



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 8 / 2 0 2 1

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 11 de febrero de 2021.

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 mercantil (...), en relación con las liquidaciones giradas en concepto de la Tasa de la Basura ejercicio 2019, de los inmuebles con referencia catastral (...) y (...) (EXP. 9/2021 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 8 de enero de 2021 y con entrada en este Consejo Consultivo en la misma fecha, 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 Tasa de la Basura, ejercicio 2019, de los inmuebles con referencia catastral (...) y (...).

2. La legitimación del Sr. Alcalde de Pájara 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. 217.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), de acuerdo con la Disposición Adicional primera.2.A) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), teniendo, esta última, carácter supletorio.

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

De conformidad con lo previsto en la normativa aplicable (art. 217.4 LGT), es preciso que tal dictamen sea favorable a la declaración pretendida, no pudiéndose acordar la nulidad del acto si el dictamen no es de tal sentido.

3. La nulidad instada se fundamenta en los apartados c), e) y f) del art. 217.1 LGT, al considerar la interesada que las liquidaciones referidas tienen un contenido imposible, se efectuaron prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido y se trata de actos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carece de los requisitos esenciales para su adquisición.

4. Al procedimiento de nulidad del art. 217 LGT es aplicable en sus líneas esenciales la doctrina de la revisión de oficio de actos nulos de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, contenida en la LPACAP, por ser la norma aplicable al tiempo de formular la solicitud, no obstante, ser de preferente aplicación la legislación específica en materia tributaria, por mandato de la Disposición Adicional Primera LPACAP.

Son asimismo aplicables, en cuanto al procedimiento de revisión, los arts. 4 a 6 del Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de desarrollo de la LGT en materia de revisión en vía administrativa (RRVA).

Esta revisión de oficio procede contra actos nulos que incurran en alguna de las causas de nulidad del art. 217.1 LGT (de similar contenido al art. 47.1 LPACAP) y que, además, sean firmes en vía administrativa, firmeza que se acredita en las actuaciones obrantes en el expediente.

5. El plazo máximo para notificar la resolución expresa será de un año desde que se presentó la solicitud por los interesados, según preceptúa el art. 217.6 LGT, circunstancia que no provoca la caducidad del procedimiento porque se inició a instancia de los interesados (arts. 217.6 LGT y 106.5 LPACAP).

II

1. En lo que se refiere a los antecedentes de hecho, procede señalar que son los siguientes:

- El 26 de junio de 2019 se presenta escrito ante la Gerencia Regional del Catastro de Canarias por (...) y (...), en nombre y representación de las entidades (...), y (...), comunicando, a efectos de IBI, del cambio de titularidad de los bienes

inmuebles con referencias catastrales (...) y (...), situados en el término municipal de Pájara, de titularidad actualmente, y desde 2017, de (...).

- El 27 de junio de 2019 se dirige escrito al Ayuntamiento de Pájara por el que (...) y (...), en nombre y representación de las entidades (...), y (...), solicitan la rectificación de la liquidación de la tasa de basura girada a (...) correspondientes al ejercicio 2019, relativa a los bienes inmuebles con referencias catastrales (...) y (...), situados en el término municipal de Pájara, por corresponder a su titular a la fecha de la liquidación, (...), solicitando, asimismo, que se compense con la liquidación a practicar por tal concepto a esta última entidad.

- En relación con la solicitud anterior, el 31 de marzo de 2020 se emite informe por el Técnico de Colaboración de los Servicios de Colaboración Integral (al parecer, empresa concesionaria de dicho servicio con el Ayuntamiento de Pájara) proponiendo reconocer a la entidad (...) el derecho a la devolución de los ingresos indebidos por pago de la tasa de basura del ejercicio 2019, que deberá liquidarse a (...).

- El 4 de noviembre de 2020 el representante de la empresa (...) solicita la declaración de nulidad de las liquidaciones practicadas por el Ayuntamiento de Pájara, en concepto de Tasa de Basura, correspondientes al ejercicio 2019, relativa a los bienes inmuebles con referencias catastrales (...) y (...), situados en el término municipal de Pájara.

Esta solicitud se sustenta en la letra c) del art. 217.1 LGT al entender la interesada que las liquidaciones giradas son nulas y tienen un contenido imposible por infringir *«la Ordenanza Fiscal este Ayuntamiento Reguladora de la Tasa por la Prestación del Servicio de Recogidas de Basura y Residuos Sólidos Urbanos, en su artículo 4, la Ordenanza Fiscal de este Ayuntamiento Reguladora del Impuesto Municipal sobre Bienes Inmuebles (artículo 7) así como el artículo 23 y 63 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales»*; y por estos motivos entiende que *«los recibos aludidos tiene un contenido imposible, emitiéndose dichas liquidaciones contrarias a la normativa citada»*.

A tal efecto alega:

«l.- Que este Ayuntamiento ha girado liquidación de la tasa de la basura de los inmuebles con referencia catastral (...) y (...), ejercicio 2019 (recibos con referencia municipal recibos con referencia municipal 34151677 y 34151717).

II.- (...), procedió al abono de la tasa de la basura de los inmuebles con referencia catastral (...) y (...), ejercicio 2019 (recibos con referencia municipal 34151677 y 34151717), al haber recibido la liquidación a nombre de dicha entidad. Se adjunta como documento número 1, justificante del pago.

III.- El inmueble con referencia catastral (...) pasó a ser de (...) el 2 de junio de 2016. Se adjunta como documento número 2 certificación de titularidad que acredita lo expuesto. Con lo cual, los ejercicios correspondientes a 2017 y siguientes son exigibles a (...)

(...), ha informado al Catastro el cambio de titularidad sobre dicho inmueble. Se adjunta escrito como documentos número 3, 4 y 5.

IV.- El inmueble con referencia catastral (...) pasó a ser de (...) el 12 de febrero de 2018. Se adjunta como documento número 6, certificación de titularidad que acredita lo expuesto. Con lo cual, los ejercicios correspondientes a 2019 y siguientes son exigibles a (...)

(...), ha informado al Catastro el cambio de titularidad sobre dicho inmueble. Se han adjuntado como documentos número 3, 4 y 5.

V.- Que el 17 de abril de 2019, se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de Las Palmas, el Decreto de la Concejala Titular del Área de Gobierno de Economía y Hacienda del Ayuntamiento de Pájara por el que se aprueba el padrón sobre la tasa por la prestación del servicio de recogida de basuras y residuos sólidos urbanos, la cual deviene firme a la fecha de presentación del presente escrito».

Por otro lado, aunque la interesada invoca las causas e) y f) del art. 217.1 LGT, en nada lo sustenta.

2. En cuanto a la tramitación del procedimiento de revisión de oficio, se inició por la presentación de la solicitud de la empresa interesada, efectuada el día 4 de noviembre de 2020.

Mediante providencia de la Concejala titular del área de Economía, Hacienda, Transporte y Atención al Ciudadano, de 23 de noviembre de 2020 se inicia el procedimiento de revisión de oficio y se otorga a la interesada trámite de audiencia, que fue notificado en sede electrónica el 30 de noviembre de 2020, sin que conste que se hayan formulado alegaciones.

El día 4 de enero de 2021 se emitió la Propuesta de Resolución sometida a dictamen.

III

1. La Propuesta de Resolución desestima la solicitud de declaración de nulidad de las liquidaciones de la tasa de recogida de Basura que se impugnan, porque la

Administración considera que las liquidaciones fueron ajustadas a derecho y también porque no se ha demostrado por la interesada que concurran las causas de nulidad alegadas por ella.

2. De acuerdo con la reiterada y constante Doctrina de este Consejo (por todos, Dictámenes 427/2017, de 14 de noviembre, 155/2018, de 11 de abril, 510/2018, de 15 de noviembre y 17/2021, de 21 de enero), el análisis de la adecuación a Derecho de la declaración de nulidad que se propone exige considerar ante todo que la revisión de oficio de los actos administrativos constituye un cauce excepcional y de carácter limitado, ya que comporta que, sin mediar una decisión jurisdiccional, la Administración pueda volver sobre sus propios actos, dejándolos sin efecto. Por ello ha de ser necesariamente objeto de una interpretación restrictiva.

En este sentido, como tantas veces se ha señalado por este Consejo Consultivo y por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha de recordarse que la revisión de oficio supone el ejercicio de una facultad exorbitante por parte de la Administración para expulsar del ordenamiento jurídico actos firmes en vía administrativa que adolecen de 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 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, que reiteran anteriores pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido).

Sobre este particular, y en relación con los procedimientos de revisión de oficio en el ámbito tributario, el Tribunal Supremo se manifiesta en el mismo sentido cuando señala lo siguiente:

«1. El procedimiento de revisión de actos nulos de pleno Derecho constituye un cauce extraordinario para, en determinados y tasados supuestos (los expresados en el apartado 1 del artículo 217 LGT), expulsar del ordenamiento jurídico aquellas decisiones que, no obstante su firmeza, incurren en las más groseras infracciones del ordenamiento jurídico. Sacrifica la seguridad jurídica en beneficio de la legalidad cuando ésta es vulnerada de manera radical. Por ello, dada la "gravedad" de la solución, se requiere dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano equivalente de la respectiva comunidad autónoma, si lo hubiere (artículo 217.4 LGT, segundo párrafo). 2. Se trata, por tanto, de un procedimiento

excepcional, que únicamente puede seguirse por alguno de los tasados supuestos contemplados en el artículo 217.1 LGT» (Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de mayo de 2013, casación 6165/2011, FJ 3º). En consecuencia, al igual que sucede en el procedimiento administrativo común, el procedimiento de revisión de oficio en materia tributaria debe ser abordado con talante restrictivo (STS de 18 de diciembre de 2007, FJ 6º).

La declaración de nulidad ha de analizarse, pues, partiendo de este 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.

3. En primer lugar, alega la parte solicitante que las liquidaciones referidas tienen un contenido imposible ya que el sujeto pasivo no es la entidad (...), al haberse transmitido los inmuebles a (...)

En relación con la primera de las causas alegadas, pues, [art. 217.1.c) LGT], se afirma por el órgano instructor, siguiendo la doctrina de este Consejo Consultivo expuesta en su Dictamen 128/2018, de 3 de abril, citado por la propia Propuesta de Resolución, que la contradicción existente entre la calificación urbanística del inmueble y la clasificación a efectos de catastro es una contradicción jurídica y no constituye, por lo tanto, el tipo de contradicción al que hace referencia expresa el Tribunal Supremo en relación con el contenido imposible, es decir, una contradicción interna en sus términos por oponerse a leyes físicas inexorables, razón por la que se entiende no concurre en estas liquidaciones de IBI la causa de nulidad del art. 217.1.c) LGT. Señalábamos en el referido Dictamen, lo que resulta de aplicación no solo a las liquidaciones de IBI o de la Tasa por recogida de basura sino a cualquier otro acto administrativo, lo siguiente:

«(...) 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 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 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]“».

En este caso el Ayuntamiento ha liquidado la Tasa por la recogida de basura, a partir del Padrón Fiscal de la misma, cuyas modificaciones se llevan a cabo de oficio (en atención a los cambios comunicados por el Catastro) o a instancia de parte. Por lo que no habiendo ninguna comunicación sobre la modificación de la titularidad del inmueble ni por el Catastro ni por parte de la interesada, se ha liquidado a quien constaba en el Padrón Fiscal de la referida Tasa, (...) Con lo cual, es evidente que esta Administración ha determinado correctamente al sujeto pasivo en el momento en que se aprobaron las liquidaciones cuya nulidad radical ahora se pretende.

En cuanto a la causa legal de nulidad radical de pleno derecho señalada en el art. 217 LGT que se alega en primer lugar, entiende la interesada que las liquidaciones giradas son contrarias a la normativa que cita -relativa al sujeto pasivo- sin exponer siquiera el motivo de la infracción que se alega; porque *a priori*, infringir manifiestamente la ley no es motivo de nulidad radical, sino de revocación, en su caso, esto es, la revocación prevista en el art. 219 LGT que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 221.3 LGT, podría dar lugar, en caso de cumplirse con los requisitos para ello, a una devolución de ingresos indebidos, en caso de haberse pagado. En el expediente consta una solicitud de compensación de la liquidación de la tasa de basura, ejercicio 2019, de una empresa a otra, más un informe en el que se propone la devolución de ingresos indebidos a (...) y liquidación a (...), pero no consta que tal procedimiento se haya culminado con la oportuna resolución del Ayuntamiento.

Tampoco consta que la comunicación al Catastro efectuada en 2019 se haya resuelto por éste, con la fecha de los efectos que, a tal fin, tuviera la resolución que se dicte, de acuerdo con lo previsto en la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo (TRLCI), así como en el Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, que desarrolla el TRLCI.

Sin embargo, como ya dijimos en el reciente Dictamen 17/2021, de 21 de enero, en los procedimientos de revocación previstos en el art. 219 LGT, no resulta preceptiva la solicitud de dictamen a este Consejo, por lo que nada más se puede añadir al respecto, como se ha señalado reiteradamente por este Organismo (por todos, Dictámenes 309/2016, de 29 de septiembre, y 460/2017, de 19 de diciembre).

4. Por su parte, y derivado de lo anterior, en relación con la segunda causa de nulidad alegada [art. 217.1.e) LGT] también se considera por el órgano instructor que en el presente asunto se cumplieron con todos los actos de gestión de la Tasa de recogida de Basura 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, refiriéndose por la interesada el defecto de las liquidaciones en cuanto al sujeto pasivo, erróneo a su parecer, sin que nada más se invoque, pero derivado de lo anterior, cabe entender que tampoco concurre esta causa de nulidad.

Y es que, como adecuadamente señala la Propuesta de Resolución, con carácter general, conforme a una constante jurisprudencia del Tribunal Supremo, especialmente restrictiva, (Sentencias de 19 de mayo de 2004, RJ2004/5304, y 21 de junio de 2006, RJ2006/9334 entre otras muchas) para que pueda apreciarse la existencia de esta causa es preciso que el acto se haya dictado con una falta absoluta y total de procedimiento, no siendo suficiente la falta de algún o algunos trámites, salvo que éstos sean considerados trámites esenciales del mismo, consustanciales para que el acto alcance su fin, esto es, con un valor singularizado en orden a la instrucción del expediente o a la defensa de los interesados cuya omisión puede equipararse a la falta absoluta de procedimiento: o bien porque aun habiendo seguido un procedimiento, éste resulta no ser el previsto para el acto concreto, no guardando relación alguna con el que debería haberse empleado.

Así pues, siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo, las causas de nulidad absoluta deberán ser objeto de una interpretación restrictiva, de forma que falten de manera radical todos los trámites del procedimiento previstos.

En este caso, para dictar las liquidaciones del periodo impositivo 2019 - recordemos que se trata de recibos de Padrón dados de alta en Padrones anteriores-

se siguieron, como ya de manera sucinta se ha adelantado, los trámites del procedimiento legalmente establecido para ello, con la correspondiente notificación colectiva conforme a lo dispuesto en el art. 102.3 LGT.

5. Por último, en cuanto a la causa de nulidad de la letra f) del art. 217.1 LGT invocada por la interesada, tampoco cabe su apreciación. Pues, como también es constante doctrina jurisprudencial al respecto, la adquisición de derechos en contra de la legalidad no es invocable en procedimientos de recaudación tributaria por la Administración. Así, tal y recoge la Propuesta de Resolución:

«En relación a dicho supuesto, se trae a colación el FJ Quinto de la Sentencia 175/2020 de fecha 15 de julio de 2020, dictada por el Juzgado de lo Contencioso- Administrativo nº5 de Las Palmas de Gran Canaria en un procedimiento en materia tributaria seguido contra esta Administración en el que se analiza este motivo, considerando lo siguiente:

“Es evidente que el precepto en estudio sanciona con nulidad radical los actos declarativos de derechos `dictados por la Administración` (expresa o presuntamente) que, sin embargo y al no tener los requisitos fundamentales requeridos por el ordenamiento, permiten incorporar al patrimonio del particular (no de la Administración autora del acto) un derecho o una facultad que, en puridad, nunca ostentó.

La doctrina científica y la jurisprudencia han puesto especial énfasis, cuando han analizado el artículo que nos ocupa, en delimitar cuáles son, en cada caso, los `requisitos esenciales` (cuya ausencia determinará la nulidad) para adquirir la facultad o el derecho, existiendo cierto acuerdo en afirmar que éstos son aquéllos que constituyan los presupuestos de la estructura definitoria del acto, o sean absolutamente determinantes para la configuración del derecho adquirido o la finalidad que se pretende alcanzar.

El precepto en cuestión, sin embargo, no se refiere -ni puede referirse- a actos de gravamen o a actos -como los tributarios que ahora nos conciernen- en los que la Administración impone al particular una obligación de dar a tenor de la legislación aplicable, pues el supuesto de nulidad solo está pensado para revocar actos en los que el particular interesado -no la Administración- se ha hecho con facultades, o ha adquirido derechos careciendo de los requisitos esenciales al respecto.

Resulta, en definitiva, extravagante la alegación de este supuesto de nulidad en relación con un acto administrativo de naturaleza tributaria en el que la Administración competente lo único que ha hecho es exigir un impuesto por entender que concurría el hecho imponible definido en la ley.

El caso analizado, en fin, no está pensado en absoluto para supuestos como el que ahora nos ocupa ni, desde luego, resulta aceptable la alegación genérica de que la Administración,

al liquidar el tributo, ha obtenido un derecho (el importe de la cuota) sin que concurran los requisitos legalmente previstos tras la sentencia del Tribunal Constitucional”».

6. Por todo lo expuesto, procede concluir que no concurren las causas de nulidad alegadas por el representante de la interesada, razón por la que no procede la revisión de las liquidaciones de la Tasa de Basura cuya nulidad se solicita.

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 de la Tasa de Basura, cuya solicitud ha presentado la entidad (...), es conforme a Derecho. Procede, en consecuencia, emitir dictamen desfavorable a la declaración de nulidad pretendida.