



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 2 8 / 2 0 1 8

(Sección 1ª)

La Laguna, a 3 de abril de 2018.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Pájara en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio iniciado a instancia de (...), en nombre y representación de la entidad mercantil (...), en relación con las liquidaciones giradas en concepto del Impuesto de Bienes Inmuebles correspondientes a los ejercicios 2005 a 2015, ambos inclusive (EXP. 80/2018 RO)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado preceptivamente por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Pájara a través de escrito con registro de salida de 12 de febrero de 2018 y con entrada en este Consejo Consultivo el día 26 de febrero de 2018, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de revisión de oficio, iniciado a instancia de parte, por el que se solicita declarar la nulidad de liquidaciones giradas a la entidad mercantil (...) en concepto del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), de naturaleza urbana, correspondientes a los ejercicios 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015, referidas a la finca registral inscrita con el núm. 1133 en el Registro de la Propiedad de Pájara, ubicada en la zona de Matas Blancas, término municipal de Pájara.

2. La legitimación del Alcalde para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación el primer precepto con el art. 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC); la cual es aplicable, en virtud de la disposición transitoria

* Ponente: Sr. Lorenzo Tejera.

tercera, letra a), en relación con la disposición derogatoria 2, a) y la disposición final séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), ya que el presente procedimiento se inició antes de la entrada en vigor de esta última.

El Sr. Alcalde ostenta competencia para solicitar la revisión de oficio conforme dispone el art. 31.1.o) de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de municipios de Canarias.

Además, de conformidad con lo previsto en el art. 102.1 LRJAP-PAC, es preciso que tal dictamen sea favorable a la declaración de nulidad pretendida, procediendo tal declaración si el acto sometido a revisión incurre en las causas alegadas.

3. La nulidad instada se fundamenta en los apartados c) y e) del art. 217.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), al considerar la interesada que las liquidaciones referidas tienen un contenido imposible y se efectuaron prescindiéndose total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

4. Así, tal y como se manifestó anteriormente, la ordenación de la revisión de oficio de las disposiciones y los actos nulos se contiene en el art. 102 LRJAP-PAC. Esta revisión de oficio procede contra actos nulos que incurran en alguna de las causas de nulidad del art. 217.1 LGT (62.1 LRJAP-PAC) y que, además, sean firmes en vía administrativa, firmeza que se acredita en las actuaciones obrantes en el expediente.

II

1. En lo que se refiere a los antecedentes de hecho, según se deducen del escrito de inicio del procedimiento presentado por la empresa interesada y de la documentación obrante en el expediente, son los siguientes:

La interesada es deudora de las liquidaciones giradas por la entidad municipal relativa al IBI, de naturaleza urbana, correspondiente a la parcela con referencia catastral (...), que forma parte de la finca registral inscrita con el núm. 1133 del término municipal de Pájara, ubicada en la zona de Matas Blancas, cuya titularidad dominical corresponde a la entidad mercantil (...), desde el 6 de junio de 2016.

El 4 de mayo de 2015 se le notificó a la interesada la actualización de la Diligencia de embargo de bienes inmuebles, declarándose el embargo de dicha finca registral 1133, constando como concepto de débitos el IBI de naturaleza urbana por los ejercicios de 2005 a 2014 (ambos inclusive), estando pendiente de actualizar el

año 2015 en el momento de iniciarse el presente procedimiento, por un valor total de 253.064,51 euros (constan en el expediente las providencias de apremio emitidas ante los impagos de cada uno de los ejercicios antes señalados, su notificación individual a la interesada, así como las Diligencias de embargo previas, no habiéndose impugnado por parte de la interesada ninguno de estos actos administrativos).

2. La empresa alega en su escrito de inicio que en el Plan General de Ordenación Urbana de Pájara, aprobado por Acuerdo de la Comisión de Urbanismo y Medioambiente de Canarias de 16 de diciembre de 1998 (PGOU'98), se clasificaba los terrenos de propiedad de la interesada como suelo urbanizable sectorizado ordenado, pero tras ser anulado judicialmente dicho Plan, se aprobó por silencio administrativo el Plan General de Ordenación Urbana de Pájara, aprobado a su vez provisionalmente por el Ayuntamiento el día 14 de noviembre de 1989, vigente en la actualidad.

Ello supuso, según alega la interesada, que la gestión del sector no llegó a concluirse nunca y que la propia Administración considerara que no se han patrimonializado los aprovechamientos urbanísticos, no permitiéndose por el actual planeamiento urbanístico. En relación con ello, la interesada presentó una reclamación de responsabilidad patrimonial, que fue desestimada por el Ayuntamiento, interponiéndose recurso contencioso-administrativo, el cual se desestimó por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 28 de mayo de 2012. Contra ésta se interpuso recurso de casación, desestimado por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 2014.

3. La interesada afirma que en la referida Sentencia del Tribunal Supremo se señala que «la mera clasificación del suelo como urbanizable no supone la automática patrimonialización de los aprovechamientos que la ordenación urbanística añade a tal contenido.

(...) El contenido económico del derecho de propiedad del suelo es el que corresponde a su valor inicial, es decir al de un terreno no urbanizable, que solo tiene el aprovechamiento agrícola, ganadero o forestal propio de su naturaleza».

La interesada considera que de tales Resoluciones judiciales se desprenden las siguientes conclusiones:

- Que el inmueble referido es de naturaleza rústica por tratarse un suelo no urbanizable en el que no se ha iniciado el proceso de urbanización.

- La ponencia de valores aplicada a las liquidaciones del IBI referidas tiene su origen en una revisión efectuada en 1998, lo que implica, por un lado, que dicha ponencia nunca se le notificó, lo que vicia el procedimiento de liquidación y, por otro, que como las mismas no se han actualizado tras la anulación del PGOU'98 los terrenos que en ella se valoraban como urbanos ya no lo son.

4. Asimismo, la interesada afirma en su escrito inicial que concurren los siguientes motivos de nulidad:

En primer lugar, que el contenido de las liquidaciones es imposible por haber una contradicción entre la consideración del bien inmueble a efectos del IBI y su clasificación real.

En segundo lugar, que se ha prescindido totalmente del procedimiento porque las ponencias de valores nunca se le notificaron.

5. Además de todos estos hechos se ha de tener en cuenta que el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 6 de Las Palmas de Gran Canaria, dictó Sentencia desestimatoria en el procedimiento abreviado 50/2017, iniciado por la interesada contra el Decreto de la Alcaldía 4936/2016, de 18 de septiembre, por el que se desestimó el recurso de reposición interpuesto contra la liquidación del IBI correspondiente al ejercicio de 2016, la cual se pronuncia de forma similar a la PR.

6. Por último, en cuanto a la tramitación del procedimiento de revisión de oficio, se inició por la presentación de la solicitud de la interesada, efectuada el día 23 de julio de 2016.

A la interesada se le otorgó el trámite de audiencia, presentado escrito de alegaciones el 14 de noviembre de 2016.

El día 7 de febrero de 2017 se emitió la Propuesta de Resolución sometida a Dictamen, por tanto, vencido el plazo resolutorio sin justificación para tal dilación. Esta demora, sin embargo, no obsta para resolver expresamente, existiendo deber legal al respecto, sin perjuicio de los efectos administrativos que debiera conllevar y los legales o económicos que pudiera comportar (arts. 42.1 y 7, 141.3 y 142.7 LRJAP-PAC).

III

1. La Propuesta de Resolución desestima la solicitud de declaración de nulidad de las liquidaciones del IBI correspondientes a los ejercicios 2005 a 2015, ambos inclusive, pues se infiere de la misma que la Administración considera que el hecho de que se hayan girado las liquidaciones del IBI de los ejercicios ya referidos, clasificando el inmueble de la interesada como suelo urbano, no constituye en modo alguno un acto imposible a los efectos de la concurrencia de la causa de nulidad establecida en el art. 217.1. c) LGT.

Asimismo, se afirma por la Administración, que se desprende del expediente, que se cumplieron con todos los actos de gestión del IBI establecidos en el art. 77.5 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLRHL), durante los mencionados ejercicios.

Por último, considera incomprensible que la propia interesada, que ha promovido el presente procedimiento administrativo, solicite con ocasión del trámite de audiencia la nulidad del mismo, máxime, cuando se ha tramitado correctamente.

2. A la hora de entrar en el fondo del asunto es necesario realizar una precisión previa, la de que este Dictamen tiene por objeto el determinar si las dos causas de nulidad alegadas por la interesada concurren en la actuación liquidadora del IBI de la Administración referida con anterioridad.

Por ello, en primer lugar se debe determinar si concurre la causa de nulidad establecida en el art. 217.1.c) LGT. El Tribunal Supremo en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 19 de mayo de 2000, en la que analiza en profundidad cuándo se debe considerar que un acto administrativo adolece de un contenido imposible, afirma que:

«La nulidad de pleno Derecho de actos administrativos que tengan un contenido imposible (artículo 47.1 b) de la LPA de 1958 y hoy artículo 62.1 c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LJPAC) es trasunto en el régimen de dichos actos del principio que expresa el artículo 1272 del Código Civil para los contratos. La nulidad de actos cuyo contenido sea imposible ha sido apreciada siempre con suma prudencia por la doctrina y la jurisprudencia, que trata de evitar que se amplíe inadecuadamente el supuesto legal a cualquier acto desprovisto de fundamento jurídico para ser dictado.

La imposibilidad a que se refiere la norma de la Ley de Procedimiento debe ser, por ello, de carácter material o físico, ya que una imposibilidad de carácter jurídico equivaldría

prácticamente a ilegalidad del acto, que suele comportar anulabilidad (arts. 48.1 LPA y 83.2 de la LJCA); la imposibilidad debe ser, asimismo, originaria ya que una imposibilidad sobrevenida comportaría simple ineficacia del acto. Actos nulos por tener un contenido imposible son, por tanto, los que resultan inadecuados, en forma total y originaria, a la realidad física sobre la que recaen. Son también de contenido imposible los actos que encierran una contradicción interna en sus términos (imposibilidad lógica) por oponerse a leyes físicas inexorables o a lo que racionalmente se considera insuperable. La jurisprudencia ha equiparado en algunos casos la indeterminación, ambigüedad o ininteligibilidad del contenido del acto con la imposibilidad de éste [sentencias de 6 de noviembre de 1981 y 9 de mayo de 1985]».

Esta doctrina es aplicable plenamente al caso presente, lo que permite afirmar que en modo alguno se puede considerar que las liquidaciones referidas incurren en la causa de nulidad establecida en el art. 217.1 c) LGT, puesto que la cuestión correspondiente a la adecuada clasificación urbanística de la finca de la interesada y sus posibles efectos en la valoración catastral es, por esencia, una cuestión estrictamente jurídica. La contradicción existente entre la clasificación urbanística del inmueble y la clasificación a efectos del catastro, es una contradicción jurídica y no constituye, por lo tanto, el tipo de contradicción al que hace referencia expresa el Tribunal Supremo, es decir, una contradicción interna en sus términos por oponerse a leyes físicas inexorables. Por ello, no concurre en estas liquidaciones de IBI la causa de nulidad del art. 217.1 c) LGT.

3. En cuanto a la segunda causa de nulidad alegada por la interesada, la correspondiente al art. 217.1. e) LGT, la interesada considera que esta causa concurre en las liquidaciones porque no se le notificaron las ponencias de valores efectuadas tras 1998.

Pues bien, en el art. 27 del el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, se dispone al regular las ponencias de valores que:

«1. La elaboración de las ponencias de valores se llevará a cabo por la Dirección General del Catastro, directamente o a través de los convenios de colaboración que se celebren con cualesquiera Administraciones públicas en los términos que reglamentariamente se establezca.

2. Previamente a su aprobación, las ponencias de valores totales y parciales se someterán a informe del ayuntamiento o ayuntamientos interesados, en el plazo y con los efectos señalados en el artículo 83 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

3. Los acuerdos de aprobación de las ponencias de valores se publicarán por edicto en la sede electrónica de la Dirección General del Catastro.

La publicación de dichos acuerdos, que indicará en todo caso el lugar y plazo de exposición al público de las ponencias a que se refieran, se realizará antes del 1 de julio del año en que se adopten, en caso de ponencias de valores totales, y antes del 1 de octubre, en caso de ponencias de valores parciales y especiales.

4. Las ponencias de valores serán recurribles en vía económico-administrativa, sin que la interposición de la reclamación suspenda la ejecutoriedad del acto».

En este caso, no consta la celebración de Convenio alguno entre el Ayuntamiento y la Administración General del Estado, siendo esta última la competente para elaborar y aprobar las referidas ponencias de valores, lo que implica que la deficiencia procedimental que alega la interesada corresponde, en caso de haberse producido, no a los actos de gestión del IBI, que han dado lugar a las liquidaciones cuya declaración de nulidad se pretende, sino a un procedimiento administrativo que se tramita y resuelve por la Dirección General del Catastro, perteneciente a la Administración General del Estado, y que por ello se trata de un procedimiento, que sin perjuicio de los efectos que puede tener en la valoración catastral de los bienes inmuebles, es absolutamente independiente del que ha dado por resultado las liquidaciones.

4. A mayor abundamiento, el procedimiento que ha dado lugar a tales liquidaciones impugnadas por la vía de la revisión de oficio, y no a través de los correspondientes recursos administrativos y judiciales, se ha tramitado de acuerdo con el art. 77. 1 TRLRHL, que establece que:

«1. La liquidación y recaudación, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria de este impuesto, serán competencia exclusiva de los ayuntamientos y comprenderán las funciones de reconocimiento y denegación de exenciones y bonificaciones, realización de las liquidaciones conducentes a la determinación de las deudas tributarias, emisión de los documentos de cobro, resolución de los expedientes de devolución de ingresos indebidos, resolución de los recursos que se interpongan contra dichos actos y actuaciones para la asistencia e información al contribuyente referidas a las materias comprendidas en este apartado», tal y como se ha demostrado en virtud de la documentación incorporada al expediente.

Además de todo ello, en el punto 5 de este precepto se establece que:

«5. El impuesto se gestiona a partir de la información contenida en el padrón catastral y en los demás documentos expresivos de sus variaciones elaborados al efecto por la Dirección

General del Catastro, sin perjuicio de la competencia municipal para la calificación de inmuebles de uso residencial desocupados. Dicho padrón, que se formará anualmente para cada término municipal, contendrá la información relativa a los bienes inmuebles, separadamente para los de cada clase y será remitido a las entidades gestoras del impuesto antes del 1 de marzo de cada año», el cual determina la competencia exclusiva de la Dirección General del Catastro en lo que se refiere a la valoración catastral de los inmuebles, basada en la elaboración por la propia Dirección General de las ponencias de valoración.

Por todo ello, tampoco concurre la segunda causa de nulidad aducida por la interesada.

En el presente procedimiento de revisión de oficio, iniciado a instancia de la interesada, no concurre causa de nulidad alguna, pues no se observa deficiencia formal o de fondo en el mismo.

5. Por todo ello, la Propuesta de Resolución, de sentido desestimatorio, es conforme a Derecho y no procede la revisión de oficio que se pretende.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, que desestima declarar la nulidad de pleno derecho de las liquidaciones del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), es conforme a Derecho. Procede, en consecuencia, emitir dictamen desfavorable a la revisión de oficio instada.