



Roj: **STS 3197/2022 - ECLI:ES:TS:2022:3197**

Id Cendoj: **28079130022022100287**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **2**

Fecha: **21/07/2022**

Nº de Recurso: **7129/2020**

Nº de Resolución: **1075/2022**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **FRANCISCO JOSE NAVARRO SANCHIS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ EXT 723/2020,**  
**ATS 10985/2021,**  
**STS 3197/2022**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Segunda**

#### **Sentencia núm. 1.075/2022**

Fecha de sentencia: 21/07/2022

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 7129/2020

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 19/07/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco José Navarro Sanchís

Procedencia: T.S.J.EXTREMADURA SALA CON/AD

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. José Golderos Cebrián

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 7129/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco José Navarro Sanchís

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. José Golderos Cebrián

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Segunda**

#### **Sentencia núm. 1075/2022**

Excmos. Sres.

D. José Antonio Montero Fernández, presidente

D. Francisco José Navarro Sanchís



D. Rafael Toledano Cantero

D. Dimitry Berberoff Ayuda

D. Isaac Merino Jara

En Madrid, a 21 de julio de 2022.

Esta Sala ha visto, constituida en su Sección Segunda por los Excmos. Sres. Magistrados que figuran indicados al margen, el recurso de casación nº **7129/2020**, interpuesto por el Abogado del Estado, en nombre de la **CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADIANA**, contra la sentencia nº 231/2020, de 15 de septiembre, dictada por la Sala Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en el recurso nº 573/2019. Ha comparecido como parte recurrida la procuradora doña Pilar Torres Martínez en nombre y representación de **DON Plácido**.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Francisco José Navarro Sanchís.

## ANTECEDENTES DE HECHO

### **PRIMERO.- Resolución recurrida en casación y hechos del litigio.**

1. Este recurso de casación tiene por objeto la mencionada sentencia de 15 de septiembre de 2020, en que se acuerda, literalmente, lo siguiente:

*"[...] Estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora de los Tribunales Sra. Torres Martínez, en nombre y representación de D. Plácido, contra la Resolución de la Confederación Hidrográfica del Guadiana de fecha 31 de octubre de 2019, que inadmite la acción de nulidad planteada contra las Liquidaciones por la tarifa de utilización del agua y el canon de regulación, ejercicios 2014, 2015, 2016, y 2017 y declaramos haber lugar a los siguientes pronunciamientos:*

*Anulamos la Resolución de la Confederación Hidrográfica del Guadiana de fecha 31 de octubre de 2019, y las Liquidaciones de la CHG por la tarifa de utilización del agua y el canon de regulación, ejercicios 2014, 2015, 2016 y 2017, por no ser conformes a **Derecho**.*

*Condenamos a la Confederación Hidrográfica del Guadiana a devolver a la parte actora el principal de las Liquidaciones abonado por la parte actora, más el interés de demora previsto en el artículo 32.2 de la Ley General Tributaria.*

*Condenamos a la parte demandada al pago de las costas procesales [...]"*

### **SEGUNDO.- Preparación y admisión del recurso de casación.**

1. Notificada dicha sentencia a las partes, el Abogado del Estado, en la representación que le es propia, presentó escrito de 10 de noviembre de 2020, de preparación de recurso de casación contra la sentencia indicada.

2. Tras justificar que concurren los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la sentencia, se identifican como normas jurídicas infringidas: los artículos 217 y 221 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre General Tributaria (LGT), en relación con los artículos 1, 25 y 33 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA).

3. La Sala a quo tuvo por preparado el recurso de casación mediante auto de 11 de noviembre de 2020, que ordenó el emplazamiento de las partes para comparecer ante este Tribunal Supremo. El Abogado del Estado como recurrente, ha comparecido el 20 de noviembre de 2020 y la procuradora doña Pilar Torres Martínez en nombre y representación de don Plácido, como recurrido, lo ha hecho el 4 de diciembre de 2020, en el plazo de 30 días del artículo 89.5 LJCA.

### **TERCERO.- Interposición y admisión del recurso de casación.**

1. La sección primera de esta Sala admitió el recurso de casación en auto de 8 de septiembre de 2021, en que aprecia la concurrencia del interés casacional objetivo para formar jurisprudencia, en estos literales términos:

*"[...] 2.1. Determinar si, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo contenida entre otras en la sentencia de 3 de abril de 2018 (RCA/876/2017, ECLI: ES:TS:2018:1276), permite revisar en favor del contribuyente actos administrativos de liquidación, que han quedado firmes por haber sido consentidos, al no haber sido recurridos en tiempo y forma.*



**2.2.** En caso de una respuesta afirmativa a la pregunta anterior, dilucidar en virtud de qué título jurídico, esto es, de qué causa legal de nulidad radical o de pleno **derecho** -de las tipificadas *numerus clausus* en el artículo 217 LGT - *resultaría factible dicha posibilidad de revisión de actos firmes por consentidos*.

**2.3.** Aclarar, matizar o precisar si el órgano judicial puede sustituir a la Administración competente, en sentencia, en el sentido de que además de acordar la procedencia de la admisión de la solicitud de nulidad de pleno **derecho**, acceda a la misma proclamando la nulidad solicitada o si, por el contrario, debe limitarse, caso de considerar disconforme a **derecho** la decisión recurrida, a ordenar la retroacción de actuaciones para que se tramite el procedimiento previsto en el artículo 217 de la LGT [...]."

2. El Abogado del Estado interpuso recurso de casación en escrito de 7 de octubre de 2021, en el que se mencionan como infringidas las normas arriba citadas, solicitando de este Tribunal Supremo : [...] *que por esa Sala se fije la doctrina anteriormente expuesta y, en consecuencia, se declare que la sentencia de instancia ha infringido los arts. 217 y 221 LGT ; 1 , 25 y 33 LJCA ; concordantes LPAC y la jurisprudencia invocada; todos ellos, correctamente interpretados de acuerdo con la misma. Y en su virtud, solicita de la Sala que, con estimación del recurso, case la sentencia recurrida, declarando ajustados a **derecho**, tanto la Resolución de la CHG de 31 de octubre de 2019, como las liquidaciones cuya nulidad instó la interesada [...]*".

#### **CUARTO.- Oposición al recurso de casación.**

Por diligencia de ordenación de 19 de enero de 2022 y una vez transcurrido el plazo concedido al recurrido don Plácido para presentar el escrito de oposición, se le tiene por decaído en su **derecho**.

#### **QUINTO.- Vista pública y deliberación.**

Esta Sección Segunda no consideró necesaria la celebración de vista pública - artículo 92.6 LJCA-, quedando fijada la deliberación, votación y fallo de este recurso el 19 de julio de 2022, día en que efectivamente se deliberó, votó y falló, con el resultado que seguidamente se expresa.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **PRIMERO.- Objeto del presente recurso de casación.**

El objeto de este recurso de casación, desde el punto de vista del interés casacional objetivo para la fijación de jurisprudencia, consiste en determinar si la doctrina de este Tribunal Supremo contenida entre otras en la sentencia de 3 de abril de 2018 (recurso de casación nº 876/2017), permite revisar en favor del contribuyente actos administrativos de liquidación, que han quedado firmes por haber sido consentidos, al no haber sido recurridos en tiempo y forma y, en particular si esta posibilidad aparece cuando las liquidaciones se hubieran dictado de forma extemporánea. En caso de una respuesta afirmativa a la pregunta anterior, habría que precisar en virtud de qué título jurídico, esto es, de qué causa legal de nulidad radical o de pleno **derecho** -de las tipificadas *numerus clausus* en el artículo 217 LGT- *resultaría factible dicha posibilidad de revisión de actos firmes por consentidos*.

Por último, el auto propone a la Sala casacional la tarea de aclarar, matizar o precisar si el órgano judicial puede sustituir a la Administración competente, en sentencia, en el sentido de que además de acordar la procedencia de admitir la solicitud de nulidad de pleno **derecho**, acceda a ella proclamando la nulidad solicitada o si, por el contrario, debe limitarse, caso de considerar disconforme a **derecho** la decisión recurrida, a ordenar la retroacción de actuaciones para que se tramite el procedimiento previsto en el artículo 217 de la LGT.

#### **SEGUNDO.- Remisión íntegra a nuestra doctrina precedente, expresada en las sentencias de 9 de marzo de 2022 (recurso de casación nº 4437/2020 ) y 22 de marzo de 2022 (casación nº 4471/2020 ), entre otras.**

Estamos en presencia de un recurso de casación interpuesto por la Administración General del Estado, contra la sentencia nº 161/2020, de 25 de junio, dictada por la Sala Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en el recurso nº 20/2020, interpuesto por D. Constantino , aquí recurrido, en que se había impugnado la resolución del presidente de la Confederación Hidrográfica del Guadiana, adoptada el 3 de diciembre de 2019, por virtud de la cual se inadmitió a trámite la solicitud de nulidad de pleno **derecho** de unas liquidaciones que habían quedado firmes, en concepto de canon de regulación y tarifa de utilización del agua, correspondientes a los ejercicios 2014, 2015, 2016 y 2017.

Hay varios precedentes inmediatos de esta Sala sobre cuestión idéntica: los contenidos en las muy recientes SSTs de 9 de marzo de 2022 (recurso de casación nº 4437/2020 y de 22 de marzo de 2022 (recurso de casación nº 4471/2020), así como la de 5 de abril de 2002, dictada en el recurso de casación nº 4504/2020, seguidas de otras varias aún más recientes, cuya doctrina hay que seguir.



En ellas se casan y anulan las respectivas sentencias de la Sala de Extremadura que considera incursas en causa de nulidad de pleno **derecho** las liquidaciones tributarias por la tarifa de utilización de agua y canon de regulación, giradas a otros contribuyentes, relativas a los ejercicios 2014 a 2017, que habían quedado firmes al no ser recurridas por la interesada, por razón de la concurrencia en ellas de la causa de nulidad radical establecida en el artículo 217.1.e) de la LGT.

Nos remitimos al contenido de la sentencia de esta Sala citada en primer lugar, que argumenta del siguiente modo:

**"[...] PRIMERO.- La controversia jurídica**

Desde la sentencia de 3 de abril de 2018 (rca. 876/2017, ES:TS:2018:1276), hemos puesto de manifiesto que no es posible la aprobación del canon o tarifa una vez iniciado el periodo impositivo que, para los años siguientes a aquél en que se produzca la mejora o beneficio de los usos o bienes afectados (caso del canon) o en el momento en que puedan utilizarse las instalaciones de las obras hidráulicas (supuesto de la tarifa), debe entenderse que es el primer día del año natural, de suerte que la aprobación posterior a dicho día incurre en una retroactividad proscrita por el artículo 9.3 de la Constitución.

Sin embargo, el presente recurso presenta la peculiaridad de que el reproche formulado por la parte recurrente frente a las liquidaciones no se materializó a través de los correspondientes recursos, sino que, firmes las expresadas liquidaciones, presentó escrito instando su nulidad de pleno **derecho**, al amparo del artículo 217 LGT, así como la devolución de los ingresos indebidos realizados, solicitud que, fundamentalmente, se justificaba en la extemporaneidad de la práctica de la liquidación.

Resultando inadmitida dicha solicitud por la Administración, la Sala de instancia -sin abordar la cuestión relativa a la inadmisión- se centra, directamente, en los pronunciamientos judiciales recaídos que decretaron la nulidad de las liquidaciones por infracción del art. 114.7 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas ("TRLA", "BOE" núm. 176, de 24 de julio).

De este modo, sin analizar la procedencia o no de la inadmisión de la acción de nulidad de pleno **derecho** ni el concreto motivo del art. 217.1 LGT, se limita a afirmar que el ejercicio de la acción de nulidad está previsto, precisamente, con relación a resoluciones firmes, aludiendo únicamente a que el artículo 217 LGT tiene por objeto los actos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo.

La sentencia, pues, no entra a resolver si respecto de la acción de nulidad de pleno **derecho**, era preciso o no -aunque implícitamente al resolver sobre el fondo, debe entenderse que considera que no era necesario- culminar el procedimiento legalmente previsto, ni nada dice sobre las razones jurídicas que le permitían entrar sobre el fondo a pesar de no haberse seguido el procedimiento al efecto, en tanto que la decisión de la Administración fue de inadmisión de esta acción.

Por último, indaga el fondo de la solicitud de nulidad y considera que concurre causa de nulidad, pero omite cuál es el supuesto que, en este caso, concurría. En definitiva, la decisión de la Sala de instancia se circunscribe, sobre la base de pronunciamientos judiciales anteriores que estimaron la impugnación de actos idénticos a los que nos ocupan pero que no habían adquirido firmeza (nota diferenciadora respecto de aquellos asuntos), al afirmar que concurre causa de nulidad del art. 217 de la LGT, sin más, anulando los actos y ordenando la devolución de las sumas satisfechas.

El panorama descrito evoca la situación analizada en nuestra sentencia 1400/2021 de 30 de noviembre, rca.1506/2020, ECLI:ES:TS:2021:4843 por lo que, dada la identidad de la cuestión casacional y la similitud de los elementos fácticos y antecedentes administrativos que la sustentan, razones de seguridad jurídica y de unidad de doctrina reclaman que mantengamos lo expresado en aquella sentencia.

Pero antes, conviene poner de manifiesto que el presente recurso de casación -al igual que el recurso de casación al que se acaba de hacer referencia (rca. 1506/2020)-, responde al planteamiento que ha sido esbozado en líneas anteriores, esto es, al ejercicio de una acción de nulidad de pleno **derecho** sobre la base del artículo 217 LGT, a diferencia de lo que acontecía en el recurso de casación (rca 1123/2020), resuelto en la sentencia 871/2021, de 17 de junio, ECLI:ES:TS:2021:2567, en el que la petición principal se articuló a través de una solicitud de revocación del artículo 219 de la LGT.

Despejada, pues, cualquier duda con relación a que en el presente caso se instó la vía del artículo 217 LGT emerge, de esta manera, el dilema de determinar si dicho procedimiento (i) sirve para revisar -a instancia del contribuyente- liquidaciones que, siendo firmes, se afirma haber sido emitidas con infracción del art. 114.7 TRLA, y; (ii) si el órgano judicial puede sustituir a la Administración competente, apreciando -en la sentencia- una nulidad de pleno **derecho**, sin considerar, en definitiva, que la Administración inadmitió a trámite dicho procedimiento.

**SEGUNDO.- Remisión a nuestra jurisprudencia**



Como decimos, las claves de la respuesta se encuentran en nuestra sentencia 1400/2021 de 30 de noviembre, rca. 1506/2020 , a cuyos razonamientos no remitiremos a continuación, así como en la parte que resulte aplicable, a la sentencia núm. 871/2021, de 17 de junio, rca.1123/2020, ECLI:ES:TS:2021:2567:

"[...] Como se ha anticipado, ante el Tribunal extremeño se suscitó la solicitud de nulidad de pleno **derecho** formulada por la Comunidad de Regantes del Pantano Estrecho de Peñarroya, al amparo del artículo 217 de la LGT, contra las liquidaciones giradas por la tarifa de utilización del agua y el canon de regulación, ejercicios 2013, 2014, 2015 y 2016, de ahí que nos remitamos a nuestra sentencia 871/2021, de 17 de junio, recaída en el rec. cas.1123/2020, interpuesto por La Administración General del Estado, representada y asistida por el Abogado del Estado, contra la sentencia nº. 432, de 12 de diciembre de 2019, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, pronunciada en el recurso nº. 160/2019, contra la resolución de la Confederación Hidrográfica del Guadiana, de fecha 28 de enero de 2019, relativa a liquidaciones por el concepto de canon de regulación del agua de los ejercicios 2013, 2014, 2015 y 2016. La remisión obedece a razones de seguridad jurídica y de igualdad en la medida en que la doctrina que en ella se fija sobre ese extremo es sustancialmente trasladable al caso que ahora enjuiciamos. Antes conviene aclarar que, en la sentencia recurrida, a diferencia de la sentencia a la que se produce la remisión, no se incluye, en sus fundamentos de **derecho**, ninguna referencia a la revocación. Otro tanto puede decirse con respecto al auto de admisión, de ahí que precisemos que dicha remisión es parcial, puesto que, obviamente, la remisión solo se extiende a los extremos en los que se produce coincidencia de la cuestión controvertida y de los términos, en esencia, debatidos.

Y así, en el fundamento de **derecho** segundo de dicha sentencia afirmamos:

"La acción de nulidad de pleno **derecho** de los actos firmes y su atacabilidad, en el campo general del **Derecho** Administrativo, posee carácter excepcional; el instituto de la firmeza del acto tiene como fin primordial procurar la estabilidad del sistema y certeza en las relaciones jurídicas surgidas de la actuación administrativa, bajo la protección del principio de seguridad jurídica y eficacia de la actuación administrativa, a la que acompaña la presunción de legalidad de dicha actuación. El propio sistema establece los contrapesos para evitar situaciones indeseadas y perjudicar los intereses legítimos de los ciudadanos, estableciendo los mecanismos de revisión previstos legalmente en el sistema de los recursos ordinarios contra la actuación administrativa desfavorable; cuando se han cumplido los requisitos formales y garantizado el **derecho** de los ciudadanos y estos consienten y adquiere firmeza la actuación administrativa, se produce su intangibilidad. Razones que hacen que la acción de nulidad de pleno **derecho** sea excepcional y por causas no sólo estrictas sino también de interpretación restrictiva.

En el ámbito **tributario** el procedimiento de revisión de actos nulos de pleno **derecho** se regula en el art. 217 de la LGT , que a diferencia del de revocación puede no sólo iniciarse de oficio, sino también instarse a iniciativa del interesado contra actos -aparte de las resoluciones de los órganos económico administrativos- que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, y sólo y exclusivamente en alguno de los supuestos que de forma tasada se recoge en su apartado 1.

En la línea que apuntamos se ha pronunciado numerosísimas veces este Tribunal, valga como referencia, por su proximidad temporal, la sentencia de 18 de mayo de 2020, rec. cas. 2596/2019, en la que se dijo que: "La acción de nulidad no está concebida para canalizar cualquier infracción del ordenamiento jurídico que pueda imputarse a un acto **tributario** firme, sino solo aquellas que constituyan un supuesto tasado de nulidad plena, previsto en el artículo 217 de la Ley General Tributaria, de manera que -dada la previa inacción del interesado, que no utilizó en su momento el cauce adecuado para atacar aquel acto con cuantos motivos de invalidez hubiera tenido por conveniente- 'la revisión de oficio no es remedio para pretender la invalidez de actos anulables, sino solo para revisar actos nulos de pleno **derecho**' ( sentencia de 14 de abril de 2010, dictada en el recurso de casación núm. 3533/2007)".

El art. 217 de la LGT reconoce que los interesados están facultados para instar la acción, se le reconoce, pues, una verdadera y propia acción de nulidad; lo que da lugar, prima facie, a que se inicie el procedimiento, que bien puede terminar con su inadmisión de concurrir alguno de los supuestos que se contempla en su apartado 3, o bien continuar el procedimiento hasta su terminación, que cuando se ha iniciado a instancia del interesado puede producirse por silencio negativo o por resolución expresa acogiendo o no la nulidad instada.

Recientemente se ha pronunciado este Tribunal Supremo en numerosos asuntos en los que se invocaba la nulidad radical de liquidaciones referidas al IIVTNU, así sentencias de 18 de mayo de 2020, rec. cas. 1665/2019 ; de 20 de mayo de 2021, rec. cas. 126/2019 ; de 26 de mayo de 2021, rec. cas. 5450/2019 ; ó de 27 de mayo de 2021, rec. cas. 5864/2019 , entre otras; ya en la primera de las citadas se recordaba que:



"En relación con la revisión de los actos **tributarios** firmes y las potestades del órgano judicial para acordarla, a tenor de la decisión que haya sido adoptada al respecto por la Administración, hemos sentado una doctrina reiterada que puede resumirse en los siguientes términos:

1. El procedimiento de revisión de actos nulos de pleno **Derecho** constituye un cauce extraordinario para, en determinados y tasados supuestos (los expresados, en relación con los actos **tributarios**, en el apartado 1 del artículo 217 de la Ley General Tributaria), expulsar del ordenamiento jurídico aquellas decisiones que, no obstante su firmeza, incurren en las más groseras infracciones del ordenamiento jurídico ( *sentencia del Tribunal Supremo de 19 de febrero de 2018, dictada en el recurso de casación núm. 122/2016* ).
2. Tal procedimiento sacrifica la seguridad jurídica en beneficio de la legalidad cuando ésta es vulnerada de manera radical, lo que obliga a analizar la concurrencia de aquellos motivos tasados "con talante restrictivo" ( *sentencia del Tribunal Supremo de 13 de mayo de 2013, dictada en el recurso de casación núm. 6165/2011* ).
3. La acción de nulidad no está concebida para canalizar cualquier infracción del ordenamiento jurídico que pueda imputarse a un acto **tributario** firme, sino solo aquellas que constituyan un supuesto tasado de nulidad plena, previsto en el artículo 217 de la Ley General Tributaria, de manera que -dada la previa inacción del interesado, que no utilizó en su momento el cauce adecuado para atacar aquel acto con cuantos motivos de invalidez hubiera tenido por conveniente- "la revisión de oficio no es remedio para pretender la invalidez de actos anulables, sino solo para revisar actos nulos de pleno **derecho**" ( *sentencia de 14 de abril de 2010, dictada en el recurso de casación núm. 3533/2007* ).

*Siguiendo los postulados sentados en las expresadas sentencias y parafraseando lo dicho en las mismas, respecto de las cuestiones planteadas en el presente recurso hemos de realizar las consideraciones que a continuación desarrollamos.*

*Recordemos que las dos primeras cuestiones son del siguiente tenor:*

" **2.1.** Determinar si, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo contenida entre otras en la sentencia de 3 de abril de 2018 (RCA/876/2017, ECLI: ES:TS:2018:1276), permite revisar en favor del contribuyente actos administrativos de liquidación, que han quedado firmes por haber sido consentidos, al no haber sido recurridos en tiempo y forma.

**2.2.** En caso de una respuesta afirmativa a la pregunta anterior, dilucidar en virtud de qué título jurídico, esto es, de qué causa legal de nulidad radical o de pleno **derecho** -de las tipificadas numerus clausus en el artículo 217 LGT- resultaría factible dicha posibilidad de revisión de actos firmes por consentidos".

*En base al necesario juicio de relevancia que debe hacerse, en el sentido de que debe existir la obligada conexión entre lo que debe resolverse en el recurso y el contenido del debate producido, que ya hemos visto constituye un verdadero puzle, no es posible contestar a las cuestiones formuladas antes transcritas. Ya se ha dejado dicho la incongruencia en que ha incurrido la sentencia de instancia, que además acoge la nulidad de pleno **derecho** sin tan siquiera indicar que supuesto es el que concurre en el presente caso, al punto que básicamente se limita a transcribir varios pronunciamientos judiciales en los que se anularon liquidaciones que no eran firmes, y, en definitiva, otorgando el mismo tratamiento jurídico a actos firmes consentidos respecto de liquidaciones que fueron impugnadas por el sistema ordinario de recursos dispuestos al efecto, obviando lo excepcional del cauce seguido al efecto. [...se dice que ha alegado la interesada la nulidad por el art. 217.1, e) y g)] y se afirma que se ha infringido el art. 114.7 del Real Decreto Legislativo 1/2001, [TRLA] sin más (...)*

*La tercera de las cuestiones contenidas en el auto de admisión parte de un presupuesto que resulta cierto, cual es que existe una abundante jurisprudencia sobre el alcance y extensión de los pronunciamientos judiciales respecto del ejercicio de la acción de nulidad de pleno **derecho** cuando se ha acordado la inadmisión, no sólo circunscrito al ámbito **tributario**, sino en general a todo el campo administrativo, de ahí que se indique si esa jurisprudencia debe ser aclarada, matizada o precisada, pero ciertamente para afrontar dicha labor por este Tribunal resulta absolutamente indispensable delimitar con precisión el caso concreto a enjuiciar, y si este reviste alguna especialidad o singularidad que haga necesario que la doctrina legal existente requiera o no ajustes en algún caso, lo que en este no resulta posible por las razones ampliamente expuestas.*

La sentencia impugnada, aparte de no decir nada sobre la revocación y sobre la devolución de ingresos indebidos instadas, tampoco entra a analizar las declaraciones de inadmisión contenida en las resoluciones impugnadas, y decide anular las liquidaciones giradas, firmes y consentidas, sin indicar qué supuesto del art. 217.1 de la LGT concurre, debe casarse y anularse, en tanto que como, con acierto, señala el Sr. Abogado del Estado, "Ante un recurso contencioso administrativo que se interpone contra la inadmisión a trámite de una solicitud de revisión de oficio de una liquidación tributaria, la Sala... entra directamente a pronunciarse sobre la validez o nulidad de las liquidaciones, procediendo a su anulación... sin ni siquiera explicitar cuál, de entre las causas de nulidad de pleno **derecho** enumeradas en el artículo 217 de la LGT, concurre en el presente caso".



Por otro lado, en el fundamento de **derecho** tercero expusimos:

"Afirma la parte demandante que la Administración vulnera el art. 217.3 de la LGT al inadmitir sobre la base de que no concurría ninguna de las causas previstas en el art. 217.1, cuando no representa uno de los supuestos de inadmisión que se contempla en la norma. Sin embargo, atendiendo a lo resuelto y al cuerpo de las resoluciones -tanto las originales como las que resolvieron los recursos de reposición- que motivan extensamente las razones por las que no concurre los motivos previstos en el art. 217.1, ha de convenirse que, sin necesidad de esfuerzo exegético alguno, de manera categórica indican que dichas solicitudes carecen manifiestamente de fundamento".

*En ese sentido, respecto del motivo previsto en el artículo, 271.1.e) de la LGT , "considera la interesada que se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido por haberse liquidado retroactivamente la tasa y no en el mismo ejercicio y por no existir un estudio económico previo, sin más; lo que viene a reproducir poco más extensamente en su demanda. Pues bien, al respecto debemos de remitirnos a los razonamientos de las resoluciones de la Confederación, especialmente al resolver los recursos de reposición, haciendo un relato detallado de todos y cada uno de los trámites que se siguieron para liquidar los cuatros gravámenes, como resume el Sr. Abogado en su contestación a la demanda, "Como ya señala la CHG en su resolución "las exacciones liquidadas correspondientes a los ejercicios 2013 a 2016 se aprobaron de conformidad con el procedimiento previsto en la normativa de aguas, así la propuesta de Canon de regulación y tarifa de utilización del agua de la Zona Oriental de la Cuenca del Guadiana se sometió a información pública en los Boletines de las provincias correspondientes y al no presentarse alegaciones o siendo desestimadas se aprobaron por Resolución del Presidente del Organismo, publicadas en los mismos diarios oficiales, respetando así el procedimiento de aprobación de dichas tasas, recogido en los artículos 302 y 309 del RD 849/1986, de 11 de abril , por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público hidráulico", por lo que es claro que se ha observado el procedimiento previsto", no cabe duda alguna que en modo alguno se ha prescindido por entero del procedimiento dispuesto legalmente para liquidar, pero en todo caso, correspondía a la parte interesada desarrollar y justificar por qué los trámites que dice faltan son de tal importancia que inhabilita a rádice (sic) los procedimientos seguidos para liquidar, limitándose como se ha indicado a apuntar los dos expresados defectos, uno que en todo caso afectaría materialmente a las liquidaciones y otro a la virtualidad de la disposición regulatoria, en ningún caso al procedimiento seguido".*

*Por último, en relación con la causa prevista en la letra g) del artículo 217.1.e) de la LGT , debemos señalar que la nulidad radical que prevé el artículo 217.1.g) LGT exige, como los otros supuestos de nulidad, que la contravención del ordenamiento jurídico resulte clara, patente e indubitada. Asimismo, debe manifestarse que no existe ningún precepto expreso, contenido en una norma con rango de ley, que tipifique o establezca la nulidad de un acto administrativo como el enjuiciado. No se olvide, por lo demás, que los supuestos legales de nulidad radical deben ser objeto de interpretación estricta.*

*En virtud de todo lo anterior, ratificamos el acierto de las resoluciones inadmitiendo a trámite las solicitudes formuladas, que deben ser confirmadas al carecer manifiestamente de fundamento su impugnación.*

Por lo demás, acogemos los argumentos de la Abogacía del Estado sobre el alcance de la revisión jurisdiccional de las resoluciones de inadmisión de solicitudes de revisión de oficio".

*A la vista de lo expresado, procede estimar el recurso de casación, casar y anular la sentencia de instancia y, en consecuencia, desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución del presidente de la Confederación Hidrográfica del Guadiana de fecha 3 de diciembre de 2019, que inadmite la acción de nulidad planteada contra liquidaciones por la tarifa de utilización del agua y el canon de regulación, ejercicios 2014, 2015, 2016 y 2017 [...]."*

### **TERCERO.- Consideraciones de síntesis y conclusión de lo expuesto.**

No hay, claramente, en este asunto, causa de nulidad de pleno **derecho** de clase alguna. La Sala de este orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura sitúa el expresado vicio radical en el hecho de que las liquidaciones giradas a la interesada han infringido un plazo esencial, lo que, aun siendo cierto, conduciría a la anulabilidad del acto, en el seno de una impugnación contra éste, pero no a la nulidad radical. No en vano, señala el artículo 48.3 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común que:

*"[...] 1. Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder...*

*...3. La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo [...]."*



Por otra parte, nada tiene que ver la adopción de una resolución impugnada fuera del tiempo establecido para ello con la infracción total y absoluta del procedimiento, que es lo que se acuerda en la sentencia impugnada, ya que la Sala de instancia sitúa la infracción en la causa de la letra e) del artículo 217.1 LGT, esto es "e) Que (los actos) hayan sido dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad en los órganos colegiados", confundiendo instituciones elementales de **derecho** administrativo, como los efectos de la superación del plazo legal con la infracción absoluta del procedimiento.

La recurrente también invocó -y mantiene ahora- la causa prevista en la letra g) del propio artículo 217.1 LGT, que tampoco sería procedente, pues haría falta que la Ley de Aguas previera de modo específico, para una infracción determinada del ordenamiento jurídico, la nulidad de pleno **derecho** como efecto de la vulneración, previsión que no se da en el presente caso. Habría, pues, solo anulabilidad, esto es, susceptibilidad de que un acto administrativo sea invalidado, por contrario al ordenamiento jurídico, con ocasión de los recursos pertinentes, en este caso no ejercitados.

Además de lo anterior, el propio fallo de la sentencia incurre en un salto lógico en el vacío, pues asocia, sin más argumento, la nulidad de un acto limitado a la inadmisión del procedimiento de nulidad de oficio, con la devolución de las cantidades ingresadas por razón de las liquidaciones, sin advertir, de un lado, que la consecuencia de la invalidez de ese acto de inadmisión preliminar -aun siendo discutible la regularidad de éste, que parece anticipar lo que en el fondo sería más propio de una desestimación, tras la tramitación del procedimiento debido a tal fin- es el otorgamiento del **derecho** del administrado al trámite exigible y omitido, no a todo trance la nulidad de pleno **derecho** del acto que, por otra parte, no se declara formalmente en el fallo, pues en éste se anula la resolución de inadmisión del presidente de la CHG y, acto seguido y sin más decisión, se ordena la devolución de lo ingresado.

La tercera pregunta de las planteadas en el auto de admisión no procede contestarla, por ser innecesaria para la decisión del presente recurso de casación, porque para determinar si el juez puede apreciar la nulidad de pleno **derecho** con ocasión del proceso judicial seguido frente al acto de inadmisión *in limine litis* de una solicitud administrativa de nulidad de pleno **derecho** del artículo 217 LGT, haría falta considerar primero que el acto administrativo de que se trata es incorrecto y adolece, en principio, del vicio de nulidad radical advertido, pues de lo contrario la respuesta a la citada interrogante deviene ajena al debate trabado en el proceso y a la doctrina postulada en el auto de admisión.

#### **CUARTO.- Pronunciamiento sobre costas.**

En virtud de lo dispuesto en el artículo 93.4 LJCA, al no apreciarse mala fe o temeridad en las partes, no procede declaración de condena al pago de las costas causadas en este recurso de casación. Respecto de las generadas en la instancia, cada parte abonará las suyas y las comunes por mitad.

#### **FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :

1º) Fijar los criterios interpretativos sentados en el fundamento jurídico segundo de esta sentencia, por remisión al tercero, *in fine*, de la sentencia precedente que se ha reproducido.

2º) Ha lugar al recurso de casación deducido por la **CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADIANA**, debidamente representada, contra la sentencia nº 231/2020, de 15 de septiembre, pronunciada en el recurso nº 573/2019 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, sentencia que se casa y anula.

3º) Desestimar el citado recurso nº 573/2019, entablado por el aquí recurrido don Plácido, contra la resolución de la Confederación Hidrográfica del Guadiana de 31 de octubre de 2019, que inadmitió la solicitud de nulidad contra las liquidaciones por la tarifa de utilización del agua y el canon de regulación, periodos 2014, 2015, 2016 y 2017.

4º) No hacer imposición de las costas procesales, ni de las de esta casación, ni las causadas en la instancia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.