

Tribunal Superior de Justicia de Madrid
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Novena C/ General Castaños, 1 , Planta 1 - 28004
33010310
NIG:

Recurso de Apelación 818/2018

Recurrente: TRIBUNAL ECONOMICO ADMINISTRATIVO DE POZUELO DE ALARCON
LETRADO DE CORPORACIÓN MUNICIPAL
Recurrido:
PROCURADOR D./Dña.

SENTENCIA Nº 721

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO SECCIÓN NOVENA

Ilmos. Sres.

Presidente:

D.

Magistrados:

D.

D^a.

D.

En la Villa de Madrid a dos de diciembre de dos mil diecinueve.

Visto por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-administrativo de este Tribunal Superior de Justicia el presente recurso de apelación número 818/2018 interpuesto por el Ilmo. Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón, representado y asistido por el Letrado Consistorial, contra la sentencia de fecha 27 de junio de 2018, dictada en el procedimiento ordinario 255/2017 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 29 de Madrid; habiendo sido parte apelada el procurador de los Tribunales D, en nombre y representación del .

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el mencionado procedimiento ordinario se dictó sentencia con este fallo:

“FALLO que, desestimando las causas de inadmisibilidad parcial opuestas por la parte recurrida, debo estimar y estimo parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto por _____ contra el TRIBUNAL ECONÓMICO ADMINISTRATIVO DE POZUELO DE ALARCÓN, desestimando los pedimentos a), b) y c) del suplico de la demanda, y confirmando, por ser conforme a Derecho, la Resolución del Tribunal Económico-Administrativo de Pozuelo de Alarcón de 20 de abril de 2017 dictada en las reclamaciones económico administrativas 29/2017 y 55/2017 interpuestas por _____, en el sentido de denegar la solicitud de devolución de ingresos indebidos derivados de pago de las cuotas del IBI, ejercicios 2013, 2014 y 2015, y de inadmitir la solicitud de exención de las mismas cuotas de IBI, sobre la finca con referencia catastral _____, confirmando las Resoluciones impugnadas y los actos de liquidación de los que trae causa.”

“- recibo n° _____ del IBI del año 2013 por importe de _____ Euros.”

“- recibo n° _____ del IBI del año 2014 por importe de _____ Euros.”

“- recibo n° _____ del IBI del año 2015 por importe de _____ Euros.”

“Asimismo debo estimar y estimo el pedimento d) del suplico de la demanda, condenando al Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón, a incoar el correspondiente procedimiento de revocación relativo a las Liquidaciones del IBI de los ejercicios 2013, 2014 y 2015 (recibo n° _____ del IBI del año 2013 por importe de _____ Euros, recibo n° _____ del IBI del año 2014 por importe de _____ Euros y recibo n° _____ del IBI del año 2015 por importe de _____ Euros), relativos a la finca con referencia catastral _____ sita calle _____ de Pozuelo de Alarcón (Madrid).”

“No procede declaración alguna sobre las costas procesales.”.

SEGUNDO.- Contra dicha resolución, la representación procesal del Ayuntamiento recurrente interpuso recurso de apelación en el que solicitaba la revocación de la sentencia recurrida y el dictado de otra conforme a Derecho. No habiendo precisado en qué términos, entendemos que se refiere a sentencia desestimando íntegramente el recurso contencioso administrativo.

TERCERO.- La parte apelada solicitó la confirmación de la sentencia del Juzgado.

CUARTO.- Se señaló para la votación y fallo del presente recurso el 3 de octubre de 2019, en que ha tenido lugar.

QUINTO.- En la tramitación de esta segunda instancia se han observado las prescripciones legales.

Es ponente la Magistrada Sra. _____, que expresa el parecer de la sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.-Era acto administrativo impugnado, una sola resolución relativa a las liquidaciones el Impuesto sobre Bienes Inmuebles a cargo de la fundación religiosa, aquí apelada, por la propiedad de cierto inmueble y los años 2013, 2014 y 2015.

En la cual se decidía, primero, denegar la devolución como ingresos indebidos de dichas liquidaciones, previamente abonadas por contribuyente. Y en segundo lugar, inadmitir la solicitud de exención del inmueble, por entender que era cosa definitivamente resuelta en vía administrativa y jurisdiccional.

En la demanda, el contribuyente solicitaba que se revocase dicha resolución, se declarase el inmueble exento del IBI para los ejercicios de 2013, 2014 y 2015; se condenase al Ayuntamiento a devolver como ingresos indebidos el importe de dichas liquidaciones, por un total de euros; o subsidiariamente, al menos se condenase al Ayuntamiento a iniciar procedimiento de revocación de estas liquidaciones; y todo ello, con condena en costas al Ayuntamiento.

En la sentencia apelada se decidió estimar solo parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto por la contribuyente, denegando la devolución de ingresos indebidos solicitada pero condenando al Ayuntamiento a iniciar procedimiento de revocación de estas liquidaciones, sin condena en costas.

SEGUNDO.-Antecedentes: Con fecha del año 2011, con ocasión de adquirir un inmueble, la fundación religiosa demandante solicitó al Ayuntamiento que reconociera que este inmueble estaba exento del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, IBI, por estar destinado a fines benéficos. Al no ser estimado, interpuso recurso contencioso administrativo que terminó por sentencia de esta Sala de 15.3.2016 en apelación 370/2015, que reconoció tratarse de un inmueble exento, y el derecho de la entonces demandante a la devolución de las cuotas tributarias de los ejercicios de 2011 y 2012.

Conocida la sentencia, el Ayuntamiento devolvió estas cuotas y no ha exigido la cuota de 2016 y siguientes.

Durante la tramitación del anterior procedimiento, el Ayuntamiento giró al Instituto apelado las liquidaciones de los ejercicios de 2013 a 2015 ambas inclusive, las cuales en su día no fueron recurridas, quedando firmes y se abonaron.

En fecha de 13.10.2016, la contribuyente solicitó la devolución de estas cuotas como ingresos indebidos. Denegada, la resolución fue objeto de reclamación económica administrativa de 8.2.2017.

En la misma fecha de 8.2.2017, en instancia aparte, la contribuyente también solicitó de nuevas, que se le reconociese que el inmueble estaba exento, para los ejercicios de 2013, 2014 y 2015 ambos inclusive. Ni en éste ni en el anterior escrito solicitó expresamente que se iniciase procedimiento de revocación. Esta solicitud fue inadmitida por resolución de 28.2.2017. Que fue objeto de reclamación económico administrativa de 7.4.2017.

Ambas reclamaciones económico-administrativas fueron acumuladas y han sido desestimadas por la resolución aquí impugnada.

En la sentencia apelada se hace aplicación del criterio de esta Sala y sección en sentencia de 14.3.2018, rº 485/2017. Según el cual, si el contribuyente solicitaba devolución de ingresos indebidos y no era posible, quedaba obligado el Ayuntamiento a iniciar el procedimiento adecuado para declarar nula la liquidación. Concluyendo que ante la claridad de que el inmueble estaba exento de este impuesto, el Ayuntamiento quedaba obligado a iniciar procedimiento de revisión tributaria, a tenor del citado art. 110.2. Y al no haberlo hecho oportunamente, ahora, no se podía obligar al contribuyente a instar otra vez su solicitud por el procedimiento adecuado.

Entiende la sra Magistrada que el caso presente es similar al allí resuelto; e igualmente, resultaba claro que las liquidaciones impugnadas no eran conformes a Derecho a pesar de haber quedado firmes, y, el Ayuntamiento no podía solo escudarse en la inadecuación del procedimiento para denegar la solicitud.

En consecuencia, es por lo que la sra Magistrada ha decidido condenar al Ayuntamiento a iniciar procedimiento de revocación.

TERCERO.- Según el Ayuntamiento apelante, la sentencia incurre en desviación procesal, puesto que la contribuyente, en vía administrativa, nunca solicitó se revocaran las liquidaciones y ni siquiera que se revisaran por un determinado procedimiento, sino solamente la devolución de ingresos indebidos.

Según alega la apelada, sí solicitó un procedimiento de revocación, en su escrito de 10.4.2017. Y además, no era carga del contribuyente solicitar que se iniciase, puesto que es un procedimiento que se inicia siempre de oficio.

Examinado el expediente administrativo, expediente de gestión, documento 2, puede comprobarse que en su primera solicitud de 31.10.2016, la apelada solo pidió que se devolviese el importe de las liquidaciones como ingresos indebidos.

Examinado el expediente administrativo del Tribunal, documento 5, folios 110-113, puede comprobarse que en su segunda solicitud de 8.2.2017, el contribuyente solo pidió que se declarase la exención del inmueble del IBI para los

ejercicios de 2013, 2014 y 2015. Lo que fue objeto de resolución de 28.2.2017 por la que se inadmitía la solicitud de exención. Contra ésta, el contribuyente interpuso reclamación económico administrativa, en la cual por primera vez alegaba que aunque las liquidaciones de 2013 a 2015 fueran firmes, sería de aplicación el art. 221.3 en relación con art. 216.c de la Ley General Tributaria, teniendo el Ayuntamiento la obligación de iniciar procedimiento de revocación de las liquidaciones, por darse una situación jurídica particular que ponía de manifiesto la improcedencia de dichas liquidaciones.

CUARTO.-No puede estimarse la incongruencia. Según la contribuyente, el Ayuntamiento estaba obligado a iniciar procedimiento de revocación y así lo había alegado en la reclamación económico administrativa, considerando que el Tribunal Económico Administrativo Municipal debió ordenárselo a la autoridad responsable de gestión tributaria. Puede que esto fuera correcto o no, pero, en todo caso, es lo que pedía la contribuyente y es a lo que debía responder la sentencia.

QUINTO.-Alega el Ayuntamiento apelante que el Juzgado de lo Contencioso Administrativo ha aplicado el art. 110.2 de la Ley 29/1998 de 13.7 reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa, no siendo aplicable. Sino que solamente sería aplicable a los contribuyentes que interponen recursos administrativos y no en cambio a los que solicitan devolución de ingresos indebidos o procedimiento de revocación de actos firmes, como es el caso presente.

Ciertamente, el art. 110.2 citado resultaba solamente aplicable a los procedimientos de recurso administrativo, pero, en general, las solicitudes de los interesados deben precisar qué es lo que piden, pero, no tienen que precisar el procedimiento por que quieren que se sigan, art. 70 de la Ley 30/1992 de la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Ley 30/1992 de 26.11. Y una vez precisado por el interesado, qué es lo que pide, es carga de la autoridad administrativa, impulsar el procedimiento por sus trámites, art. 74.

En consecuencia, si el procedimiento de revisión hubiera sido un procedimiento obligado para el Ayuntamiento, la sentencia apelada, no incurriría en incongruencia. Siendo que si era el procedimiento adecuado, es la cuestión del presente recurso de apelación.

SEXTO.-En consecuencia, deberemos precisar si incoar este procedimiento, era un deber para el Ayuntamiento.

Conforme a la Ley 58/2003 de 17.12, Ley General Tributaria:

“Artículo 213. Medios de revisión.-1. Los actos y actuaciones de aplicación de los tributos y los actos de imposición de sanciones tributarias podrán revisarse, conforme a lo establecido en los capítulos siguientes, mediante:a) Los procedimientos especiales de revisión.b) El recurso de reposición.c) Las reclamaciones económico-administrativas.2. Las resoluciones firmes de los órganos económico-administrativos, así como los actos de aplicación de los tributos y de imposición de sanciones sobre los que hubiera recaído resolución económico-administrativa, no podrán ser revisados en vía administrativa, cualquiera que sea la causa alegada, salvo en los supuestos de nulidad de pleno derecho previstos en el artículo 217, rectificación de errores del artículo 220 y recurso extraordinario de revisión regulado en el artículo 244 de esta Ley.”.

En consecuencia, es la regla general, que los actos administrativos tributarios firmes no son susceptibles de cualquier medio de revisión, sino solamente, por nulidad de pleno derecho, revisión administrativa o rectificación de error de hecho.

Conforme al art. 221.3 de la misma ley:

“Cuando el acto de aplicación de los tributos o de imposición de sanciones en virtud del cual se realizó el ingreso indebido hubiera adquirido firmeza, únicamente se podrá solicitar la devolución del mismo instando o promoviendo la revisión del acto mediante alguno de los procedimientos especiales de revisión establecidos en los párrafos a), c) y d) del artículo 216 (y mediante el recurso extraordinario de revisión regulado en el artículo 244 de esta Ley.”.

En consecuencia como norma especial, cuando el acto administrativo tributario firme fuese objeto de solicitud de devolución de ingresos indebidos, será admisible por los mismos sistemas de revisión por nulidad de pleno derecho, error de hecho manifiesto o recurso de revisión, y en su caso, solicitando la revocación.

En cuanto a la devolución por error de hecho, nulidad o recurso de revisión, resulta de aplicación lo establecido por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo en sentencia de 16.5.2013 rº 3180/2005: solo podrá apreciarse si el interesado lo ha solicitado expresamente, pidiendo claramente que se revoque el acto administrativo firme.

No siendo el caso presente, no podrían haberse dejado sin efecto las liquidaciones, por error manifiesto, nulidad de pleno derecho o recurso de revisión.

SÉPTIMO.- En cuanto a la posibilidad de dejar sin efecto las liquidaciones por procedimiento de revocación, resulta aplicable el art. 219 de la Ley General Tributaria:

“Artículo 219. Revocación de los actos de aplicación de los tributos y de imposición de Sanciones.-1. La Administración tributaria podrá revocar sus actos en beneficio de los interesados cuando se estime que infringen manifiestamente la Ley, cuando circunstancias sobrevenidas que afecten a una situación jurídica particular pongan de manifiesto la improcedencia del acto dictado, o cuando en la tramitación del procedimiento se haya producido indefensión a los interesados....3. El procedimiento de revocación se iniciará siempre de oficio, y será competente para declararla el órgano que se determine reglamentariamente, que deberá ser distinto del órgano que dictó el acto.En el expediente se dará audiencia a los interesados y deberá incluirse un informe del órgano con funciones de asesoramiento jurídico sobre la procedencia de la revocación del acto. ...”.

En consecuencia, la revocación no es nunca un derecho del contribuyente. Se trata de un procedimiento que se inicia siempre de oficio, si bien, solo es posible para la Administración tributaria, en el caso de que el acto administrativo a revocar incurra en vicio de ilegalidad. Pero, no quiere eso decir, que los contribuyentes puedan exigir que se inicie procedimiento de revocación de acto administrativo firme, sino que si el acto administrativo incurre en vicio de ilegalidad, deberán deducir los recursos procedentes dentro del plazo legal; y si no lo han hecho, queda firme el acto administrativo tributario, pudiendo solo ser revisado, por error de hecho manifiesto, nulidad de pleno derecho, o causa especial prevista para el recurso de revisión.

Ésta es una regla general del Derecho Administrativo y responde a una necesidad de seguridad jurídica y confianza legítima, puesto que resultaría en extremo dificultoso aplicar las leyes a los ciudadanos, desde el punto de vista del poder ejecutivo, si éstos pudieran discutir judicialmente en cualquier momento la legalidad de las decisiones del Gobierno.

En todo caso, en las sentencias citadas por el contribuyente, no se trataba de supuesto similar al presente. En el caso de la sentencia de esta Sala y sección de 14.3.2018, la que correspondía revocar, era una liquidación provisional el ICIO. Este tipo de liquidación por su naturaleza, es provisional o un simple pago a cuenta, no teniendo entidad propia como acto administrativo declarativo de derechos. Siendo por ello que, declarada nula pro procedimiento legal la liquidación definitiva, dijo esta Sala que si no quedaba otro procedimiento posible, correspondería revocar dicha liquidación provisional. Pero, esta consideración está hecha como razonamiento accesorio, “obiter dicta” y no sienta jurisprudencia ni criterio de la Sala. Siendo el motivo principal de aquélla decisión, que la liquidación provisional era accesorio y un simple pago a cuenta de la definitiva que había quedado sin efecto.

Según el Instituto apelado, esta Sala y sección también decidió que el Ayuntamiento debería haber iniciado el procedimiento adecuado, en la precedente sentencia de 28/07/2015, rº 538/2013. Pero se trató de un supuesto de recurso de revisión por haber aparecido documentos esenciales, y no de revocación.

Siendo por lo anterior que estimamos que la sentencia apelada resulta incorrecta en cuanto que condena a iniciar procedimiento de revocación tributaria; procedimiento que es una facultad de la Administración y no un derecho subjetivo de los contribuyentes. Por lo que resulta procedente estimar este motivo de apelación.

OCTAVO.-También el contribuyente apelado alega que aunque no procediera iniciar procedimiento de revocación de su liquidación, debería haberse revocado por aplicación del art. 224 de la Ley General Tributaria, puesto que en su primer recurso del año 2011, el contribuyente habría impugnado el Padrón del IBI, y al haber ganado dicho recurso, ello le permitía impugnas por solo esta causa, las liquidaciones posteriores.

Conforme al art. 224.1 de la Ley General Tributaria:

“Si la impugnación afectase a un acto censal relativo a un tributo de gestión compartida, no se suspenderá en ningún caso, por este hecho, el procedimiento de cobro de la liquidación que pueda practicarse. Ello sin perjuicio de que, si la resolución que se dicte en materia censal afectase al resultado de la liquidación abonada, se realice la correspondiente devolución de ingresos.”.

Del examen de la precedente sentencia de esta Sala de 15.3.2016, recurso nº 370/2015, entre las mismas partes, puede comprobarse que la ahora apelada impugnó solamente las liquidaciones tributarias del IBI de los ejercicios de 2011 y 2012, del mismo inmueble objeto de las presentes. No, por tanto, una resolución censal, que habría sido dictada por la Gerencia Territorial del Catastro, dependiente del Ministerio de Hacienda.

Asimismo, en el padrón del impuesto, tramitado por la Oficina del Catastro, no se incluye sino la relación de inmuebles, su valor y sus titulares, art. 77 del Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5.3 de Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales. La concesión de exenciones en razón de la actividad desarrollada en los inmuebles, es competencia del Ayuntamiento y se realiza en la misma liquidación tributaria, art. 77.1.

En consecuencia, la procedencia de esta exención, no era contenido del acto censal en que se ha basado cada una de las liquidaciones impugnadas.

En consecuencia, aunque resulta procedente revocar la sentencia por contener una condena no ajustada a Derecho, no por ello resulta procedente la otra condena solicitada por el contribuyente, a la devolución de estas liquidaciones en concepto de ingresos indebidos.

En cuyos términos resulta procedente, estimar este recurso de apelación.

NOVENO.-Estimándose el recurso de apelación, no procede la condena en costas en ninguna de las instancias, puesto que la parte apelada solo ha defendido la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo, la cual queda sin efecto. Art. 139.2 a contrario de la Ley 29/1998 de 13.7 reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa.

Vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación.

FALLAMOS

Que ESTIMANDO el presente recurso de apelación nº 818/2018, interpuesto por el Illmo. Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón contra la sentencia de fecha 27 de junio de 2018, dictada en el procedimiento ordinario 255/2017 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 29 de Madrid, DEBEMOS REVOCAR Y REVOCAMOS dicha sentencia, y en su lugar, desestimamos el recurso contencioso administrativo interpuesto ante el Juzgado, no habiendo lugar a declarar nula la resolución impugnada arriba identificada.

Sin costas en ninguna de las dos instancias.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **treinta días**, contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con justificación del interés casacional objetivo que presente. Previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº, especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un “Recurso” 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº y se consignará el número de cuenta-expediente en el campo “Observaciones” o “Concepto de la transferencia” y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

D.

D.

Dª

D.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.