

Dictamen n.º: **86/16**
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **12.05.16**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad en su sesión de 12 de mayo de 2016, ante la consulta formulada por la Alcaldesa del Ayuntamiento de Madrid, a través del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, sobre revisión de oficio de diversas resoluciones de apremio de la Agencia Tributaria de Madrid, relativas al Impuesto sobre Bienes Inmuebles solicitada por D., propietario del inmueble sito en la calle A n.º aaa, de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 26 de abril de 2016 ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora solicitud de dictamen preceptivo en relación con la iniciativa de revisión de oficio de resoluciones dictadas por la Dirección de la Agencia Tributaria de Madrid de fecha 31 de enero de 2006 aprobatoria de la Providencia de Apremio correspondiente al ejercicio 2005; de 5 de febrero de 2007 aprobatoria de la Providencia de Apremio correspondiente al ejercicio 2006; de 27 de septiembre de 2004 aprobatoria de la Providencia de Apremio correspondiente al ejercicio 2002; y de 3 de marzo de 2005 aprobatoria de la Providencia de Apremio correspondiente al ejercicio 2004, contenidas todas ellas en la notificación de la providencia de apremio/diligencia de acumulación emitida con fecha

27 de marzo de 2007, identificada con el número de abonaré/carta de pago 2007 086 008101.

Admitida a trámite la solicitud de dictamen en la misma fecha que tuvo entrada, se le asignó el número de expediente 190/16 se inició el cómputo del plazo ordinario de treinta días hábiles previsto para la emisión del dictamen en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFCJA). La ponencia ha correspondido, según las reglas generales de reparto de asuntos, al letrado vocal D.^a M.^a del Pilar Rubio Pérez de Acevedo.

SEGUNDO.- Del examen del expediente administrativo remitido por el Ayuntamiento de Madrid se desprenden los siguientes hechos relevantes para la emisión del dictamen:

El interesado es propietario de la vivienda referenciada, la cual procedió a dar de alta en el catastro de fincas urbanas el 7 de agosto de 1987.

Mediante la Providencia de apremio y acumulación de 27 de marzo de 2007, se notificó al sujeto pasivo las resoluciones de la Dirección de la Agencia Tributaria Madrid de 31 de enero de 2006 aprobatoria de la Providencia de Apremio correspondiente al ejercicio 2005 y de 5 de febrero de 2007 aprobatoria de la Providencia de Apremio correspondiente al ejercicio 2006, ordenándose la acumulación de las deudas relativas a los ejercicios 2001, 2002, 2003 y 2004.

El interesado presentó reclamación económica administrativa contra la Providencia de apremio de 27 de marzo de 2007 (comprensiva del cobro en vía ejecutiva del IBI correspondiente a los ejercicios 2001 a 2006).

El Tribunal Económico-Administrativo Municipal de Madrid (TEAMM) en resolución de fecha 11 de Septiembre de 2007, acordó inadmitir por extemporánea, la reclamación económico-administrativa interpuesta.

Frente a dicha resolución interpuso recurso contencioso administrativo, que se tramitó ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 13 de Madrid en autos de Procedimiento Ordinario nº 132/07, el cual, en su Sentencia de 9 de diciembre de 2008 desestimó el recurso; dicha Sentencia fue confirmada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección 9ª, en Sentencia de fecha 10 de junio de 2010.

Con fecha 22 de julio de 2010, el interesado presentó una solicitud de “Revisión de Actos Nulos de Pleno Derecho” respecto de la Providencia de apremio de 27 de marzo de 2007 así como de la de fecha 21 de octubre de 2009, referida ésta al ejercicio 2008 y con acumulación del ejercicio 2007 del IBI.

Justificaba el interesado su solicitud de nulidad de pleno derecho en el incumplimiento del requisito legal de notificación previa de los valores catastrales.

Calificado como recurso de reposición, y tramitado el correspondiente expediente, mediante Resolución de la Dirección General de la Agencia Tributaria, de 19 de noviembre de 2010, se declaró la inadmisión, por extemporáneo, del recurso interpuesto.

Contra la anterior Resolución, interpuso recurso contencioso administrativo, que se tramitó ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº. 29 de Madrid, y cuya Sentencia de 25 de septiembre de 2012 declaró:

"PRIMERO: Que debo declarar y declaro inadmisibile únicamente la pretensión de (el interesado) de que se declare nula, e incluso se inicie

por el Ayuntamiento de Madrid procedimiento de revisión de actos nulos de pleno derecho de la Providencia de apremio de fecha 8 de Junio de 2006, referente al Impuesto sobre Bienes Inmuebles sobre la vivienda sita en la calle A n.º aaa, de Madrid del ejercicio 2003, por no haber sobre dicha pretensión actividad susceptible de impugnación.

SEGUNDO: Que, estimando parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto por (el interesado) contra la resolución de la Directora de la Agencia Tributaria de Madrid de fecha 19 de Noviembre de 2010, que se describe en el primer antecedente de hecho, debo anular y anulo totalmente la misma por no ser conforme a Derecho; y en consecuencia condeno al AYUNTAMIENTO DE MADRID a que se admita a trámite la solicitud de revisión de las Providencias de apremio de fechas 27 de marzo de 2007 y 21 de octubre de 2009, descrita en dicho antecedente de hecho, presentada el día 22 de Julio de 2010, la instruya con audiencia del interesado como un procedimiento de revisión de nulidad de pleno derecho del art. 217 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y lo eleve para dictamen de nulidad al órgano consultivo que señala dicho precepto, y a la vista de dicho dictamen lo resuelva con arreglo a Derecho".

Se planteó por la Agencia Tributaria de Madrid incidente de ejecución de Sentencia, que fue desestimado mediante Auto de 25 de septiembre de 2013.

Mediante escrito del jefe del Servicio de Revisión y Control de la Gestión Recaudatoria de 5 de diciembre de 2013, notificado el 12 de diciembre siguiente, se otorgó trámite de audiencia al interesado quien, previa vista del expediente, el 30 de diciembre de 2013 presentó escrito de alegaciones en el que, en síntesis, expresaba lo siguiente:

Que desde agosto de 1987, fecha en la que dio de alta la vivienda de nueva construcción en la entonces Contribución Urbana, hasta junio de

1999 no existió actividad del Ayuntamiento de Madrid y que a partir de esa fecha se empezaron a emitir recibos en concepto de IBI sin cumplir la obligación de previa notificación de los valores catastrales en el año anterior a aquel que deban surtir efectos.

Indica, asimismo, que los Juzgados de lo Contencioso- Administrativo números 16 y 18 anularon los recibos del IBI correspondientes a los ejercicios 1998 a 2001 con base en la inexistencia de notificación catastral, y que lo mismo ocurrió con las Providencias de apremio de los ejercicios 2009 y 2010 mediante Resolución del TEAMM de 10 de octubre de 2012.

En definitiva, considera el interesado que la notificación individual de los valores catastrales es un requisito constitutivo y previo, cuya omisión impide el nacimiento de la liquidación de la deuda tributaria, por lo que incurre una nulidad de pleno derecho por haber prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido.

El subdirector general de Servicios Jurídicos de Tributos emitió propuesta de resolución en el sentido de desestimar la solicitud formulada por el interesado con fecha 22 de julio de 2010.

Dicha propuesta fue remitida al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid que con fecha 1 de octubre de 2014 emitió Dictamen vinculante.

En el antecedente de hecho segundo de este Dictamen se dice:

“10.- Conviene precisar, a los efectos de la revisión que se propone, que la revisión de oficio fue solicitada inicialmente por el interesado respecto de las Providencias de apremio comprensivas de los ejercicios 2001 a 2008 del IBI.

No obstante se han producido diversas actuaciones respecto a las Providencias de apremio del IBI correspondientes a los distintos ejercicios:

- Del ejercicio 2001: aprobadas las inscripciones correspondientes posteriormente fueron dadas de baja por resoluciones de la Dirección de la Agencia Tributaria Madrid de fechas 7 de julio de 2003, 29 de agosto de 2007 y 5 de abril de 2002, en cumplimiento de la Sentencia del Juzgado núm. 18 de lo Contencioso Administrativo de Madrid, de 6 de febrero de 2004.

-.Del ejercicio 2003: no se solicitó su revisión de oficio.

-.De los ejercicios 2007 y 2008 se estimaron las reclamaciones económico-administrativas interpuestas por el interesado frente a la Providencias de apremio y a las diligencias de embargo, mediante resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Municipal de Madrid de 23 de julio de 2009 y 24 de agosto de 2010 respectivamente.

De acuerdo con ello, el objeto de la revisión de oficio que se insta se limita a los ejercicios 2002, 2004, 2005 y 2006, incluidos en la Providencia de apremio y acumulación de 27 de marzo de 2007”.

Y, en su consideración jurídica Segunda se pone de manifiesto que: “El objeto del procedimiento de revisión sometido a consulta lo constituye la Providencia de apremio de 27 de marzo de 2007, girada al interesado en concepto de IBI, en lo que corresponde a los ejercicios 2002, 2004, 2005 y 2006”.

El citado Dictamen concluye: “Procede desestimar la revisión de oficio solicitada por el interesado respecto de las resoluciones de la Dirección General de la Agencia Tributaria de Madrid de fechas 31 de enero de 2006 y 5 de febrero de 2007”.

Con fecha 4 de noviembre de 2014 se propone elevar a la Delegada del Área de Gobierno de Economía, Hacienda y Administración Pública del Ayuntamiento de Madrid la adopción de Decreto desestimatorio de la solicitud de revisión de oficio formulada el 22 de julio de 2010 por el interesado.

El día 14 de noviembre de 2014, la Delegada del Área de Gobierno de Economía, Hacienda y Administración Pública dicta Decreto por el que se desestima la solicitud formulada el 22 de julio de 2010 por el interesado de revisión de oficio de las Resoluciones de la Dirección de la Agencia Tributaria de Madrid de fecha 31 de enero de 2006 aprobatoria de la Providencia de apremio correspondiente al ejercicio de 2005 y de 5 de febrero de 2007 aprobatoria de la providencia de apremio correspondiente al ejercicio 2006, ordenándose la acumulación de deudas relativas al Impuesto sobre Bienes Inmuebles del objeto tributario A número aaa, ejercicios 2001, 2002, 2003 y 2004.

Este Decreto se notifica al interesado el día 25 de noviembre de 2014.

Por Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 29 de Madrid de fecha 14 de diciembre de 2015:

“Primero: Se declara ejecutada la sentencia de fecha 25 de septiembre de 2012 respecto de la revisión de la providencia de apremio de 21 de octubre de 2009, referente al ejercicio de 2008, al haberse anulado por resolución de la Dirección de la Agencia Tributaria de Madrid de 28 de abril de 2014 y devuelto al ejecutante el importe de lo recaudado en virtud de la misma.

Segundo: Se declara la nulidad de pleno derecho de la resolución la Delegada del Área de Gobierno de Economía, Hacienda y Administración Pública del AYUNTAMIENTO DE MADRID de fecha 14 de noviembre de 2014 y se ordena a dicho órgano administrativo

elevant de nuevo el expediente al órgano consultivo para que emita nuevo dictamen relativo a la nulidad de la providencia de apremio de 27 de marzo de 2007 y del procedimiento recaudatorio seguido para el cobro del IBI de los ejercicios 2002, 2004, 2005 y 2006, a que se refiere dicha providencia, a fin de que se pronuncie sobre la totalidad de dichos ejercicios. A tal efecto se ordena la AYUNTAMIENTO DE MADRID dar cuenta mensualmente a este Juzgado de la remisión del expediente al órgano consultivo y de los trámites posteriores hasta la resolución definitiva del procedimiento revisorio”.

Con objeto de dar cumplimiento a esta resolución judicial, se ha dictado nueva propuesta de resolución firmada por la subdirectora general de Secretaría Técnica y Servicios Jurídicos de Tributos con el visto bueno del director de la Agencia Tributaria de fecha 15 de abril de 2016, y se ha solicitado dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid mediante escrito acompañado de la documentación que, adecuadamente numerada y foliada, se consideró suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3 f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, a solicitud de la Alcaldesa de Madrid, a través del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio al amparo del artículo 18.3.c) del ROFCJA.

El Ayuntamiento de Madrid está legitimado para recabar dictamen de esta Comisión en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 en relación con el apartado 3. f) b del artículo 5 de la Ley 7/2015, que establece la necesidad

de solicitar su dictamen preceptivo por las entidades locales del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid para acordar la revisión de oficio de los actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes.

Al tratarse la revisión de oficio de un acto en materia tributaria, debemos traer a colación lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), que, de modo análogo a la regulación contenida en el artículo 102.1 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), establece la posibilidad, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, de la revisión de oficio de los actos dictados en materia tributaria que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo.

Para ello será necesario, desde un punto de vista material, que concurra en el acto a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 217 LGT (idénticos a los establecidos en el artículo 62.1 de la LRJ-PAC), y, desde el punto de vista del procedimiento y garantía del ajuste de la actividad administrativa al principio de legalidad, que se haya recabado dictamen previo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, y que éste tenga sentido favorable (apartado 4 del precitado artículo 217 LGT).

De este modo, la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en este supuesto carácter vinculante.

SEGUNDA.- Como hemos puesto de manifiesto en los antecedentes de hecho, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid emitió Dictamen vinculante el día 1 de octubre de 2014 sobre el mismo objeto, es decir, sobre la revisión de oficio de la Providencia de apremio de 27 de

marzo de 2007, girada al interesado en concepto de IBI, en lo que corresponde a los ejercicios 2002, 2004, 2005 y 2006.

En consecuencia, procede recoger las consideraciones jurídicas que, en su día, se formularon en el precitado Dictamen del Consejo Consultivo y que son las siguientes:

TERCERA.-El objeto del procedimiento de revisión sometido a consulta lo constituye la Providencia de apremio de 27 de marzo de 2007, girada al interesado en concepto de IBI, en lo que corresponde a los ejercicios 2002, 2004, 2005 y 2006.

La revisión de oficio en el ámbito local, con carácter general, se regula en el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), que permite a las corporaciones locales revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común (al igual que los artículos 4.1.g) y 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre).

Al tratarse de un acto en materia tributaria, son aplicables los preceptos correspondientes de la LGT, que prevé la posibilidad de revisión de oficio de los actos dictados en esta materia que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo en su artículo 217 ya citado.

En este sentido, nos encontramos ante un acto susceptible de revisión de oficio, ya que fue objeto de una reclamación económico administrativa, si bien fue inadmitida por el Tribunal Económico Administrativo municipal por extemporánea (cuya decisión de inadmisión fue confirmada judicialmente). De este modo se trata de la revisión de

oficio de un acto no recurrido en plazo, con lo que se cumple el requisito establecido en el artículo 217 LGT.

Además la propia Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 29 de Madrid, interpuesta contra la resolución que acordó inadmitir a trámite la solicitud del interesado sobre la revisión de oficio de la Providencia de apremio, condenó al Ayuntamiento de Madrid *“a que admita a trámite la solicitud de revisión”*.

En cuanto a la tramitación del procedimiento, se ha cumplido la exigencia del trámite de audiencia al interesado, así como la preceptiva solicitud de dictamen a este Órgano Consultivo que establece el apartado 4 del artículo 217 LGT (así como los artículos 142 a 145 de la Ordenanza Fiscal General de Gestión, Recaudación e Inspección del Ayuntamiento de Madrid de 23 de diciembre de 2004 (BOCAM de 29 de diciembre)).

En cuanto al requisito temporal, el plazo máximo para notificar la resolución es de un año desde que se presente la solicitud por el interesado o desde que se notifique el acuerdo de iniciación de oficio, produciéndose la desestimación por silencio administrativo o la caducidad respectivamente (apartado 6 del artículo 217 LGT).

En el presente caso, el interesado instó la tramitación de la revisión de oficio, solicitud que fue inadmitida y frente a la que presentó recurso contencioso-administrativo. Nos encontramos por tanto ante una solicitud de revisión de oficio a instancia de parte por lo que el transcurso del plazo del año produciría la desestimación presunta y no la caducidad del procedimiento.

La resolución del procedimiento de revisión de oficio corresponde al titular del Área de Hacienda, de conformidad con el artículo 137 de la Ordenanza Fiscal General y el artículo 20.5 de los Estatutos del

organismo autónomo Agencia Tributaria de Madrid aprobados el 22 de diciembre de 2008 (BOCAM de 31 de diciembre).

CUARTA.- Examinada tanto la posibilidad de revisar el acto administrativo así como el cumplimiento de los requisitos de procedimiento, procede analizar si dicho acto ha incurrido en la causa de nulidad que se invoca, que no es otra que la establecida en el artículo 217.1 d) LGT: *“que hayan sido dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello”*.

El interesado alega que existe dicha causa de nulidad habida cuenta que la Providencia del apremio del IBI se dictó sin haberse practicado la notificación individual de los valores catastrales, e insiste en que tanto en vía económico administrativa como jurisdiccional se ha procedido a anular en numerosas ocasiones las Providencias de apremio giradas respecto de los distintos ejercicios del impuesto.

Debemos partir que la notificación de los valores catastrales con carácter previo a la liquidación del IBI, se constituye en un requisito previo para que dicha liquidación sea válida.

Así de acuerdo con lo que dispone el artículo 77 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (LHL) aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, el IBI es un impuesto de gestión compartida, correspondiendo a la Administración del Estado fijar y notificar los valores catastrales, base imponible del impuesto, mientras que es competencia de los ayuntamientos la práctica y notificación de las liquidaciones resultantes.

De este modo, la Administración Municipal debe verificar, antes de ejercer sus competencias de gestión y liquidación que se dan todos los requisitos necesarios para ello, incluida la fijación y notificación de los valores catastrales, aunque esto último sea competencia del Estado.

Así lo tiene establecido el Tribunal Supremo entre otras en sus sentencias de 17 de noviembre de 1997 (recurso 3021/1992), 13 de julio de 2000 (recurso 6393/1994) o de 9 de octubre de 2002 (recurso 1312/1998), en los que anula Providencias de apremio dictadas en ejecución de deudas tributarias por el IBI, por no realizarse la previa notificación de los valores catastrales.

Además el propio TEAMM asume dichos pronunciamientos en diversas resoluciones dictadas con ocasión de los numerosos recursos presentados por el interesado sobre la misma cuestión y a los que ya se ha hecho referencia.

Ya que el acto cuya revisión se pretende es una Providencia de apremio del impuesto, conviene señalar en este punto, que en primer lugar, no cabe duda que la Providencia de apremio puede ser impugnada por causa de nulidad de pleno derecho y que en segundo lugar, la notificación de los valores catastrales constituye no solo un requisito para la válida liquidación del tributo, sino que su falta se considera una de las causas de nulidad de la Providencia de apremio que pudiera dictarse con posterioridad a la liquidación (aspectos que parece negar la propuesta de resolución del Ayuntamiento).

Así, sobre esta cuestión se ha pronunciado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 24 de marzo de 1997:

“La procedencia de la vía de apremio y el proveído que la determina presentan su propia sustantividad impugnatoria, aunque por motivos específicos, respecto de la liquidación que le sirve de necesario antecedente. Buena prueba de que es así la constituye el hecho de que, jurisprudencialmente, se haya admitido la posibilidad de su impugnación, aparte de por las causas reseñadas en el antecitado precepto de la Ley General Tributaria, por nulidad de pleno derecho de la liquidación, es decir, por alguna de las causas recogidas en el Ley

de Procedimiento Administrativo de 1958 -hoy art. 62 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 26 de noviembre de 1992-. Los mismos motivos de oposición que contempla el aludido art. 137 de la Ley General de referencia -Reglamento General de Recaudación vigente de 20 de diciembre de 1990- evidencian, bien a las claras, su autonomía en relación con la liquidación tributaria.(...) la importancia de la notificación individual, tantas veces invocada, de las modificaciones de bases, valores y rentas se erige en elemento fundamental de su operatividad si no se quiere dejar al sujeto pasivo en la más absoluta indefensión, (...) Es más: si, como también se ha dicho, esta Sala ha declarado -sentencia, citada, de 2 de noviembre de 1995- que la impugnación de los elementos del impuesto, antes mencionados, puede hacerse a través de la liquidación y que la omisión de su notificación individual equivale a la omisión de la liquidación misma, ha de concluirse, en contra de lo argumentado por el Ayuntamiento en las alegaciones de esta apelación, en primer lugar, que la notificación de referencia es también de competencia municipal como insoslayable antecedente que es de la liquidación y mucho más si no consta fehacientemente que se haya producido antes por iniciativa del meritado centro de gestión, y concluir también, en segundo término, que su ausencia -la de la notificación individual, se entiende- equivale a la ausencia de la notificación de la liquidación misma y, por ende, perfectamente incardinable entre las causas concretas de impugnación de la procedencia de la vía de apremio a que respondía el art. 137 -hoy 138- de la Ley General Tributaria.”

Doctrina que puede igualmente verse en su Sentencia de 19 de noviembre de 1997 dictada en recurso de casación en interés de la Ley y en la de 17 de noviembre de 2001 con cita de las anteriores: “(...) el apremio se convierte en improcedente, puesto que el deber de notificación individual de los nuevos valores resultantes de las ponencias era insoslayable”.

De lo expuesto hasta ahora, podemos avanzar que la providencia de apremio ha incurrido en una infracción del ordenamiento jurídico por lo que procede examinar si dicha vulneración puede considerarse como un motivo de nulidad de pleno derecho o de mera anulabilidad, ya que no todo acto que vulnere el ordenamiento jurídico está incurso en causa de nulidad de pleno derecho.

QUINTA.- Como exponíamos, el interesado solicitó en su momento la revisión de oficio y consiguiente anulación de la Providencia de apremio por haber sido dictada *“prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello”*, causa de nulidad absoluta que establece el artículo 217.1 d) LGT, de modo idéntico al artículo 62.1 e) de la LRJ-PAC.

El punto de partida inexcusable, sostenido ya en otros dictámenes del Consejo Consultivo (vid. 202/10 ó 117/14), es la consideración de la revisión de oficio como una potestad excepcional de la Administración para dejar sin efecto sus propios actos y disposiciones al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso-administrativa, razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva y sólo se justifica en aquellos supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencia de 5 de mayo de 2008, recurso 9900/200) ha sido especialmente restrictiva en cuanto al tratamiento de este motivo de nulidad señalando que:

“la consistencia de los defectos formales necesarios para aplicar esta nulidad, deben ser de tal magnitud que "es preciso que se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de estos trámites y resulta necesario ponderar en

cada caso las consecuencias producidas por tal omisión a la parte interesada, la falta de defensa que realmente haya originado y, sobre todo, lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario en caso de haberse observado el trámite omitido” (SSTS de 17 de octubre de 1991 y 31 de mayo de 2000)”.

Igualmente, huyendo de tesis literalistas, la jurisprudencia, y la doctrina del Consejo de Estado, vienen evolucionando en el sentido de comprender en esta causa de nulidad no solo a la ausencia misma de procedimiento, sino también a la inexistencia de alguno de sus trámites esenciales, pero ponderando las consecuencias de la nulidad y la indefensión causada al interesado (sentencias de 14 de abril de 2001, recurso 126/1996; de 11 de junio de 2001, recurso 2810/1996; o de 2 de marzo de 2002, recurso 8765/1996, y dictámenes del Consejo de Estado de 30 de enero de 2003, 14 de mayo de 2003 o de 23 de septiembre de 2004).

De este modo, la mera omisión de un trámite, aunque fuera preceptivo o esencial, no constituye necesariamente, por sí sola, un vicio de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1e) LRJ-PAC o 217.1 d) LGT; para decidir tal cuestión deben conjugarse los principios de legalidad y garantía del procedimiento, eficacia administrativa, buena fe y prohibición de indefensión.

Así, por ejemplo, respecto de la ausencia del trámite de audiencia:

“(...) 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”. (Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 2012, recurso 1673/2011).

Por otra parte, puede verse en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, de 28 de marzo de 2011 (recurso 1033/2007) –citada por la propuesta de resolución– un supuesto de anulación de la Providencia de apremio del IBI por no haberse notificado previamente la liquidación del impuesto (análogo al que nos ocupa en el que no se notificaron las ponencias de valores), y su apreciación como causa de anulabilidad y no de nulidad de pleno derecho:

“El razonamiento hecho en nuestro anterior Fundamento de Derecho sería suficiente para rebatir el alegato de la prescripción hecho por la apelante, pero a lo dicho, ha de añadirse también que aún en el hipotético caso de que se hubieran tenido por no notificadas las liquidaciones iniciales del IBI con incumplimiento de lo ordenado en el artículo 124.3 LGT, el vicio así detectado no sería determinante de una declaración de nulidad absoluta o radical de las actuaciones administrativas llevadas a cabo persiguiendo la determinación de aquellas deudas tributarias, por no concurrir en el vicio denunciado ninguna de las causas que propenden una declaración de su nulidad absoluta (artículo 217.1 Ley 58/2003 General Tributaria) y tratarse de un motivo de mera anulabilidad que mantendría los efectos propios de la actuación administrativa desplegada válidamente y al margen del vicio así denunciado. Es éste el criterio mantenido por el Tribunal

Supremo que, en recurso de casación en interés de la ley (STS de 19 de abril de 2006), ha sentado como doctrina legal que: "La anulación de una liquidación tributaria por causa de anulabilidad no deja sin efecto la interrupción del plazo de prescripción producida anteriormente por consecuencia de las actuaciones realizadas ante los Tribunales Económico Administrativos, manteniéndose dicha interrupción con plenitud de efectos".

Además de ello, este Consejo comparte los razonamientos de la propuesta de resolución respecto a la improcedencia de acceder a la revisión de oficio de la Providencia de apremio habida cuenta que no existe causa de nulidad de pleno derecho, ya que no se ha causado indefensión al interesado y que éste pudo hacer valer en recursos ordinarios lo que ahora pretende esgrimir como causa de nulidad de pleno derecho (como así hizo respecto de otras providencias de apremio).

Por consiguiente, *"la revisión por su propio perfil institucional no puede ser utilizada como una vía subsidiaria a la de los recursos administrativos ordinarios desestimados alegando los mismos vicios que hubieran podido ser enjuiciados en tales recursos"* (dictámenes del Consejo de Estado de 20 de julio de 2000 o de 12 de enero de 2012).

Por tanto, si bien la falta de notificación previa del valor catastral constituye un vicio o defecto de los actos posteriores tanto de liquidación como de apremio del impuesto, tal vicio no provoca su nulidad absoluta, y ello tanto porque el interesado pudo esgrimir tal motivo en los recursos procedentes, como porque no es posible admitir que con tal proceder se le haya causado indefensión.

Así, en el expediente se constata que el Ayuntamiento de Madrid ha venido girando al interesado las liquidaciones y apremios en concepto de IBI sin que se haya cumplido con la obligación de notificación individual de la ponencia catastral de valores, y que ello dio lugar a numerosos

recursos del interesado que fueron estimados tanto en vía administrativa como económico administrativa o jurisdiccional.

Sin embargo, en lo que atañe a la Providencia de apremio de 27 de marzo de 2007, acto cuya revisión se solicitó, no se recurrió en el plazo legalmente establecido (aunque sí extemporáneamente).

Este aquietamiento a la Providencia de apremio, si bien no impide que se trate de un acto susceptible de revisión (lo que parece dudar la propuesta de resolución), sí imposibilita que por la misma causa que pudo esgrimirse en los recursos ordinarios se inste ahora la nulidad de pleno derecho, con las importantes consecuencias que además ello tiene respecto de la posible prescripción de la deuda tributaria.

A ello ineludiblemente debe añadirse la falta de indefensión al administrado, que ante la ausencia de un trámite, aún de carácter esencial como es la notificación previa de los valores catastrales, no recurrió a su debido tiempo, mientras que sí instó en su momento numerosos procedimientos administrativos y jurisdiccionales ante providencias de apremio y por la misma causa.

Esta falta de indefensión efectiva impide el reconocimiento de la causa de nulidad de pleno derecho que se invoca.

Así lo reconoce el Consejo de Estado en supuestos análogos.

En su Dictamen 895/2006 señaló que:

“ha de destacarse que esta irregularidad procedimental no ha generado situación de indefensión alguna, pues el interesado tuvo la posibilidad de recurrir la Providencia de apremio, como así hizo en reposición sin acudir después a la reclamación económico-administrativa, a través de la cual podía haber alegado cualquier infracción del ordenamiento jurídico.”

Igualmente, en el Dictamen 1427/2006:

“Asimismo, es habitual en la jurisprudencia y en la doctrina de este Consejo utilizar como criterio para valorar si se ha dado o no esa falta total del procedimiento el de la indefensión del interesado, de modo que solo puede hablarse de ausencia total y absoluta del procedimiento cuando las deficiencias procedimentales invocadas por el interesado le hayan producido indefensión, circunstancia que no parece concurrir en el presente caso, pues el hoy reclamante impugnó en vía económico-administrativa una de las diligencias de embargo ahora discutidas, obteniendo en esta vía su anulación; lo mismo hubiera podido hacer -y se desconocen las razones por las que no lo hizo- con las restantes actuaciones. En definitiva, el interesado tuvo pleno conocimiento de las actuaciones contra él seguidas -y conciencia de los defectos en ellas concurrentes- y nada le impidió actuar contra ellas en la vía ordinaria de recursos. Hacerlo ahora, cuando las deudas pudieran haber prescrito (no así, como declaró el TEAR, en el año 2000), podría eventualmente interpretarse como un intento ilegítimo de eludir los procedimientos de recurso legalmente establecidos.”

Todo ello hace que debemos dictaminar en el sentido de desestimar la solicitud de revisión de oficio.

Por todo lo expuesto, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la revisión de oficio solicitada por el interesado respecto de las resoluciones de la Dirección de la Agencia Tributaria de Madrid de fecha 31 de enero de 2006 aprobatoria de la Providencia de

Apremio correspondiente al ejercicio 2005; de 5 de febrero de 2007 aprobatoria de la Providencia de Apremio correspondiente al ejercicio 2006; de 27 de septiembre de 2004 aprobatoria de la Providencia de Apremio correspondiente al ejercicio 2002; y de 3 de marzo de 2005 aprobatoria de la Providencia de Apremio correspondiente al ejercicio 2004, contenidas todas ellas en la notificación de la providencia de apremio/diligencia de acumulación emitida con fecha 27 de marzo de 2007, identificada con el número de abonaré/carta de pago 2007 086 008101.

Este dictamen es vinculante.

Madrid, a 12 de mayo de 2016

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 86/16

Excm. Sra. Alcaldesa de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid