículo 88.3.a) LJCA], y porque la cuestión planteada afecta a un gran número de situaciones [ artículo

88.2.c) LJCA], lo que hace conveniente un pronunciamiento del Tribunal Supremo que las esclarezca, en beneficio de la seguridad jurídica y de la consecución de la igualdad en la aplicación judicial del Derecho ( artículos 9.3 y 14 CE).

2.Respecto a la cuestión que plantea este recurso de casación, debemos precisar que el presente supuesto de hecho es diferente al que ha sido analizado por el Tribunal Supremo en diferentes sentencias sobre la externalización de las funciones públicas. De este modo sería conveniente asentar doctrina sobre el alcance de las funciones que puede asumir el personal laboral en el desarrollo de un procedimiento de inspección tributario.

Así, el Tribunal Supremo ha analizado, en primer lugar, la tramitación de los procedimientos sancionadores por parte de Entidades Públicas Empresariales (TRAGSA) en STS 14 de septiembre de 2020 (RCA 5442/2019 - ES:TS:2020:2812), reiterado en STS 7 de octubre de 2020 (RCA 5429/2019 - ES:TS:2020:3312), concluyendo que:

«La tramitación de los procedimientos sancionadores incoados por las Administraciones Públicas han de ser tramitados por el personal al servicio de tales administraciones sin que sea admisible que, con carácter general, de permanencia y de manera continua, pueda encomendarse funciones de auxilio material o de asistencia técnica a Entidades Públicas Empresariales, sin perjuicio de poder recurrir ocasionalmente y cuando la Administración careciera de los medios para ello, al auxilio de Entidades Públicas Empresariales, como medios propios de la Administración, a prestar dicho auxilio o asistencia».

En segundo lugar, se ha admitido en STS de 12 de abril de 2023 (RCA 8778/2021 - ES:TS:2023:1613) en relación con la tramitación de procedimientos no sancionadores, «que en determinadas circunstancias extraordinarias y cuando una Administración que no posea los medios materiales o técnicos idóneos para el desempeño de las competencias que le han sido encomendadas, puede acudir por razones de eficacia a la colaboración con otras entidades, en concreto a una sociedad mercantil estatal que tiene la consideración de medio propio de la Administración.».

Esta doctrina ha sido reiterada en SSTS de 26 de octubre de 2023 (RCA 2912/2022 - ES:TS:2023:5057); de 12 de febrero de 2024 (RCA 477/2022 - ES:TS:2024:870); de 12 de febrero de 2024 (RCA 48/2022 - ES:TS:2024:892); de 6 de junio de 2024 (RCA 480/2022 - ES:TS:2024:3153); y de 5 de junio de 2024 (RCA 871/2022, ES:TS:2024:3161).

Más recientemente, esta Sala se ha pronunciado en STS 19 de diciembre de 2024 (RCA 4980/2022 - ES:TS:2024:6328), en relación con la intervención de una empresa contratada por un Ayuntamiento con el objeto de elaborar la relación de puestos de trabajo mediante un contrato administrativo de servicios.

Por el contrario, en el presente supuesto no se cuestiona que SUMA GESTIÓN TRIBUTARIA, organismo autónomo de la Diputación Provincial de Alicante, pueda llevar a cabo la tramitación de expedientes de inspección en el ámbito tributario, si bien el centro de la controversia radica en aclarar el alcance de las funciones que puede asumir el personal laboral de dicho organismo público en los procedimientos de inspección tributarios.

**SSEXTO.- Admisión del recurso de casación. Normas que en principio serán objeto de interpretación.**

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

2.Las normas que en principio serán objeto de interpretación son:

- El artículo 92.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (BOE de 3 de julio) [«LBRL»].

- El artículo 169.2 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos (BOE 5 de septiembre) [«RGAP»].

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA.

**SÉPTIMO.-** Publicación en la página web del Tribunal Supremo.

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

Síguenos en...



**OCTAVO.-** Comunicación inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

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

Por todo lo anterior,

**LA SECCIÓN DE ADMISIÓN ACUERDA:**

**1º)** Admitir el recurso de casación n.º 5501/2024, preparado por la representación procesal de GOLDCAR FLEETCO, S.A.U., contra la sentencia dictada el 8 de mayo de 2024 por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, recurso de apelación n.º 44/2023.

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

*Determinar si la realización de funciones auxiliares en el marco de un procedimiento de inspección tributaria puede encomendarse a un agente de inspección que es personal laboral indefinido y no un funcionario público.*

**3º)** Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación:

- El artículo 92.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (BOE de 3 de julio).

- El artículo 169.2 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos (BOE 5 de septiembre).

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA.

**4º)** Ordenar la publicación de este auto en la página web del Tribunal Supremo.

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

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

El presente auto, contra el que no cabe recurso alguno, es firme ( artículo 90.5 de la LJCA).

Así lo acuerdan y firman.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ).