



Roj: **SAN 4157/2015** - ECLI: **ES:AN:2015:4157**

Id Cendoj: **28079230082015100589**

Órgano: **Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **8**

Fecha: **06/11/2015**

Nº de Recurso: **204/2014**

Nº de Resolución: **382/2015**

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **FERNANDO LUIS RUIZ PIÑEIRO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo

SECCIÓN OCTAVA

Núm. de Recurso: 0000204 / 2014

Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO

Núm. Registro General: 02034/2014

Demandante: XTRA TELECOM, S.L.

Procurador: D. ROBERTO ALONSO VERDÚ

Demandado: COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y DE LA COMPETENCIA

Abogado Del Estado

Ponente Ilmo. Sr.: D. FERNANDO LUIS RUIZ PIÑEIRO

SENTENCIA Nº:

Ilmo. Sr. Presidente:

D. FERNANDO LUIS RUIZ PIÑEIRO

Ilmos. Sres. Magistrados:

D^a. MERCEDES PEDRAZ CALVO

D. JOSÉ ALBERTO FERNÁNDEZ RODERA

D. JUAN CARLOS FERNÁNDEZ DE AGUIRRE FERNÁNDEZ

D^a. ANA ISABEL GÓMEZ GARCÍA

Madrid, a seis de noviembre de dos mil quince.

VISTOS por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional el recurso contencioso administrativo nº **204/2014** promovido por el Procurador de los Tribunales **D. Roberto Alonso Verdú**, en nombre y representación de **XTRA TELECOM, S.L.**, contra Resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia que inadmite a trámite la solicitud de revocación de las liquidaciones de la Tasa General de Operadores de los ejercicios 2009 a 2012.

Ha sido parte recurrida la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, representada por el Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO



PRIMERO.- El Procurador de los Tribunales D. Roberto Alonso Verdú, en representación de Xtra Telecom, S.L. interpuso recurso contencioso administrativo, que fue admitido a trámite. Reclamado el expediente a la Administración y siguiendo los trámites legales, se emplazó a la parte recurrente para la formalización de la demanda, lo que verificó mediante escrito que obra en autos. Termina suplicando a la Sala que dicte sentencia por la que se acuerde estimar el recurso y se anule y deje sin efecto alguno la resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia recurrida, con devolución del importe de las liquidaciones y, subsidiariamente, se realice estudio comparativo entre el importe ingresado y el que debió serlo, con devolución de la diferencia.

SEGUNDO.- Emplazado el Abogado del Estado para que contestara a la demanda, así lo hizo en escrito en el que, tras expresar los hechos y fundamentos de derecho que estimó convenientes, terminó solicitando que se dictara una sentencia desestimatoria del recurso, con expresa condena en costas al recurrente.

TERCERO.- Habiéndose recibido el recurso a prueba se practicaron las que fueron solicitadas por las partes y admitidas por la Sala, con el resultado obrante en autos. Finalizado el periodo probatorio se concedió plazo para que las partes formularan escrito de conclusiones, lo que efectuaron por su orden.

CUARTO.- Concluidas las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento para votación y fallo, la cual tuvo lugar el día 4 de octubre de 2015.

QUINTO.- La cuantía de este recurso es de 318.721,89 euros.

Ha sido Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado **D. FERNANDO LUIS RUIZ PIÑEIRO**, quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Señala la resolución objeto del presente recurso que el 30 de diciembre de 2013 Xtra Telecom, S.L. presentó cuatro escritos solicitando el inicio del procedimiento de revocación de las liquidaciones correspondientes a la Tasa General de Operadores (TGO) de los ejercicios 2009 a 2012, al amparo de lo previsto en el artículo 219 de la Ley General Tributaria. Las referidas tasas fueron liquidadas y, posteriormente, pagadas en su momento. Las liquidaciones no fueron objeto de recurso.

Se dirige al presente recurso contra la precipitada 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 2009 a 2012 de la recurrente.

En primer lugar, debemos desestimar la alegada inadmisibilidad del recurso al no haberse aportado acuerdo de iniciación de acciones frente al acto administrativo impugnado, pues se aportó acuerdo del Consejo de Administración de Xtra Telecom sobre el concreto recurso que nos ocupa.

SEGUNDO.- En la demanda del presente recurso se expone que se recurren las liquidaciones por TGO correspondientes a los ejercicios 2009 a 2012, realizadas por la CMT anualmente y que la recurrente abonó en los plazos establecidos a efecto, por no estar conforme con dichas liquidaciones, razón por la cual solicitó a la CNMC el inicio de un procedimiento de revocación de las mismas, por concurrir una circunstancia sobrevenida -St TJUE- que reconoce que la regulación de la tasa vulnera lo dispuesto la Directiva europea 97/13/CE. Cita sentencias del Tribunal Supremo y de esta Sala anulatorias de liquidaciones a Telefónica de España, SA, por TGO correspondientes a diferentes ejercicios.

Invoca la recurrente como motivos de impugnación los siguientes:

1.- Procede el inicio del procedimiento de revocación por darse los motivos legalmente establecidos. Reconocimiento por parte de los tribunales de la vulneración del artículo 6 de la Directiva europea 97/13/CE.

Razona que la existencia de sentencias judiciales posteriores a un acto que ha devenido firme es circunstancia sobrevenida, a la que se refiere el supuesto de revocación regulado en el artículo 219 LGT. Debiendo iniciarse el procedimiento de revocación solicitado e injustamente rechazado por la CNMC, para que pueda comprobarse que los gastos efectivos de gestión en los que se incurre por la Administración no fueron superiores a los ingresos por TGO que se recaudaron en los ejercicios 2009, 2010, 2011 y 2012.

2.- Vulneración del principio de equivalencia de la Tasa. Falta de motivación en la liquidación.

Expone que la liquidación de la TGO ha perdido su propia naturaleza, ya que se ha obviado el límite máximo del importe de la misma, que corresponde con el coste real del servicio que se presta, tal como establece el artículo 7 de la Ley 8/1989, de Tasas y Precios Públicos, en lo referente al principio de equivalencia.

3.- Inexistencia de quebranto de la Hacienda Pública.



4.- El informe explicativo que aparece en el expediente administrativo debió figurar en el momento oportuno con la resolución de la CNMC.

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. 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.

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.

CUARTO.- Las cuestiones de fondo planteadas en este recurso han sido examinadas y resueltas por esta Sala en recursos anteriores, interpuestos contra resoluciones de la CMT inadmitiendo solicitudes de nulidad de liquidaciones de la TGO correspondientes a los años 2005, 2006 y 2008 (St 08/05/13, 21/11/13, 18/11/13), sentencias todas ellas desestimatorias de los correspondientes recursos, a cuyos fundamentos hemos de remitirnos por razones de seguridad jurídica y unidad de doctrina.

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. Cierto 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).

QUINTO: En el presente caso, como se ha visto el operador recurrente formuló la petición de revocación de las liquidaciones, siendo lo expuesto anteriormente suficiente para desestimar tal pretensión. Siendo 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, se impone la desestimación del presente recurso.

SEXTO.- En virtud de lo dispuesto en el artículo 139 LRLCA, procede imponer las costas a la parte recurrente.

VISTOS los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

PRIMERO.-Desestimar el recurso contencioso administrativo promovido por la representación procesal de **XTRA TELECOM, S.L.** , contra Resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia que inadmite a trámite la solicitud de revocación de las liquidaciones de la Tasa General de Operadores de los ejercicios 2009 a 2012, resolución que estimamos ajustada a derecho.

SEGUNDO.- Imponer las costas a la parte recurrente.

Así por esta nuestra sentencia, que se notificará a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe interponer recurso alguno, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.