

## BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NFJ081958

### TRIBUNAL SUPREMO

Auto de 29 de abril de 2021

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Rec. n.º 5632/2020

### SUMARIO:

**Procedimiento sancionador. Infracciones y sanciones. Sanciones. Imposición de una sanción dictada en sustitución de otra anterior.** La sentencia apelada razona que el resultado de la infracción y la correspondiente sanción dependen del resultado de la impugnación de los actos del Catastro, de modo que, en el presente caso, no se ha tramitado un segundo procedimiento sancionador tendente a la imposición de una nueva sanción, sino que se ha adecuado el importe de una sanción, ya firme, a la nueva cuota tributaria resultante del valor catastral determinado tras la reposición de las actuaciones del procedimiento de inspección catastral ordenada por el TEAC. La cuestión que presenta interés casacional consiste en determinar si en vía económico administrativa y, en su caso, judicial, cabe cuestionar una resolución sancionadora -que se dicta en sustitución de otra anterior y por la que únicamente se minora el importe de la sanción fijada en la resolución inicial-, aduciendo motivos que puedan afectar a la sanción en su conjunto y no solo a la cuantía modificada, cuando la sanción que se sustituye era firme al no haber sido impugnada en sede judicial y cuando esa sustitución se realiza por la Administración sin seguir ningún procedimiento administrativo al efecto. En el supuesto, por una parte, la referida sustitución se acuerda por el Ayuntamiento tras conocer el nuevo valor catastral a través de un acto dictado en el seno del procedimiento de gestión catastral, sin que la anulación de la resolución sancionadora (ni de la liquidación tributaria de la que trae causa) en la parte afectada se haya llevado a cabo, formalmente, mediante la tramitación de procedimiento alguno por parte de la Administración tributaria, sino que se dicta una segunda resolución en sustitución de la primigenia, en la que directamente se procede a declarar la nulidad de la original y se viene a recalcular el importe de la sanción. La Administración local justifica dicha sustitución a partir del acto de revisión del valor catastral, dictado en ejecución de una previa resolución del TEAC. Por otro lado, la resolución sancionadora que se anula por el Ayuntamiento (en cuanto a la cuantía) era ya firme y consentida, pues fue impugnada ante el órgano económico-administrativo competente y, tras declarar su conformidad a Derecho, adquirió firmeza al no ser impugnada por el contribuyente en sede contencioso-administrativa. Por tanto, se suscita si, con ocasión de la imposición de una sanción dictada en sustitución de otra anterior (que ya era en firme al no ser impugnada en sede judicial), cabe combatir la misma aduciendo la existencia de vicios o motivos de nulidad que puedan afectar a la sanción en su conjunto, pese a que la primera resolución sancionadora era ya firme y pese a que esa segunda resolución parece limitarse a adecuar el importe de la sanción, tras conocer el Ayuntamiento el nuevo valor catastral. Cabría indagar también si, pese a la circunstancia de que la adecuación a la baja del importe de la sanción favoreció al contribuyente, la Administración estaba o no obligada a seguir un procedimiento determinado en lugar de limitarse a sustituir -en cuanto a su cuantía- la sanción impuesta ya firme, esto es, si la Administración estaba obligada a respetar, en su caso, la garantía del procedimiento [Vid., STSJ de Madrid, de 18 de mayo de 2020, recurso n.º 1517/2019 (NFJ081959), contra la que se plantea el recurso de casación].

### PRECEPTOS:

Ley 58/2003 (LGT), arts. 191 y 219.  
Constitución Española, arts. 9, 14, 24 y 105.  
Ley 29/1998 (LJCA), art. 28.

### PONENTE:

*Don Dimitry Teodoro Berberoff Ayuda.*

Magistrados:

Don DIMITRY TEODORO BERBEROFF AYUDA  
Don CESAR TOLOSA TRIBIÑO  
Don ANTONIO JESUS FONSECA-HERRERO RAIMUNDO  
Don INES MARIA HUERTA GARICANO  
Don ANGEL RAMON AROZAMENA LASO

**TRIBUNAL SUPREMO**

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN: PRIMERA

A U T O

Fecha del auto: 29/04/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 5632/2020

Materia: TRIBUTOS LOCALES

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:

Resumen

R. CASACION núm.: 5632/2020

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. César Tolosa Tribiño, presidente

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D<sup>a</sup>. Inés Huerta Garicano

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

D. Dimitry Berberoff Ayuda

En Madrid, a 29 de abril de 2021.

## HECHOS

### **Primero.** *Preparación del recurso de casación.*

1. La procuradora doña María del Mar Rodríguez Gil, en representación de Edificios Cuzco, S.A., preparó recurso de casación contra la sentencia dictada el 18 de mayo de 2020 por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que desestimó el recurso de apelación nº 1517/2019, interpuesto por la citada mercantil contra la sentencia de 26 de marzo de 2019 dictada por el Juzgado de lo Contencioso- Administrativo nº 2 de Madrid en el procedimiento nº 253/2018, promovido contra una resolución sancionadora dictada por el ayuntamiento de Madrid, derivada de una liquidación del impuesto sobre bienes inmuebles ["IBI"], girada tras un procedimiento de comprobación limitada, que, a su vez, trae causa de la modificación del valor catastral de un inmueble, como consecuencia una resolución de incorporación al catastro.

2. Tras justificar la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identifica como infringidos los artículos 24 de la Constitución Española ["CE"], 66.4 del Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (BOE de 18 de diciembre; -"LGT"-), en materia de revisión en vía administrativa (BOE de 27 de mayo) ["RGRVA"]; y 25.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (BOE de 14 de julio) ["LJCA"].

3. Razona que tales infracciones han sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada en la resolución recurrida, toda vez que "[...] si el Tribunal de Instancia hubiera entrado a la valorar los defectos alegados (falta de motivación, examen de la culpabilidad, interpretación razonable de la norma) se habría declarado la nulidad del acuerdo sancionador; pero no entró en estas cuestiones porque indebidamente consideró que el fallo del [Tribunal Económico-Administrativo Municipal -TEAM- de Madrid] dictado con ocasión de la [primera] sanción había adquirido firmeza".

4. Considera que concurre interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, ya que se dan la circunstancia contemplada en la letra c) del artículo 88.2 LJCA y la presunción prevista en el artículo 88.3.a) LJCA.

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

1. La sala de instancia tuvo por preparado el recurso de casación en auto de 24 de septiembre de 2020, habiendo comparecido Edificios Cuzco, S.A.-recurrente- y el ayuntamiento de Madrid -recurrida- ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, dentro del plazo de 30 días señalado en el artículo 89.5 LJCA.

2. La letrado del ayuntamiento de Madrid al tiempo de su personación como parte recurrida, por escrito de 16 de noviembre de 2020, formuló oposición al recurso preparado, alegando, en síntesis, la falta de justificación suficiente de que el asunto cuente con interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia.

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

## RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

### **Primero.** *Requisitos formales del escrito de preparación.*

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 la mercantil recurrente 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 una doctrina (i) que afecta a un gran número de situaciones [

artículo 88.2.c) LJCA]; siendo así que, además, (ii) aplica una norma en la que se sustenta la razón de decidir respecto de la que no existe jurisprudencia [ artículo 88.3.a) 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) En el año 2008 la interesada llevó a cabo la ejecución de unas obras de reforma y acondicionamiento total del edificio radicado en la calle Sor Ángela de la Cruz nº 1 de Madrid.

2º) El 29 de octubre de 2010 el ayuntamiento de Madrid, por delegación de la Dirección General del Catastro, dependiente del Ministerio competente en materia de hacienda, inicia un procedimiento de inspección catastral, al haberse constatado la realización de alteraciones del valor no declaradas del citado inmueble, resultando un nuevo valor de 33.946.439,34 euros frente al que contaba previamente de 23.594.228,30 euros. Este procedimiento finaliza por Resolución de 1 de julio de 2011. Contra dicha resolución se planteó reclamación económico-administrativa ante el Tribunal Económico-Administrativo Central ["TEAC"], siendo estimada en parte por Acuerdo de 15 de enero de 2015 (notificado el 11 de mayo de 2015). El TEAC anuló la citada resolución por falta de motivación del acta de inspección, ordenando retrotraer las actuaciones al objeto de que se dictara una nueva debidamente motivada.

3º) Así mismo, en el ejercicio de sus propias competencias, la Corporación local inició el 4 de octubre de 2011 la tramitación de dos procedimientos de ámbito tributario: uno de comprobación limitada para la determinación del IBI (anualidades vencidas de 2009 a 2011), en relación con la diferencia existente entre la cantidad efectivamente abonada y la que realmente procedía tras el incremento del valor catastral, dando lugar a una deuda de 327.055,23 euros. Otro, de naturaleza sancionadora (por importe de 99.619,52 euros), derivado de la comisión de una infracción leve, tipificada en el artículo 192.1 LGT, al no haber declarado las alteraciones catastrales necesarias para la correcta liquidación del IBI.

Dichos procedimientos tributarios finalizaron mediante resoluciones de 2 de noviembre de 2011, que fueron impugnadas por la contribuyente ante el TEAM de Madrid, siendo desestimadas por resolución de 4 de febrero de 2015, que confirmó las liquidaciones practicadas y la sanción impuesta, sin que interpusiera recurso contencioso-administrativo contra el mismo.

4º) En ejecución de la Resolución del TEAC antes citada, el Consistorio dictó el 18 de febrero de 2016 una nueva resolución de alteración catastral que sustituye a la original de 1 de julio de 2011, en la que se reduce el valor catastral a 28.109.545,02 euros. Frente a esta segunda resolución de alteración catastral la interesada planteó una reclamación económico-administrativa ante el TEAC, sin que conste que hasta la fecha haya sido resuelta.

5º) Como consecuencia de la nueva determinación del valor catastral, la Administración local dictó Resolución de 8 de septiembre de 2016, mediante la que redujo el importe de las liquidaciones del IBI (deuda a ingresar por importe de 137.151,40 euros) y de la sanción (40.903,28 euros). En cuanto a la imposición de la sanción, en la resolución referida se indica que, como consecuencia de la modificación de la base de la sanción, derivada de la nueva liquidación tributaria practicada, se ha de proceder a anular la sanción inicial y a la aprobación de una nueva que la sustituya, conforme a la base de la sanción resultante. Así, en la parte dispositiva de la propia resolución se procede a anular la sanción impuesta y a aprobar, en sustitución de la anterior, la nueva, a cuyo efecto se fija un plazo de ingreso.

Contra dicha resolución la sancionada formuló reclamación económico-administrativa, siendo desestimada por Resolución de 9 de abril de 2018 del TEAM de Madrid, que rechaza que resulte posible cuestionar la resolución sancionadora inicial con ocasión de la que le sustituye, pues no se ha seguido un nuevo procedimiento sancionador para la imposición de una sanción tras la anulación de la originalmente impuesta, sino adecuar el importe de una sanción, ya firme, a la nueva cuota tributaria resultante del valor catastral determinado tras la retroacción de actuaciones ordenada por el TEAC.

6º) La mencionada resolución del TEAM, en lo que se refiere a la sanción impuesta, da lugar al proceso sustanciado en la instancia, primero en el procedimiento ante el juzgado de lo contencioso-administrativo y, con posterioridad, en apelación ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

La sentencia apelada razona que el resultado de la infracción y la correspondiente sanción dependen del resultado de la impugnación de los actos del catastro, de modo que, en el presente caso, no se ha tramitado un segundo procedimiento sancionador tendente a la imposición de una nueva sanción, sino que se ha adecuado el importe de una sanción, ya firme, a la nueva cuota tributaria resultante del valor catastral determinado tras la reposición de las actuaciones del procedimiento de inspección catastral ordenada por el TEAC.

Así mismo, el tribunal de apelación declara que [FD 5º] no ha existido una declaración formal de nulidad de la sanción inicial, sin que ninguno de los órganos de revisión económico-administrativa se haya pronunciado en tal sentido, añadiendo que el TEAM la confirmó en la resolución de 8 de septiembre de 2016. La Sala de Madrid

considera que la única mención a la nulidad se incluye en la segunda resolución sancionadora, de 8 de septiembre de 2016, pero, "[...] pese a los términos genéricos que emplea, obviamente la nulidad se refiere a la cuantía de la multa y no al acto sancionador en su totalidad", señalando más adelante que la nueva resolución tuvo el simple objeto de cuantificar la sanción recalculando el importe de la multa, mera operación numérica que "[...] no exigió incoar ni tramitar un segundo procedimiento sancionador, ni dictar una segunda resolución ejerciendo la potestad administrativa sancionadora".

Y, de igual forma, entiende [FD 6º] que las cuestiones que pretende suscitar la actora (motivación, culpabilidad e interpretación razonable de la norma) se refieren a la resolución sancionadora original, de 2 de noviembre de 2011, que devino en firme y consentida al no ser recurrida el acuerdo del TEAM de 4 de febrero de 2015, sin que resulte ahora posible impugnarlas en aplicación del artículo 28 LJCA.

La sentencia dictada en apelación constituye el objeto del presente recurso de casación.

### **Tercero. Marco jurídico.**

El artículo 28 LJCA previene que: "No es admisible el recurso contencioso-administrativo respecto de los actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma".

Por su parte, el artículo 66.4 RGRVA, relativo a la ejecución de las resoluciones administrativas, establece que: "No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, cuando existiendo vicio de forma no se estime procedente resolver sobre el fondo del asunto, la resolución ordenará la retroacción de las actuaciones, se anularán todos los actos posteriores que traigan su causa en el anulado y, en su caso, se devolverán las garantías o las cantidades indebidamente ingresadas junto con los correspondientes intereses de demora".

Así mismo, para la solución de la cuestión suscitada en el recurso que ahora nos ocupa se habrá de tener en consideración los artículos 105.c) y 24.2 CE, así como, en su caso, el artículo 219 LGT.

### **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 90.4 de la misma norma, procede admitir a trámite este recurso de casación, al apreciar esta Sección de admisión que el mismo presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, a los efectos de determinar si en vía económica administrativa y, en su caso, judicial, cabe cuestionar una resolución sancionadora -que se dicta en sustitución de otra anterior y por la que únicamente se minorra el importe de la sanción fijada en la resolución inicial-, aduciendo motivos que puedan afectar a la sanción en su conjunto y no solo a la cuantía modificada, cuando la sanción que se sustituye era firme al no haber sido impugnada en sede judicial y cuando esa sustitución se realiza por la Administración sin seguir ningún procedimiento administrativo al efecto.

**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 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. Conviene tener presente que en el supuesto que ahora nos ocupa, por una parte, la referida sustitución se acuerda por el Ayuntamiento tras conocer el nuevo valor catastral a través de un acto dictado en el seno del procedimiento de gestión catastral, sin que la anulación de la resolución sancionadora (ni de la liquidación tributaria de la que trae causa) en la parte afectada se haya llevado a cabo, formalmente, mediante la tramitación de procedimiento alguno por parte de la Administración tributaria, sino que se dicta una segunda resolución en sustitución de la primigenia, en la que directamente se procede a declarar la nulidad de la original y se viene a recalcular el importe de la sanción.

Como se ha expresado, la Administración local justifica dicha sustitución a partir del acto de revisión del valor catastral, dictado en ejecución de una previa resolución del TEAC.

Por otro lado, la resolución sancionadora que se anula por el Ayuntamiento (en cuanto a la cuantía) era ya firme y consentida, pues fue impugnada ante el órgano económico-administrativo competente y, tras declarar su conformidad a Derecho, adquirió firmeza al no ser impugnada por el contribuyente en sede contencioso-administrativa,

Por tanto, se suscita si, con ocasión de la imposición de una sanción dictada en sustitución de otra anterior (que ya era en firme al no ser impugnada en sede judicial), cabe combatir la misma aduciendo la existencia de vicios o motivos de nulidad que puedan afectar a la sanción en su conjunto, pese a que la primera resolución sancionadora

era ya firme y pese a que esa segunda resolución parece limitarse a adecuar el importe de la sanción, tras conocer el Ayuntamiento el nuevo valor catastral.

Cabría indagar también si, pese a la circunstancia de que la adecuación a la baja del importe de la sanción favoreció al contribuyente, la Administración estaba o no obligada a seguir un procedimiento determinado en lugar de limitarse a sustituir -en cuanto a su cuantía- la sanción impuesta ya firme, esto es, si la Administración estaba obligada a respetar, en su caso, la garantía del procedimiento.

Cabe añadir que la cuestión que se suscita en este recurso se engloba en un tema que tiene una proyección general evidente y se presenta en diversas situaciones: qué posibilidades impugnatorias tiene un obligado frente a un acto dictado en sustitución de parte de uno anterior.

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

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 descrita en el Razonamiento Jurídico Cuarto de la presente resolución.

2. Las normas que en principio serán objeto de interpretación son pues, los artículos 105.c) y 24.2 CE, 219 LGT, 66.4 RGRVA y 28 LJCA. 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 LJCA.

**Séptimo. Publicación en la página web del Tribunal Supremo.**

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

**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 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/5632/2020, preparado por Edificios Cuzco, S.A., contra la sentencia dictada el 18 de mayo de 2020 por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que desestimó el recurso de apelación nº 1517/2019.

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

Determinar si en vía económico administrativa y, en su caso, judicial, cabe cuestionar una resolución sancionadora -que se dicta en sustitución de otra anterior y por la que únicamente se minora el importe de la sanción fijada en la resolución inicial-, aduciendo motivos que puedan afectar a la sanción en su conjunto y no solo a la cuantía modificada, cuando la sanción que se sustituye era firme al no haber sido impugnada en sede judicial y cuando esa sustitución se realiza por la Administración sin seguir ningún procedimiento administrativo al efecto.

3º Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación los artículos 105.c) y 24.2 de nuestra Constitución, 219 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, 66.4 del Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, y 28 de la Ley 29/1998, de 13 de julio.

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 LJCA.

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.

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). 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.