

Expediente: 6/2024

Objeto: Revisión de oficio de actos nulos de implantación y liquidación de las tasas giradas por la Mancomunidad de Valdizarbe.

Dictamen: 9/2024, de 18 de marzo

DICTAMEN

En Pamplona, a 18 de marzo de 2024,

el Consejo de Navarra, integrado por don José Luis Goñi Sein, Presidente accidental; don Hugo López López, Consejero-Secretario; doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejero,

siendo ponente don José Luis Goñi Sein,

emite por unanimidad de los asistentes el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Consulta

La Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 8 de febrero de 2024, traslada, conforme al artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra, solicitud de dictamen preceptivo de este Consejo sobre expediente de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, respecto de la implantación y liquidación de las tasas giradas por la Comunidad de Valdizarbe/Izarbeibarko Mankomunitatea en los ejercicios económicos de 2018, 2019, 2020 y 2021.

A la petición de dictamen se acompaña el expediente de revisión de oficio tramitado en el que consta la propuesta de resolución del Consejero de Educación.

I.2ª Antecedentes de hecho

De la documentación remitida a este Consejo resultan los siguientes hechos relevantes:

Primero.- Con fecha 10 de octubre de 2021, don... y don..., presentan escrito en el registro de entradas de la Mancomunidad de Valdizarbe/Izarbeibarko Mankomunitatea, solicitando:

«Tenga por presentado este escrito y en su virtud y en razón a las circunstancias que concurren en el presente supuesto, acuerde la iniciación del procedimiento de revisión de oficio aplicación de tasas giradas por esa Mancomunidad en los últimos cuatro ejercicios (2018, 2019, 2020 y 2021), al entender que concurren en su implantación y liquidación causas de nulidad absoluta».

Las supuestas causas de nulidad concurrentes serían las previstas en los apartados b) y e) del artículo 41.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP). Y ello por la presunta nulidad de los expedientes, tanto de la implantación, como de las posibles modificaciones (al faltar la inicial) de las Tasas aplicadas por carencia de un elemento fundamental y preceptivo como es el «Informe Técnico Económico». Se alega que el artículo 106 de la Ley Foral 2/1995 de 10 de marzo de Haciendas Locales de Navarra (en adelante, LFHLN) considera imprescindible la existencia de un Informe técnico-económico para poder establecer la cuantía de las tasas, invocándose al respecto la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de diciembre de 2016 y las del Tribunal Constitucional de 19 de julio de 2016 y de 13 de diciembre de 1999.

Segundo.- En enero de 2022, don... interpuso recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta, por silencio, de la solicitud de revisión presentada con fecha 10 de octubre de 2021 relativo a las tasas giradas por la Mancomunidad de Valdizarbe/Izarbeibarko Mankomunitatea en los cuatro últimos ejercicios (2018, 2019, 2020 y 2021) tramitándose ante el Juzgado Contencioso-Administrativo nº 3 de Pamplona , como procedimiento ordinario núm. .../...

Tercero.- Tras el proceso judicial, se dicta sentencia núm. .../..., de 8 de julio de 2023, estimando el recurso y declarando la obligación de la

Mancomunidad de tramitar el expediente/procedimiento solicitado. En concreto el fallo de la sentencia expresa:

«QUE DEBO ESTIMAR el recurso contencioso administrativo interpuesto (por) el Procurador de los Tribunales Don..., en representación de Don..., contra la desestimación tácita por la Mancomunidad de Valdizarbe de la solicitud presentada el día 10.10.2021 de incoación de expediente/procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, respecto la implantación y liquidación de las tasas giradas por esa Mancomunidad en los ejercicios económicos 2018, 2019, 2020 y 2021. Anulándose y declarando la obligación de la Mancomunidad a tramitar el expediente/procedimiento solicitado».

La sentencia se declaró firme por diligencia de ordenación de 10 de julio de 2023. La aludida sentencia no prejuzga el contenido de la solicitud de revisión, se limita a condenar a la tramitación del procedimiento del expediente de revisión de oficio, con independencia de su resultado, y sin efectuar ningún pronunciamiento respecto de si, en cuanto al fondo, procede o no la revisión, esto es, en cuanto a si concurre o no causa de nulidad de pleno derecho de las tasas.

Cuarto.- Mediante Resolución de Presidencia núm. 121/2023, de 16 de agosto de 2023, se acuerda solicitar informe jurídico a la Secretaria de la Mancomunidad con relación a la posible nulidad de pleno derecho de las tasas de 2018 a 2021 instada por don....

Quinto.- Con fecha 4 de octubre de 2023, la Secretaria-Interventora emite informe en el que concluye:

«Primera.- A Juicio de la suscribiente, y sin perjuicio de lo que resulte de la tramitación del procedimiento de revisión de oficio, a priori, no procedería la revisión de oficio de actos nulos para las tasas de los ejercicios 2018 a 2021 solicitada por D... al no concurrir causa de nulidad de pleno derecho.

Segunda.- No obstante lo anterior, en ejecución de la Sentencia firme dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Pamplona/Iruña nº .../..., procede la tramitación del expediente, sometiendo este informe a conocimiento de la Junta General, adoptando acuerdo de incoación de expediente de revisión de oficio, y concediendo plazo de audiencia al interesado por un plazo de entre 10 y 15 días, para que pueda alegar lo que estime conveniente al efecto.

Posteriormente, la Junta General deberá adoptar Acuerdo analizando las alegaciones y formulando propuesta en el sentido que proceda (revisión o no revisión), solicitando, a través del presidente de la Mancomunidad y con la intermediación de la Presidenta del Gobierno de Navarra, Dictamen preceptivo del Consejo de Navarra, el cual tendrá carácter vinculante para la Mancomunidad, y con suspensión del plazo para resolver el expediente, que es de 6 meses.

Tercera.- La competencia para la tramitación del expediente de revisión de oficio corresponde a la Junta General».

Sexto.- Por Acuerdo de Junta General de la Mancomunidad de Valdizarbe/Izarbeibarko Mankomunitatea celebrada el día 10 de octubre de 2023, se aprobó:

«Primero.- Incoar, en ejecución de la Sentencia núm. .../... del juzgado Contencioso-Administrativo Nº 3 de Pamplona/Iruña, dictada en el procedimiento ordinario nº .../..., expediente de revisión de oficio en relación con la posible nulidad de pleno derecho de la implantación y liquidación de las tasas giradas por esta Mancomunidad en los años 2018, 2019, 2020 y 2021 a D...

Segundo.- Notificar el presente acuerdo a D..., junto con el Informe de Secretaría-Intervención y documento que complementan la fundamentación del mismo, concediéndole un plazo de audiencia de DIEZ DÍAS hábiles para que, en relación a la solicitud de revisión de oficio y a la fundamentación contenida en el citado informe y documentos, pueda alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

A la vista de todo ello, se adoptará nuevo Acuerdo resolviendo lo pertinente en orden a solicitar Dictamen al Consejo de Navarra».

Séptimo.- El Acuerdo fue notificado al interesado con fecha 1 de noviembre de 2023 concediéndole un plazo de audiencia de 10 días para que alegara y presentara los documentos que estimase oportunos.

Con fecha 22 de noviembre, el interesado presenta instancia alegando que había tenido algún problema con la descarga de la documentación remitida junto con el Acuerdo. Es por ello que, mediante Resolución de Presidencia núm. 169/2023, de 28 de noviembre, se resuelve:

«Primero.- Remitir copia del expediente arriba referenciado compuesto por 6 documentos acompañados de 31 Anexos.

Segundo.- Ampliar el plazo de alegaciones acordado en Junta General de 10 de octubre de 2023, por plazo de otros 5 días hábiles a partir del día siguiente a esta notificación.

Tercero.- Dar traslado de esta Resolución a la Junta General en la primera sesión que la misma celebre, para su ratificación».

El interesado no presentó alegación alguna en el plazo concedido.

Octavo.- Con fecha 27 de diciembre de 2023, la Secretaria-Interventora emite nuevo informe en el que alcanza las siguientes conclusiones:

«Primera.- A Juicio de la suscribiente, tras haber incoado el expediente de revisión y conferido trámite de audiencia al interesado sin que haya alegado al respecto, no procedería declarar la revisión de oficio de actos nulos para las tasas de los ejercicios 2018 a 2021 solicitada por D... relativas a los suministros de agua, saneamiento y demás servicios y actividades prestadas en relación con el Ciclo Integral del Agua, así como las tasas relativas a los servicios de recogida de residuos domésticos (RSU), comerciales etc. giradas al solicitante al no quedar acreditada ninguna causa de nulidad de pleno derecho.

Segunda.- No obstante lo anterior, en ejecución de la Sentencia firme dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Pamplona/Iruña nº .../... de 8 de julio de 2023, dictada en el Procedimiento Ordinario nº .../..., se ha tramitado, en legal forma, el expediente de revisión de oficio, sin que se hayan formulado alegaciones por el interesado, por lo que procede que la Junta General adopte Acuerdo solicitando, a través del Presidente de la Mancomunidad y con la intermediación de la Presidenta del Gobierno de Navarra, Dictamen preceptivo del Consejo de Navarra, el cual tendrá carácter vinculante para la Mancomunidad, y con suspensión del plazo para resolver el expediente, que es de 6 meses.

Tercera.- A juicio de la suscribiente, la propuesta de Acuerdo ante el Consejo de Navarra, debe ser respecto de la implantación y liquidación de las tasas giradas por la Mancomunidad de Valdizarbe/Izarbeibarko Mankomunitatea en los Ejercicios 2018, 2019, 2020 y 2021, concretamente en las tasas relativas a los suministros de agua, saneamiento y demás servicios y actividades prestadas en relación con el Ciclo Integral del Agua, así como en las tasas relativas a los servicios de recogida de residuos domésticos (RSU), comerciales etc. giradas al solicitante.

Cuarta.- Como novedad desde la incoación del presente expediente de revisión de oficio, se ha producido el dictado de la Sentencia de Apelación por parte de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Navarra (recurso de apelación nº .../...) desestimando el

recurso interpuesto por D... frente a la Sentencia nº .../... dictada el 29-4-2023 por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 3 de Pamplona/Iruña en el Procedimiento Ordinario nº.../... en relación a las solicitudes de información/documentación presentadas los días 15 y 28 de diciembre de 2021 por el interesado.

Por todo ello, en coherencia con el resto de documentación y anexos que obran en el expediente, y al relato expuesto en nuestro anterior informe jurídico, a juicio de la suscribiente indicar que, a fecha de emisión de este informe, cabría interponer recurso de casación frente a la misma, por lo que aún no es firme».

Noveno.- Con fecha 29 de enero de 2024, don... presenta una nueva instancia con relación a este expediente, tras conocer el orden del día de la Junta General de fecha 30 de enero. En dicho escrito expone, respecto de la Ordenanza para 2020, relativa a las tasas por la prestación del servicio de recogida de residuos, que: a) los informes o justificaciones que obraban en el expediente, justificativos de la necesidad de incrementar las tasas resultan inciertos o falsos; b) se incluya en el expediente a remitir al Consejo de Navarra este nuevo escrito, dentro del punto 4º del orden del día de la Junta General de 30 de enero de 2024 que versa sobre esta cuestión.

Décimo.- Por Acuerdo de Junta General de la Mancomunidad de Validizarbe/Izarbeibarko Mankomunitatea, celebrada el día 30 de enero de 2024, se aprueba: 1) remitir el expediente al Consejo de Navarra con el correspondiente índice de documentos y solicitarle la emisión de dictamen preceptivo y vinculante relativo a la posible nulidad de pleno derecho de las tasas giradas por esta Mancomunidad en los años 2018, 2019, 2020 y 2021 a don... en relación con el Ciclo Integral del Agua, así como las tasas relativas a los servicio de recogida de residuos domésticos (RSU) comerciales, etc.; 2) comunicar al Consejo de Navarra la propuesta desfavorable a la revisión de las indicadas tasas al entender que no concurre causa alguna de nulidad de pleno derecho que requiera una declaración de nulidad (ni siquiera de anulabilidad), todo ello con arreglo a la fundamentación jurídica contenida en el informe de fecha de 4 de octubre de 2023, así como en el último informe obrante en el expediente; 3) disponer la suspensión del plazo máximo legal para resolver y notificar el presente procedimiento durante el tiempo que media entre la solicitud del preceptivo informe al Consejo de Navarra y la recepción del mismo; 4) notificar el

presente acuerdo a la Presidenta del Gobierno; 5) notificar al interesado para su conocimiento y efectos.

En relación con las cuestiones extemporáneamente planteadas por el recurrente, la Mancomunidad contesta en los Fundamentos de Derecho del citado Acuerdo, lo siguiente:

«1. El escrito se ha presentado de forma manifiestamente extemporánea, habida cuenta que el plazo de audiencia conferido al interesado, en relación a este expediente, expiró hace tiempo. Por todo ello en puridad, debería inadmitirse y no incorporarse al expediente.

2. No obstante, lo anterior, se acuerda incorporarlo al expediente y remitirlo al Consejo de Navarra, a fin de que el interesado no pueda alegar ningún tipo de indefensión al respecto.

3. En cuanto al fondo del asunto de esta nueva alegación, que sólo afectaría a las tasas de 2020 (y por extensión de 2021 que son las mismas), esta Mancomunidad considera que, en modo alguno se alteran las conclusiones previamente expuestas y que obran en los informes jurídicos sobre la improcedencia de revisar de oficio las tasas de 2020 y restantes que se solicitan, habida cuenta que como ya se ha expuesto reiteradamente, concurre COSA JUZGADA, en la medida en que todas esas cuestiones y, en particular los informes obrantes en el expediente, ya se valoraron por la Sala de los Contencioso-Administrativo del TSJ de Navarra en el recurso 212/2020, la cual dictó sentencia nº 104/2021, de 14 de abril, desestimatoria del recurso de JJSO, deviniendo firme tras inadmitirse el recurso de casación por parte el TS.

En cualquier caso, debe decirse que, en modo alguno se comparten por esta Mancomunidad las alegaciones sobre tal “falsedad” de datos que se invocan, sin perjuicio de que el interesado sea libre de tener otra apreciación sobre los mismos.

A lo expuesto, cabe añadir que la Sentencia del TSJN no sólo considera suficientes y válidos tales documentos e informe que obran en el expediente de tasas de 2020, sino que, expresamente refiere que, al tratarse de una simple MODIFICACIÓN de tasas, que no implantación “ex novo”, no resultan exigibles estudio técnico-económicos, de conformidad con lo dispuesto en el art. 106 de la Ley Foral 2/1995».

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El objeto del presente dictamen es el examen de la revisión de oficio solicitado por don... de actos nulos de pleno derecho, respecto de la implantación y liquidación de las tasas giradas por la Mancomunidad de Valdizarbe/Izarbeibarko Mankomunitatea en los ejercicios económicos de 2018, 2019, 2020 y 2021, e incoado por Acuerdo de la Junta General de la Mancomunidad de Valdizarbe/Izarbeibarko Mankomunitatea de 10 de octubre de 2023.

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 o el dictamen de un organismo consultivo» [artículo 14.1.j)].

Para la revisión de oficio de los actos administrativos, hemos de estar al artículo 106.1 de la LPACAP, 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 47.1».

Por su parte, el artículo 123.1 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y Sector Público Institucional Foral (en adelante, LFACFNSPINF), impone la necesidad de dictamen previo del Consejo de Navarra para declarar la nulidad de actos administrativos en procedimiento de revisión de oficio. Según este precepto la declaración de nulidad requiere, además, que el dictamen sea favorable.

En consecuencia, tratándose de dictaminar sobre una revisión de oficio basada en un vicio de nulidad de pleno derecho, nuestro dictamen resulta preceptivo y vinculante; lo que implica, de una parte, que sean obligatorias la solicitud y emisión del dictamen en el procedimiento de revisión y, de otra, que la Administración revisora declare la nulidad del acto solo si este Consejo dictamina de forma favorable dicha nulidad.

II.2ª. Sobre la instrucción del procedimiento de revisión de oficio

El artículo 106 de la LPACAP no formaliza el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos, si bien indica, como se ha señalado, la posibilidad de su inicio por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y la exigencia de dictamen favorable de este Consejo de Navarra (apartado 1). Asimismo, su apartado 5 dispone que «cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud del interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo».

En el presente caso el procedimiento se ha incoado en ejecución de la sentencia núm. 127/2023 del Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 3 de Pamplona/Iruña, dictada en el procedimiento ordinario núm. 15/2022, expediente de revisión de oficio solicitado por don... en relación con la posible nulidad de pleno derecho de la implantación y liquidación de las tasas giradas por la Mancomunidad de Valdizarbe/Izarbeibarko Mankomunitatea en los ejercicios económicos de 2018, 2019, 2020 y 2021,

Por Acuerdo de Junta General de la Mancomunidad de Valdizarbe/Izarbeibarko Mankomunitatea de 10 de octubre de 2023 se aprobó conceder trámite de audiencia de diez días hábiles al interesado para que formulara las alegaciones que estimase oportunas. Dicho plazo fue ampliado por otros cinco días hábiles por problemas de acceso telemático, en aras a que el interesado pudiera disponer de toda la documentación. Ni en el plazo inicial de audiencia, ni en el adicional, el interesado presentó alegación alguna.

Obra en el expediente el Informe de la Secretaria-Interventora proponiendo ante el Consejo de Navarra, Acuerdo desfavorable a la revisión por no concurrir ninguna causa de nulidad de pleno derecho respecto de la implantación y liquidación de las tasas giradas por la Mancomunidad en los ejercicios 2018, 2019, 2020 y 2021.

Así mismo, consta Acuerdo de la Junta General de la Mancomunidad en el que se propone Acuerdo desfavorable sobre el expediente de revisión de oficio solicitado por el interesado y remisión al Consejo de Navarra para

la emisión del dictamen preceptivo con suspensión del plazo para resolver por el tiempo que medie entre el requerimiento del dictamen y la emisión del mismo por el Consejo de Navarra, así como la notificación al interesado.

En atención a todo ello cabe considerar que el procedimiento de revisión de oficio se ha tramitado correctamente, cumpliendo las exigencias establecidas por el artículo 106 de la LPACAP.

II.3ª. El marco jurídico de aplicación

Tratándose de un asunto relativo a mancomunidades de municipios, es menester recordar que dicha materia está sujeta a la legislación foral de Navarra, en razón de las competencias históricas que, en virtud de su régimen foral, tiene reconocidas la Comunidad Foral en materia de Administración local, conforme al artículo 46 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

La regulación sustantiva de aplicación al asunto considerado es la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) que, en su artículo 4.3, señala que corresponde a las mancomunidades de municipios las potestades atribuidas en el artículo 4.1.g), a los municipios, las provincias y las islas, según sus estatutos.

En concreto, el citado artículo 4.1.g) LRBRL dispone que «las Corporaciones Locales podrán 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). Dichos preceptos legales se reiteran en los artículos 4.1.g) y 218, respectivamente, del Real Decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

Asimismo, resulta de aplicación la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (en adelante, LFALN), desarrollada por el Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Navarra. El artículo 47.4

de la LFALN dispone que las potestades y prerrogativas reconocidas a los municipios serán también de aplicación a las Mancomunidades de conformidad con lo establecido en los Estatutos.

En materia de Haciendas Locales, Navarra ha contado siempre con un régimen propio y específico. En este sentido es de aplicación, asimismo, la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra.

Ha de añadirse que los Estatutos de la Mancomunidad de Valdizarbe/Izarbeibarko Mankomunitatea, revisados en mayo de 2014, en particular su artículo 24. A) 11, apoderan a la Junta General, en cuanto al «Ejercicio de acciones administrativas y judiciales».

II.4ª. Improcedencia de la revisión de oficio

Como en anteriores ocasiones ha recordado este Consejo de Navarra, 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.

La potestad de revisión de oficio de los actos propios tiene carácter excepcional y requiere, por ello, una ponderación estricta del vicio considerado, lo que exige que resulte plenamente acreditado y se justifique convenientemente el supuesto de nulidad de pleno derecho en el que se ha incurrido para adoptar la resolución sometida a revisión de oficio.

En el presente caso, la solicitud de nulidad se fundamenta por error en los motivos b) y e) del artículo 41.1 de la LPACAP, queriéndose, en realidad, señalar el artículo 47.e) de la LPACAP. No obstante, no se aduce argumento alguno respecto al apartado b), tan solo se hace alusión al apartado e), esto es, actos *«dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados»*.

Se sustenta la nulidad en la supuesta deficiente tramitación de los *«expedientes tanto de implantación, como de las posibles sucesivas*

modificaciones (al faltar la inicial) de las tasas aplicadas por carencia de un elemento fundamental y preceptivo como es el informe técnico-económico», y por «incumplimiento por la Mancomunidad de sus propios estatutos, en un punto de preceptiva existencia para la elaboración de los Estudios Económicos señalados anteriormente» (sic).

Por el contrario, la Mancomunidad aduce, en un extenso y motivado informe, que la premisa mayor del solicitante de que se han aprobado las tasas sin la existencia de informes técnico-económicos -causa de nulidad de pleno derecho que motiva la actual revisión de oficio de tasas-, es sencillamente incorrecta, porque, tratándose de modificaciones de tasas, no resulta -ni resultaba en 2018, ni en 2021- preceptiva la existencia de tales estudios o informes, tal y como expresamente señala el art. 106 párrafo 2 de la Ley Foral 2/1995, no habiendo, por tanto, motivo de nulidad y ni siquiera de anulabilidad.

Añade, por otra parte, que el recurrente alegó judicialmente en su día la falta de los estudios o informes técnicos económicos con relación a la impugnación de la ordenanza fiscal de tasas por el servicio de gestión de residuos de 2020, resultando dicho recurso desestimado por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia en sentencia núm. 104/2021 de 14 de abril.

Procede reiterar aquí lo ya señalado en nuestro dictamen 10/2020, de 30 de marzo, en cuanto a que, como tiene declarado el Tribunal Supremo (Sala 3ª), en la sentencia de 5 de diciembre de 2012 (recurso número 6076/2009), la concurrencia de esta causa de nulidad se reserva para los supuestos de omisión absoluta de procedimiento, que requiere que se haya prescindido totalmente de los trámites procedimentales, no bastando la omisión de alguno de ellos por importante que pudiera resultar, de suerte que la omisión procedimental debe ser no sólo manifiesta, sino también total y absoluta, esto es, que denote una inobservancia de las normas de procedimiento que afecte en su conjunto a la sustanciación del mismo, de manera global y no meramente parcial o accidental, es decir, que haya un apartamiento total y absoluto del procedimiento.

La misma jurisprudencia ha advertido de que la acción de nulidad no está concebida para canalizar cualquier infracción del ordenamiento jurídico que pueda imputarse a un acto administrativo, sino únicamente aquellas que constituyan, por su cualificada gravedad, un supuesto de nulidad plena, previsto en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992 (actual artículo 47.1 de la LPACAP) (Sentencias de 27 de noviembre de 2009 de 26 de noviembre de 2010, de 28 de abril de 2011 o de 5 de diciembre de 2012), debiendo rechazarse que se enmascaren como nulidades plenas lo que constituyen meros vicios de anulabilidad.

Se trata aquí de examinar, en primer lugar, si la Ley Foral de 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra que resulta de aplicación, obliga a recabar el informe técnico económico para la adopción del correspondiente acuerdo sobre las ordenanzas fiscales y, en segundo lugar, si constituye un trámite esencial, por ser de capital trascendencia y sustantividad para la válida adopción del Acuerdo por la Mancomunidad, a los efectos de valorar si la supuesta omisión de tal trámite pudo integrar un vicio de nulidad.

Debemos señalar que la primera cuestión ha sido resuelta en vía judicial por el Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en sentencia núm. 104/2021, de 14 de abril, dictada en el recurso núm. 212/2020, por lo que no nos queda más remedio que remitirnos a ella.

El motivo impugnatorio de la Ordenanza fiscal de tasas por el servicio de gestión de residuos de 2020, esgrimido por el solicitante se basa en que se está ante el establecimiento de tasas. La Mancomunidad ha sostenido siempre, en cambio, que no se trata de implantación «ex novo» de tasas sino de modificación, por lo que no se requiere ningún estudio económico. Invoca, a tal efecto, el artículo 106 de la LFHLN, que reza de la siguiente manera:

«Los acuerdos de establecimiento de tasas para financiar total o parcialmente los nuevos servicios deberán adoptarse a la vista de informes técnico-económicos en los que se ponga de manifiesto la previsible cobertura del coste de aquellos».

Entiende la Mancomunidad que no resulta preciso acompañar el informe técnico-económico a que se refiere el párrafo anterior cuando se trate de la adopción de acuerdos motivados por revalorizaciones o actualizaciones de carácter general ni en los supuestos de disminución del importe de las tasas, salvo en el caso de reducción sustancial del coste del servicio correspondiente.

Y la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Navarra ha sentenciado en el referido fallo núm. 104/2021, que efectivamente, tratándose como se trata de modificaciones, no resulta preceptivo ningún estudio técnico-económico. Señala, en su fundamento jurídico quinto, que:

«Es cierto que no estamos ante un supuesto de establecimiento de tasas, las tasas ya estaban establecidas desde hace años, porque desde hace años se presta a los ciudadanos los servicios en cuestión; tampoco se trata de financiar nuevos servicios tal y como se ha expuesto arriba, y el demandante no demuestra lo contrario, así que, conforme al art. 106 no sería necesario el informe técnico económico, aunque, en realidad obran en el expediente y autos, documentos que materialmente colman el contenido de un informe técnico económico no se vulnera entonces este precepto».

La sentencia es meridianamente clara en cuanto a la inexigencia de los referidos informes técnico económicos para la aprobación de las Ordenanzas, y poco puede añadir este Consejo, porque la sentencia, por el efecto de cosa juzgada, impide que se susciten en la revisión de oficio cuestiones ya planteadas y resueltas en vía judicial.

La razón de ser de que la Administración incoe un procedimiento de revisión como el que nos ocupa, es únicamente la necesidad de acatar la sentencia núm. 127/2023, de 8 de julio de 2023 dictada por el Juzgado Contencioso Administrativo núm. 3 de Pamplona/Iruña, que, estimando el recurso contencioso administrativo interpuesto en enero de 2022, por el solicitante contra la desestimación presunta por silencio de la solicitud de rescisión presentada con fecha 10 de octubre de 2021 relativo a las tasas giradas por la Mancomunidad por los cuatro últimos ejercicios (2018-2021), obliga a la Mancomunidad a tramitar el expediente/procedimiento solicitado.

Pero en realidad, esta nueva revisión de oficio no tiene un sentido independiente de las acciones ya emprendidas con anterioridad en la vía judicial por el recurrente y ya juzgadas. La sentencia núm. 127/2023 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo no entra en el fondo de la cuestión planteada dejando imprejuzgada el contenido de la solicitud de revisión.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el recurrente alega en esta nueva solicitud de revisión expresamente el mismo motivo impugnatorio de la pretendida inexistencia/insuficiencia de estudios técnico económicos, y dado que el TSJ de Navarra ha desestimado, mediante la sentencia núm.104/2021, dicho motivo declarando la legalidad de las Ordenanzas, no cabe decir que se haya producido una falta total y absoluta de procedimiento, al contrario, diríase que la Mancomunidad se ha ajustado a Derecho. En consecuencia, no puede apreciarse en ningún caso la concurrencia del motivo de nulidad previsto en el artículo 47.e) de la LPACAP.

En suma, este Consejo de Navarra comparte el criterio correctamente expresado en la propuesta de resolución de la Mancomunidad de Valdizarbe/Izarbeibarko Mankomunitatea de que no procede la estimación de la solicitud de revisión planteada.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho de la implantación y liquidación de las tasas giradas por la Mancomunidad de Valdizarbe/Izarbeibarko Mankomunitatea en los ejercicios económicos de 2018, 2019, 2020 y 2021, solicitada por don..., debe ser desestimada.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento