



Roj: **ATS 7989/2017 - ECLI:ES:TS:2017:7989A**

Id Cendoj: **28079130012017201455**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **1**

Fecha: **06/07/2017**

Nº de Recurso: **113/2017**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **MANUEL VICENTE GARZON HERRERO**

Tipo de Resolución: **Auto**

Resoluciones del caso: **STSJ EXT 961/2016,**
ATS 7989/2017,
STS 2054/2018

AUTO

En la Villa de Madrid, a 6 de julio de 2017

HECHOS

PRIMERO.- 1. La procuradora doña Antonia Muñoz García, en representación de la mercantil Pronorba, S.L., presentó escrito preparando recurso de casación contra la sentencia dictada el 22 de diciembre de 2016 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en el recurso de apelación 205/2016, sobre inadmisión de recurso contencioso-administrativo por falta de agotamiento de la vía administrativa.

2. Tras justificar la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identifica como infringidos los artículos 108 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE de 3 de abril) [«LRBRL»], 14.2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (BOE de 9 de marzo) [«LRHL»] y 24 de la Constitución española.

3. Razona que las infracciones que imputa a la sentencia son determinantes de su fallo y subraya que, «atendidas las circunstancias concurrentes (alegación exclusiva de la inconstitucionalidad de la norma que da cobertura al acto impugnado), que denotan claramente la imposibilidad administrativa de resolver directamente el litigio (evitando así acceder a la vía judicial y descargando por ello al recurrente de los costes derivados de acudir al proceso para obtener la satisfacción de su pretensión); la inadmisión de un recurso contencioso-administrativo, por la sentencia objeto de apelación, por no haber interpuesto el recurso administrativo previo» vulnera el «derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a la jurisdicción» (sic).

4. Constata que las normas que invoca como infringidas forman parte del Derecho estatal.

5. Plantea la concurrencia de interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia por las razones siguientes:

5.1. La sentencia recurrida aplica normas en las que sustenta su razón de decidir sobre las que no existe jurisprudencia [artículo 88.3.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (BOE de 14 de julio) -«LJCA»-]. Sostiene que no existe un pronunciamiento del Tribunal Supremo que determine que no es necesario interponer recurso de reposición cuando «se alegue por el recurrente,



"exclusivamente", la inconstitucionalidad o ilegalidad de la norma que da cobertura al acto administrativo (liquidación tributaria, en este caso) impugnado» (sic).

5.2. La decisión judicial cuestionada afecta a un gran número de situaciones, trascendiendo del caso objeto del proceso [artículo 88.2.c) LJCA], pues «de formarse la jurisprudencia postulada en el recurso de casación que se pretende, los justiciables no tendrían que acudir, para la defensa de sus derechos, a una vía (la administrativa) carente de sentido jurídico, en aquellos casos en que se alegue por el recurrente, "exclusivamente", la inconstitucionalidad o ilegalidad de la norma que da cobertura al acto administrativo» (sic).

5.3. La resolución que se impugna interpreta y aplica aparentemente de forma errónea y como fundamento de su decisión de inadmisión una doctrina constitucional [artículo 88.2.e) LJCA], «cual es la relativa a la finalidad del presupuesto procesal del recurso administrativo» (sic).

SEGUNDO.- La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en auto de 12 de enero de 2017, tuvo por preparado el recurso de casación, habiendo comparecido la mercantil recurrente ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo el 16 de enero siguiente, dentro, por tanto, del plazo de 30 días señalado en el artículo 89.5 LJCA.

También ha comparecido dentro de dicho plazo el Ayuntamiento de Cáceres.

Es Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. Manuel Vicente Garzon Herrero, Magistrado de la Sección

RAZONAMIENTOS JURIDICOS

PRIMERO.- 1. El escrito de preparación fue presentado en plazo (artículo 89 LJCA, apartado 1), la sentencia contra la que se dirige el presente recurso es susceptible de casación (artículo 86 LJCA, apartados 1 y 2) y la mercantil Pronorba, 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 identifican con precisión las normas del ordenamiento jurídico estatal que se reputan infringidas, oportunamente alegadas en la demanda y consideradas por la sentencia, y se justifica que las infracciones imputadas a esta última han sido relevantes para adoptar el fallo impugnado [artículo 89.2 LJCA, letras a), b), d) y e)].

3. El repetido escrito fundamenta especialmente que concurre interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia porque la cuestión no ha sido aún tratada por el Tribunal Supremo [artículo 88.3.a) LJCA], afectando a un gran número de situaciones [artículo 88.2.c) LJCA], y porque la Sala de instancia interpreta y aplica aparentemente con error una doctrina constitucional [artículo 88.2.e) LJCA], resultando justificada de manera suficiente la conveniencia de un pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo [artículo 89.2.f) LJCA].

SEGUNDO.- De la sentencia impugnada y del expediente administrativo, se obtienen los siguientes hechos relevantes para decidir sobre la admisión de este recurso de casación:

1º) El 29 de abril de 2015, Pronorba, S.L., transmitió la propiedad de la parcela 7.2 de la manzana 7 de la Unidad de Ejecución P-02 del Perú, situada en el municipio extremeño de Cáceres. La transmisión fue elevada a pública el 8 de mayo siguiente.

2º) Como consecuencia de tal operación, el Ayuntamiento de Cáceres giró liquidación por el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana («IIVTNU»), exigiendo a la transmitente la cantidad de 163.491,65 euros.

3º) Para Pronorba, S.L., no se había producido ningún incremento de valor en el terreno transmitido, sino una pérdida de valor, razón por la cual decidió impugnar la liquidación girada, acudiendo directamente a la vía contencioso-administrativa, pues entendía que el Ayuntamiento extremeño carecía de competencia para: **(i)** resolver la única cuestión jurídica que se formulaba en el escrito de demanda, a saber, la inconstitucionalidad del artículo 107 LRHL (que se refiere a la base imponible del IIVTNU) por dar cobertura a tal liquidación; así como **(ii)** solicitar el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad en relación con tal precepto.

4º) El 22 de septiembre de 2016, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Cáceres dictó sentencia inadmitiendo el recurso presentado, dado que Pronorba, S.L., no había agotado la vía administrativa previa, combatiendo la liquidación emitida por la entidad local mediante el preceptivo recurso de reposición.

5º) Interpuesto recurso de apelación es desestimado en la sentencia contra la que se dirige este recurso de casación. La Sala de instancia razona que «los recursos administrativos no son necesarios o no, inútiles



o no, sino que son preceptivos o no conforme la regulación legal de la materia», normativa constituida, en este caso, por «los artículos 108 de la Ley de Bases de Régimen Local, y 211,2 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales» (FJ 2º). Rechaza que pueda «constituir pretensión de la parte demandante el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad», pues «el ámbito del recurso contencioso-administrativo son exclusivamente los actos y disposiciones generales (artículos 1 y 25 LJCA), no siendo impugnables ante esta jurisdicción la Ley, cuya fiscalización está reservada al Tribunal Constitucional». Concluye que «[e]l órgano judicial de instancia al declarar la inadmisión del recurso lo ha hecho amparado por normas con rango de Ley», negando que «se pueda argumentar a favor de la innecesariedad del recurso de reposición, la idea de evitar "dilaciones indebidas"», en la medida en que «[n]unca será indebido agotar un trámite propio de la vía administrativa, y los posibles retrasos injustificados no existen ni se pueden hacer depender de los cauces administrativos previos que el ciudadano deba agotar por imperativo legal antes de acudir a la vía judicial» (FJ 3º).

TERCERO.- 1. Habida cuenta de los términos en que se suscita el debate, este recurso de casación plantea como cuestión nuclear si, cuando se trata de combatir exclusivamente la inconstitucionalidad o ilegalidad de las normas que dan cobertura a los actos de aplicación y efectividad de los tributos y restantes ingresos de Derecho Público de las entidades locales, cuestiones respecto de las que éstas no pueden pronunciarse por carecer de competencia para ello, resulta obligatorio agotar con carácter previo la vía administrativa, formulando recurso de reposición, o si, en tales casos, el interesado puede interponer directamente recurso contencioso-administrativo.

2. Es notorio que sobre tal cuestión, que indudablemente tiene relevancia, el Tribunal Supremo aún no ha tenido ocasión de manifestarse [artículo 88.3.a) LJCA], por lo que se hace conveniente un pronunciamiento que la esclarezca.

3. Las normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación son los artículos 108 LRBRL y 14.2 LRHL.

4. La concurrencia de interés casacional objetivo por la razón expuesta hace innecesario determinar si concurren las otras dos alegadas por la mercantil recurrente en el escrito de preparación de su recurso para justificar su admisión.

CUARTO.- 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 precisada en el punto 1 del anterior razonamiento jurídico, identificándose como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación las mencionadas en el punto 3 de dicho razonamiento.

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

SEXTO.- 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/113/2017, preparado por la procuradora doña Antonia Muñoz García, en representación de la mercantil Pronorba, S.L., contra la sentencia dictada el 22 de diciembre de 2016 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en el recurso de apelación 205/2016.

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

Si, cuando se discute exclusivamente la inconstitucionalidad o ilegalidad de las normas que dan cobertura a los actos de aplicación y efectividad de los tributos y restantes ingresos de Derecho Público de las entidades locales, cuestiones respecto de las que éstas no pueden pronunciarse por carecer de competencia para ello, resulta obligatorio agotar con carácter previo la vía administrativa, formulando recurso de reposición, o si, en tales casos, el interesado puede interponer directamente recurso contencioso-administrativo.



3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación los artículos 108 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE de 3 de abril) y 14.2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (BOE de 9 de marzo).

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. Manuel Vicente Garzon Herrero Segundo Menendez Perez Octavio Juan Herrero Pina Eduardo Calvo Rojas Joaquin Huelin Martinez de Velasco Diego Cordoba Castroverde Jesus Cudero Blas

FONDO DOCUMENTAL CENDOCU