

Roj: **STS 3916/2012** - ECLI: **ES:TS:2012:3916**Id Cendoj: **28079130022012100688**Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**Sede: **Madrid**Sección: **2**Fecha: **17/05/2012**Nº de Recurso: **6558/2009**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**Ponente: **ANGEL AGUALLO AVILÉS**Tipo de Resolución: **Sentencia**

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a diecisiete de Mayo de dos mil doce.

Visto por la Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida por los Excmos. Sres. al margen anotados, el presente recurso de casación núm. **6558/2009**, promovido por el **AYUNTAMIENTO DE MADRID**, representado por el Procurador de los Tribunales don José Manuel Fernández Castro, contra la Sentencia de 28 de septiembre de 2009, dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, recaída en el recurso del citado orden jurisdiccional núm. 435/2008, instado frente a la Resolución de la Subdirección General de Recursos, Reclamaciones y Relaciones con la Justicia de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Hacienda, de fecha 26 de septiembre de 2008, que inadmitió las solicitudes de revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho formuladas por el Organismo Autónomo Agencia Tributaria Madrid contra las Resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid que van desde el 20 de diciembre de 2004 al 28 de abril de 2005, estimatorias de las reclamaciones económico-administrativas interpuestas frente a los Acuerdos de la Gerencia del Catastro de Madrid-Capital por los que se asignó a las concesionarias de aparcamientos para residentes la titularidad catastral de dichos bienes inmuebles.

Ha sido parte recurrida la **ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO**, representada y defendida por el Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de Madrid, en representación del Organismo Autónomo Agencia Tributaria de Madrid, presentaron varios escritos instando la revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho de las Resoluciones dictadas por el Tribunal Económico-Administrativo Regional (TEAR) de Madrid en las reclamaciones económico-administrativas núms. 28/08298/02, 28/07394/02, 28/08823/02, 28/13462/02, 28/09237/02, 28/7350/02, 28/13460/02, 28/09922/02, 28/14540/02, 28/13459/02, 28/09923/02, 28/05339/02 y 28/09383/02, que anularon las correspondientes Resoluciones de la Gerencia Catastral de Madrid por las que se asignaron a las empresas constructoras de trece aparcamientos para residentes sitios en Madrid Capital, la titularidad de los mismos en el Catastro Inmobiliario, en calidad de concesionarias y, por consiguiente, la condición de sujetos pasivos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI).

Dichas solicitudes de revisión de oficio, tras ser acumuladas, fueron inadmitidas por Resolución de la Subdirección General de Recursos, Reclamaciones y Relaciones con la Justicia de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Hacienda, de fecha 20 de mayo de 2008, en síntesis, por no apreciar « *la existencia de ese interés legítimo del Ayuntamiento que aquí comparece en los procedimientos que finalizaron con las resoluciones cuya nulidad radical se insta por éste, de donde deriva la inexistencia de tal interés en la acción revisora pretendida* », y por tanto, « *no cabe que se le considere legitimado en el ejercicio de la acción de revisión pretendida* » (FJ Segundo). Además, entrando en el examen de la cuestión de fondo suscitada, la Resolución señala que « *en ningún caso cabría considerar la existencia de tacha de nulidad radical pretendida* »,



al considerar «*obvio que, negada la condición de interesado del organismo en cuestión en dicho procedimiento, resulta inexistente la tacha formal denunciada, en la medida en que no resultaba procedente que se le diera traslado de las actuaciones obrantes en el mismo, a los efectos de formular alegaciones*» (FJ Tercero).

SEGUNDO.- Disconforme con la anterior Resolución, el Ayuntamiento de Madrid promovió recurso contencioso-administrativo núm. 435/2008, formulando la demanda mediante escrito presentado el 5 de marzo de 2009, en el que defiende su condición de interesado, así como la nulidad de pleno derecho de las Resoluciones del TEAR de Madrid al amparo de lo establecido en el art. 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 (LGT), en materia de revisión en vía administrativa, y del art. 217 de la LGT indicada, en relación con los arts. 232 y 239.5 de la LGT, 31 y 34 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJyPAC), 19.1.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA) y 31.2 del Real Decreto 391/1996, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento de las reclamaciones económico-administrativas, pues en su condición de interesado, afirma que debió dársele traslado de las reclamaciones correspondientes, aduciendo que la falta de traslado le causó indefensión al haber prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Por otro lado, aduce su condición de interesado por cuanto le corresponde parte de la gestión y la completa recaudación IBI.

Finalmente, sostiene que corresponde a las concesionarias la titularidad catastral de los aparcamientos en virtud de lo dispuesto en el art. 61 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL).

La Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, con fecha 28 de septiembre de 2009, dictó Sentencia desestimando el recurso y declarando conforme a Derecho la Resolución impugnada.

La *ratio decidendi* de la Sentencia de instancia se recoge en el fundamento de derecho Tercero en el que la Sala se remite a lo resuelto en su Sentencia de 4 de junio de 2009 (rec. núm. 186/2008), en la que concluyó que «*no basta alegar como interés real el que ese organismo autónomo dependiente de un Ayuntamiento sea el destinatario de los fondos procedentes de ese impuesto, y que a él le corresponde legalmente sólo su gestión tributaria, pues es necesario que como titular de esa potestad tributaria que le atribuye la Ley pueda resultar afectado en su propio ámbito jurídico por la decisión que adopte la Administración del Estado al determinar la condición del titular catastral del bien sujeto a aquella, y ello en el sentido de que la fijación de esa titularidad le pueda causar a dicho organismo un beneficio material o jurídico o, por el contrario, de forma inmediata un perjuicio efectivo acreditado y no meramente hipotético.*

En este concreto caso ese organismo del ámbito municipal no acredita qué interés particular puede ostentar por el hecho de que la titularidad catastral sea atribuida a las comunidades de propietarios o a las empresas constructoras de los aparcamientos para residentes, no bastando sólo alegar como interés legítimo exclusivamente la mera pretensión de que la Administración se ajuste a Derecho en esa determinación de dicho sujeto.

Se ha de rechazar como interés legítimo lo invocado por el Ayuntamiento recurrente en fase de conclusiones de que se puede ver perjudicado el mismo si luego se modifica judicialmente el sujeto pasivo con el efecto de tener que devolver lo percibido más los intereses, pues se está hablando de algo futuro e imprevisible que además es uno de los efectos previstos por la normativa vigente en cuanto que se está hablando de un tributo cuya gestión tributaria le corresponde legalmente a esa Entidad Local, mientras que el Estado Central es competente para la ya expuesta gestión catastral, entre cuyas funciones se encuentra la determinación del sujeto catastral; y sin que la Ley que regule dicho impuesto en absoluto prevea la necesidad de que los órganos administrativos que son competentes para determinar el sujeto pasivo del impuesto tengan que oír necesariamente al órgano administrativo que ha de gestionar el tributo» .

TERCERO.- Contra la citada Sentencia, la representación procesal del consistorio preparó, mediante escrito presentado el día 22 de octubre de 2009, recurso de casación, formalizando su interposición por escrito registrado el 28 de diciembre de 2009, en el que, al amparo del art. 88.1.d) de la LJCA, formula un único motivo, articulado, en realidad, en dos.

Por un lado, la parte recurrente alega la infracción del art. 217.1.e), 232.1.b) y 232.3 de la LGT, 31.1.a) de la LRJyPAC, y 19.1.a) de la LJCA, en la medida en que el Organismo Autónomo Agencia Tributaria Madrid «no es sujeto pasivo del impuesto sobre Bienes Inmuebles, pero sí sujeto activo del impuesto», y por tanto «no sólo es parte legítima en la relación, sino que también parte interesada» (pág. 2), por lo que debió dársele traslado



de la reclamación económico-administrativa, defecto que «conduce a la nulidad del acto en aquellos casos en los que tal omisión haya producido la indefensión material y efectiva del afectado» (pág. 4).

Por otro lado, la recurrente alega que «el fallo impugnado vulnera lo dispuesto en el artículo 61 del [TRLHL] y la jurisprudencia del Tribunal Supremo puesto que las Comunidades de Usuarios de Aparcamientos de Residentes no pueden ser sujetos pasivos del impuesto sobre Bienes Inmuebles, al no ostentar conforme a lo dicho anteriormente la cualidad de titular del derecho real de concesión administrativa, cuyos titulares son las entidades mercantiles adjudicatarias en su día de los derechos de la concesión administrativa» (pág. 14), citando al efecto las Sentencias de este Tribunal de 25 de septiembre de 2000 y 11 de junio de 2002 .

CUARTO.- Por Auto de esta Sala de 1 de julio de 2010 se inadmitió parcialmente a trámite el recurso de casación «respecto a los inmuebles situados en Plaza Mondariz, 14 P, Plaza Ribadeo, 1 P, calle Reina Mercedes, 25 P, calle Pradillo, 6, Avenida de Valladolid, 10, calle Virgen de la Roca, 4, Plaza Condesa de Gavia, calle Virgen de la Roca, 20, calle Jacinto Verdaguer, 25 P, y en el Paseo de San Francisco de Sales, 30», por no exceder la cuantía de los 150.000 euros, atendiendo al valor económico de la pretensión ejercitada, de conformidad con lo dispuesto en el art. 93.2.a) de la LJCA , en relación con los arts. 86.2.b) y 41 del mismo texto legal .

QUINTO.- Mediante escrito presentado el 1 de diciembre de 2010, el Abogado del Estado formuló oposición al recurso de casación, solicitando la desestimación del mismo, con imposición de costas a la parte recurrente.

En dicho escrito la representación pública centra su argumentación en la falta de legitimidad e interés del Ayuntamiento y del Organismo Autónomo Agencia Tributaria de Madrid en relación con el procedimiento de reclamación económico-administrativa y en relación con la solicitud de revisión de oficio por causa de nulidad. Argumenta en síntesis que se ha de «rechazar cuanta jurisprudencia se transcribe por la recurrente toda vez que ninguna de las sentencias que se señalan abordan la cuestión efectiva de la legitimación en un procedimiento en el que se debate -como aquí decimos- es la legitimación en un procedimiento sobre atribución de titularidad de un bien cuya determinación realiza el Estado a través del Catastro y en ejercicio de las competencias instituidas por Ley en el ámbito del IBI.

Y decimos que ese rechazo se fundamenta en que, si bien es cierto que el Ayuntamiento, sujeto activo acreedor del IBI, tiene participación en concepto de interesado en la determinación del valor catastral de los inmuebles por imperativo legal (ex art. 27 de la Ley del Catastro), y está legitimado para impugnar el valor en la vía económico-administrativa (mismo artículo), no ocurre lo mismo cuando de la atribución de la titularidad del inmueble ocurre. Y es que la jurisprudencia que se cita -repetimos- refiere a la legitimación en punto a la determinación del valor catastral, pero no a la cuestión que aquí se debate: la asignación de titularidad» (págs. 2-3).

Considera el defensor del Estado que «ningún efecto directo se ha de seguir al Ayuntamiento de que la atribución de la titularidad se haga a una u otra persona. El bien en cuestión se declara sujeto al IBI y la determinación de quien es su titular no puede (en el seno del IBI) legitimar al Ayuntamiento cuya condición de sujeto activo no se sometió a la discusión en el procedimiento administrativo» (págs. 3-4).

Concluye sus alegaciones poniendo de manifiesto «la ausencia de legitimación cuando el procedimiento se desarrolló y si en aquel momento no tenía interés legítimo, no puede vincularse el mismo a un acontecimiento posterior pues la legitimación se ha de producir al tiempo del inicio del procedimiento y en función de los hechos y relaciones concurrentes. Una vez resuelto y producida, en su caso, una alteración de las relaciones jurídicas, se producirá una situación nueva que podría generar unos intereses dignos de protección y determinantes de legitimación» (pág. 4).

SEXTO.- Señalada para votación y fallo la audiencia del día 16 de mayo de 2012, se celebró la referida actuación en la fecha acordada.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Angel Aguallo Aviles, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso de casación se interpone por el Ayuntamiento de Madrid contra la Sentencia de 28 de septiembre de 2009, dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional , que desestima el recurso del citado orden jurisdiccional núm. 435/2008, instado frente a la Resolución de la Subdirección General de Recursos, Reclamaciones y Relaciones con la Justicia de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Hacienda, de fecha 26 de septiembre de 2008, que inadmitió las solicitudes de revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho formuladas por el Organismo Autónomo Agencia Tributaria Madrid contra varias Resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Regional (TEAR) de Madrid que van desde el 20 de diciembre de 2004 al 28 de abril de 2005, que



estimaron las reclamaciones económico-administrativas promovidas frente a los Acuerdos de la Gerencia del Catastro de Madrid-Capital por los que se asignaba a las empresas concesionarias de dichos aparcamientos, la titularidad catastral de los mismos, a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI).

Como ha sido expuesto en los Antecedentes, la Sala de instancia fundamentó la desestimación del recurso, sustancialmente, en la falta de legitimación e interés del Ayuntamiento de Madrid en relación con el cambio de titularidad originariamente operado por la Gerencia Catastral, al entender que no había acreditado la afectación del cambio de titularidad a sus derechos e intereses y que no era suficiente ni la gestión compartida del IBI, ni la afectación que la legalidad de las Resoluciones de la Gerencia y del TEAR pudieran tener en la legalidad de su actos de liquidación, ni la eventual modificación judicial del sujeto pasivo del impuesto y la generación, por ende, de un derecho a devolución de ingreso indebido.

El actual recurso de casación ha quedado restringido, por Auto de 1 de julio de 2010, a los aparcamientos sitios en las calles Francos Rodríguez, 61 (reclamación núm. 28/09237/02), Velázquez, 1 (reclamación núm. 28/09923/02) y Velázquez, 47 D (reclamación núm. 28/09922/02), habiendo sido inadmitido en cuanto al resto de inmuebles por razón de la cuantía, de conformidad con lo establecido en los arts. 86.2.b) y 93.2.a) de la LJCA .

SEGUNDO.- Como también ha quedado expresado en los Antecedentes, el Ayuntamiento de Madrid interpuso recurso de casación contra la anterior Sentencia, formulando, al amparo del art. 88.1.d) de la LJCA , dos motivos, si bien articulados en uno sólo.

El primero, por infracción del art. 217.1.e), 232.1.b) y 232.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), 31.1.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJyPAC), y 19.a) de la LJCA , por considerar que el Organismo Autónomo Agencia Tributaria Madrid contaba con legitimación para la solicitud de revisión de oficio por causa de nulidad, en tanto que era parte de la relación jurídico tributaria, como Administración gestora parcial del IBI y destinataria de la recaudación por tal impuesto. Por ello, argumenta que debió dársele traslado de la reclamación económico-administrativa, como parte interesada, y el no hacerlo supone que se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, denunciando indefensión por esta causa.

Y el segundo, porque el fallo de la Sentencia impugnada vulnera el art. 61 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo , que aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL), por cuanto la condición de sujeto pasivo le correspondía a las concesionarias de los aparcamientos como decidió la Gerencia del Catastro de Madrid-Capital.

Por su parte, el Abogado del Estado se opuso al recurso de casación, solicitando la desestimación del mismo, por los razonamientos que se han expuesto en los Antecedentes.

TERCERO.- La primera cuestión que se plantea en casación, a la vista del objeto de instancia y de los motivos formulados, se contrae a determinar si el Ayuntamiento de Madrid, y por ende, la Agencia Tributaria Madrid contaba con legitimación suficiente para solicitar la revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho de las Resoluciones del TEAR, y por tanto, si era titular de un interés legítimo habilitante al efecto.

Debe advertirse, en primer lugar, que solamente la concurrencia de interés legítimo que pueda ser directamente afectado (además de la titularidad de derechos) conocido o que deba conocer el Tribunal económico-administrativo que esté tramitando una reclamación, hace nacer la obligación de dicho Tribunal de dar traslado a su titular de la tramitación de la reclamación para que pueda alegar lo que estime procedente en defensa de sus derecho e intereses.

Así se desprende de lo establecido en el art. 31.2 del Real Decreto 391/1996, de 1 de marzo , por el que se aprobó el Reglamento de Procedimiento de las reclamaciones económico administrativas, vigente el momento de la tramitación de las reclamaciones económico-administrativas concernidas, y hoy derogado por el Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, que decía:

« 2. Si durante la tramitación del procedimiento se advierte la existencia de titulares de derechos o de intereses legítimos directamente afectados y que no hayan comparecido en el mismo se les dará traslado de las actuaciones para que en plazo de quince días aleguen cuanto estimen procedente en defensa de sus intereses».

En similares términos se expresa el art. 34 de la LRJyPAC.

Sin embargo, no resulta necesario que el interés legítimo se vea directamente afectado, sino que simplemente exista, para que deba admitirse la solicitud de revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho. Pues bien, el hecho de no resultar necesaria la comunicación de la tramitación de la reclamación económico-administrativa, por no ser titular de derecho o interés legítimo que pueda resultar afectado directamente por



la Resolución y del que tenga conocimiento o deba tenerlo el Tribunal económico-administrativo, no excluye la existencia de un interés legítimo suficiente y habilitante para la para solicitar su revisión de oficio por causa de nulidad. En sentido similar y aplicable al presente caso, si bien referido a impugnaciones en vía administrativa, se han pronunciado, entre otras, las Sentencias de este Tribunal de 21 de marzo de 2006 (rec. cas. núm. 7494/2000) y de 12 de noviembre de 2007 (rec. cas. núm. 179/2004).

Si bien la LGT contiene en su art. 232 una regulación específica en cuanto a la condición de interesado, tal regulación resulta de aplicación, en razón de su incardinación en la Ley (Capítulo IV, Reclamaciones económico-administrativas), exclusivamente a los procedimientos económico-administrativos. Por ello, para el caso de los procedimientos de revisión de oficio y, en particular, de revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho, habrá que estar, atendiendo al carácter supletorio conferido por el art. 7.2 del mismo texto legal , al concepto de interesado que nos ofrece el art. 31.1 de la LRJyPAC.

Tratándose de la solicitud de revisión de oficio por causa de nulidad habrá que estar a lo dispuesto en su apartado a) en el que se establece que «[s]e consideran interesados en el procedimiento administrativo: a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos ». De ello se infiere que la titularidad de un interés legítimo, sea directo o indirecto, cuando se promueve el procedimiento administrativo, como es el caso de la solicitud de revisión de oficio, otorga la condición de interesado.

Hechas las anteriores precisiones, falta resolver si el Ayuntamiento de Madrid y, por ende, el Organismo Autónomo Agencia Tributaria de Madrid, gestora de los ingresos públicos municipales, era titular de un interés legítimo habilitante para solicitar de revisión de oficio instada, lo cual conduciría a la estimación del recurso de casación planteado. Para ello debemos acudir al concepto de interés legítimo que tiene elaborado nuestra jurisprudencia y que resulta perfectamente identificable con el concepto referido en el art. 19.1.a) de la LJCA .

Pues bien, debemos dejar constancia de la doctrina resumida por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 220/2001, de 31 de octubre , y que reitera en las SSTC 7/2001, de 15 de enero, FD Cuarto , y 24/2001, de 29 de enero , FD Tercero. Así se expresa que « en particular, cuando la causa de inadmisión se funda en la falta de legitimación activa en el recurso contencioso- administrativo, la doctrina expuesta adquiere singular relieve, como recuerda la STC 195/1992, de 16 de noviembre (FJ 2), "ya que, como dice la STC 24/1987 , y en el mismo sentido la STC 93/1990 , al conceder el art. 24.1 CE el derecho a la tutela judicial a todas las personas que sean titulares de derechos e intereses legítimos, está imponiendo a los Jueces y Tribunales la obligación de interpretar con amplitud las fórmulas que las leyes procesales utilicen en orden a la atribución de legitimación activa para acceder a los procesos judiciales y, entre ellas, la de interés directo, que se contiene en el art. 28.1.a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ---de 1956 ---". En este mismo sentido, la ya citada STC 252/2000 , FJ 2, subraya que "pese a que determinar quién tiene interés legítimo para recurrir en la vía contencioso-administrativa es una cuestión de legalidad ordinaria, los órganos jurisdiccionales quedan compelidos a interpretar las normas procesales (en este caso la LJCA de 1956), no sólo de manera razonable y razonada sin sombra de arbitrariedad ni error notorio, sino en sentido amplio y no restrictivo, esto es, conforme al principio "pro actione", con interdicción de aquellas decisiones de inadmisión que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón, revelen una clara desproporción entre los fines que las causas de inadmisión preservan y los intereses que sacrifican (por todas STC 88/1997, de 5 de mayo)". Desde este planteamiento se ha de aplicar al contencioso-administrativo la regla general de la legitimación por interés (ventaja o utilidad jurídica que se obtendría en caso de prosperar la pretensión ejercitada), de modo que "para que exista interés legítimo en la jurisdicción contencioso-administrativa, la resolución impugnada (o la inactividad denunciada) debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso, siendo por ello inconstitucionales las decisiones jurisdiccionales de inadmisión de recursos en los que se pueda cabalmente apreciar tal interés" (STC 252/2000 , FJ 3)».

En atención a la anterior doctrina, resulta claro que las Resoluciones del TEAR afectaron a la relación jurídico tributaria que el Ayuntamiento de Madrid y el Organismo autónomo antedicho venían manteniendo con el sujeto pasivo del impuesto, produciéndose una novación de carácter subjetiva de la misma respecto a este último; circunstancia clara y suficiente que hace que deba entenderse que la recurrente tenía interés legítimo y, por tanto, legitimación suficiente para promover y solicitar la revisión de oficio por cause de nulidad de la citada Resolución.

Para negar la concurrencia de un interés legítimo que habilitase para la solicitud de revisión, la parte recurrida argumenta la ausencia de un interés económico afectado al entender que resulta irrelevante en quién recaiga la titularidad catastral, pues sea a uno u a otro, ello no afecta al derecho del Ayuntamiento, de lo que deduce la falta de interés.

Sin embargo, en la medida en que las Resoluciones del TEAR modifican el sujeto pasivo del IBI y, por tanto, el sujeto deudor de la relación tributaria de la que resulta sujeto activo el Ayuntamiento acreedor, debe



considerarse la existencia de un interés legítimo indirectamente afectado y suficiente para entender que el Ayuntamiento de Madrid estaba legitimado para solicitar la revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho instada, lo que hace improcedente la inadmisión operada en la Resolución impugnada.

Las precedentes reflexiones conducen a la estimación del recurso de casación formulado por el Ayuntamiento de Madrid.

CUARTO.- En virtud de lo establecido en el art. 95.2.d), en relación con el art. 88.1.d), ambos de la LJCA , corresponde, aquí y ahora, resolver el debate en los términos en los que aparece suscitado. Para ello conviene, en primer término, inadmitir la pretensión *ex novo* formulada, con desviación procesal, a través del suplico del escrito de interposición y que pretende de este Tribunal un pronunciamiento sobre una pretensión que no fue deducida en la instancia.

En efecto mientras en la instancia suplicó que «se declare nula, anule o revoque solución (ha de entenderse que quería decir "la resolución") del Ministerio de Economía y Hacienda de 20 de mayo de 2008 en la que acuerda no admitir las solicitudes de revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho respecto a la resoluciones del Tribunal Económico Administrativo Regional de Madrid, de fecha que van desde el 21 de diciembre de 2004, (reclamaciones números 28/08298/02, 28/07394/02, 28/08823/02, 28/13462/02, 28/09237/02, 28/7350/02, 28/13460/02, 28/09922/02, 28/14540/02, 28/13459/02, 28/09923/02, 28/05339/02 y 28/09383/02) y en su lugar declare admisible dicha solicitud de revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho» (pág. 15); en el escrito de interposición, tras solicitar que se casase y anulase la Sentencia, suplica que se «acuerde la nulidad de pleno derecho de los acuerdos dictados por el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid» (pág. 15).

Esta última pretensión excede de lo establecido en el referido art. 95.2.d) de la LJCA , que exige que una vez estimado el recurso de casación deba resolver « *lo que corresponda dentro de lo términos en que apareciera planteado el debate* », lo que impide que se entre a resolver sobre pretensiones distintas a las que fueron planteadas ante el Tribunal *a quo* .

A estos efectos, se ha de reiterar lo dicho por este Tribunal en relación con la naturaleza del recurso de casación en la Sentencia de 5 de julio de 2011 (rec. cas. núm.744/2010), en la que expusimos que « *la naturaleza del recurso de casación es la de un recurso extraordinario, sólo viable por motivos tasados y cuya finalidad no es otra que la de depurar la aplicación del derecho, tanto en el aspecto sustantivo como procesal, que haya realizado la sentencia de instancia, contribuyendo con ello a la satisfacción de los principios de seguridad jurídica y de igualdad en la aplicación del ordenamiento jurídico mediante la doctrina que, de modo reiterado, establezca este Tribunal al interpretar y aplicar la Ley, la costumbre o los principios generales del derecho, - artículo 1.6º del Código Civil - . No es, por consiguiente, un recurso ordinario, como el de apelación, que permite un nuevo total examen del tema controvertido desde los puntos de vista fáctico y jurídico, sino un recurso que sólo indirectamente , a través del control de la aplicación del derecho que haya realizado el Tribunal " a quo " resuelve el caso concreto controvertido. No puede ser, y no lo es, pues, suficiente el vencimiento para abrir la entrada a un recurso de casación, como sucede en el ámbito de otros medios de impugnación de resoluciones judiciales, en concreto la apelación » (FD Tercero).*

Como recordábamos, entre las últimas, en las Sentencias de 14 de enero de 2010 (rec. cas. núm. 3565/2004), FD Noveno , y de 20 de mayo de 2008 (rec. cas. núm. 6453/2002), FD Cuarto, con cita de pronunciamientos anteriores (Sentencias de 5 de julio de 1996 , de 3 de febrero de 1998 y de 23 de diciembre de 2004), « *tan singularmutatio libelli afectaría al mismo derecho de defensa del recurrido (art. 24.1 CE), en el supuesto de que, sin las posibilidades de la alegación y de la prueba que corresponden a la instancia, se entendiera admisible el examen y decisión de una cuestión sobrevenida a través del recurso de casación con las limitaciones que comporta su régimen respecto a dichos medios de defensa (SSTs de 16 y 18 de enero , 11 y 15 de marzo de 1995 , por todas las que rechazan el planteamiento en casación de cuestiones nuevas)*» [FD Cuarto; en el mismo sentido, entre las últimas, Sentencias de esta sala de 9 de julio de 2008 (rec. cas. núm. 5579/2005), FD Tercero ; de 30 de septiembre de 2008 (rec. cas. 571/2005), FD Segundo ; y de 3 de noviembre de 2008 (rec. cas. núm. 5430/2004), FD Segundo] » [en idénticos términos, Sentencia de 29 de marzo de 2010 (rec. cas. núm. 8656/2004), FD Tercero].

Por ello, esta nueva pretensión deducida en casación, pero no en la instancia, ha de ser rechazada.

Hechas las anteriores precisiones, debemos partir de la pretensión deducida por el ahora recurrente en la instancia y recogida en el SUPlico de su escrito de demanda, en la que sustancialmente se limita a solicitar la nulidad del acto impugnado y la declaración del derecho a que se declaren admisibles las solicitudes de revisión de oficio por causa de nulidad formuladas frente a las Resoluciones del TEAR indicadas. Por consiguiente, debemos remitirnos a lo razonado en el anterior fundamento de derecho para concluir la necesidad de estimar el recurso contencioso-administrativo planteado.



No obstante lo anterior, y al hilo la denuncia de infracción del art. 217.1.e) de la LGT , en relación con los arts. 31.2 del Real Decreto 391/1996 y 34 LRJyPAC, en la que entiende la parte recurrente que no habérsele dado traslado en la tramitación de la reclamación económico-administrativa para personarse y hacer alegaciones, determina la nulidad de pleno derecho de las Resoluciones del TEAR, por haber prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, alegando el carácter de "esencial" del trámite de audiencia, se han de hacer las siguientes consideraciones.

El art. 217.1.e) de la LGT , incluido en la Sección Primera del Capítulo II, dedicada a la Revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho, cuya infracción por la Sentencia impugnada se denuncia en casación, establece:

«1. Podrá declararse la nulidad de pleno derecho de los actos dictados en materia tributaria, así como de las resoluciones de los órganos económico-administrativos, que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los siguientes supuestos:

[...]

e) Que hayan sido dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad en los órganos colegiados».

En similares términos se pronunciaba el art. 153.1.c) de la LGT de 1963 .

Dicho precepto viene a establecer la misma textualidad que la causa de nulidad de pleno de derecho establecida en el art. 62.1.e) de la LRJyPAC, que dispone que serán nulos de pleno derecho los actos administrativos *«dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados»* , cuestión sobre la que este Tribunal se ha pronunciado en reiteradas ocasiones.

Pues bien, resulta procedente comprobar si, como denuncia el Consistorio recurrente, la falta de audiencia en el procedimiento económico-administrativo podría considerarse un defecto causante de la nulidad absoluta de la Resolución definitiva de la reclamación económico-administrativa y si, por tanto, la Resolución de la solicitud de revisión de oficio por causa de nulidad hubiera debido ser estimada acordando la nulidad de pleno derecho interesada. Solamente si la concurrencia de tal defecto procedimental pudiera considerarse constitutiva de nulidad de pleno derecho, podría ser relevante para tal decisión.

Así, en nuestra Sentencia de 11 de julio de 2003 (rec. cas. núm. 7983/1999) dijimos que *«ninguna de las causas de nulidad contempladas en el art. 62 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP -PAC) resulta aplicable a la simple falta del trámite de audiencia. No lo es la prevista en la letra a), según la cual son nulos de pleno derecho aquellos actos que lesionen el contenido esencial de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, porque el derecho a la defensa sólo constituye un derecho susceptible de dicho remedio constitucional en el marco de un procedimiento sancionador, por la aplicación al mismo -aun con cierta flexibilidad- de las garantías propias del proceso penal, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de este Tribunal Supremo; fuera de ese ámbito sancionador, la falta del trámite de audiencia en el procedimiento administrativo e incluso la misma indefensión, si se produce, podrán originar las consecuencias que el ordenamiento jurídico prevea, pero no afectan a un derecho fundamental o libertad pública susceptible de amparo constitucional. Por otra parte, la falta de un trámite como el de audiencia, por esencial que pueda reputarse, no supone por sí misma que se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (STS de 13 de octubre de 2.000 -recurso de casación 5.697/1.995 -), que puede subsistir aun faltando la sin duda decisiva audiencia del interesado, por lo que tampoco le afecta, en principio, la causa de nulidad de pleno derecho prevista en la letra e) del art. 62 LRJAP -PAC.*

Por otra parte, es claro que a la ausencia del trámite de audiencia le es de aplicación de manera muy directa la previsión del apartado 2 del artículo 63 de la Ley 30/1.992 , que establece la anulabilidad de un acto administrativo por defecto de forma cuando éste de lugar a la indefensión del interesado» (FD Segundo).

En este mismo sentido nos hemos pronunciado en nuestras Sentencias de 16 de noviembre de 2006 (rec. cas. núm. 1860/2004), FD Cuarto y de 9 de junio de 2011 (rec. cas. núm. 5481/2008), FD Quinto.

Tal doctrina, que resulta plenamente aplicable al caso aquí analizado en razón de la identidad en la regulación de la causa de nulidad de pleno derecho esgrimida por la recurrente en casación y la analizada en las referidas Sentencias de esta Sala, nos lleva a concluir que la ausencia de trámite de audiencia, más en el caso de terceros que pudieran considerarse interesados, como es el caso, no constituye causa de nulidad de pleno derecho en los procedimientos administrativos no sancionadores y, por tanto, la existencia de tal defecto, de existir,



sería irrelevante a los efectos de la Resolución del expediente de revisión de oficio que fue instado, lo que hace procedente la desestimación operada de la solicitud de revisión de oficio planteada por la Agencia Tributaria Madrid frente a las Resolución del TEAR, y lo que supone confirmar en este punto la Resolución administrativa impugnada en la instancia.

QUINTO .- A la misma conclusión debemos llegar del análisis de la denuncia de infracción del art. 61 del TRLHL, por entender la recurrente que la Resolución del TEAR no se acomoda a dicho precepto en cuanto a la determinación del titular catastral y sujeto pasivo a los efectos del IBI.

Con tal alegación, se planteó una cuestión de legalidad ordinaria no contemplada entre los casos que establece el art. 217.1 de la LGT de 2003 o establecía el art. 153.1 de la LGT de 1963, como de nulidad de pleno derecho de los actos dictados en materia tributaria. Por ello, su concurrencia en el presente caso no conllevaría, de existir, la nulidad de pleno derecho de las Resoluciones del TEAR, ya que la misma se debería encuadrar como causa de anulabilidad, por lo que su revisión de oficio, en su caso, solamente cabría previa declaración de lesividad para el interés público y de conformidad con lo prevenido hoy en el art. 218 de la LGT de 2003.

SEXTO .- La estimación del recurso de casación, así como la estimación parcial del recurso contencioso-administrativo planteado, hace improcedente pronunciamiento condenatorio alguno en cuanto a las costas.

En su virtud, en nombre de su Majestad el Rey y en el ejercicio de la potestad de juzgar que, emanada del pueblo español, nos confiere la Constitución

FALLAMOS

PRIMERO .- Que debemos estimar y estimamos el recurso de casación interpuesto por **AYUNTAMIENTO DE MADRID** contra la Sentencia dictada el día 28 de septiembre de 2009 por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso del citado orden jurisdiccional núm. 435/2008, que salvo respecto a los bienes inmuebles en relación a los cuales se acordó la inadmisión del presente recurso de casación, se casa y anula. Sin costas.

SEGUNDO .- Que debemos estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo núm. 435/2008 instado contra la Resolución de 26 de septiembre de 2008 de la Subdirección General de Recursos, Reclamaciones y Relaciones con la Justicia de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Hacienda, anulando la misma en relación con las Resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid dictadas en las reclamaciones núms. 28/09237/02, 28/09923/02 y 28/09922/02, reconociendo a la Agencia Tributaria Madrid legitimación para la solicitud de revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho de las citadas resoluciones y, por ende, su derecho a que fueran admitidas. Sin costas.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos Rafael Fernandez Montalvo Juan Gonzalo Martinez Mico Emilio Frias Ponce Angel Aguallo Aviles Jose Antonio Montero Fernandez Ramon Trillo Torres **PUBLICACION**.- Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente don Angel Aguallo Aviles, estando constituida la Sala en audiencia pública, lo que, como Secretaria de la misma, **CERTIFICO** .