

**Expediente:** 32/2010

**Objeto:** Revisión de oficio de liquidaciones por contribución territorial urbana del Ayuntamiento de Bera.

**Dictamen:** 35/2010, de 17 de junio

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 17 de junio de 2010

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros, don José Iruretagoyena Aldaz, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Solicitud y tramitación de la consulta**

El Presidente del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 28 de abril de 2010, traslada, conforme a lo dispuesto en el artículo 19.3, en relación con el artículo 16.1.i) de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, modificada por la Ley 25/2001, de 10 de diciembre (en adelante, LFCN), la solicitud de dictamen preceptivo de este Consejo formulada por el Ayuntamiento de Bera sobre expediente de revisión de oficio de las liquidaciones por contribución territorial urbana de los años 2006 a 2009, así como de los valores catastrales, solicitada por doña ....

A la petición de dictamen el Ayuntamiento solicitante acompaña propuesta de resolución “contraria o desfavorable a la revisión de las liquidaciones”, acompañando el expediente administrativo que documenta el procedimiento tramitado al efecto.

## **I.2ª. Antecedentes de hecho**

De la documentación remitida a este Consejo resultan los siguientes hechos relevantes para la resolución de la cuestión planteada:

Primero.- Mediante escrito de 29 de octubre de 2009, doña ..., en ejercicio de la que denomina acción de nulidad, solicita se dicte resolución por la que se declare la nulidad de las liquidaciones correspondientes a los ejercicios de 2006, 2007, 2008 y 2009, de la contribución territorial urbana, con devolución de las “cantidades indebidamente exaccionadas”, y todo ello por entender que se derivan de la aplicación contraria a Derecho de los nuevos valores derivados de la aprobación de la ponencia de valoración. Solicita igualmente se proceda a la revisión de los valores de la ponencia de valoración urbana relativo a los suelos urbanizables no sectorizados por tenerse que valorar como suelos rústicos “hasta su sectorización y ejecución de las correspondientes actuaciones de urbanización”.

Como fundamento de su pretensión se alega, en síntesis, que la liquidación de la contribución urbana correspondiente al ejercicio de 2006 supuso la aplicación retroactiva de los valores resultantes de la 5ª revisión de la Ponencia de Valoración, aprobada definitivamente con fecha 22 de diciembre de 2006, y respecto de las liquidaciones correspondientes a los ejercicios de 2006 a 2009 que, además, las nuevas bases imponibles resultantes de esa revisión de valores nunca fueron notificadas a la señora Irazoqui, debiendo haberse realizado dicha notificación con anterioridad al comienzo del ejercicio económico en que hayan de surtir efecto las nuevas cuantías.

El apoyo legal de la nulidad que pretende lo encuentra la solicitante en los artículos 64, 80.1 y 86.3 de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de las Haciendas Locales de Navarra, y en el artículo 73.1 del Reglamento para la exacción de la Contribución Territorial Urbana, así como la aplicación que dichos preceptos han merecido del Tribunal Administrativo de Navarra que, en su resolución de 18 de diciembre de 2003 que adjunta a su escrito la solicitante, mantuvo que “en los procesos de modificación de valores catastrales, resultado de una revisión de la correspondiente ponencia de

valoración, es necesaria la expresa aprobación de la alteración producida en el censo correspondiente y de las bases imponibles resultantes, así como su notificación a los sujetos pasivos, todo ello con anterioridad al comienzo del ejercicio económico en que hayan de surtir efecto”.

A ello añade, respecto a la valoración de los suelos de su propiedad, que su clasificación es de “suelo urbanizable no sectorizado” y, por el contrario, se valoran en la ponencia de valoración como suelo urbano, defendiendo que dichos suelos “en aplicación de la Ley del Suelo 8/2007, que regula el régimen de valoraciones del suelo, se encuentran en la situación de suelo rural hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización”.

Se invoca el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), por entender que las liquidaciones por contribución territorial urbana han incurrido en vicio de nulidad de pleno derecho por haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, fundamentalmente por haberse omitido la notificación en legal forma de las bases imponibles resultantes tras la aprobación de la 5ª revisión de la ponencia de valoración con anterioridad al comienzo del ejercicio económico en que hayan de surtir efecto. Por otra parte, la nulidad de las valoraciones de los suelos de su propiedad la hace descansar en el supuesto de nulidad que, para las disposiciones generales, contempla el artículo 62.2 LRJ-PAC.

Con posterioridad, presenta un nuevo escrito de fecha 9 de noviembre de 2009 en el que desarrolla una argumentación complementaria al escrito anterior respecto a la valoración de sus fincas como suelo no urbanizable también desde la perspectiva de la anterior Ley 6/1998, de 13 de abril, del régimen del suelo y valoraciones.

Segundo.- El Ayuntamiento de Bera, según resulta del expediente remitido a este Consejo, solicitó un informe a la entidad “...” sobre los valores catastrales de los bienes de doña ... que fueron la base del pago de la contribución territorial urbana. En ese informe se señala que en relación al

año 2005 los valores catastrales “con los que se cobró la contribución no incluyen la ponencia aprobada el 9-11-2005”, así como que respecto al 2006 “los valores catastrales para ese año si incluyen la nueva ponencia de 9-11-2005”. Añade a ello, finalmente, que los valores del año 2009 coinciden con los valores del 2006 y “por tanto queda de manifiesto que no les afectó las modificaciones de la Ponencia que se aprobó el 22-12-2006”. Se concluye en ese informe, en definitiva, que “con la ponencia aprobada el 9-11-2005 a las parcelas 223 del polígono 4 y 1 del polígono 10 se les asignó unos valores y unos coeficientes en función de sus características especificadas en el Plan Municipal de Bera, que con la rectificación de la Ponencia aprobada el 22-12-2006 no fueron modificadas ni alteradas”, añadiendo que “los Valores Catastrales del año 2006 son similares a los valores del año 2009”. Se adjunta a dicho informe documentación acreditativa de las conclusiones alcanzadas, consistente en cinco anexos en los que se relacionan las parcelas de propiedad de doña Lourdes Irazoqui; hojas de titulares con los valores catastrales correspondientes a los años objeto de comparación en el informe; hojas de callejeros de las ponencias 2005 y 2006; cartografía de las ponencias de 2005 y 2006 y fichas de las unidades urbanísticas; y, por último, cédulas parcelarias del año 2009 y hoja de valores catastrales de mayo de 2006, que demuestra la coincidencia de valores de las fincas en ambos ejercicios.

Tercero.- Consta en el expediente administrativo un informe jurídico emitido por dos letrados a solicitud del Ayuntamiento de Bera. En ese informe, de 29 de diciembre de 2009, tras establecer los antecedentes de hecho se analiza la concurrencia de los requisitos formales para la admisibilidad de la acción de nulidad ejercitada, se desarrollan las condiciones en las que debe realizarse la instrucción del procedimiento de revisión de oficio y, en cuanto al fondo, se procede a un exhaustivo estudio legal y jurisprudencial de las cuestiones planteadas en el escrito iniciador del procedimiento, tras el que se concluye. 1) la procedencia de tramitar el expediente de revisión de oficio en el que, al haberse incorporado el ya mencionado informe de “...”, procede otorgar trámite de audiencia a la interesada; 2) que, sin perjuicio de lo que resulte de las alegaciones que pueda formular la interesada en el trámite de audiencia, la propuesta de

acuerdo que formule el Ayuntamiento debe ser contraria o desfavorable a la revisión de las liquidaciones por contribución territorial urbana correspondientes a los ejercicios 2006 a 2009; 3) que tampoco procedería la revisión de valores y la ponencia de valoración al no citarse causa alguna de nulidad de pleno derecho, si se considerase la ponencia de valoración como un acto administrativo, ni estar legitimada para ello, si se considerase la citada ponencia como una disposición general; y 4) informan al Ayuntamiento que puede formular una consulta al Servicio de Riqueza Territorial para que informe respecto de la petición de valorar las parcelas clasificadas como suelo urbanizable no sectorizado como rústicas.

Cuarto.- El 15 de febrero de 2010 se formula por doña ... escrito de alegaciones en el que, sustancialmente, reitera las ya formuladas en el escrito iniciador del procedimiento sin que, en todo caso, realice consideración alguna, ni se oponga, a las conclusiones alcanzadas en el informe técnico en relación a que las liquidaciones por contribución territorial urbana cuya nulidad se solicita no se sustentan en la revisión de la ponencia de valoración de diciembre de 2006, sino en la anterior de noviembre de 2005. Quizás por ello en el escrito de alegaciones se insiste fundamentalmente en la nulidad de las liquidaciones por ausencia de la previa notificación de los valores catastrales que las sustentan.

Quinto.- El 23 de marzo de 2010 se emite un nuevo informe jurídico por los letrados asesores del Ayuntamiento de Bera, en el que se resalta el silencio de la solicitante sobre las conclusiones alcanzadas en el informe técnico, del que se le dio traslado con ocasión de la concesión del trámite de audiencia, en relación a las liquidaciones impugnadas se efectuaron conforme a la ponencia de valoración de 2005 y no de la revisión de diciembre de 2006, por lo que no comprenden los letrados informantes “las razones por las que se reitera la citada incorrección cuando dichas circunstancias no son tampoco rebatidas en el nuevo escrito”. Los letrados continúan su informe reiterando las consideraciones jurídicas ya efectuadas con ocasión de la emisión del informe anterior, que ratifican ahora a la vista de la reiteración de argumentos con la que se conduce el escrito de alegaciones formulado por la interesada, y concluyendo, en definitiva, en la

procedencia de desestimar las alegaciones y formular una propuesta de resolución municipal contraria o desfavorable a la revisión, por entender que no concurre la causa de nulidad de pleno derecho que se invoca ni tampoco ninguna otra que pudiera justificar una revisión de oficio de las liquidaciones por contribución territorial urbana cuestionadas. Por otra parte, y en cuanto a la solicitud de la revisión de las valoraciones contenidas en la ponencia de valoración respecto de las fincas de propiedad de la señora Irazoqui, consideran que debe tramitarse con independencia del expediente de revisión de oficio, encontrándose en el ámbito de decisión municipal el solicitar, si lo estima conveniente, informe a la Hacienda Tributaria de Navarra respecto de la valoración que haya que otorgar a las parcelas consideradas como suelo urbanizable sectorizado.

Sexto.- El Ayuntamiento de Bera, en sesión de 25 de marzo de 2010, acuerda solicitar dictamen preceptivo del Consejo de Navarra en relación a la revisión de oficio de liquidaciones por contribución territorial urbana correspondientes a los ejercicios de 2006, 2007, 2008 y 2009, así como sobre la revisión de valores catastrales, solicitada por doña ..., con suspensión del procedimiento, invocando expresamente el artículo 42.5.c) de la LRJ-PAC, hasta la emisión de nuestro dictamen.

En la misma sesión se aprueba la propuesta de resolución “contraria o desfavorable a la revisión de las liquidaciones”, que se remite a este Consejo de Navarra, y en la que asimismo se desestiman las alegaciones formuladas por doña ... y se dispone solicitar informe a la Hacienda Tributaria de Navarra “sobre la petición de valorar como suelo rural o urbanizable las parcelas propiedad de la recurrente y clasificadas en el Plan Municipal de Bera como suelo urbanizable no sectorizado”.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

La presente consulta, formulada por el Ayuntamiento de Bera a través del Presidente del Gobierno de Navarra, somete a dictamen de este Consejo la revisión de oficio de las liquidaciones por contribución territorial urbana de

los años 2006 a 2009, así como de los valores catastrales, solicitada por doña ....

La LFCN establece que el Consejo de Navarra debe ser consultado preceptivamente en “cualquier otro asunto en que la legislación establezca la exigencia de informe preceptivo del Consejo de Navarra” [artículos 16.1.j) en la redacción dada por la Ley Foral 25/2001] y que los entes locales han de recabar dictamen a este Consejo “en los supuestos previstos como preceptivos en la legislación vigente” (artículo 19.3).

Para la revisión de oficio de los actos administrativos, tal remisión nos lleva al artículo 102.1 de la LRJ-PAC –en la redacción dada por la Ley 4/1999-, a cuyo tenor “las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1”.

En consecuencia, es preceptivo el dictamen del Consejo de Navarra en el presente asunto sometido a consulta, que, además, el precepto legal exige que sea favorable.

## **II.2ª. El marco jurídico de aplicación**

La presente consulta versa sobre la revisión de oficio por parte del Ayuntamiento de Bera de las liquidaciones por contribución territorial urbana de los años 2006 a 2009, así como de los valores catastrales, solicitada por doña ....

Tratándose de un asunto relacionado con las haciendas locales de Navarra es preciso recordar que corresponden a Navarra en materia de Administración Local “las facultades y competencias que actualmente ostenta, al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, en el Real Decreto-ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925 y disposiciones complementarias” [(artículo 46.1.a) de la Ley Orgánica

13/1983, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, en adelante, LORAFNA)], siendo un ejemplo del ejercicio histórico de esas competencias la Base 7ª del Real Decreto-Ley citado, en la que ya se contemplaba que “la Diputación, en el término de un año, recopilará las disposiciones vigentes en la materia de contribuciones, arbitrios o impuestos de todas clases que afecten a la Administración local y complementará esas disposiciones fijando el límite y condiciones esenciales dentro de las cuales sea permitida la imposición o exacción de contribuciones y arbitrios”.

Con posterioridad a la LORAFNA, la regulación fundamental en materia de haciendas locales se encuentra en la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de las Haciendas Locales de Navarra (en lo sucesivo, LFHLN), ocupándose del régimen jurídico de la Contribución Territorial en los artículos 133 a 145, que han sido objeto de numerosas modificaciones, sustancialmente como consecuencia de la aprobación de las sucesivas leyes forales reguladoras del Registro de la Riqueza Territorial o de los Catastros, a las que ahora nos referiremos.

Anterior a la LFHLN es el Decreto Foral 216/1984, de 10 de octubre, que aprueba el Reglamento para la exacción de la Contribución Territorial Urbana, modificado por el Decreto Foral 260/1988, de 10 de noviembre, y derogado por el Decreto Foral 100/2008, de 22 de septiembre. En este mismo ámbito de la contribución territorial deben ser tenidos en cuenta, en suma, la Ley Foral 3/1995, de 10 de marzo, reguladora del Registro Fiscal de la Riqueza Territorial, luego derogada por la Ley Foral 12/2006, de 21 de noviembre, del Registro de la Riqueza Territorial y de los Catastros de Navarra, objeto de ulterior desarrollo reglamentario por el ya citado Decreto Foral de 22 de septiembre de 2008.

En relación a la legislación aplicable a una solicitud que, como la que nos ocupa, pretende la declaración de nulidad de pleno derecho de unas liquidaciones tributarias, debe partirse de que la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (en adelante, LFAL), remite, en cuanto a las competencias, potestades y prerrogativas de los municipios a



las que la legislación general reconoce a todos los del Estado (artículo 29, párrafo primero); añadiendo que aquéllos tendrán asimismo las competencias que, en materias que corresponden a Navarra, les atribuyan las leyes de la Comunidad Foral (artículo 29, párrafo segundo). En particular, dispone que los actos de determinación de las bases y deudas tributarias gozarán de presunción de legalidad, que sólo podrá destruirse mediante revisión practicada de oficio o en virtud de los recursos pertinentes (artículo 263.2 LFAL).

La Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (en lo sucesivo, LBRL), modificada –entre otras– por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la modernización del gobierno local, atribuye a los municipios la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos (artículo 4.1.g) y habilita a las Corporaciones locales para 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 (artículo 53); preceptos que se reiteran en los artículos 4.1.g) y 218, respectivamente, del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales.

La propia LBRL contiene una previsión específica en cuanto a la revisión de actos en materia tributaria, al disponer que “corresponderá al Pleno de la Corporación la declaración de nulidad de pleno Derecho y la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria, en los casos y de acuerdo con el procedimiento establecido en los artículos 153 y 154 de la Ley General Tributaria” (artículo 110.1). Por su parte, en el régimen común, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales remitía respecto de los procedimientos especiales de revisión de los actos dictados en materia de gestión tributaria a lo dispuesto en el artículo 110 de la LBRL y prohibía la revisión de los actos administrativos confirmados por sentencia judicial firme (artículo 14, objeto de ulteriores modificaciones). Idéntica previsión se contiene ahora en el artículo 14 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

En Navarra, la LFHLN establece en su artículo 11.2 que los actos de determinación de las bases y deudas tributarias, así como los de fijación de cánones y demás exacciones derivadas de las restantes fuentes de ingresos de Derecho público previstos en la Ley, gozarán de presunción de legalidad, que sólo podrá destruirse mediante revisión, revocación o anulación, practicadas de oficio, o en virtud de resoluciones firmes recaídas en los recursos que contra los mismos se interpongan. Ahora bien, dicha Ley Foral no determina ni las causas de nulidad de pleno derecho ni el procedimiento de revisión de oficio de los actos tributarios locales.

La LRJ-PAC dispone que la revisión de actos en vía administrativa en materia tributaria se ajustará a lo dispuesto en los artículos 153 a 171 de la Ley General Tributaria y disposiciones dictadas en su desarrollo y aplicación (disposición transitoria quinta, apartado 2, en la redacción dada por la Ley 4/1999). Ahora bien, la Ley General Tributaria de 1963, a la que remite la LRJ-PAC, ha sido derogada por la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en lo sucesivo, LGT/2003), vigente desde el 1 de julio de 2004, que –a decir de su exposición de motivos– “respecto a los procedimientos especiales de revisión, destaca la aproximación a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tanto en la enumeración de las causas de nulidad de pleno derecho como en la desaparición del procedimiento de revisión de actos anulables, exigiéndose para obtener su revisión la previa declaración de lesividad y la posterior impugnación en vía contencioso-administrativa”. Por tanto, la LGT/2003 incluye entre los procedimientos especiales de revisión la de los actos nulos de pleno derecho (artículo 216), dispone los supuestos o causas de nulidad de pleno derecho (artículo 217.1), fija el procedimiento para la declaración de nulidad, que puede iniciarse a instancia del interesado y requiere el dictamen favorable previo del Consejo de Estado u órgano equivalente de la respectiva Comunidad Autónoma si lo hubiere (artículo 217, apartados 2 a 4) y determina que el plazo máximo para notificar resolución expresa será de un año desde que se presente la solicitud por el interesado o desde que se le notifique el acuerdo de iniciación de oficio del procedimiento (artículo 217.6). Previsiones que se reiteran en los artículos 4 a 6 del Reglamento general para desarrollo de la

Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa, aprobado por Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo.

En la misma línea se sitúa, en el ámbito foral, la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria de Navarra (en adelante, LFGT), vigente desde el 1 de abril de 2001, cuyos preceptos se aplican igualmente a los tributos de las entidades locales de Navarra, en lo que no resulte alterado por su normativa específica (artículo 1.2). En ella se recoge la presunción de legalidad de los actos dictados por la Administración tributaria que sólo podrán anularse mediante la revisión de oficio o en virtud de los recursos pertinentes (artículo 8, párrafo primero). También incluye entre los procedimientos especiales de revisión la de los actos nulos, para lo que requiere el previo dictamen del Consejo de Navarra y remite la declaración de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos a las condiciones exigidas para ello por la legislación de régimen jurídico y procedimiento administrativo común (artículo 140), sin que en ningún caso sean revisables los actos administrativos confirmados por sentencia judicial firme (artículo 145).

La evolución normativa descrita, ya realizada con ocasión de nuestro anterior dictamen 8/2008, de 31 de marzo, muestra que el paralelismo y permeabilidad entre la regulación común y tributaria estatal en materia de revisión de oficio ha culminado con la plena convergencia respecto del procedimiento especial de revisión de actos nulos, ya que es idéntico su régimen jurídico tanto en las causas de nulidad como en el procedimiento, con exigencia en ambos casos del dictamen preceptivo y favorable del Consejo de Estado u órgano equivalente de la respectiva Comunidad Autónoma.

### **II.3ª. Sobre la instrucción del procedimiento de revisión de oficio**

El artículo 102 de la LRJ-PAC no formaliza el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos, indicando la posibilidad de su inicio por solicitud de interesado y la exigencia de dictamen favorable de este Consejo de Navarra (apartado 1). Asimismo, su apartado 5 dispone que si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud del interesado, se podrá

entender desestimada la misma por silencio administrativo, si transcurren tres meses desde el inicio sin dictarse resolución; lo que, amén de entenderse sin perjuicio de la facultad prevista en el artículo 42.5 de la propia LRJ-PAC, no releva a la Administración de su obligación de resolver sin vinculación alguna al sentido del silencio [artículo 43.4.b) LRJ-PAC].

En el presente caso ha de entenderse adecuadamente tramitado el procedimiento puesto que a la solicitud iniciadora del procedimiento le ha seguido la petición por el Ayuntamiento de los oportunos informes, técnico y jurídico, al objeto de obtener el oportuno asesoramiento previo a la toma de decisiones y de cuyas conclusiones ha sido debidamente informada la interesada en el trámite de audiencia concedido, en el que ha formulado las alegaciones que ha estimado convenientes, posteriormente ponderadas por un nuevo informe jurídico previo a la adopción del acuerdo municipal en el que, además de desestimar las alegaciones, se dispone solicitar nuestro dictamen y se formula propuesta de resolución contraria o desfavorable a la declaración de nulidad pretendida por la solicitante.

Por otra parte, a la consulta dirigida a este Consejo se ha acompañado la pertinente propuesta de resolución (artículo 28.1 del Decreto Foral 90/2000, 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del Funcionamiento y Organización del Consejo de Navarra).

En definitiva, ha de entenderse adecuadamente tramitado el procedimiento de revisión de oficio cuyo dictamen se solicita.

#### **II.4ª. Improcedencia de la revisión de oficio**

El Ayuntamiento de Bera ha solicitado nuestro dictamen como consecuencia del procedimiento de revisión de oficio instado por doña ... respecto de las liquidaciones correspondientes a la contribución territorial urbana correspondientes a los ejercicios de 2006 a 2009, ambos inclusive, y en el que además se solicitaba la revisión de las valoraciones contenidas en la vigente Ponencia de Valoración por entenderlas no adecuadas a la naturaleza urbanística de las fincas de su propiedad.

Respecto a las liquidaciones cuya nulidad se pretende se invoca expresamente la causa contemplada en el artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC, esto es, la concurrencia del vicio de nulidad consistente en haberse dictado dichas liquidaciones prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, que las concreta la solicitante, fundamentalmente, en que la liquidación correspondiente al año de 2006 le fue girada en el mes de agosto de dicho año aplicando unos valores que fueron aprobados en la revisión de la Ponencia de Valoración llevada a cabo en diciembre de dicho año, y por tanto imputando al Ayuntamiento el cobro de unas liquidaciones sobre la base de unos valores que se aprobaron con posterioridad a dicha liquidación. Junto a ello, y respecto del conjunto de las liquidaciones impugnadas de los años 2006 a 2009, esgrime su nulidad por omisión absoluta del procedimiento al no haberse notificado individualmente con anterioridad al inicio del ejercicio correspondiente las bases imponibles resultantes para la contribución territorial urbana, esto es, alega doña ... que no se le notificaron los valores catastrales con anterioridad a la práctica de las liquidaciones tributarias.

Expuestas las anteriores consideraciones, debe recordar este Consejo que, como ha dicho en anteriores ocasiones (dictámenes 6/2001 y 41/2002, entre otros), la nulidad de pleno derecho se configura legalmente como el máximo grado de invalidez de los actos para aquellos casos de vulneración grave del ordenamiento jurídico, debiendo ser ponderada con criterios estrictos y de prudencia, dado su carácter excepcional, caso por caso. Así pues, la potestad de revisión de oficio de los actos propios tiene carácter excepcional y requiere, por ello, una ponderación estricta del vicio considerado.

Por tanto, no todos los posibles vicios alegables en vía de recurso administrativo, económico-administrativo o contencioso-administrativo resultan con la misma relevancia en esta vía excepcional de la revisión de oficio, reservada específicamente a los supuestos tasados regulados en la ley, que, si bien puede ser instada por los administrados y debe ser tramitada por la Administración, no puede ser utilizada en ningún caso como

una vía subsidiaria o supletoria a la de los recursos administrativos ordinarios.

Más específicamente sobre la causa de nulidad prevista en el artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC ha dicho este Consejo (ya desde su dictamen 6/2001, de 12 de marzo) que se refiere a los actos en los que se haya obviado total y absolutamente el procedimiento establecido, concurriendo este motivo de nulidad cuando el acto administrativo se adopta con total y absoluta falta de procedimiento, por carecerse de la más elemental base procedimental que ha de seguir el proceso de producción del acto o bien por seguirse un procedimiento totalmente distinto al que en Derecho corresponda.

Por el contrario no concurrirá dicha nulidad cuando se alegue cualquier incumplimiento de las formas procedimentales, sino sólo cuando se trate de la omisión por entero del procedimiento, lo que aparece cuando no se aprecia la existencia de los eslabones o pasos formales imprescindibles para su terminación con la adopción del acto, entrañando tales omisiones efectos determinantes e insalvables sobre el acto administrativo. Asimismo, concurre dicho motivo de nulidad en los casos en que, existiendo algunos trámites, el procedimiento carece de un requisito que, dada su esencialidad o trascendencia, es inexcusable para apreciar la identidad del procedimiento o asegurar los derechos de los administrados.

Pues bien, considerando las circunstancias del caso examinado, el Consejo de Navarra considera que no concurre dicho motivo de nulidad de pleno derecho en cuanto que no se advierte que las liquidaciones cuestionadas incurran en tal causa, pues no puede concluirse que se hubieran dictado con omisión total y absoluta de procedimiento y, por otra parte, tampoco se ha causado indefensión alguna al interesado, que tuvo puntual conocimiento de los elementos esenciales de cada liquidación y, como diremos, también de la base imponible o valores catastrales que sustentan aquellas, pudiendo haberlas impugnado, así como los propios valores catastrales, en las oportunas vías administrativa y judicial.

A juicio de este Consejo ninguna de las irregularidades alegadas por la interesada ha quedado acreditada indubitadamente en el expediente y, por

otra parte, aunque lo hubiesen sido, tales defectos ni son de entidad suficiente para fundamentar la declaración de nulidad pretendida ni, en todo caso, la solicitante ha padecido en modo alguno la indefensión material que constituye requisito indispensable para que pueda alegarse una ausencia total y absoluta de procedimiento, como improcedentemente alega.

La inexistencia de la causa de nulidad de pleno derecho invocada se demuestra si se atiende a que:

1.- En primer lugar, y en relación a la alegada nulidad de las liquidaciones de 2006 por haber integrado en las mismas el resultado de la revisión de la Ponencia de Valoración llevada a cabo con posterioridad a las mismas, esto es en diciembre de 2006, debe señalarse que no es ya que no concurra la causa de nulidad alegada sino que en puridad lo que sucede es que la documentación existente en el expediente acredita precisamente el error en el que incurre la solicitante, pues tanto el informe técnico emitido como la documentación anexada al mismo demuestran que esa liquidación se realizó conforme a los valores resultantes de la Ponencia aprobada en noviembre de 2005, es decir, con anterioridad al ejercicio objeto de la liquidación. Resultando, por otra parte, suficientemente ilustrativo del error cometido por la solicitante el silencio que guarda al respecto en sus alegaciones cuando tenía a la vista el informe técnico emitido y las conclusiones que se alcanzaban en el mismo.

2.- En segundo lugar, y como se ha dicho, la solicitante invoca en apoyo de su pretensión de nulidad la transcripción de una Resolución del Tribunal Administrativo de Navarra, de 18 de diciembre de 2003, en la que el mencionado Tribunal, previa constatación de que no existía en la normativa foral de directa aplicación un precepto que estableciera claramente la obligación de notificación individual de los valores catastrales resultantes de la Ponencia de Valoración, entendió que de una interpretación conjunta de determinados preceptos de esa misma normativa foral (artículos 64, 80 y 86.3 de la LFHLN, y artículo 73 del Reglamento para la exacción de la Contribución Territorial Urbana) podía concluirse en la existencia de esa

obligación de notificación a los sujetos pasivos de las bases imponibles resultantes de las ponencias de valoración.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta, y ello lo ha omitido la solicitante, que la Resolución del Tribunal Administrativo data del año 2003, y en ella se están contemplando liquidaciones tributarias correspondientes al ejercicio del año 2002 que se produjeron con sujeción a un régimen jurídico muy diverso al vigente en la actualidad y, en todo caso, igualmente distinto al que resultaba de aplicación con ocasión de la primera liquidación de las impugnadas, la correspondiente al ejercicio de 2006.

Con ello quiere ponerse de manifiesto que la solicitante no ha tenido en cuenta las determinaciones del artículo 143 de la LFHLN que, conforme a la redacción dada por la Ley Foral 20/2005, de 29 de diciembre, vino a establecer en cuanto a la “gestión del impuesto” que en los procedimientos de valoración colectiva, y una vez fijados los valores individuales de los bienes inmuebles, se practicarán las liquidaciones correspondientes, estableciéndose expresamente que “en el primer giro del documento liquidatorio del Impuesto se consignarán de forma expresa e inequívoca el nuevo valor asignado al inmueble”, quedando facultado el sujeto pasivo para impugnar la liquidación notificada así como el valor asignado al bien.

Posteriormente, y en lo que respecta a las liquidaciones posteriores al ejercicio de 2006, resulta aplicable ese mismo artículo 143 de la LFHLN, pero ahora según la redacción dada a dicho precepto por la Ley Foral 12/2006, de 21 de noviembre, del Registro de la Riqueza Territorial y de los Catastros de Navarra, que establece actualmente que con base en los datos existentes en el Catastro “y con anterioridad al día 31 de marzo de cada año, los Ayuntamientos practicarán las liquidaciones correspondientes y girarán los documentos liquidatorios del impuesto, con referencia expresa del valor catastral del bien sobre el que se ha aplicado el tipo impositivo”, teniendo “la consideración de liquidación reglamentariamente notificada”.

Así lo hizo el Ayuntamiento en la liquidación correspondiente al ejercicio de 2006, única que consta en el expediente administrativo y respecto de la que no ha planteado cuestión alguna la solicitante sobre la



identidad de esa liquidación con las correspondientes a los ejercicios siguientes, en la que se reflejan las referencias catastrales de la parcela, la base imponible o valor catastral de las parcelas, cuotas resultantes, etc.

Por tanto, no se aprecia que exista omisión absoluta de procedimiento alguno aplicable, ni tampoco identifica la solicitante qué procedimiento ha podido omitirse o vulnerarse en sus aspectos esenciales en la aprobación de los valores catastrales y, por otra parte, tampoco ha acreditado que se hayan incumplido obligaciones en orden a la notificación de los valores catastrales que, como resulta del expediente administrativo, ya se integraban en las liquidaciones giradas en el ejercicio de 2006, habiendo permanecido inalterados desde entonces.

3.- En último término, y retomando los principios hermenéuticos con los que debemos operar cuando se pretende la nulidad de un acto invocando la omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, en el presente supuesto no sólo no se ha acreditado esa vulneración procedimental sino que tampoco, y aun de haberse producido la misma, se advierte que sea de tal naturaleza que haya podido producir alguna suerte de indefensión a la afectada. Por el contrario, ha tenido conocimiento material suficiente desde el ejercicio de 2006 del valor catastral de sus inmuebles, pudiendo haber recurrido en vía administrativa o judicial las liquidaciones en las que se integraban los mismos e incluso, como hemos visto, los propios valores catastrales asignados, y todo ello siguiendo el procedimiento establecido, entre otros, en el mencionado artículo 143 de la LFHLN.

Junto a la solicitud formulada al Ayuntamiento para que se declare la nulidad de las liquidaciones correspondientes a la contribución territorial urbana, de la que nos hemos ocupado anteriormente, se pretende por la solicitante que por el mismo Ayuntamiento de Bera se revise la valoración de las fincas de su propiedad por resultar contraria a la naturaleza urbanística de las mismas, apoyándose para ello en la cita expresa del artículo 62.2 de la LRJ-PAC y sin que, por otra parte, se identifique o invoque motivo alguno

de nulidad que pudiera incardinarse en alguno de los supuestos previstos en el artículo 62.1 de la misma LRJ-PAC.

En consecuencia, dados los términos en que plantea la solicitante la solicitud de nulidad de los valores asignados a sus fincas en la Ponencia de Valoración, y sin necesidad de entrar en estos momentos a discernir sobre la naturaleza jurídica de las ponencias de valoración, debemos declarar la improcedencia de su pretensión toda vez que si éstas se consideraran disposiciones generales carecería el solicitante de legitimación para instar el procedimiento de revisión de oficio de dichas ponencias puesto que, como ya dijimos en nuestro dictamen de 15 de febrero de 2005, el artículo 102.2 de la LRJ-PAC confiere a las Administraciones Públicas la potestad de revisión de sus disposiciones administrativas “de oficio”, esto es, a diferencia de la dualidad de clases de iniciación, “por propia iniciativa o a solicitud del interesado”, que establece su apartado 1 para la declaración de nulidad de los actos administrativos, cuando se trata de iniciar un procedimiento para declarar la nulidad de una disposición administrativa la iniciativa corresponde exclusivamente, “de oficio”, a la propia Administración, excluyéndose su inicio “a solicitud de interesado”, obviamente a salvo del general derecho de petición y con los efectos propios de su ejercicio.

Si, por el contrario, como es el criterio mantenido en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 29 de septiembre de 2000, las ponencias de valoración no son disposiciones de carácter general, igual suerte desestimatoria debe correr la pretendida revisión de los valores catastrales al no haberse invocado causa alguna de nulidad de las previstas en el artículo 62.1 de la LRJ-PAC que pueda justificar o fundamentar esa pretensión.

### **III. CONCLUSIÓN**

Este Consejo de Navarra considera que no procede la declaración de nulidad de las liquidaciones del Ayuntamiento de Bera por contribución territorial urbana de los años 2006 a 2009, así como de los valores catastrales, solicitada por doña ....

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.