



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 2 9 / 2 0 1 9

(Sección 1ª)

La Laguna, a 26 de noviembre de 2019.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Pájara en relación con la *Propuesta de resolución del procedimiento de revisión de oficio, instada el 14 de marzo de 2018, por (...), a efectos de que se declare la nulidad de las liquidaciones giradas en concepto del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (EXP. 401/2019 RO)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Pájara, es la Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio instada el 16 de marzo de 2018 (por correo postal), a efectos de que se declare la nulidad de las liquidaciones giradas en concepto de Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (en adelante IIVTNU).

2. La legitimación del Sr. Alcalde para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.D.b) y c) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación el primer precepto citado con el art. 217.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), así como con el art. 106.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

De conformidad con lo previsto en esos preceptos, y en garantía de los principios de legalidad y seguridad jurídica, se precisa que el dictamen de este Consejo sea favorable a la declaración pretendida para que se pueda decidir la nulidad.

* Ponente: Sr. Suay Rincón.

3. El plazo máximo para notificar resolución expresa del procedimiento de revisión de oficio será de un año -plazo ya superado- desde que se presentó la solicitud por la interesada, según preceptúa el art. 217.6 LGT. No obstante, en virtud de los arts. 21 y 24 LPACAP, aun fuera de plazo la Administración está obligada a resolver expresamente.

II

1. De la documentación obrante en el expediente remitido a este Consejo resulta que las cuestiones de hecho relevantes para dilucidar el fondo del asunto son las siguientes:

- El Concejal Delegado de Economía y Hacienda mediante la resolución núm. 4092/2014, de 1 de octubre, aprueba, entre otros, el IIVTNU en relación con el inmueble con referencia catastral número: 5856401ES7155N0093ZG, ejercicio 2013, por importe principal de 201,45 € y 518 €.

No consta la interposición de recurso de reposición, si bien obra en el expediente justificante de pago que acredita que la deuda fue abonada a día 31 de mayo de 2016.

- En fecha 14 de marzo de 2018, mediante correo postal, (...) formula solicitud de declaración de nulidad de pleno derecho de las liquidaciones que le han sido giradas en concepto del IIVTNU correspondientes al ejercicio 2013 (719,45 euros en total) de la finca con referencia catastral (...) por considerarlas nulas y solicita la devolución del ingreso indebido correspondiente, junto con los intereses de demora que resulten aplicables, en base a lo dispuesto en el art. 217.I.f) LGT.

La interesada fundamenta su pretensión de nulidad alegando la aplicación de numerosas sentencias las cuales relaciona en su escrito, en especial la pionera del Tribunal Constitucional 59/2017, de 11 de mayo de 2017, que, a su juicio, declara nulos e inconstitucionales con efectos «ex origine» los preceptos aplicados a la liquidación, refiriéndose a los art. 107.I, 107.2.a) y 110.4 del R.D. Legislativo, 2/2004 de 5 de marzo, del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

- Iniciado el expediente mediante solicitud de la interesada, se le da trámite de audiencia por plazo de 15 días mediante escrito de 20 de febrero de 2019, lo que se le notifica el 6 de marzo, sin que, finalizando el plazo, se hayan presentado alegaciones.

2. La Propuesta de Resolución entiende que procede desestimar la solicitud de nulidad de pleno de derecho instada por la interesada, al no concurrir la causa de nulidad alegada por ella, la prevista en el art. 217.1, apartado f) LGT, y entender que la Sentencia dictada por el Tribunal Constitucional no es aplicable puesto que la liquidación cuya nulidad se pretende se dictó y adquirió firmeza mucho antes de la publicación de la misma, puesto que se aprobó el 1 de octubre de 2014, siendo el acto firme y consentido en el momento de la publicación de la declaración de inconstitucionalidad.

III

1. Ha de advertirse con carácter previo al análisis de los motivos alegados por la reclamante, como tantas veces se ha señalado por este Consejo Consultivo y por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, que la revisión de oficio supone el ejercicio de una facultad exorbitante por vicios especialmente graves, en cuya aplicación se ha de ser riguroso por implicar un conflicto entre dos principios generales del derecho: el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica. De aquí que no cualquier vicio jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ella solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva (Dictámenes de este Consejo 430/2017, de 14 de noviembre, 438 y 446/2016, de 27 de diciembre, 23/2017, de 24 de enero, 43/2017, de 8 de febrero, 79/2017, de 15 de marzo, entre los más recientes, que reiteran anteriores pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido).

La declaración de nulidad ha de analizarse, por consiguiente, partiendo del carácter restrictivo de los motivos de nulidad, pues la revisión de oficio no es en modo alguno un cauce para decidir cuestiones que debieran haber sido resueltas por las vías de impugnación ordinarias.

2. Sentado lo anterior, y centrando la atención en el caso concreto al que se refiere la Propuesta de Resolución, la causa de nulidad que alega la reclamante, concretamente, es la recogida en el apartado f) del art. 217.1 LGT, esto es, el dictado de un acto, expreso o presunto, contrario al ordenamiento jurídico, por el que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

En este sentido, como bien recuerda la Propuesta de Resolución, ya este Consejo Consultivo se ha pronunciado ya a este respecto, y sobre un caso similar, en el reciente Dictamen 247/2019, de 24 de junio; del que cumple concluir que la causa de nulidad invocada por la interesada es aplicable a los actos favorables hacia el administrado, por el que se les reconoce a éstos alguna facultad o derecho sin tener los requisitos para adquirirlo; y no así a actos de gravamen, como es una liquidación tributaria.

Distinto de dicho caso fue el supuesto también sometido a nuestro parecer recientemente y que fue examinado en nuestro Dictamen 105/2019, en que ciertamente nos manifestamos a favor de la revisión; pero ello fue por cuanto a la sazón objeto de la revisión no fue un acto de gravamen, sino, justamente, la (incorrecta) apreciación por la Administración de la prescripción del plazo para el ejercicio de sus potestades de protección de la legalidad y restablecimiento del orden jurídico infringido; apreciación que justamente impidió en dicho caso el dictado de un acto de gravamen. Se trataba, por tanto, de un acto que producía en su destinatario consecuencias favorables; y de ahí la procedencia de acudir entonces a la vía de la revisión de oficio.

En el caso que ahora nos ocupa, lo que se promueve es la revisión de un acto de gravamen, lo mismo que sucedió en aquél del que nos ocupamos en nuestro Dictamen 247/2019. Así, pues, es justamente la doctrina recogida en dicho Dictamen, anteriormente citado, la que procede aplicar al supuesto objeto de este Dictamen. Así las cosas, con cita de otros pronunciamientos emitidos por otros órganos consultivos y por el propio Consejo de Estado, señalamos en el referido Dictamen:

«Al respecto, ya el Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en su Dictamen n.º 44/2015, de 12 de marzo, que “por lo que se refiere al supuesto de nulidad de pleno derecho ahora considerado, consignado tanto en la letra f) del artículo 217.1 de la LGT como en la letra f) del artículo 62.1 de la LRJPAC, es presupuesto lógico previo para su aplicación que el acto objeto de revisión por este concreto motivo sea un acto favorable para el interesado, sin que resulte aplicable en el caso de actos de gravamen, tal y como acontece en el presente. Así, lo viene entendiendo la doctrina del Consejo de Estado, reflejada, entre otros, en el Dictamen 428/2009, en un supuesto que guarda gran similitud con el sometido a examen y al hilo del estudio de los requisitos precisos para la consideración del supuesto de nulidad consignado en la letra f) del artículo 217.1 de la LGT. En dicho dictamen, y en términos que este Consejo Consultivo hace suyos, se señala que “el primero de tales requisitos es que se hayan adquirido derechos o facultades, mediante actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico, y careciendo de los esenciales para ello. Pero tal circunstancia se predica respecto de los administrados y no respecto de la Administración, es decir ha de

tratarse de “un acto que determine el nacimiento de derechos o facultades en el particular y no, por tanto, un acto de gravamen para él del que resulten derechos o facultades para la Administración”. Por lo que determinaba que, por ello, no concurría causa de nulidad, algo plenamente aplicable al presente supuesto».

Por ello, como ya señaláramos entonces, no concurre en este caso la causa de nulidad esgrimida por la interesada, pues entendemos que no estamos ante un supuesto incardinable en la causa de nulidad invocada, por cuanto ésta es aplicable respecto a los actos que son favorables al interesado, lo que no es el caso, tanto por ser un acto de gravamen, como por no ser el destinatario del «derecho» un particular, sino la Administración.

3. Asimismo, y sin que lo incardine el interesado en ningún precepto, se alude también como causa de nulidad de la liquidaciones efectuada al hecho de que, habiéndose declarado la inconstitucionalidad del precepto en cuya virtud se realizó la liquidación cuya revisión de oficio se insta, al ser los efectos derivados de la nulidad *ex tunc*, resulta de ello también que el acto es nulo también por la indicada circunstancia y susceptible de revisión de oficio. Señala el escrito de inicio: «*no puede liquidarse un impuesto con arreglo a una legislación declarada contraria a la Constitución Española*».

En este sentido, y reiterando el hecho de la interpretación restrictiva de las causas de nulidad, amén de lo ya expuesto acerca de la firmeza del acto que nos ocupa, debemos recordar que la declaración de inconstitucionalidad de un precepto no es causa «per se» de la nulidad de los actos dictados a su amparo con anterioridad a dicha declaración de nulidad, si sobre el acto administrativo no recae alguna de las causas de nulidad legalmente previstas.

Y la revisión de oficio, que es una vía excepcional como ya se ha indicado, solo se puede utilizar cuando se den las causas tasadas previstas legalmente, entre las que no se encuentra expresamente contemplada como tal la declaración de inconstitucionalidad de la ley al amparo de la cual se hayan dictado los actos que se pretenden revisar.

Por ello, sin perjuicio de que en algunos casos especiales puedan servir para reabrir una situación que pareciera consolidada (si concurriera en el acto de aplicación de una norma alguna de las causas de nulidad legalmente previstas), no podría emplearse para revisar situaciones que no se pueden impugnar al amparo de los procedimientos generales de revisión previstos legalmente.

En relación con la eficacia de las sentencias firmes anulatorias de disposiciones de carácter general en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativo, así también nos manifestamos en nuestro reciente Dictamen 290/2019, respecto de los actos anteriores y firmes dictados en su aplicación.

4. Por todo lo expuesto, en suma, en el presente caso, tal y como reseña la Propuesta de Resolución, no se dan ninguno de los presupuestos requeridos para que concurra causa de nulidad alguna. Y, por tanto, estimamos que la Propuesta de Resolución es correcta en la denegación de la revisión de oficio.

A mayor abundamiento, tal y como señaláramos también en nuestro Dictamen 247/2019, citado anteriormente, resulta necesario destacar que el supuesto derecho de capacidad económica infringido -pues alude la interesada con cita de jurisprudencia a que para la aplicación del impuesto debe darse el presupuesto de que el incremento del valor del terreno sea real y cierto- no es susceptible de amparo constitucional, o el derecho a la devolución de ingresos indebidos ex art. 221 LGT, ya que frente a una liquidación que ha adquirido firmeza, resulta improcedente solicitar devolución de ingresos indebidos por esta vía de la revisión de oficio, como ha señalado el Tribunal Supremo entre otras, en Sentencia de 27 de marzo de 2002.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución se considera conforme a Derecho por cuanto no procede la revisión de oficio del acto que se solicita.