

**BASE DE DATOS DE Norma DEF.-**

Referencia: NFJ078351

**TRIBUNAL SUPREMO**

Auto de 11 de junio de 2020

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Rec. n.º 7121/2019

**SUMARIO:**

**ICIO. Gestión. Liquidación definitiva.** ¿Es necesario el trámite de audiencia? Si bien es cierto que la STS, de 13 de diciembre de 2018, recurso n.º 3185/2017 (NFJ072215), se ha pronunciado respecto de la norma que sustenta la razón de decidir de la sentencia discutida, entonces, sobre la vinculación de la liquidación definitiva del ICIO a las partidas que integran el presupuesto de ejecución material, así como en relación con el alcance de la comprobación administrativa en tales casos, en el supuesto allí examinado no se planteaba en rigor una cuestión como la contemplada en este litigio, donde la Administración gestora del impuesto considera prescindible el procedimiento de comprobación para liquidar el ICIO, basando la liquidación definitiva en una comprobación interna y unilateral. Conviene un pronunciamiento del Tribunal Supremo que determine el alcance de esa comprobación, debiendo interpretarse el art 103 TRLHL, para dilucidar si la comprobación prevista en el referido precepto requiere necesariamente del trámite de audiencia que expresamente contempla el art. 134 LGT, así como del traslado de los informes al administrado -en particular, el informe del arquitecto municipal- con la correspondiente propuesta de liquidación definitiva y plazo de alegaciones Para el caso que se consideren exigibles esos trámites, determinar si su ausencia comportaría o no la nulidad radical de las liquidaciones definitivas conforme al artículo 217.1 e) LGT, pudiendo llevarse a cabo dicha comprobación en el seno de un procedimiento distinto al de gestión tributaria -en este caso de concesión de licencia municipal de uso- y sobre la base de una simple referencia a un informe del arquitecto municipal que describe las modificaciones sobre el proyecto inicial y el importe al que ascendía el presupuesto de ejecución material [Vid., STSJ de Andalucía (Sede en Sevilla) de 4 de julio de 2019, recurso n.º 191/2018 (NFJ076657), contra la que se plantea el recurso de casación].

**PRECEPTOS:**

RDLeg 2/2004 (TR LHL), art.103.  
Ley 58/2003 (LGT), arts. 57, 134, 135 y 217.  
Ley 29/1998 (LJCA), arts. 43, 56 y 69.

**PONENTE:**

*Don Dimitry Teodoro Berberoff Ayuda.*

**AUTO**

Magistrados/as

LUIS MARIA DIEZ-PICAZO GIMENEZ JOSE LUIS REQUERO IBAÑEZ CESAR TOLOSA TRIBIÑO  
FERNANDO ROMAN GARCIA  
DIMITRY TEODORO BERBEROFF AYUDA

**TRIBUNAL SUPREMO**

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO SECCIÓN: PRIMERA

AUTO

Fecha del auto: 11/06/2020

Tipo de procedimiento: R. CASACION Número del procedimiento: 7121/2019

Materia: URBANISMO Y ORDENACION DEL TERRITORIO Submateria:

Fallo/Acuerdo: Auto Admisión

Ponente: Excmo. Sr. D. Dimitry Berberoff Ayuda

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Celia Redondo Gonzalez

Secretaría de Sala Destino: 002

Transcrito por: Nota:

R. CASACION núm.: 7121/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Dimitry Berberoff Ayuda

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Celia Redondo Gonzalez

TRIBUNAL SUPREMO

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO SECCIÓN: PRIMERA

A U T O

Excmos. Sres.

D. Luis María Díez-Picazo Giménez, presidente

D. José Luis Requero Ibáñez

D. César Tolosa Tribiño

D. Fernando Román García

D. Dimitry Berberoff Ayuda

En Madrid, a 11 de junio de 2020.

## HECHOS

### Primero.

1. El procurador don Rafael Campos Vázquez, en representación de la mercantil Construcciones Albora, S.A., asistida del letrado don Manuel Salinero González-Piñero, presentó escrito preparando recurso de casación contra la sentencia dictada el 4 de julio de 2019 por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla, en el recurso de apelación número 191/2018, que desestimó del recurso deducido por la citada entidad, contra la sentencia de 14 de septiembre de 2017 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 13 de Sevilla en el procedimiento allí seguido con el número 341/2016.

2. Tras justificar la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identifica como normas infringidas (i) el artículo 103.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (BOE de 5 de marzo) ["TRLHL"], en relación con los artículos 57, 134, 135, 217.1.e) de la Ley 58/2003 de 17 de diciembre, General Tributaria (BOE de 18 de diciembre) ["LGT"]; y (ii) los artículos 43.1, 56.1 y 69.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la

Jurisdicción contencioso administrativo (BOE de 14 de julio) ["LJCA"] en relación con el artículo 456.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (BOE de 8 de enero) ["LEC"].

3. Razona que tales infracciones han sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada en la resolución recurrida, " porque la Sala de apelación, por una parte, considera erróneamente que el procedimiento seguido por la Administración es ajustado a Derecho por cuanto la determinación de la base imponible del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, al amparo del artículo 103 TRLHL, no es una comprobación de valores del artículo 57 LGT en la medida en que la comprobación administrativa a la que alude el citado precepto, según esa Sala, permite girar la liquidación definitiva sin un previo trámite de audiencia, a pesar de que así lo contempla expresamente el artículo 134 de la LGT. Por otra parte, según la Sala de apelación esa comprobación sin trámite de audiencia, ni traslado del informe del arquitecto municipal ni tampoco propuesta de liquidación ni periodo de alegaciones regulado en el artículo 134 de la LGT, y sin derecho a tasación pericial contradictoria del artículo 135 de la LGT, no constituye una ausencia total de procedimiento que conlleve una nulidad radical de las liquidaciones definitivas conforme al artículo 217.1 e) de la LGT a pesar de las garantías de las que se priva al obligado tributario, y ello es determinante ya que en el supuesto de autos se trata de liquidaciones firmes y apremiadas respecto de las que solo cabe apreciar su nulidad radical o de pleno derecho para poder estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto en primera instancia.

Finalmente, la infracción en cuanto a la desviación procesal que alega la Sentencia recurrida para no entrar a resolver acerca de un motivo más que justifica la pretensión inicial planteada - la nulidad de las liquidaciones-, es igualmente relevante en cuanto deja de entrar a resolver sobre el fondo del asunto en base a un argumento también crucial para decretar la nulidad planteada originalmente en la demanda." (sic).

4. Menciona que las normas infringidas forman parte del Derecho estatal.

5. Considera que concurre interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia por las siguientes razones:

5.1. La sentencia discutida fija, ante cuestiones sustancialmente iguales, una interpretación de los artículos que se consideran infringidos contradictoria con la sostenida por otros órganos jurisdiccionales [ artículo 88.2.a) LJCA. Trae a colación las sentencias de las siguientes Salas de lo Contencioso-Administrativo:

- Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 4 de diciembre de 2014 (recurso 82/2013: ES:TSJCV:2014:9334) "que se remite a los pronunciamientos de la Sala Tercera, Sección Segunda del Tribunal Supremo (sentencias de 28 de julio 1999, recurso de casación para unificación de doctrina 8746/1994, y de 22 de noviembre de 2002, recurso de casación 3754/1997)".

- Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla, de 14 de diciembre de 2017 (recurso de apelación nº 139/2016: ES:TSJAND:2017:12589)

- Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, de 20 de marzo de 2014 (recurso 73/2013: ES:TSJEXT:2014:481).

- Tribunal Supremo, de 2 de julio de 2018 (recurso de casación 696/17: ES:TS:2018:2770).

5.2. Sostiene, igualmente, que hay interés casacional objetivo porque la doctrina que establece la sentencia que discute puede resultar gravemente dañosa para los intereses generales y afectar a un gran número de situaciones [ artículo 88.2, letras b) y c), LJCA], al admitir que " se trata de un tributo de aplicación generalizada en todos los municipios del territorio nacional y, como decimos, de declararse la nulidad radical de las liquidaciones giradas sin trámite de audiencia, la imprescriptibilidad supondría incrementar en escala las reclamaciones frente a las entidades locales que aplican dicho impuesto." teniendo " un efecto multiplicador en todos aquellos procedimientos de impugnación de la liquidación del ICIO en los que la Administración, para realizar la liquidación definitiva, haya utilizado un método de estimación directa del artículo 51 LGT y no los métodos recogidos en el artículo 57 LGT, privando a los obligados tributarios de garantías esenciales como el trámite de audiencia o la tasación pericial contradictoria".(sic).

**Segundo.**

La Sala a quo tuvo por preparado el recurso de casación en auto de 9 de octubre de 2019, habiendo comparecido la entidad Construcciones Albora, S.L. -parte recurrente- y el Ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache (Sevilla)

-parte recurrida- ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo dentro del plazo de 30 días señalado en el artículo 89.5 LJCA.

Es Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. Dimitry Berberoff Ayuda, Magistrado de la Sala.

**RAZONAMIENTOS JURÍDICOS****Primero.**

1. El escrito de preparación fue presentado en plazo ( artículo 89 LJCA, apartado 1), la sentencia contra la que se dirige el recurso es susceptible de casación ( artículo 86 LJCA, apartados 1 y 2) y la entidad Construcciones Albora, S.L. se encuentra legitimada para interponerlo, por haber sido parte en el proceso de instancia ( artículo 89 LJCA, apartado 1).

2. En el escrito de preparación se acredita el cumplimiento de tales requisitos reglados, se identifica con precisión las normas del ordenamiento jurídico estatal que se consideran infringidas y se justifica que las infracciones que se le imputan han sido relevantes para adoptar el fallo impugnado [ artículo 89.2 LJCA, letras a), b), d) y e)].

3.1. El repetido escrito fundamenta especialmente que concurre interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia porque la sentencia discutida: (a) fija, para supuestos sustancialmente iguales, una doctrina contradictoria con la establecida por otros órganos jurisdiccionales [ artículo 88.2.a) LJCA]; (b) sienta una doctrina que puede resultar gravemente dañosa para los intereses generales [ artículo 88.2.b) LJCA] y (c) es susceptible de afectar a un gran número de situaciones y trasciende al caso objeto del proceso [ artículo 88.2.c) LJCA].

3.2. De todos los razonamientos de la Administración recurrente se infiere la conveniencia de un pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo [ artículo 89.2.f) LJCA].

**Segundo.**

1. Dispone el artículo 103.1 TRLHL que "Cuando se conceda la licencia preceptiva o se presente la declaración responsable o la comunicación previa o cuando, no habiéndose solicitado, concedido o denegado aún aquella o presentado éstas, se inicie la construcción, instalación u obra, se practicará una liquidación provisional a cuenta, determinándose la base imponible:

a) En función del presupuesto presentado por los interesados, siempre que hubiera sido visado por el colegio oficial correspondiente cuando ello constituya un requisito preceptivo.

b) Cuando la ordenanza fiscal así lo prevea, en función de los índices o módulos que ésta establezca al efecto.

Una vez finalizada la construcción, instalación u obra, y teniendo en cuenta su coste real y efectivo, el ayuntamiento, mediante la oportuna comprobación administrativa, modificará, en su caso, la base imponible a que se refiere el apartado anterior practicando la correspondiente liquidación definitiva, y exigiendo del sujeto pasivo o reintegrándole, en su caso, la cantidad que corresponda."

2. A su vez, en el artículo 134 LGT puede leerse:

"1. La Administración tributaria podrá proceder a la comprobación de valores de acuerdo con los medios previstos en el artículo 57 de esta ley, salvo que el obligado tributario hubiera declarado utilizando los valores publicados por la propia Administración actuante en aplicación de alguno de los citados medios.

El procedimiento se podrá iniciar mediante una comunicación de la Administración actuante o, cuando se cuente con datos suficientes, mediante la notificación conjunta de las propuestas de liquidación y valoración a que se refiere el apartado 3 de este artículo.

El plazo máximo para notificar la valoración y en su caso la liquidación prevista en este artículo será el regulado en el artículo 104 de esta ley.

2. La Administración tributaria deberá notificar a los obligados tributarios las actuaciones que precisen de su colaboración. En estos supuestos, los obligados deberán facilitar a la Administración tributaria la práctica de dichas actuaciones.

3. Si el valor determinado por la Administración tributaria es distinto al declarado por el obligado tributario, aquélla, al tiempo de notificar la propuesta de regularización, comunicará la propuesta de valoración debidamente motivada, con expresión de los medios y criterios empleados.

Transcurrido el plazo de alegaciones abierto con la propuesta de regularización, la Administración tributaria notificará la regularización que proceda a la que deberá acompañarse la valoración realizada.

Los obligados tributarios no podrán interponer recurso o reclamación independiente contra la valoración, pero podrán promover la tasación pericial contradictoria o plantear cualquier cuestión relativa a la valoración con ocasión de los recursos o reclamaciones que, en su caso, interpongan contra el acto de regularización.

4. En los supuestos en los que la ley establezca que el valor comprobado debe producir efectos respecto a otros obligados tributarios, la Administración tributaria actuante quedará vinculada por dicho valor en relación con los demás interesados. La ley de cada tributo podrá establecer la obligación de notificar a dichos interesados el valor comprobado para que puedan promover su impugnación o la tasación pericial contradictoria.

Cuando en un procedimiento posterior el valor comprobado se aplique a otros obligados tributarios, éstos podrán promover su impugnación o la tasación pericial contradictoria.

5. Si de la impugnación o de la tasación pericial contradictoria promovida por un obligado tributario resultase un valor distinto, dicho valor será aplicable a los restantes obligados tributarios a los que fuese de aplicación dicho valor en relación con la Administración tributaria actuante, teniendo en consideración lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado anterior."

**3.** Esta Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo considera que la cuestión planteada en este recurso de casación presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, al darse las circunstancias recogidas en el artículo 88.2, letras a), b) y c), LJCA, que aquí también se invocan [ vid. auto de 2 octubre de 2017 (RCA/3185/2017; ES:TS:2017:9757A).

Además, la Sección Segunda de este Tribunal Supremo ha dictado una sentencia, de 13 de diciembre de 2018 (RCA/3185/2017; ES:TS: 2018:4303) que propugna la interpretación parcialmente sostenida por la mercantil recurrente. En esta sentencia, se fijó un contenido interpretativo en el sentido de que la comprobación administrativa a que se refiere el artículo 103.1 del TRLHL es un trámite inexcusable, en cuanto resulta el único medio posible para determinar que la obra proyectada, en su desarrollo o ejecución, se ha ajustado o no al presupuesto presentado, y en qué medida, cualitativa o cuantitativamente, se ha desviado de sus previsiones, lo que es una operación necesaria para determinar la liquidación definitiva.

**4.** Sentada doctrinalmente, por tanto, la inexcusabilidad de ese trámite, el interés casacional objetivo se centra (i) en determinar el alcance de esa comprobación, debiendo interpretarse el citado artículo 103 TRLHL, para dilucidar si la comprobación prevista en el referido precepto requiere necesariamente del trámite de audiencia que expresamente contempla el artículo 134 LGT, así como del traslado de los informes al administrado -en



particular, el informe del arquitecto municipal- con la correspondiente propuesta de liquidación definitiva y plazo de alegaciones (ii) y, para el caso que se consideren exigibles esos trámites, determinar si su ausencia comportaría o no la nulidad radical de las liquidaciones definitivas conforme al artículo 217.1 e) LGT, pudiendo llevarse a cabo dicha comprobación en el seno de un procedimiento distinto al de gestión tributaria -en este caso de concesión de licencia municipal de uso- y sobre la base de una simple referencia a un informe del arquitecto municipal que describe las modificaciones sobre el proyecto inicial y el importe al que ascendía el presupuesto de ejecución material.

5. Dicha cuestión presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, ya que, si bien es cierto que la Sección Segunda de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo ya se ha pronunciado en la reiterada sentencia de 13 de diciembre de 2018 respecto de la norma que sustenta la razón de decidir de la sentencia discutida, entonces, sobre la vinculación de la liquidación definitiva del ICIO a las partidas que integran el presupuesto de ejecución material, así como en relación con el alcance de la comprobación administrativa en tales casos, en el supuesto allí examinado no se planteaba en rigor una cuestión como la contemplada en este litigio, donde la Administración gestora del impuesto considera prescindible el procedimiento de comprobación para liquidar el ICIO, basando la liquidación definitiva en una comprobación interna y unilateral.

De este modo, entendemos que se hace aconsejable, para formar jurisprudencia, que la Sala se pronuncie nuevamente para reafirmar, reforzar, completar o matizar aquel criterio, en los términos que hemos expuesto. Conviene, pues, un nuevo pronunciamiento del Tribunal Supremo sobre dicha cuestión para promover la seguridad jurídica y de la igualdad en la aplicación judicial del Derecho ( artículos 9.3 y 14 CE).

6. Es, por tanto, notorio el interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia que reúne este recurso, haciéndose así necesario un pronunciamiento del Tribunal Supremo que esclarezca definitivamente la cuestión, al fundamentar también la Sala de instancia el fallo en una interpretación del artículo 103.1 TRLHL que puede reputarse claramente contradictoria con la que otros órganos jurisdiccionales han fijado ( artículo 88.2.a) LJCA), por lo que resulta conveniente un pronunciamiento del Tribunal Supremo que las esclarezca.

### **Tercero.**

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 88.1 LJCA, en relación con el artículo 90.4 LJCA, procede admitir este recurso de casación, cuyo objeto será, por presentar interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, la cuestión mencionada en el punto 4 del anterior razonamiento jurídico

2. Los preceptos que, en principio, serán objeto de interpretación son los artículos 103.1 del 1 del Texto refundido de la Ley reguladora de Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en relación con los artículos 57, 134, 135, 217.1.e) de la Ley 58/2003 de 17 de diciembre, General Tributaria.

### **Cuarto..**

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

### **Quinto.**

Procede comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto, como dispone el artículo 90.6 LJCA, y conferir a las actuaciones el trámite previsto en los artículos 92 y 93 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 RCA/7121/2019 preparado por el procurador don Rafael Campos Vázquez, en la representación de la mercantil Construcciones Albora, S.A., asistida del letrado don Manuel Salinero González-Piñero, contra la sentencia dictada el 4 de julio de 2019 por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla, en el recurso de apelación número 191/2018.

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

Determinar el alcance de esa comprobación, debiendo interpretarse el citado artículo 103 TRLHL, para dilucidar si la comprobación prevista en el referido precepto requiere necesariamente del trámite de audiencia que expresamente contempla el artículo 134 LGT, así como del traslado de los informes al administrado -en particular, el informe del arquitecto municipal- con la correspondiente propuesta de liquidación definitiva y plazo de alegaciones

Para el caso que se consideren exigibles esos trámites, determinar si su ausencia comportaría o no la nulidad radical de las liquidaciones definitivas conforme al artículo 217.1 e) LGT, pudiendo llevarse a cabo dicha comprobación en el seno de un procedimiento distinto al de gestión tributaria -en este caso de concesión de licencia municipal de uso- y sobre la base de una simple referencia a un informe del arquitecto municipal que describe las modificaciones sobre el proyecto inicial y el importe al que ascendía el presupuesto de ejecución material.

**3º)** Los preceptos que, en principio, serán objeto de interpretación son los artículos 103.1 del 1 del Texto refundido de la Ley reguladora de Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en relación con los artículos 57, 134, 135, 217.1.e) de la Ley 58/2003 de 17 de diciembre, General Tributaria.

**4º)** Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

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

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

Así lo acuerdan y firman.

D. Luis María Díez-Picazo Giménez D. José Luis Requero Ibáñez  
 D. César Tolosa Tribiño D. Fernando Román García  
 D. Dimitry Teodoro Berberoff Ayuda

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.