



Roj: **STS 5189/2016** - ECLI: **ES:TS:2016:5189**

Id Cendoj: **28079130022016100469**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **2**

Fecha: **22/11/2016**

Nº de Recurso: **3756/2015**

Nº de Resolución: **2489/2016**

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **FRANCISCO JOSE NAVARRO SANCHIS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 3643/2015,**
STS 5189/2016

SENTENCIA

En Madrid, a 22 de noviembre de 2016

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº **3756/2015**, interpuesto por el Procurador Don Roberto Alonso Verdú, en nombre y representación de la compañía mercantil **ORANGE ESPAGNE, S.A.U.**, contra la sentencia pronunciada el 19 de octubre de 2015 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Octava) de la Audiencia Nacional, sobre revocación y nulidad de liquidaciones de la Tasa General de Operadores de los ejercicios 2008 a 2012. Ha comparecido como parte recurrida el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta de la **ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO**.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Francisco Jose Navarro Sanchis

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- La Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Octava) de la Audiencia Nacional dictó, el 19 de octubre de 2015, sentencia desestimatoria del recurso de este orden jurisdiccional nº 219/2014, seguido a instancia de la sociedad **ORANGE ESPAGNE S.A.U.** (en lo sucesivo, **ORANGE**), cuyo objeto era la impugnación de la resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia -CNMC-, adoptada el 27 de febrero de 2014, por la que se acuerda, de un lado, no iniciar el procedimiento de revocación de las liquidaciones de la Tasa General de Operadores (TGO, en adelante) de los ejercicios 2008 a 2012, giradas a aquella entidad por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones; y, de otro lado, inadmitir a trámite la solicitud de nulidad de las propias liquidaciones mencionadas.

SEGUNDO .- Dicho Tribunal de instancia dictó sentencia el 19 de octubre de 2015, cuyo fallo es del siguiente tenor literal:

"...FALLAMOS: Que desestimamos el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Procurador D. Roberto Alonso Verdú, en nombre y representación de **ORANGE ESPAGNE, SA**, contra la Resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de fecha 27 de febrero de 2014, a la que la demanda se contrae. Con condena en costas a la recurrente..."

TERCERO .- Notificada la sentencia a las partes, la representación procesal de **ORANGE** presentó ante la Sala de instancia escrito de preparación del recurso de casación, que se tuvo por preparado mediante diligencia de ordenación de 27 de noviembre de 2015, en la que se acuerda emplazar a las partes para que, en el plazo de treinta días, pudiesen comparecer ante este Tribunal Supremo.

CUARTO .- Emplazadas las partes, el Procurador Sr. Alonso Verdú, en la representación indicada, compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, formulando el 18 de enero de 2016 escrito de interposición del



recurso de casación, en el cual, tras aducir los motivos oportunos, solicitó de este Tribunal: "... en su día dictar Sentencia dando lugar al [recurso de casación], casando y anulando la sentencia de fecha 19 de octubre de 2015 dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y dictando otra sentencia en su lugar por la que se estime totalmente el recurso de instancia en los términos recogidos en el escrito de demanda y se condene en costas de la instancia y de este recurso a la Administración demandada...".

QUINTO .- Admitido a trámite el recurso de casación por providencia de la Sección Primera de esta Sala de 1 de abril de 2016, se acordó la remisión de las actuaciones a esta **Sección Segunda** para su sustanciación, conforme a las reglas de reparto de asuntos, disponiéndose por diligencia de ordenación de 13 de abril de 2016 entregar copia del escrito de interposición del recurso a la parte recurrida, a fin de que en plazo de treinta días pudieran oponerse al recurso, lo que efectuó el Abogado del Estado, en escrito formulado el 26 de mayo de 2016, en que interesó la desestimación del recurso de casación, con confirmación de la sentencia impugnada e imposición de las costas a la parte recurrente.

SEXTO .- Por providencia se señaló para la votación y fallo de este recurso de casación el día 25 de octubre de 2016, habiendo continuado la deliberación del asunto hasta el 15 de noviembre de 2016, fecha en que efectivamente se deliberó, votó y falló, con el resultado que a continuación se expresa.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO .- Se impugna en este recurso de casación la sentencia dictada el 19 de octubre de 2015 por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, por virtud de la cual se desestimó el recurso contencioso-administrativo nº 219/2014, promovido por la mencionada mercantil ORANGE ESPAGNE, S.A.U., contra la resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de 27 de febrero de 2014, a cuyo contenido se ha hecho referencia más arriba.

SEGUNDO .- Consideramos pertinente, para una más adecuada comprensión del recurso de casación, la transcripción literal de los fundamentos jurídicos primero a sexto de la sentencia impugnada, que dice así:

"[...] **PRIMERO:** Se dirige al presente recurso contra la precipitada (sic) resolución de la CNMC, en la que se resuelve no iniciar un procedimiento de revocación de las liquidaciones de la Tasa General de Operadores de los ejercicios 2008 a 2012, e inadmitir a trámite la solicitud de que se declare la nulidad de las liquidaciones de la Tasa General de Operadores correspondientes a los ejercicios 2008 a 2012, practicadas por la CMT, y para que se procediese a la devolución de los importes ingresados correspondientes a las mismas.

Se expone en la resolución, en síntesis, que la facultad de la Administración de revocar los actos de aplicación de los tributos está sometida ciertos límites, entre ellos un límite temporal que se corresponde con el plazo de prescripción tributaria de cuatro años, sin que la revocación pueda constituir dispensa o exención no permitida por las normas tributarias, ni ser contraria al principio de igualdad, el interés público o al ordenamiento jurídico, y sin que pueda contradecir los efectos de la cosa juzgada. El procedimiento de revocación de los actos tributarios firmes se inicia siempre de oficio, sin perjuicio de que lo puedan solicitar los interesados, en cuyo caso la Administración sólo queda obligada a acusar recibo de la solicitud; en ningún caso, la potestad de revisión que el artículo 105 LRJPA concede a la Administración para los actos de gravamen o desfavorables constituye una fórmula alternativa para impugnar fuera de plazo los actos administrativos consentidos y firmes, sino sólo para revisarlos por motivos de oportunidad; la petición de revisión no puede ser ocasión para discutir si el acto de gravamen es ajustado al ordenamiento jurídico, pudiendo hacerlo el interesado únicamente impugnando en tiempo y forma el acto discutido.

Sobre el fondo de la cuestión, se expone que las liquidaciones cuya revocación se pretende fueron dictadas en estricta aplicación de las normas legales correspondientes y que el tipo de gravamen de la TGO está fijado por una norma con rango de Ley (LGTel, Ley de Economía Sostenible y Leyes de PGE), limitándose la CMT a aplicar el mismo tipo de gravamen fijo allí previsto a todos los operadores. Para respetar los principios de proporcionalidad y adaptar el tipo de gravamen de la tasa a los gastos reales derivados de la regulación del sector en cada momento, el legislador ha ido adaptando progresivamente el tipo, reduciéndolo desde el 1,5%, fijado por la Ley 11/1998, al 1,25% fijado en las mismas leyes de presupuestos generales del Estado, y después al 1% fijado por el artículo 50 de la Ley 2/2011 de Economía Sostenible y confirmado por las LPGE desde el año 2011. Que el TJUE, en sentencia de fecha 21 de julio de 2011, ha confirmado que una tasa de las características de la TGO no se opone al derecho de la Unión Europea, sin perjuicio de que los tribunales nacionales deban comprobar el cumplimiento del principio de equivalencia en los términos expuestos en las Directivas; señalando que no es necesario que exista correlación entre los ingresos obtenidos en un ejercicio determinado y los gastos de ese mismo ejercicio, que no es necesario que exista correlación entre los importes pagados por un operador determinado y los costes generados al regulador por dicho operador, que es necesario que exista plena vinculación entre los ingresos derivados de la tasa y los costes del sistema



de autorizaciones y licencias. La anulación de determinadas liquidaciones de la Tasa por Autorizaciones Generales y Licencias Individuales y de la TGO de ejercicios anteriores de Telefónica de España, SA, no supone que se haya reconocido que la TGO sea inexigible con carácter general o que su configuración sea contraria al ordenamiento jurídico, sino que la anulación se debió a que en el caso concreto de las liquidaciones de ese operador no se había acreditado el cumplimiento del principio de equivalencia. ORANGE es sujeto pasivo de la TGO, de conformidad con el apartado 1 del anexo I de la LGTel, las liquidaciones practicadas a ese operador en los ejercicios 2008 a 2012 son actos consentidos y firmes, ya que sus importes fueron abonados en plazo y no fueron recurridos, así pues, la revocación de los actos de liquidación girados a dicho operador supondría una exención individualizada no prevista en la normativa del tributo, vulneraría el principio de igualdad y la reserva de ley que exige el artículo 9.k) LGT, además de suponer un quebranto para la Hacienda Pública y una infracción del ordenamiento jurídico.

En cuanto a la solicitud subsidiaria de que se declare la nulidad de las referidas liquidaciones, tras citar el contenido del artículo 217 LGT y concordantes preceptos del Reglamento General de desarrollo de dicha Ley en materia de revisión en vía administrativa, se razona que no concurre ninguna de las causas previstas en el artículo 217 LGT para que proceda la declaración de nulidad que se pretende, no siendo causa que permita declarar la nulidad de los actos de naturaleza tributaria la mera infracción del Ordenamiento Jurídico. ORANGE no invoca ninguna de las causas tasadas establecidas en el mencionado artículo 217.1 LGT, limitándose a exponer una serie de consideraciones sobre la existencia de una hipotética vulneración del ordenamiento jurídico por parte de las liquidaciones practicadas por la CMT al haberse infringido el principio de equivalencia, por lo que la solicitud carece de fundamento legal válido para su tramitación.

SEGUNDO: En la demanda del presente recurso se expone que se recurre la resolución de la CNMC y las liquidaciones por TGO correspondientes a los ejercicios 2008 a 2012, realizadas por la CMT anualmente y que la recurrente abonó en los plazos establecidos al efecto. Que se solicitó la revocación o nulidad de dichas liquidaciones a raíz de la Sentencia del TJUE de 21 de julio de 2011, que reconoce que la regulación de la tasa vulnera lo dispuesto la Directiva europea 97/13/CE, lo que tuvo como consecuencia que los tribunales españoles comenzasen a dictar sentencias por las que se anulaban las liquidaciones practicadas a distintos operadores de telecomunicaciones por la TGO. Cita sentencias del Tribunal Supremo y de esta Sala anulatorias de liquidaciones por TGO correspondientes a diferentes ejercicios.

Invoca la recurrente como motivos de impugnación los siguientes:

1.- Al amparo del artículo 63.1 de la Ley 30/1992, la resolución es inválida, en tanto que no declara la anulabilidad de las liquidaciones giradas a la recurrente por la TGO, ejercicios 2002 a 2008, giradas con vulneración de la Directiva 97/13/CE, interpretada por la sentencia del TJUE de 21 de julio de 2011; así como por la jurisprudencia de esta Sala y del Tribunal Supremo. En concreto, la Administración no ha acreditado los gastos soportados por la CMT en concepto de gestión, control y ejecución del régimen de autorización general.

2.- Al amparo del artículo 63.1 de la Ley 30/1992, la resolución es inválida, en cuanto a la denegación de la revocación de las liquidaciones, por cuanto la CNMC no ha incoado expediente alguno ante la solicitud de la recurrente y se ha limitado a dictar resolución desestimatoria, vulnerando el artículo 219 de la LGT y 10, 11 y 12 del RRVA. Adicionalmente, la denegación incurre en arbitrariedad, prescrita por el artículo 9.3 de la Constitución, lo que determina la nulidad de los actos recurridos ex artículo 62.1.a) de la Ley 30/1992.

3.- Al amparo del artículo 63.1 de la Ley 30/1992, la resolución es inválida, por no haber iniciado el procedimiento de declaración de nulidad de pleno derecho, vulnerando el artículo 217 de la LGT y los artículos 4, 5 y 6 del RRVA.

4.- Los actos recurridos son contrarios a Derecho, en tanto que resultan en un enriquecimiento injusto de la Administración y ponen de manifiesto la mala fe en su actuación. Igualmente, vulneran el principio de equidad.

TERCERO: El Abogado del Estado se opone al recurso por las razones expuestas en su escrito de contestación a la demanda, en el que señala que el objeto del recurso debe limitarse a determinar si la resolución de la CNMC de no iniciar un procedimiento de revocación es ajustada a Derecho y, en caso de no ser así, procedería la reposición de las actuaciones para que la CNMC admita a trámite la solicitud, sin que pueda entrar la Sala a valorar la concurrencia de la nulidad que se pretende. Invocando en apoyo de tal criterio diversas sentencias. Razona sobre la improcedencia de la estimación de las pretensiones del actor a la luz de los artículos 219 LGT, por no concurrir ninguna de las circunstancias previstas en dicho precepto, habiendo avalado el TJUE el sistema español de cálculo de los cánones que se imponen a los titulares de autorizaciones generales y licencias individuales siempre que el total de los ingresos no sea el total de los gastos.

Se citan en la contestación a la demanda diversas sentencias de esta misma Sala y Sección en relación a solicitudes de revisión de liquidaciones de tasas que han devenido firmes.

CUARTO: Las cuestiones litigiosas planteadas en este recurso han sido abordadas por esta Sala, al resolver los recursos presentados por otros operadores contra resoluciones inadmitiendo a trámite el procedimiento de nulidad instado contra liquidaciones firmes por la TGO, y acordando no iniciar el procedimiento de revocación de las mismas (St 08/05/13, 21/11/13, 18/11/13, 09/06/14 y 06/07/15, entre otras), sentencias todas ellas desestimatorias de los correspondientes recursos, a cuyos fundamentos hemos de remitirnos por razones de seguridad jurídica y unidad de doctrina.

Siguiendo el criterio expuesto en dichas sentencias, hemos de recordar que la Ley General Tributaria de 2003, ha regulado específicamente la figura de la revocación de los actos administrativos de aplicación de los tributos y de imposición de sanciones. Estableciendo el artículo 219 :

«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.

La revocación no podrá constituir, en ningún caso, dispensa o exención no permitida por las normas tributarias, ni ser contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.

2. La revocación sólo será posible mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción.

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.

4. El plazo máximo para notificar resolución expresa será de seis meses desde la notificación del acuerdo de iniciación del procedimiento.

Transcurrido el plazo establecido en el párrafo anterior sin que se hubiera notificado resolución expresa, se producirá la caducidad del procedimiento.

5. Las resoluciones que se dicten en este procedimiento pondrán fin a la vía administrativa».

Así pues, la revocación aparece como potestad reconocida a la Administración Tributaria para dejar sin efecto los "de gravamen o desfavorables", de tal forma que ello tiene lugar "en beneficio de los interesados".

Tal como se expone en la STS de 19/05/11 , las causas que pueden dar lugar a la revocación de los actos de aplicación de los tributos e imposición de sanciones son las siguientes:

1ª) Cuando se estime que infringen manifiestamente la Ley.

2ª) Cuando circunstancias sobrevenidas que afecten a una situación jurídica particular pongan de manifiesto la improcedencia del acto impugnado, que tendrá su mayor aplicación en los supuestos denominados de "ilegalidad sobrevenida", como es el que surge de impugnación de una liquidación sin haber recurrido la sanción impuesta en procedimiento separado, en el supuesto de que aquella tenga éxito o en el caso de ser recurribles sólo uno de los actos.

3ª) Cuando en la tramitación del procedimiento se haya producido indefensión a los interesados.

QUINTO: Por otra parte, partiendo de lo establecido en el artículo 217 de la Ley General Tributaria sobre la declaración de nulidad de pleno derecho de los actos dictados en materia tributaria, así como 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 en el artículo 4 del Reglamento de desarrollo (RD 520/2005), que reitera la posibilidad inadmitir a trámite las solicitudes de revisión en los casos del artículo 217.3 de la Ley, decíamos en las anteriores sentencias que, para la resolución del tema planteado, debemos remitirnos al momento en que se presenta el escrito instando la nulidad, es decir, debemos respetar el carácter revisor de la jurisdicción, lo que supone examinar si el acto recurrido acordó de forma ajustada a derecho la inadmisión a trámite de la solicitud formulada.

Tanto en el presente caso como en los anteriores, las resoluciones impugnadas ya tienen en cuenta que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha dictado sentencia en la que declaró, en el aspecto que ahora nos interesa, que *"El artículo 6 de la Directiva ... no se opone a una normativa de un Estado miembro que impone a los titulares de una autorización general una tasa que se calcula con periodicidad anual sobre la base de los ingresos brutos de explotación de los operadores sujetos a ella y que se destina a sufragar los gastos administrativos relacionados con los procedimientos de expedición, gestión, control y ejecución de dichas autorizaciones, siempre que el total de los ingresos obtenidos por el Estado miembro en virtud de dicha*



tasa no exceda del total de los gastos administrativos mencionados, lo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente" .

Por ello, en aquellos supuestos, esta Sala concluyó que no existía, al momento de la solicitud presentada, causa de nulidad de la liquidación, y ello en un doble sentido. Por un lado, por cuanto no concurre ninguno de los supuestos de nulidad del artículo 217 LGT . Y, por otro lado, la presunta vulneración de normativa comunitaria - tesis central de la parte para instar la nulidad- no es tal, pues el TJUE así lo declara. Ciertamente que la Tasa de que se trata debe cumplir el requisito expuesto por el Tribunal, de no superación de los gastos administrativos y cálculo de la Tasa en función de los parámetros que se señalan. Pero dichos extremos pueden y deben ser controlados en el iter procedimental adecuado, mediante la impugnación ante el Tribunal Económico correspondiente y, en su caso, posterior recurso jurisdiccional. No siendo vía hábil, para ejercer el control sobre el cumplimiento de los parámetros expuestos, la solicitud de nulidad de la liquidación firme. La TGO, decíamos, no es nula por sí misma, pues no cabe hacer reparo a la misma desde la perspectiva comunitaria, ni desde la óptica constitucional.

También venimos repitiendo que esta Sala (Secc. Séptima) ha examinado la cuestión de fondo en recursos interpuestos por Telefónica de España y Telefónica Móviles, en sentido estimatorio, pero allí se impugnaban las correspondientes resoluciones del TEAC (por ejemplo, sentencia de fecha 19/11/2012, recurso 316/2010 y de fecha 18/02/2013, recurso 405/2011). Y el Tribunal Supremo también ha estimado recursos de casación de Telefónica pero, igualmente, la resolución impugnada era la correspondiente resolución del TEAC (a modo de ejemplo, sentencia de fecha 09/02/2012, recurso 5288/2008 y sentencia de fecha 15/02/2012, recurso 5033/2004).

SEXTO: En el presente caso, como se ha visto el operador recurrente formuló la petición de revocación o de nulidad de las liquidaciones, siendo lo expuesto anteriormente suficiente para desestimar tal pretensión. Es procedente recordar que, tal como se expone en la citada STS 19/05/11 , la revocación aparece como potestad reconocida a la Administración Tributaria para dejar sin efecto los actos "de gravamen o desfavorables", de tal forma que ello tiene lugar "en beneficio de los interesados". Afirmando:

«(...)hemos de poner de manifiesto que el artículo 219.3 de la Ley establece que "El procedimiento de revocación se iniciará siempre de oficio".

La declaración de la Ley, de por sí determinante, se ve reforzada por la circunstancia de que en la tramitación del proyecto de Ley en el Senado se rechazó la Enmienda 317 del Grupo Catalán que propugnaba reconocer expresamente la iniciativa del particular para la iniciación del procedimiento.

Además, el Reglamento General de Revisión en la Vía Administrativa, aprobado por Real Decreto 5120/2005, de 13 de mayo, desarrolla la Ley de forma correcta en lo referente a la iniciación, por cuanto el artículo 10.1 establece que "El procedimiento de revocación se iniciará exclusivamente de oficio, sin perjuicio de que los interesados puedan promover su iniciación por la Administración competente mediante un escrito que dirigirán al órgano que dictó el acto. En este caso, la Administración quedará exclusivamente obligada a acusar recibo del escrito".

La solicitud por la que promueve la iniciación del procedimiento no puede ser la consecuencia del ejercicio de un derecho de petición, pues si así fuera, y tal como puso de relieve el Consejo de Estado en el Dictamen al Proyecto de Real Decreto, la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, determinaría no sólo la obligación de la Administración de acusar recibo de la petición, sino que además estaría obligada a hacerlo en un plazo de diez días (artículo 6.2 de la Ley Orgánica citada), así como a pronunciarse sobre su admisión dentro de los 45 días hábiles siguientes a la presentación del escrito (artículo 9.1) y, en caso de que no lo hiciese así, el silencio de la Administración tendría carácter positivo, pudiendo entenderse que la petición había sido admitida a trámite (artículo 9.2).

Por ello, debemos entender que el artículo 219 de la Ley General Tributaria no reconoce legitimación a los particulares para iniciar el procedimiento, atribuyéndoles únicamente la posibilidad de promover esa iniciación mediante la correspondiente solicitud, de la que la Administración acusará recibo, y sin perjuicio de la tramitación subsiguiente si se inicia el procedimiento.

Esta regulación no difiere de la jurisprudencia de esta Sala en relación con el artículo 154 de la Ley General Tributaria de 1963 , en el que se preveía la revisión de los actos en que, previo expediente, se acreditara, que "infringen manifiestamente la ley"».

Partiendo de tal premisa y del criterio expuesto de que no estamos ante una manifiesta infracción de la Ley ni ante una ilegalidad sobrevenida, no cabe acoger los motivos de impugnación esgrimidos.

Se impone, en consecuencia, la desestimación del presente recurso [...].

TERCERO .- Frente a la mencionada sentencia y disconforme con su contenido y con el fallo desestimatorio a que conduce, la entidad ORANGE dedujo recurso de casación, sustentado en los siguientes motivos:

1º.- Al amparo del artículo 88.1.d) de la LJCA , el recurso se funda en que la sentencia impugnada ha vulnerado el artículo 6 de la Directiva 97/13/CE , como se interpreta por la sentencia del TJUE de 21 de julio de 2011, así como la jurisprudencia del Tribunal Supremo que derivada de ella.

2º.- Al amparo del artículo 88.1.d) de la LJCA , la recurrente considera infringido el artículo 219 de la LGT y los artículos 10 , 11 y 12 del Real Decreto 520/2005 - RRVA -, por no haberse incoado el expediente de revocación, en relación con el artículo 63 de la Ley 30/1992 y con el principio de interdicción de la arbitrariedad - artículo 9.3 de la Constitución -.

3º.- También al amparo del artículo 88.1.d) de la LJCA , se denuncia que la sentencia de instancia ha vulnerado el artículo 217 de la LGT y concordantes -4, 5 y 6- del RVVA, en relación con el artículo 24 de la Constitución , al no haber declarado que por la CNMC debió haberse iniciado el procedimiento de nulidad instado por ORANGE.

4º.- Al amparo del artículo 88.1.d) de la LJCA , se imputa a la sentencia la conculcación de la doctrina del enriquecimiento injusto y la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la institución (con cita de las sentencias de 15 de abril de 2002 , 28 de abril de 1989 , 13 de junio de 2012 y 28 de junio de 2013), al haberse producido enriquecimiento injusto de la Administración. Asimismo, de los principios de buena fe y equidad.

5º.- Al amparo del artículo 88.1.c) de la LJCA , se imputa la ausencia de valoración de la prueba admitida en la instancia, con infracción del artículo 60.4 de la LJCA y el artículo 218.2 de la LEC , en relación con los artículos 317 y siguientes y 335 y siguientes de la LEC , así como la jurisprudencia dictada al efecto.

CUARTO .- Si bien por razones lógicas sería, en principio, preciso invertir el orden en el examen de los motivos de casación expuestos, toda vez que el quinto de los formulados denuncia la pretendida concurrencia de un vicio *in procedendo*, esto es, de un supuesto defecto imputable a la sentencia como acto procesal, por haberse quebrantado en ella, en el sentir de la recurrente, las formas esenciales del juicio, motivo suscitado bajo la letra c) del artículo 88.1 de la Ley de esta Jurisdicción , no obstante ello el razonamiento general que vamos a exponer no exige ni aconseja tal inversión del orden, pues la pretendida incongruencia omisiva denunciada a través de tal motivo, en lo relativo al análisis de la prueba presentada y su trascendencia o no en el caso presente, es cuestión indisolublemente unida a la respuesta que demos al resto de los motivos, promovidos por razones de fondo, en tanto a través de ellos quedará definitivamente establecido si era o no preciso un pronunciamiento explícito de la Sala de instancia sobre pruebas, aun admitidas, orientadas al establecimiento de hechos fuera de su momento oportuno.

QUINTO .- Sentado lo anterior, cabe la posibilidad, incluso conveniencia, de análisis conjunto de los motivos de casación primero a cuarto, en tanto todos ellos, de una u otra forma, presentan facetas de una misma cuestión jurídica. Debe recordarse que, tal como con exactitud expone la sentencia de instancia, no estamos en el presente caso en presencia de la impugnación tempestiva de determinadas liquidaciones tributarias exigidas a ORANGE, respecto de las cuales puedan hacerse valer toda clase de pretensiones y motivos de nulidad, sustentados en argumentaciones jurídicas que quien ejercite la acción tenga por conveniente desplegar para la mejor defensa de su derecho. Desde tal punto de vista, la diferencia del presente asunto con aquéllos otros en que se ha reconocido judicialmente el derecho a la anulación de liquidaciones en ejercicios anteriores, aunque de la misma tasa general, a otros operadores distintos que accionaron en tiempo y forma contra las liquidaciones es notable, más bien decisiva.

Por lo tanto, el ámbito objetivo de este proceso, en la instancia y en casación, es necesariamente diferente y más restringido, pues no se analizan de un modo directo, en el proceso de instancia del que esta casación dimana, las liquidaciones de la tasa general de operadores practicadas a ORANGE, sino el acto administrativo posterior a la firmeza de éstas que da respuesta a las dos peticiones acumuladas planteadas ante la CNMC, a fin de que, bien declarase la revocación de los actos firmes objeto de la solicitud, al amparo del artículo 219 de la Ley General Tributaria ; bien, de un modo implícitamente subsidiario, anulase de oficio tales liquidaciones por razón de lo establecido en el artículo 217 de la propia LGT . Sea cual fuere el contenido y alcance de tales potestades revisorias excepcionales conferidas por la ley a la Administración -y al margen de que una y otra modalidades sean mutuamente compatibles, que es cuestión distinta-, es obvio, patente y apodíctico que no son de igual naturaleza que las que ésta ostenta, bajo el ulterior control por los Tribunales de Justicia, para examinar la legalidad de los actos sometidos a su juicio revisor con ocasión de los recursos ordinarios promovidos frente a tales actos.

Adelantemos ya que el recurso de casación debe ser desestimado porque ni hay en este caso un derecho subjetivo de la parte recurrente a la revocación que pretende (art. 219 LGT), ni a obtener la nulidad de pleno derecho (art. 217 LGT), ni cabe apreciar en el asunto que nos ocupa una infracción manifiesta de la ley, como



se propugna, ni en definitiva la sentencia impugnada en casación yerra en modo alguno, ya que se atiende con rigor y exactitud a nuestra jurisprudencia sobre ambas instituciones jurídicas. En particular, como colofón de lo expuesto, es de considerar que tampoco la sentencia del TJUE de 21 de julio de 2011 es título bastante, atendido su contenido y su restricción temporal y de fuentes aplicadas, para suponer infringida dicha sentencia en las liquidaciones firmes y luego impugnadas.

Desde tal perspectiva, resulta particularmente desafortunada la expresión contenida en el escrito de interposición del recurso de casación según la cual *"...a sabiendas de que las liquidaciones impugnadas son contrarias a Derecho, permite el juez a quo su subsistencia con base únicamente en motivos formales, discriminando así a los distintos operadores y provocando un empobrecimiento injusto de mi representada a favor de la Administración, que se ha lucrado con su actuación ilegal..."*, y no sólo por la aspereza de la expresión y de la velada imputación que contiene, sino porque además la afirmación que la sustenta no es cierta en modo alguno.

SEXTO .- Hemos de distinguir, por tanto, entre las dos modalidades impugnatorias intentadas tardíamente por la actora, en tanto dirigidas a la invalidación de liquidaciones que fueron consentidas y firmes, por razones que, por cierto, han quedado por completo inexplicadas.

Por lo que respecta a la revocación, ya ha dicho esta Sala con reiteración que no es una vía alternativa a la de los recursos administrativos y judiciales procedentes frente a los actos de gravamen o limitativos de derechos subjetivos. Precisamente en la sentencia de 19 de mayo de 2011 (recurso de casación 2411/2008), mencionada por la Sala sentenciadora para fundar su fallo desestimatorio, se especificaron los caracteres y exigencias de la institución, en los siguientes términos:

"[...] QUINTO. - ...debemos aplicar el nuevo régimen de procedimientos especiales de revisión contenido en los artículos 216 y siguientes de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y, respecto del cual, la Exposición de Motivos nos habla de "una aproximación a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tanto en la enumeración de las causas de nulidad de pleno derecho, como en la desaparición del procedimiento de revisión de actos anulables, exigiéndose para obtener su revisión la previa declaración de lesividad y la posterior impugnación en vía contencioso-administrativa", nos dice a continuación que: "También destaca la regulación en el ámbito tributario del procedimiento de revocación para revisar actos en beneficio de los interesados".

Pues bien, el artículo 116 de la Ley General Tributaria enumera los procedimientos especiales de revisión que son los siguientes:

- a) Revisión de actos nulos de pleno derecho.*
- b) Declaración de lesividad de actos anulables*
- c) Revocación.*
- d) Rectificación de errores.*
- e) Devolución de ingresos indebidos.*

Por tanto, se mantiene el procedimiento de revisión de actos nulos de pleno derecho para todo tipo de actos (artículo 217) en el que es posible la iniciación de oficio o a instancia del interesado (apartado 2 del referido artículo 217) y el de declaración de lesividad para los actos favorables a los interesados (artículo 218).

Junto a tales procedimientos, la Ley General Tributaria regula en el artículo 219 la revocación de los actos de aplicación de los tributos y de imposición de sanciones.

Debe señalarse que la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 no reguló la revocación de los actos de gravamen ni tampoco lo hizo la Ley General Tributaria de 1963. Fue la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la que configuró esta figura en la primera versión del artículo 105.1, que, tras la redacción ofrecida por Ley 4/1999, de 13 de enero, señala que "Las Administraciones Públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las Leyes o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico"...

...Finalmente, y como se ha señalado anteriormente, la Ley General Tributaria de 2003, ha regulado específicamente la figura de la revocación de los actos administrativos de aplicación de los tributos y de imposición de sanciones.

En efecto, el artículo 219 señala:



«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.

La revocación no podrá constituir, en ningún caso, dispensa o exención no permitida por las normas tributarias, ni ser contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.

2. La revocación sólo será posible mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción.

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.

4. El plazo máximo para notificar resolución expresa será de seis meses desde la notificación del acuerdo de iniciación del procedimiento.

Transcurrido el plazo establecido en el párrafo anterior sin que se hubiera notificado resolución expresa, se producirá la caducidad del procedimiento.

5. Las resoluciones que se dicten en este procedimiento pondrán fin a la vía administrativa.»

Así pues, la revocación aparece como potestad reconocida a la Administración Tributaria para dejar sin efecto los "de gravamen o desfavorables", de tal forma que ello tiene lugar "en beneficio de los interesados".

En cambio, no son susceptibles de revocación:

1º) Los actos confirmados por sentencia judicial firme (artículo 213.3 de la Ley General Tributaria).

2º) Las resoluciones de los órganos económico-administrativos y los actos de aplicación de los tributos e imposición de sanciones sobre los que ya hubiera recaído resolución por parte de aquellos (artículo 213.2 de Ley General Tributaria y 10.3 del Reglamento de Revisión de Actos en Vía Administrativa , aprobado por Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo).

Por otra parte, aún cuando no hubiera sido necesario (ahí está para demostrarlo el artículo 105 de la LRJAPyPAC) las causas que pueden dar lugar a la revocación de los actos de aplicación de los tributos e imposición de sanciones son las siguientes:

1ª) Cuando se estime que infringen manifiestamente la Ley.

De esta forma, se incorpora a la revocación lo que en la Ley de 1963 era determinante de la revisión de actos anulables (artículo 154).

2ª) Cuando circunstancias sobrevenidas que afecten a una situación jurídica particular pongan de manifiesto la improcedencia del acto impugnado, que tendrá su mayor aplicación en los supuestos denominados de "ilegalidad sobrevenida", como es el que surge de impugnación de una liquidación sin haber recurrido la sanción impuesta en procedimiento separado, en el supuesto de que aquella tenga éxito o en el caso de ser recurribles sólo uno de los actos.

3ª) Cuando en la tramitación del procedimiento se haya producido indefensión a los interesados.

Finalmente, nos hemos de referir a la cuestión de la iniciación del procedimiento, que es sobre la que gira la controversia que ha desembocado en el presente recurso de casación.

Y pasando a hacerlo así, hemos de poner de manifiesto que el artículo 219.3 de la Ley establece que "El procedimiento de revocación se iniciará siempre de oficio."

La declaración de la Ley, de por sí determinante, se ve reforzada por la circunstancia de que en la tramitación del proyecto de Ley en el Senado se rechazó la Enmienda 317 del Grupo Catalán que propugnaba reconocer expresamente la iniciativa del particular para la iniciación del procedimiento.

Además, el Reglamento General de Revisión en la Vía Administrativa, aprobado por Real Decreto 5120/2005, de 13 de mayo, desarrolla la Ley de forma correcta en lo referente a la iniciación, por cuanto el artículo 10.1 establece que "El procedimiento de revocación se iniciará exclusivamente de oficio, sin perjuicio de que los interesados puedan promover su iniciación por la Administración competente mediante un escrito que dirigirán al órgano que dictó el acto. En este caso, la Administración quedará exclusivamente obligada a acusar recibo del escrito".

La solicitud por la que promueve la iniciación del procedimiento no puede ser la consecuencia del ejercicio de un derecho de petición, pues si así fuera, y tal como puso de relieve el Consejo de Estado en el Dictamen al



Proyecto de Real Decreto, la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, determinaría no sólo la obligación de la Administración de acusar recibo de la petición, sino que además estaría obligada a hacerlo en un plazo de diez días (artículo 6.2 de la Ley Orgánica citada), así como a pronunciarse sobre su admisión dentro de los 45 días hábiles siguientes a la presentación del escrito (artículo 9.1) y, en caso de que no lo hiciese así, el silencio de la Administración tendría carácter positivo, pudiendo entenderse que la petición había sido admitida a trámite (artículo 9.2).

Por ello, debemos entender que el artículo 219 de la Ley General Tributaria no reconoce legitimación a los particulares para iniciar el procedimiento, atribuyéndoles únicamente la posibilidad de promover esa iniciación mediante la correspondiente solicitud, de la que la Administración acusará recibo, y sin perjuicio de la tramitación subsiguiente si se inicia el procedimiento.

Esta regulación no difiere de la jurisprudencia de esta Sala en relación con el artículo 154 de la Ley General Tributaria de 1963, en el que se preveía la revisión de los actos en que, previo expediente, se acreditara, que "infringen manifiestamente la ley".

En efecto, en la Sentencia de 13 de octubre de 1988 se dijo: "...Como tiene dicho esta Sala, en Sentencia de 23 de octubre de 1971, conviene establecer que la revisión que autoriza el artículo 154 de la Ley General Tributaria, es una **facultad concedida a la Administración** ...".

Posteriormente, en las Sentencias de 19 de diciembre de 2002, 28 de enero, 23 de septiembre, 4 y 7 de noviembre de 2003 y 16 de marzo de 2004 se ha declarado: "La sentencia de instancia ha aplicado el artículo 154 de la LGT (en el que funda el derecho de revisión de las Tasas giradas), pero ello es contrario al ordenamiento jurídico, pues tal artículo contiene una facultad revisora reservada a la Administración y no una legitimación para iniciar el procedimiento por parte del sujeto pasivo, atacando, por esta vía, actos que quedaron firmes por no haber sido impugnados en los plazos concedidos para ello (...).

En el caso examinado se está, pues, ante unas Tasas firmes, no recurridas en tiempo y forma, y aun cuando la Audiencia Nacional acude reiteradamente al citado artículo 154 de la LGT para razonar que, por la existencia de una infracción manifiesta de la Ley, es procedente la revisión de las liquidaciones, adaptando la Tasa posterior al 21 de enero de 1991 a la base señalada por la doctrina jurisprudencial, es de resaltar que dicho precepto no otorga acción ni facultad al sujeto pasivo para iniciar el procedimiento revisor, sino que supone un supuesto de revisión de oficio de actos anulables, para la tutela del interés público, con independencia de los recursos que en su día pudieron y debieron utilizarse y no se utilizaron".

Desde el punto de vista de la naturaleza de la modalidad revisora que nos ocupa -la revocación-, el elemento neurálgico que este asunto suscita, partiendo de las notas distintivas que configuran la institución (iniciativa de oficio, razones de oportunidad, falta de derecho subjetivo a la revocación), es el de la invocada infracción manifiesta de la ley que ORANGE atribuye a las liquidaciones, es de recordar una vez más que sobrevenida o tardíamente, pues esa imputación que dirige frente a aquéllas bien pudo hacerse valer a través del cauce de los recursos pertinentes, que la recurrente no consta ejercitase o se viese impedida de hacerlo.

Desde esta perspectiva, no basta con que el acto de que se trata adolezca o pueda adolecer de vicios determinantes de su invalidación, sino que la ley exige algo más, que tal infracción sea manifiesta -al margen de los otros supuestos habilitantes de la revocación, que no hacen al caso-. Tal requisito reforzado es una exigencia de la revocación para evitar que ésta se convierta en una segunda oportunidad impugnatoria, fuera de plazo, de los actos firmes. Esto es, en el ámbito de la tensión subyacente entre los valores de la seguridad jurídica y la justicia, la ley requiere un plus de exigencia -que la infracción sea manifiesta- para que ésta segunda orille el efecto perentorio o extintivo de la primera.

Según el diccionario de la Real Academia Española, el adjetivo *manifiesto* significa "*descubierto, patente, claro*", esto es, aquello que se puede percibir con claridad como nulo o contrario a la norma. Integrando el concepto gramatical con el jurídico, se hace preciso que la conculcación de la ley fuera originaria y no fruto de una actividad de verificación o comprobación fáctica posterior, que es justamente lo que la recurrente pretende aquí para integrar su derecho.

Ese supuesto carácter ostentoso o palmario de la infracción de que, a juicio de ORANGE, adolecerían las tasas liquidadas en los ejercicios 2008 a 2012, se hace derivar de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21 de julio, a que ya se hecho mención, de la que infiere una declaración de que la tasa contravendría el Derecho de la Unión Europea. Tal afirmación no es correcta, y así lo consideró, acertadamente, la Sala de instancia. En la mencionada sentencia de 21 de julio de 2011, por la que se resuelve, en el asunto C-284/10, una cuestión prejudicial planteada por esta misma Sala, se declaró lo siguiente:

"...El artículo 6 de la Directiva 97/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de abril de 1997, relativa a un marco común en materia de autorizaciones generales y licencias individuales en el ámbito de los servicios



de telecomunicaciones, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa de un Estado miembro que impone a los titulares de una autorización general una tasa que se calcula con periodicidad anual sobre la base de los ingresos brutos de explotación de los operadores sujetos a ella y que se destina a sufragar los gastos administrativos relacionados con los procedimientos de expedición, gestión, control y ejecución de dichas autorizaciones, siempre que el total de los ingresos obtenidos por el Estado miembro en virtud de dicha tasa no exceda del total de los gastos administrativos mencionados, lo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente".

De la citada declaración y de la jurisprudencia posterior de esta Sala que parte de ella y resuelve en consecuencia los litigios planteados -siempre frente a liquidaciones, no a intentos de revisión o revocación posterior de las que han ganado firmeza-, no deriva la consecuencia que preconiza ORANGE, cual es la contradicción de la TGO, concebida abstractamente, con el Derecho de la Unión Europea y, más en especial, con la Directiva 97/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de abril de 1997, relativa a un marco común en materia de autorizaciones generales y licencias individuales en el ámbito de los servicios de telecomunicaciones, sino más bien la solución contraria.

Sea como fuere, la sentencia no declara que la regulación de la TGO fuera disconforme con el Derecho de la Unión, sino que se ajustaba a éste, siempre que se cumpliera una condición normativa de equilibrio financiero entre el conjunto de los ingresos percibidos por los Estados Miembros por razón de la tasa y los gastos administrativos relacionados con los procedimientos de expedición, gestión, control y ejecución, únicos pertinentes, declaración que, por tanto, relegaba a un momento posterior la definitiva precisión de si tal correspondencia entre lo recaudado y el coste de los servicios prestados se cumplía, confiándola, en el seno de los procesos pertinentes, al órgano judicial remitente -este Tribunal Supremo- y, por extensión, a los órganos judiciales que conocieran de reclamaciones frente a la TGO.

Además de lo anterior, es preciso significar que la citada sentencia interpreta la Directiva 97/13/CE, que no era la aplicable a las liquidaciones controvertidas, pues fue reemplazada por la Directiva 2002/20/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas. Por tanto, es la Directiva de 2002 la vigente en el momento en que se liquidó la TGO de los ejercicios 2008 a 2012, cuya revocación solicita ORANGE y es aquella por la que se rige, en tanto fue adaptada a nuestro ordenamiento interno por virtud de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, que regula y habilita las tasas giradas en su Anexo I, bajo la rúbrica de *tasas en materia de telecomunicaciones*, cuyo apartado primero se dedica a la regulación de la tasa general de operadores.

En definitiva, la sentencia de 21 de julio de 2011 repetidamente mencionada no puede servir de elemento revelador del pretendido carácter manifiesto de las liquidaciones en disputa, por lo que cabe sintetizar las razones que se oponen a tal consideración:

- a) La Directiva interpretada es anterior y distinta a la de efectiva aplicación.
- b) La Ley habilitante de la tasa general de la que se discrepa también sucedió en el tiempo a la que amparó las liquidaciones que dieron lugar al proceso en que se planteó tal cuestión prejudicial.
- c) la repetida sentencia del TJUE no declara la disconformidad de la tasa, en sí misma, con la Directiva de 1997, sino en la medida en que en un proceso judicial se acredite la ruptura de la correspondencia o equilibrio a que hemos hecho mención.
- d) Lo declarado por este Tribunal Supremo en la sentencia de 15 de febrero de 2012, pronunciada en el recurso de casación nº 5033/04, quedó restringido a la tasa girada en el ejercicio 2000, sin que el juicio de valor allí establecido, en que se funda el fallo estimatorio, sobre la renuencia de la Administración a facilitar "...el dato relativo a los gastos soportados por la CMT durante el ejercicio 2000 por la aplicación del régimen de licencias y autorizaciones generales, ni el de los ingresos y gastos presupuestados por la tasa" y la relevancia que tal conducta tuvo para dar por acreditado procesalmente el quebrantamiento del equilibrio entre los ingresos y los gastos relacionados con la TGO, sea trasladable a ejercicios posteriores.

Conclusión de todo lo anterior es que, de aceptar -a efectos puramente dialécticos- que la hubiera, la infracción a la ley no podría sea calificada de manifiesta, que es el requisito que abre la puerta a la posible revocación (art. 219 LGT), cuando esa denunciada falta de concordancia entre los ingresos y los gastos generales de la tasa de cada uno de los ejercicios concernidos -en este caso, de 2008 a 2012- no es un dato intrínsecamente presente en la liquidación misma y que revele de modo patente y originario la contravención legal con evidencia, de forma inherente, toda vez que la sedicente ilegalidad sólo la podría aportar una actividad probatoria posterior a la liquidación misma.

SÉPTIMO .- Los razonamientos expuestos conducen al rechazo de los motivos primero y segundo. La razón para hacer evidente el fracaso del primero ya ha sido ampliamente expuesta, siendo de añadir que no cabe



hablar de vulneración del artículo 6 de la Directiva 97/13/CE , como se interpreta por la sentencia del TJUE de 21 de julio de 2011, así como la jurisprudencia del Tribunal Supremo que deriva de ella, cuando tal Directiva no regía en el periodo 2008 a 2012, ni tampoco de la mencionada sentencia del TJUE, en tanto la tesis de ORANGE parte del presupuesto erróneo de que en ella se declara la ilicitud de la tasa por contravención de la Directiva, lo que dista de ser cierto.

El motivo segundo también es improcedente, porque como hemos indicado, el artículo 219 de la LGT no ofrece a los contribuyentes un derecho subjetivo a la revocación de los actos desfavorables como alternativa a la impugnación por la vía de los recursos procedentes y, en lo atinente al requisito de la infracción manifiesta de la ley como presupuesto de admisión y reconocimiento de la revocación, es obvio que no concurre aquí, siendo bastante para sintetizar la necesidad jurídica de apreciar su falta de concurrencia el hecho de que la alegada vulneración, por las sucesivas liquidaciones de la TGO de los años 2008 a 2012, de la citada Directiva de 1997, sería inane atendida su inaplicabilidad al caso, al margen de que sólo puede ser manifiesta una infracción que no dependa, para apreciarse, de una ulterior fijación de los hechos y las pruebas en el seno de un procedimiento administrativo o judicial posterior, pues tal necesidad desmiente, por sí sola, el carácter pretendidamente manifiesto de la infracción.

El tercero motivo, fundado en la infracción del artículo 217 de la propia Ley General Tributaria , también esta abocado al fracaso, de un modo aún más claro y patente que en los motivos anteriores, toda vez que, en su desarrollo argumental, la parte recurrente prescinde de la necesaria alegación que conduciría, al menos, a la identificación de la concreta causa de nulidad que al amparo de esta acción se pretende hacer valer contra los actos firmes.

Desde esta perspectiva, la resolución de la CNMC que, como segundo pronunciamiento de su parte dispositiva, acordó la inadmisión a trámite de la solicitud de nulidad radical formulada por ORANGE, basada en el artículo 217 de la LGT , con fundamento en que la solicitante no había invocado en su escrito la concurrencia en las liquidaciones cuya nulidad absoluta se postulaba de alguna de las causas tipificadas en el mencionado artículo y que, según reiterada y constante jurisprudencia, son de enumeración exhaustiva o *numerus clausus* , es correcta por llevar a cabo un ejercicio correcto, adecuado y proporcional de su propia potestad de inadmitir *in limine litis* una solicitud. Por ende, también es correcta la sentencia que respalda, en este punto, el mencionado acto administrativo, pues no es ya que no se observara la presencia de alguna de las causas tasadas de nulidad de pleno derecho enumeradas en el artículo 217.1 de la LGT , es que ORANGE no había aducido ninguna de ellas como fundamento de tal nulidad, que por el contrario parecía basarse, una vez más, en la proyección de la sentencia del TJUE de 21 de julio de 2011 al presente caso, alegato ajeno al instituto de la nulidad radical.

Es más, la propia parte recurrente admite llanamente que la nulidad de las disposiciones generales -en el caso debatido, parece hacerse referencia implícita a la nulidad de la Ley General de Telecomunicaciones que ampara y define la tasa- no acarrea la de sus actos de aplicación, con cita de la sentencia de 19 de diciembre de 2011 , según la cual: "...En el ámbito estrictamente tributario, la STS 11 de junio 2001 (rec. de cas. 2810/1996) recuerda que "esta Sala Tercera mantiene doctrina reiterada en numerosas sentencias, que excusan de su cita concreta, consistente en que la nulidad de las disposiciones generales no se traslada sin más a los actos singulares de aplicación, pues para que estos sean nulos de pleno derecho es preciso que hayan incurrido en alguna de las causas previstas en el artículo 153 de la Ley General Tributaria (LGT/1963), art. 217 LGT/2003 [...]", palpable argumento para considerar que, no alegada siquiera causa legal alguna, la sentencia es impecable y el motivo ha de ser rechazado.

OCTAVO .- El rechazo de los tres primeros motivos de casación conlleva necesariamente el del cuarto, pues la denuncia de inobservancia de la doctrina del enriquecimiento injusto y la jurisprudencia del Tribunal Supremo que la configura (se citan al efecto las sentencias de 15 de abril de 2002 , 28 de abril de 1989 , 13 de junio de 2012 y 28 de junio de 2013), así como de los principios de buena fe y equidad, encierra una petición de principio, haciendo supuesto de la cuestión. Al margen de que el desarrollo de estos dos últimos principios es verdaderamente embrionario, lo cierto es que el enriquecimiento sin causa se habría producido por el hecho de haberse hecho cobro la Administración de unas cantidades, en concepto de tasa general de operadores, a cuya devolución no accede. Con tal conducta podrá haber un enriquecimiento, en sentido material, pero éste no es injusto ni carece de causa, pues el es resultado de haber recaudado el importe de unas tasas que, es de decirlo una vez más, no fueron impugnadas en tiempo y forma. Una vez firmes los actos que amparaban su recaudación, el reintegro se pretende sustentar en la ilegalidad de su exacción, única causa que podría justificar, en este caso, la consideración como injustos de los ingresos captados. Pero fallida la premisa, no sólo por la firmeza de las liquidaciones sino por la improcedencia de las solicitudes alternativas de revocación y de nulidad de pleno derecho que se han articulado, no cabe hablar de enriquecimiento injusto ni de infracción en la sentencia impugnada de tal principio general, como tampoco de los de equidad o buena fe.



NOVENO .- El último de los motivos de casación articulados denuncia, al amparo del artículo 88.1.c) de la LJCA , la ausencia de valoración de la prueba admitida en la instancia, con infracción del artículo 60.4 de la LJCA y el artículo 218.2 de la LEC , en relación con los artículos 317 y siguientes y 335 y siguientes de la LEC , así como la jurisprudencia dictada al efecto.

La cita de tales preceptos nos desorienta sobre el verdadero propósito de la entidad recurrente, pues el artículo 60.4 de la LJCA se refiere a la práctica de la prueba, cuestión que no parece en entredicho y las de los artículos 317 , 335 y correlativos de la Ley de Enjuiciamiento Civil se refieren al régimen de la prueba documental pública y pericial, cuya invocación sería más propia, en principio, del cauce previsto en la letra d) del artículo 88.1 de la propia Ley Jurisdiccional , en tanto versan por lo común sobre la valoración de la prueba. En definitiva, la cita del artículo 218.2 de la LEC afecta, bien a la falta de motivación, bien a la incongruencia, conceptos a los que luego no se alude en desarrollo del motivo.

En relación con la falta de motivación de la sentencia recurrida, hemos de remitirnos a nuestra constante doctrina que recoge, entre otras, la Sentencia de 23 de mayo de 2013 (Recurso de casación nº 3439/2010) que establece:

"[...] 2º) como dijimos en sentencia de esta sección sexta de 18 de julio de 2012 (recurso de casación nº 4247/2009) <<La doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional sostiene que el derecho a la tutela judicial efectiva aunque no garantiza el acierto judicial en la interpretación y aplicación del derecho, si exige, sin embargo, que la respuesta judicial a las pretensiones planteadas por las partes esté motivada con un razonamiento congruente fundado en derecho (STC 224/2003, 15 de diciembre) para evidenciar que el fallo de la resolución no es un simple y arbitrario acto de voluntad del juzgador (STC 24/1990, de 15 de febrero). Motivación a la que expresamente se refiere el art. 120 CE , cuya infracción ahora se invoca. No obstante es significativo que en ninguna norma, ni en la interpretación que del art. 24 CE ha efectuado el Tribunal Constitucional, se ha declarado la existencia de una determinada extensión de la motivación judicial. Cabe, pues, una motivación breve y sintética que contenga los elementos y razones de juicio que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión (SSTC 58/1997, de 18 de marzo , 25/2000, de 31 de enero) e incluso se ha reputado como constitucionalmente aceptable desde las exigencias de la motivación del art. 24.1. CE la que tiene lugar por remisión o motivación aliunde (SSTC 108/2001, de 23 de abril y 171/2002, de 30 de septiembre). Sin olvidar que para entender que una resolución judicial está razonada es preciso que el razonamiento que en ella se contiene no sea arbitrario, ni irrazonable, ni incurra en un error patente (STC 214/1999, de 29 de noviembre). Interpretación, la anterior, plenamente asumida por este Tribunal en múltiples resoluciones (27 de mayo, 31 de octubre y 25 de noviembre 2003, 28 y 29 de septiembre 2004, 15 de noviembre de 2004)".

En cuanto a la incongruencia, también se ha pronunciado reiteradamente esta Sala. Por todas, citaremos las sentencias de 23 de mayo de 2013 (recurso de casación nº 3439/2010) y 24 de mayo del mismo año, en las que hacemos nuestra la argumentación constante del Tribunal Constitucional (entre otras, STC 24/2010), que señala que tal incongruencia se produce cuando el órgano judicial deja sin contestar alguna de las cuestiones sometidas a su consideración por las partes, siempre que no quepa interpretar razonablemente el silencio judicial, como una desestimación tácita, cuya motivación pueda inducirse del conjunto de los razonamientos contenidos en la resolución.

En ese mismo sentido, hemos de remitirnos, tal y como hace la primera de nuestras sentencias antes citadas, a que *"...es reiterada la doctrina fijada por esta misma Sala Tercera y sección sexta, de la que es claro ejemplo la sentencia dictada el 18 de diciembre de 2010 (recurso de casación nº 1544/2010 y las que en ella se citan, en orden a que <<se incurre en este tipo de incongruencia cuando la sentencia omite resolver sobre alguna de las pretensiones y cuestiones planteadas en la demanda, lo que puede determinar indefensión con infracción del art. 24 CE . Para apreciar esta lesión constitucional debe distinguirse, en primer lugar, entre lo que son meras alegaciones aportadas por las partes en defensa de sus pretensiones y estas últimas en sí mismas consideradas. Con respecto a las primeras puede no ser necesaria una respuesta explícita y pormenorizada a todas ellas. Respecto de las segundas la exigencia de respuesta congruente se muestra con todo rigor si bien es posible la desestimación tácita de la pretensión cuando la respuesta puede deducirse del conjunto de los razonamientos de la decisión >>".*

De la transcripción que se ha hecho de la sentencia impugnada en casación resulta evidente que aparece suficientemente motivada, dando respuestas a todas las cuestiones planteadas y explicando las razones por las que considera inviable la pretensión conjunta y alternativa de revocación y de nulidad radical de las liquidaciones. En este caso, atendida la índole de las pretensiones y el ámbito objetivo que las acota, el silencio de la Sala sentenciadora respecto a la valoración de la prueba pericial puede rectamente interpretarse como un tácito rechazo de su idoneidad como prueba, y no tanto por las características de la prueba en sí misma considerada o las del perito designado por la recurrente, sino por la falta de trascendencia de sus conclusiones en orden a sustentar el fallo.



A tal efecto, no cabe olvidar que lo que se impugnó en la instancia no fue el conjunto de liquidaciones tributarias de la tasa general de operadores -donde sí podría tener eventual cabida, en principio, una prueba pericial en los términos propuestos-, puesto que tales liquidaciones las consintió ORANGE, que no consideró oportuna su impugnación, sino el acuerdo de la CNMC que rechaza liminarmente las peticiones de revocación y de nulidad radical de tales liquidaciones, para cuyo enjuiciamiento cabe suponer claramente irrelevante la prueba de los hechos determinantes de la liquidación, tal como ya hemos razonado en los fundamentos anteriores, ya que el elemento normativo esencial que ha dado lugar a las consideraciones de la Sala de instancia es el de la infracción manifiesta de la ley, concepto jurídico o normativo indeterminado, pero de precisión judicial, sin la necesidad de auxilio de peritos. Siendo ello así, no adolece de falta de motivación o de congruencia una sentencia que, aun habiéndose admitido una prueba pericial, no se pronuncia sobre su contenido y fuerza probatoria cuando la tesis adoptada en su resolución lo hace innecesario.

DÉCIMO .- Debe declararse, por lo tanto, no haber lugar al recurso de casación, por lo que, conforme al artículo 139.2 LJCA , procede la imposición de las costas a la mercantil recurrente. Ahora bien, como autoriza el apartado 3 del artículo 139, atendiendo a la índole del asunto y a la actividad desplegada en el escrito de oposición, debe limitarse su cuantía a la suma de 8.000 euros.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido : Que debemos declarar y declaramos no haber lugar al recurso de casación nº **3756/2015** , interpuesto por el Procurador Don Roberto Alonso Verdú, en nombre y representación de la compañía mercantil **ORANGE ESPAGNE, S.A.U.**, contra la sentencia pronunciada el 19 de octubre de 2015 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Octava) de la Audiencia Nacional, dictada en el recurso contencioso-administrativo nº 219/14 , con imposición a la recurrente de las costas procesales devengadas, en la cuantía máxima antes expresada.

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

Así se acuerda y firma.

Manuel Vicente Garzon Herrero Nicolas Maurandi Guillen Emilio Frias Ponce Jose Diaz Delgado Joaquin Huelin Martinez de Velasco Jose Antonio Montero Fernandez Francisco Jose Navarro Sanchis Juan Gonzalo Martinez Mico Rafael Fernandez Montalvo PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. Don. Francisco Jose Navarro Sanchis, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.