

<p>Expediente: 4/2020 Objeto: Revisión de actos nulos. Dictamen: 8/2020, de 24 de febrero</p>
--

DICTAMEN

En Pamplona, a 24 de febrero de 2020

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

siendo ponente don José Luis Goñi Sein,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Solicitud y tramitación de la consulta

El día 27 de enero de 2020 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el 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 (desde ahora, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo de este Consejo sobre la propuesta de resolución de la revisión de actos nulos solicitada por don....

A la petición de dictamen se acompañan las actuaciones seguidas y el expediente administrativo instruido para resolver el recurso de revisión interpuesto, en el que consta la propuesta de resolución.

I.2ª. Antecedentes de hecho

Del expediente facilitado a este Consejo y de la documentación e información obrante en el mismo, se destacan los siguientes hechos y

actuaciones principales:

Primero.- Con fecha 15 de enero de 2019, don... solicitó revisión de actos nulos, con relación a la Resolución 46/2013, de 24 de octubre, del Director de Servicio de Riqueza Territorial de la Hacienda Tributaria de Navarra, por la que fue aprobada la Ponencia de Valoración Parcial de Galar, así como las Resoluciones del Director de Servicio de Riqueza Territorial de la Hacienda Tributaria de Navarra por las que se aprobaron los valores de los bienes inmuebles inscritos en el Registro de la Riqueza Territorial a 30 de noviembre de cada año: Resolución 51/2013, de 29 de noviembre; Resolución 48/2014, de 20 de noviembre, Resolución 61/2015, de 18 de noviembre; Resolución 68/2016, de 17 de noviembre; Resolución 80/2017, de 15 de noviembre, y Resolución 64/2018, de 13 de noviembre.

En dicho escrito se expone que:

- Por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 20 de diciembre de 2010 fue aprobado el Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal (en adelante, PSIS) para el desarrollo de un área residencial de vivienda protegida en los términos municipales de Galar y Cizur, en el paraje denominado Guendulain. Dicho Plan, entre otras cuestiones, clasificó el suelo comprendido en su ámbito como urbanizable.

- Por Resolución 46/2013, de 24 de octubre, del Director de Servicio de Riqueza Territorial de la Hacienda Tributaria de Navarra, fue aprobada la Ponencia de Valoración Parcial de Galar, limitada al paraje denominado Guendulain. En dicha Ponencia se establecieron los métodos y parámetros técnicos que permitían asignar un valor individualizado a cada una de las unidades inmobiliarias integradas en el referido ámbito que, a la postre y de conformidad con la Ley Foral 12/2006, de 21 de noviembre, determinaba la valoración catastral y registral de esos inmuebles a efectos tributarios.

- Tal y como consta en el apartado 2.4 de la Ponencia, la normativa urbanística de carácter general que afecta al ámbito definido en la misma está integrada, entre otros documentos, por el PSIS Guendulain, aprobado por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 20 de diciembre de 2010. En dicho

ámbito estaba incluida la parcela..., del Polígono catastral 11, de Galar, de la que es titular el interesado

- Como consecuencia de esta Ponencia de valoración adecuada al PSIS citado y de la aprobación de los valores de bienes inmuebles, la parcela propiedad del interesado pasó de tener un valor catastral de 19.775,88 euros a 2.944.258,33 euros, que es el que desde 2014 ha sido tomado en consideración a efectos tributarios, tanto para la Contribución como para el Impuesto sobre el Patrimonio.

A lo expuesto se añade que, por sentencia nº 154/2014 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de fecha 13 de marzo de 2014, fue anulado por contrario al ordenamiento jurídico el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 20 de diciembre de 2010 que aprobó el PSIS de Guendulain.

El alcance jurídico de esa anulación fue delimitado por el propio Tribunal Superior de Justicia en sus sentencias núms. 291 y 461, de 21 de octubre de 2015 y 3 de noviembre de 2016 respectivamente. En dichas resoluciones judiciales se consolida el criterio de que la sentencia nº 154/2014, al anular el PSIS, lo hace con naturaleza de nulidad de pleno derecho con los efectos que son propios a esa nulidad radical, esto, es, “*ex tunc*”, desde el inicio.

En consecuencia, la Ponencia de Valoración aprobada por Resolución 46/2013, de 24 de octubre, del Director del Servicio de Riqueza Territorial de la Hacienda Tributaria de Navarra, cuyo ámbito estaba afectado por el PSIS aprobado en 2010, es igualmente nula “*ex radice*” al igual que las resoluciones posteriores en cuanto que, basadas en esa Ponencia, han venido aprobando los valores de los bienes inmuebles inscritos en el Registro de la Riqueza Territorial radicados en Galar, en el paraje de Guendulain.

Lo que así ha sido declarado por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 21 de octubre de 2015 respecto de la Ponencia de Valoración de la Cendea de Cizur aprobada en 2012 y la posterior

Resolución 23/2012, de 20 de noviembre, del Director del Servicio de Riqueza Territorial que aprobaba los valores de los bienes inmuebles.

Por todo lo expuesto, el recurrente solicita la iniciación del procedimiento de revisión de oficio de la Resolución 46/2013, de 24 de octubre, Resolución 51/2013, de 29 de noviembre, Resolución 48/2014, de 20 de noviembre, Resolución 61/2015, de 18 de noviembre, Resolución 68/2016, de 17 de noviembre; Resolución 80/2017, de 15 de noviembre, y Resolución 64/2018, de 13 de noviembre, y se declare su nulidad.

Segundo: Con fecha 29 de agosto de 2019, el Técnico de Administración Pública-Rama Jurídica,..., emite informe jurídico en el que afirma que se cumple la condición tasada por el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP) para considerar que el PSIS de Guendualin es un acto nulo de pleno derecho, por así declararlo expresamente el Tribunal Superior de Justicia en la sentencia núm. 461/2016, de 3 de noviembre; y concluye proponiendo la apertura del procedimiento de revisión de oficio, concediendo un plazo de alegaciones a todas aquellas personas que tuvieran otorgada la condición de interesadas en este procedimiento.

Tercero: Mediante Resolución 48/2019, de 30 de agosto, del Director del Servicio de Riqueza territorial y Tributos Patrimoniales, se acuerda iniciar el procedimiento de revisión de actos nulos. Se da traslado de dicho acuerdo a la relación de titulares que constaban en catastro que pudieran ser afectados por este procedimiento.

Cuarto: Con fecha 16 de septiembre de 2019, la mercantil... (...) presenta a modo de alegaciones, pero sin comentario alguno, dos documentos; a saber: "Requerimiento de la Hacienda Tributaria al Ayuntamiento de la Cendea de Galar de fecha de 27 de marzo de 2015 y sentencia núm. 82/2016, de 21 de marzo de 2016, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Pamplona.

Quinto: Mediante Orden Foral 4/2020, de 20 de enero, de la Consejera

de Economía y Hacienda, se resuelve iniciar el procedimiento de revisión de actos nulo solicitado por don..., así como solicitar el informe al Consejo de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta, formulada por la Consejera de Economía y Hacienda, a través de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, y promovida por don..., somete a dictamen de este Consejo la revisión de actos nulos.

La LFCN establece que el Consejo de Navarra debe ser consultado preceptivamente en *“cualquier (...) 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, tal remisión nos conduce 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”*.

En consecuencia, tratándose de una consulta sobre procedimiento de revisión de actos nulos basado en el artículo 47.2 de la LPACAP, nos encontramos ante un dictamen preceptivo y vinculante.

II.2ª. El marco jurídico de aplicación

Tal y como venimos reiterando, la presente consulta versa sobre revisión de actos nulos, con relación a la Resolución 46/2013, de 24 de octubre, del Director de Servicio de Riqueza Territorial de la Hacienda Tributaria de Navarra, por la que fue aprobada la Ponencia de Valoración

Parcial de Galar, así como las Resoluciones del Director de Servicio de Riqueza Territorial de la Hacienda Tributaria de Navarra por las que se aprobaron los valores de los bienes inmuebles inscritos en el Registro de la Riqueza Territorial a 30 de noviembre de cada año: Resolución 51/2013, de 29 de noviembre; Resolución 48/2014, de 20 de noviembre, Resolución 61/2015, de 18 de noviembre; Resolución 68/2016, de 17 de noviembre; Resolución 80/2017, de 15 de noviembre, y Resolución 64/2018, de 13 de noviembre.

Desde una perspectiva sustantiva, y en relación con la revisión solicitada, tanto de la Ponencia de Valoración Parcial de Galar, como de los valores de los bienes inscritos a nombre del interesado, el marco jurídico de aplicación al presente dictamen vendrá determinado por el respeto al orden constitucional y a la normativa foral, en particular, el Decreto Foral 216/1984, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento para la Exacción de la Contribución Territorial Urbana, y el Decreto Foral 268/1988, de 18 de noviembre, por el que se aprueban los cuadros de valores-tipo de las construcciones para la actualización de los valores catastrales, que se mantienen en vigor, en virtud de la disposición transitoria cuarta de la Ley Foral 12/2006, de 21 de noviembre, del Registro de la Riqueza Territorial y de los Catastros de Navarra (en adelante LFRRTC), en tanto no se dicten por el Gobierno de Navarra las normas generales de valoración a que se refiere la Ley Foral 12/2006.

Así mismo habrá de tenerse en cuenta la Orden Foral 20/2010, de 22 de febrero, del Consejero de Economía y Hacienda, por la que se aprueban las normas técnicas generales de valoración de los bienes inmuebles objeto de inscripción en el Registro de la Riqueza Territorial de Navarra, y la Orden Foral 133/2013, de 15 de abril, de la Consejera de Economía, Hacienda, Industria y Empleo, por la que se modifica el anexo de la Orden Foral 20/2010, de 22 de febrero, del Consejero de Economía y Hacienda, por la que se aprueban las Normas Técnicas Generales de Valoración de los Bienes Inmuebles objeto de inscripción en el Registro de la Riqueza Territorial de Navarra.

Desde la perspectiva procedimental, resulta de aplicación la regulación contenida en la LPACAP que, en su artículo 106.1, establece la posibilidad de revisión de los actos administrativos firmes que puedan incurrir en alguno de los supuestos de nulidad radical establecidos por su artículo 47, así como 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.

II.3ª. 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, 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 “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 de revisión de oficio se ha iniciado a instancia de la parte interesada mediante escrito de fecha 15 de enero de 2019.

Se ha dado trámite de audiencia a todos los interesados para que, en el plazo de diez días hábiles, pudiesen presentar las alegaciones que estimasen convenientes, habiéndose presentando tan solo un escrito de alegaciones a tal efecto por la mercantil,... (...).

También se ha elaborado una propuesta, mediante Orden Foral 4/2020, de 20 de enero, de la Consejera de Economía y Hacienda, que incluye la estimación de la declaración de nulidad de pleno derecho.

Y, mediante solicitud presentada a la Presidenta del Gobierno de Navarra, se ha elevado la propuesta a este Consejo a efectos de la emisión de dictamen en la preceptiva consulta.

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

II.3ª. Procedencia de la revisión de oficio.

En cuanto al fondo del asunto, la solicitud de revisión de oficio de la Resolución no tiene más objeto que el de declarar la nulidad de la Resolución 46/2013, de 24 de octubre, del Director de Servicio de Riqueza Territorial de la Hacienda Tributaria de Navarra, por la que fue aprobada la Ponencia de Valoración Parcial de Galar, así como de las Resoluciones del Director de Servicio de Riqueza Territorial de la Hacienda Tributaria de Navarra por las que se aprobaron los valores de los bienes inmuebles inscritos en el Registro de la Riqueza Territorial a 30 de noviembre de cada año (Resolución 51/2013, de 29 de noviembre; Resolución 48/2014, de 20 de noviembre, Resolución 61/2015, de 18 de noviembre; Resolución 68/2016, de 17 de noviembre; Resolución 80/2017, de 15 de noviembre, y Resolución 64/2018, de 13 de noviembre), a la vista de tres sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Navarra (números 154/2014, de 13 de marzo, 291/2015, de 21 de octubre, y 461/2016, de 3 de noviembre) que declararon la nulidad de pleno derecho del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 20 de diciembre de 2010 por el que se aprueba el Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal para el desarrollo de un área residencial de vivienda protegida en términos de Galar y Cizur en el paraje conocido como Guendulain, y del que traen causa las referidas resoluciones cuya nulidad se solicita.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 106 de la LPACAP antes mencionado, la revisión se restringe a los actos nulos de pleno derecho; esto es, a los actos en los que concurra alguna de las causas de nulidad absoluta establecidas en el artículo 47 de la LPACAP, que incluye, en su apartado 2, las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior.

Como declaró el Tribunal Supremo en la sentencia de 5 de mayo de 2005, el *“artículo 102.1 LRJPAC configura la revisión de oficio con un*

carácter excepcional, que únicamente debe ser utilizada cuando realmente se detectan vicios que hagan precisa la retirada del acto del mundo jurídico". La revisión de oficio se concibe, por tanto, como un medio extraordinario cuya objeto es, como ha explicado el Tribunal Supremo, entre otras muchas, en la sentencia de 20 de septiembre de 2011, *"facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su inatacabilidad definitiva. Se persigue, pues mediante este cauce procedimental ampliar las posibilidades de evitar que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio de tan relevante trascendencia"*.

En el caso sometido a examen, tanto el interesado como la Administración revisora comparten que la declaración por sentencia firme de la nulidad del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 20 de diciembre de 2010 por el que se aprobó el PSIS para el desarrollo de un área residencial de vivienda protegida en términos de Galar y Cizur, en donde el interesado tiene la parcela..., del Polígono catastral 11, de Galar, y por el que quedó reclasificado como urbanizable, conlleva asimismo la nulidad de pleno derecho de los actos posteriores o derivados del mismo, señaladamente de las resoluciones posteriores de aprobación de valores de bienes inmuebles.

Así las cosas, cabría pensar que se trata de actos (Resoluciones) cuya validez ha sido enjuiciada por sentencia firme y que el escrito de revisión carece de objeto, ya que los efectos de cosa juzgada impiden la revisión de oficio. No obstante, la revisión de oficio planteada tiene pleno sentido, en la medida en que se trata de eliminar los efectos desplegados por el acto anulado judicialmente.

Como bien aprecia el interesado, el alcance jurídico de la anulación del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 20 de diciembre de 2010 por el que se aprobó el PSIS, acordada por el Tribunal Superior de Justicia de Navarra en sentencia de 13 de marzo de 2014, fue debidamente delimitado por este Tribunal en sus sentencias núm. 291/2015, de 21 de octubre de 2015 y núm.

461/2016, de 3 de noviembre de 2016. En la de 2015 se declaró que “...la nulidad del citado PSIS acordada por sentencia firme esta Sala es nulidad de pleno Derecho. De ello se deriva inexorablemente que tal nulidad lo es ex radice, ex tunc, desde el mismo momento en que se dictó por lo que los actos posteriores que anclan su fundamento en el citado PSIS devienen nulos de pleno Derecho”. Y en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 2016, luego de reafirmar que “De la propia naturaleza de la actuación administrativa impugnada (PSIS) también se concluye su nulidad de pleno Derecho”, se precisó que el “PSIS de Guendulain fue expulsado del ordenamiento jurídico desde el mismo momento en que entró en vigor, lo que ha supuesto un cambio en la calificación del suelo de su ámbito, que pierde su condición de suelo urbanizable, o dicho de otro modo, los terrenos afectados nunca han perdido su condición de suelo no urbanizable, y por ende no podrán ser objeto de contribución urbana. Y desde el punto de vista, digamos procesal, los actos subsiguientes que tienen su origen en el citado PSIS, a saber, la liquidaciones recurridas devienen igualmente nulos”.

En consecuencia, no hay duda de la repercusión y efectos de la sentencia del TSJ de Navarra de fecha 13 de marzo de 2014 que declara la nulidad del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 20 de diciembre de 2010 por el que se aprobó el PISIS de Guendulain, sobre los intereses del afectado que vio cómo, tras la Ponencia de Valoración y la aprobación de los valores de bienes inmuebles, su parcela... del Polígono Catastral 11 de Galar, pasó de tener un valor catastral de 19.775,88 Euros a 2.944.258,33 Euros. La declaración de nulidad de pleno derecho del PSIS comporta la total ineficacia de la Ponencia de Valoración Parcial de Galar (limitada a Guendulain) aprobada por Resolución 46/2013, del Director de Servicio de Riqueza Territorial y de las sucesivas valoraciones de los bienes inmuebles realizadas a partir del método y cálculo de valoración efectuado sobre el carácter edificable otorgado a dicha parcela, así como de las posteriores liquidaciones realizadas todas ellas sobre la base de dicha Ponencia de Valoración adecuada al PISIS.

Pero no es esto lo que se determina aquí, 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 revisión de oficio tiene un sentido independiente de las acciones hasta ahora emprendidas en la vía judicial. La razón de ser de que la Administración inicie un procedimiento de revisión como el que nos ocupa, es únicamente que la propia Administración ejerza sus potestades de anulación y prive de eficacia jurídica a los actos subsiguientes a la aprobación del PSIS, en concreto, la aprobación de la Ponencia de Valoración Parcial de Galar y de los valores de los bienes inmuebles inscritos en el Registro de la Riqueza Territorial, que están viciados de nulidad.

Y en este sentido, estimando la petición del interesado, lo que cabe decir es que, puesto que la Ponencia de Valoración Parcial de Galar se realiza conforme al dato caracterizador de la edificabilidad de la parcela que ha sido declarado nulo por la declaración de nulidad del Acuerdo de Gobierno de Navarra de 20 de diciembre de 2010 por el que se aprobó el PSIS para el desarrollo de un área residencial de vivienda protegida en términos de Galar y Cizur, debe ser declarada, en consecuencia, nula igualmente la Resolución 46/2013, de 24 de octubre, del Director del Servicio de Riqueza territorial por la que se aprueba dicha Ponencia.

Y a su vez, como todas las Resoluciones por las que se han venido aprobando anualmente los valores a 30 de noviembre de cada año, de los bienes inmuebles inscritos en el Registro de la Riqueza Territorial localizados en Galar en el paraje de Guendulain, se han basado en la Ponencia aprobada por la Resolución 46/2013, de la propia naturaleza de la actuación administrativa anulada (PSIS), también se concluye que deben ser igualmente anuladas las Resoluciones del Director de Servicio de Riqueza Territorial de la Hacienda Tributaria de Navarra por las que se aprobaron los valores de los bienes inmuebles inscritos en el Registro de la Riqueza Territorial a 30 de noviembre de cada año (Resolución 51/2013, de 29 de noviembre; Resolución 48/2014, de 20 de noviembre, Resolución 61/2015, de 18 de noviembre; Resolución 68/2016, de 17 de noviembre; Resolución 80/2017, de 15 de noviembre, y Resolución 64/2018, de 13 de noviembre) con los efectos de nulidad radical.

En suma, este Consejo de Navarra comparte el criterio correctamente expresado en la propuesta de resolución de que procede la estimación de la solicitud de revisión planteada.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que la revisión de actos nulos solicitada por don... debe ser estimada.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.