



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº 146/2025

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 5 de junio de 2025, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Economía, Hacienda y Empresa (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 24 de mayo de 2024 (COMINTER 110163), sobre revisión de oficio instada por D. X y --, en representación del Ilustre Colegio Notarial de Murcia, contra liquidación tributaria (exp. 2024_190), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 23 de diciembre de 2022, el Ilustre Colegio Notarial de Murcia, a través de representante, presenta ante la Agencia Tributaria de la Región de Murcia (ATRM) solicitud de inicio de procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, frente a la liquidación por el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados ILT 130220-2022-001084, correspondiente al expediente de gestión tributaria I01-130220-2018-004525, sobre la base de los siguientes motivos

“Primero.-Nulidad de pleno: falta de competencia orgánica.

(...)

Por consiguiente, procede declarar la nulidad de pleno derecho de la liquidación por falta de competencia orgánica, al no constar en el expediente administrativo la documentación acreditativa del cumplimiento del procedimiento legalmente establecido para la aplicación del régimen de suplencias a favor de las personas firmantes de la liquidación, así como por no ser competencia del Jefe de la Sección de Comprobación y Liquidación tramitar ni proponer la resolución del procedimiento ILT 130220 2022 001084, por tratarse de un acto dictado para dar cumplimiento a la resolución del TEAR de Murcia de la Reclamación núm. 30/01685/2021”.

“Segundo.-Nulidad radical de la comprobación de valores: La Administración tributaria no ha utilizado ningún

método de valoración.

(...)

En el presente caso, la liquidación emitida por el Servicio de Gestión Tributaria de la ATRM en el procedimiento ILT 130220 2022 001084 ha de sancionarse con la nulidad radical, porque establece como base imponible tributaria un valor que no resulta de la aplicación de ninguno de los métodos de valoración inmobiliaria previstos en el ordenamiento jurídico, sino de su fijación arbitraria y sin ningún fundamento normativo, y, por tanto, inaprensible e infiscalizable por el administrado y por los órganos revisores, causante de efectiva indefensión”.

SEGUNDO.- Los antecedentes de la referida solicitud de revisión de oficio, que constan en el expediente remitido a este Consejo, son los siguientes:

1.-Con fecha 17 de enero de 2018, se presenta ante la ATRM Declaración Liquidación 731318913-600D-0000735, por el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, por una compraventa de local comercial reflejada en escritura pública de 27 de diciembre de 2017.

2.-Con fecha 2 de marzo de 2021, se dicta Acuerdo de Inicio de Procedimiento de Comprobación de Valor y Propuesta de Liquidación Provisional ILT 130220-2021-000966, que se notifica el siguiente día 4. Y con fecha 16 de marzo de 2021 se presenta escrito de alegaciones.

3.-Con fecha 31 de marzo de 2021, se dicta Acuerdo de terminación de Procedimiento de Comprobación de Valor con Liquidación Provisional ILT 130220-2021-000966, por un importe total a ingresar de 11.148,20 euros (incluidos intereses de demora), que se notifica al sujeto pasivo el día 7 de abril de 2021.

4.-Con fecha 30 de abril de 2021, se interpone reclamación económico-administrativa frente a dicha liquidación. Y con fecha 23 de diciembre de 2021, el TEAR de Murcia dicta Resolución por la que acuerda estimar en parte la reclamación, anulando el acto impugnado y acordando la *“retroacción de actuaciones al momento anterior a la propuesta de liquidación a fin de que se practique comprobación de valores suficientemente motivada”*.

5.-Con fecha 1 de febrero de 2022, el TEAR notifica a la ATRM la referida Resolución. Y con fecha 16 de febrero de 2022, la ATRM acuerda ejecutar la Resolución anulando la liquidación ILT 130220-2021-000966.

6.-Con fecha 31 de marzo de 2022 se dicta nuevo Acuerdo de Inicio de Procedimiento de Comprobación de Valor y Propuesta de Liquidación Provisional ILT 130220-2021-001084, que se notifica el siguiente día 1 de abril. Y con fecha 11 de abril de 2022 el interesado presenta escrito de alegaciones.

7.-Con fecha 20 de abril de 2022, se dicta nuevo Acuerdo de terminación de Procedimiento de Comprobación de Valor con Liquidación Provisional ILT 130220-2022-001084, por un importe total a ingresar de 11.148,20 euros (incluidos intereses de demora), que se notifica al sujeto pasivo el día 21 de abril de 2022, sin que conste que se haya interpuesto recurso alguno frente a dicho acto.

TERCERO.- Con fecha 4 de abril de 2023, en el expediente de revisión por nulidad N-1/2023, el Servicio Jurídico Tributario de la ATRM acuerda la apertura del trámite de audiencia, que se notifica personalmente el siguiente día 13 de abril, a efectos de que el interesado pueda *“presentar alegaciones y aportar cuantos documentos y justificaciones considere oportunos”*. Con fecha 17 de abril de 2023, el Ilustre Colegio Notarial de Murcia formula escrito de alegaciones en el que *“reitera los motivos de impugnación alegados en el escrito de interposición”*.

CUARTO.- Con fecha 28 de abril de 2023, la ATRM formula propuesta de resolución por la que considera que *“por el órgano competente, el Director de la Agencia Tributaria, debe procederse a dictar Resolución de Inadmisión a Trámite de la solicitud de revisión de actos nulos de pleno derecho... de la liquidación ILT 130220 2022 001084, correspondiente al expediente de gestión tributaria I01 130220 2018 004525”*; considerando que *“las alegaciones en las que fundamenta esta solicitud de nulidad la interesada no son encuadrables en alguno de los supuestos de nulidad de pleno derecho del artículo 217 de la LGT”*.

QUINTO.- Con fecha 5 de septiembre de 2023, la Directora de la Unidad de Coordinación de Servicios de la Secretaría General de la Consejería competente en materia de Hacienda, con el visto bueno del Servicio Jurídico de dicha Secretaría, *“informa favorablemente la propuesta de la Agencia Tributaria de la Región de Murcia de inadmitir a trámite la solicitud de revisión de actos nulos de pleno derecho instada por el Ilustre Colegio Notarial de Murcia, ..., siendo competente para dictar el acuerdo el Director de la Agencia Tributaria de la Región de Murcia, sin perjuicio del dictamen que con carácter preceptivo debe emitir la Dirección de los Servicios Jurídicos”*; considerando también que *“las alegaciones en las que fundamenta su solicitud de nulidad el interesado no son encuadrables en alguno de los supuestos de nulidad de pleno derecho del artículo 217 de la Ley 58/2003”*.

SEXTO.- Con fecha 21 de diciembre de 2023, el Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos concluye que *“se debe admitir a trámite la solicitud de revisión de oficio”*, que *“no concurre ninguna de las causas tasadas de nulidad del artículo 217.1 de la LGT”* y que *“se debe remitir preceptivamente al Consejo Jurídico para que informe sobre el expediente de revisión de oficio”*.

SÉPTIMO.- Con fecha 24 de mayo de 2024, se recaba el Dictamen de este Consejo Jurídico, acompañando el expediente administrativo y los preceptivos índice de documentos y extracto de secretaría.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12.6 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en relación con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 217.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), al versar sobre la revisión de actos administrativos en materia tributaria, cuya declaración de nulidad se pretende.

SEGUNDA.- Legitimación y procedimiento.

I.-La LGT regula en su Título V la revisión en vía administrativa y, en concreto, su artículo 217 prevé la declaración de nulidad de pleno derecho de los actos dictados en materia tributaria. El Reglamento general de desarrollo de la LGT en materia de revisión en vía administrativa, aprobado por Real Decreto 520/2005 de 13 de mayo (RD 520/2005), en sus artículos 4 a 6 regula el procedimiento de revisión de actos nulos de pleno derecho.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1 del RD 520/2005, el Ilustre Colegio Notarial de Murcia, en su calidad de sujeto pasivo del tributo, está debidamente legitimado para instar el procedimiento de revisión en cuanto destinatario directo del acto administrativo cuya nulidad pretende (la liquidación por el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados dictada por la ATRM).

Por su parte, la Administración tributaria de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia está pasivamente legitimada, toda vez que a ella pertenece el órgano que ha dictado el acto impugnado, siendo competente para resolver el procedimiento de revisión de oficio de actos nulos el Consejero competente en materia de Hacienda (en la actualidad el Consejero de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Transformación Digital), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 217.5 de la LGT y en el artículo 28.7 de la Ley 14/2012, de 27 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de reordenación del sector público regional, que atribuye al Consejero competente en materia de Hacienda *“la declaración de nulidad de pleno derecho en vía administrativa, las tercerías y reclamaciones previas a la vía judicial y la declaración de lesividad de los actos dictados por la Agencia Tributaria de la Región de Murcia relacionados con ingresos de derecho público, sean o no de naturaleza tributaria”*.

II.- Puede afirmarse que se han cumplido los trámites fundamentales que integran este tipo de procedimientos, constando la audiencia al interesado, la propuesta de resolución formulada por la ATRM, el informe de la Secretaría General de la Consejería y el preceptivo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos.

TERCERA.- Las causas de nulidad invocadas.

I.-La revisión de oficio de actos administrativos, en general, constituye un procedimiento excepcional en virtud del cual la Administración, ejerciendo potestades privilegiadas de autotutela, puede por sí misma, bien por propia iniciativa o a instancia del interesado, sin intervención judicial, anular o declarar la nulidad de sus propios actos.

En particular, la revisión de oficio de actos tributarios regulada en el artículo 217 de la LGT procede cuando se puede alegar y probar la concurrencia, en el acto cuya revisión se insta, de vicios especialmente graves que fundamenten dicha declaración de nulidad por parte de la propia Administración tributaria. Por ello, no todos los posibles vicios alegables en vía ordinaria de recurso administrativo, económico-administrativo o contencioso-administrativo son relevantes en un procedimiento de revisión de oficio, sino sólo los específicamente establecidos en la ley.

Como señala la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo núm. 251/2018, de 19 de febrero, recaída en el recurso de casación núm. 122/2016, *“el procedimiento de revisión de actos nulos de pleno Derecho constituye un cauce extraordinario para, en determinados y tasados supuestos (los expresados 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”, considerando que el procedimiento de revisión de actos nulos “sacrifica la seguridad jurídica en beneficio de la legalidad cuando ésta es vulnerada de manera radical”, por lo que debe producirse “una interpretación estricta de las causas que determinan la revisión de oficio”.*

En el mismo sentido el Dictamen del Consejo de Estado núm. 228/2015 señala que *“La revisión de oficio <<constituye un cauce de utilización ciertamente excepcional y de carácter limitado, ya que comporta que, sin mediar una decisión jurisdiccional, la Administración pueda volver sobre sus propios actos, dejándolos sin efecto. De aquí que no cualquier vicio jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ella es solo posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos>> (dictamen del Consejo de Estado nº 738/2005, de 30 de junio). En particular, la revisión de oficio de actos tributarios regulada actualmente en el artículo 217 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria procede cuando se puede alegar y probar la concurrencia en el acto que se revisa de vicios especialmente graves que fundamentan la declaración de nulidad por parte de la propia Administración tributaria. Quiere ello decir que no todos los posibles vicios alegables en vía ordinaria de recurso administrativo, económico-administrativo o contencioso-administrativo son relevantes en sede de revisión de oficio, sino solo los específicamente recogidos en la ley. La revisión de oficio, según el desarrollo jurisprudencial y luego legal de esta institución, puede ser instada por los administrados, en este caso por los contribuyentes, y debe ser tramitada por la Administración. Pero la revisión, por su propio perfil institucional, no puede ser utilizada como una vía subsidiaria a la de los recursos administrativos ordinarios alegando los mismos vicios que hubieran podido ser enjuiciados en tales recursos. Pues, como se ha dicho, solo son relevantes los de especial gravedad recogidos en la ley, en este caso como se dijo, en el artículo 217 de la Ley General Tributaria”.*

Y, también en el mismo sentido, el Dictamen núm. 32/2020 de este Consejo Jurídico, afirma que *“en la apreciación de las nulidades de pleno derecho, según constante doctrina y jurisprudencia, se ha de seguir una tendencia restrictiva, dado el carácter marcadamente estricto y riguroso de las causas que la permiten declarar (Dictamen del Consejo de Estado 69/2004, de 5 de febrero), pues sólo son relevantes las de especial gravedad recogidas en la ley. Ello obliga a interpretar con rigor los motivos de nulidad de pleno derecho..., y a no convertir el procedimiento de declaración de nulidad en cauce ordinario o habitual de expulsión del mundo del derecho de aquellos actos o normas que hayan infringido el ordenamiento jurídico. En palabras del Tribunal Supremo, <<deben administrarse con moderación>>, y sólo apreciarse cuando se da con claridad el supuesto legal que las determina (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 7ª, de 5 marzo 1998, recurso núm. 1200/1992)”.*

II.-En el presente caso, como se ha dicho, la solicitud de revisión afirma que procede declarar la nulidad de la liquidación por falta de competencia orgánica, al no constar en el expediente la documentación acreditativa del cumplimiento del procedimiento establecido para la aplicación del régimen de suplencias a favor de los firmantes de la liquidación, así como por no ser competencia del Jefe de Sección de Comprobación y Liquidación tramitar ni proponer la resolución del procedimiento.

Asimismo, como también se ha dicho, afirma la solicitud de revisión que procede declarar la nulidad de la liquidación porque establece como base imponible un valor que no resulta de la aplicación de ninguno de los métodos de valoración previstos en el ordenamiento jurídico y que, por lo tanto, dada su fijación arbitraria y sin fundamento normativo, resulta inaprensible e infiscalizable por el administrado y por los órganos revisores, produciendo una efectiva indefensión.

Por lo que, como señala la propuesta de resolución, cabe deducir que el actor fundamenta su solicitud de nulidad en los motivos de las letras b) y e) del artículo 217.1 de la LGT:

“1. Podrá declararse la 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, en los siguientes supuestos: ...

*b) Que hayan sido dictados por órgano **manifiestamente** incompetente por razón de la materia o del territorio” ...*

e) Que hayan sido dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello ...”.

CUARTA.- Actos dictados por órgano **manifiestamente** incompetente por razón de la materia o del territorio (artículo 217.1.b de la LGT).

La Resolución del Director de la ATRM sobre el régimen de suplencia del titular del Servicio de Gestión Tributaria, de 7 de febrero de 2022, que figura con el núm. 7 en el documento 4 del expediente (página núm. 367), dispone que *“se designa suplente del titular del Servicio de Gestión Tributaria de la Agencia Tributaria al titular del Servicio Tributario de Cartagena de la misma, para los supuestos de vacante ausencia y enfermedad”*. La liquidación impugnada figura firmada por el titular del Servicio Tributario de Cartagena al amparo de lo dispuesto en dicha Resolución de 7 de febrero de 2022 y en el artículo 13 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; y de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 4 del Decreto núm. 2/2022, de 20 de enero, por el que se establece la estructura orgánica de la Agencia Tributaria de Región de Murcia.

Por otra parte, la Resolución del Director de la ATRM sobre el régimen de suplencia del titular de la Sección de Comprobación y Liquidación Tributaria dependiente del Servicio de Gestión Tributaria, de 2 de marzo de 2022, que figura con el núm. 6 en el documento 4 del expediente (página núm. 366), dispone que *“se designa suplente del titular de la Sección de Comprobación y Liquidación tributaria dependiente del Servicio de Gestión Tributaria al titular de la Sección de Comprobación y Liquidación tributaria dependiente del Servicio Tributario de Cartagena, para los supuestos de vacante ausencia y enfermedad”*. La firma del Jefe de Sección de Comprobación y Liquidación Tributaria dependiente del Servicio Tributario de Cartagena figura en la liquidación impugnada al amparo de lo dispuesto en dicha Resolución de 2 de marzo de 2022 y en el artículo 13 de la referida Ley 40/2015; y de conformidad con las funciones que el artículo 4.3.b).1º del referido Decreto núm. 2/2022 atribuye a la Sección de Comprobación y Liquidación Tributaria: *“Iniciar, tramitar y proponer la resolución de los procedimientos de gestión tributaria tendentes a regularizar la situación tributaria de los obligados tributarios”* (con independencia de que la liquidación se dicte también para dar cumplimiento a la resolución del TEAR).

Como ha quedado acreditado en el expediente, el interesado tuvo conocimiento del Acuerdo de terminación del procedimiento de comprobación con Liquidación provisional ILT 130220 2022 001084, que le fue notificado el día 21 de abril de 2022. Y contra dicho Acuerdo y Liquidación pudo interponer recurso potestativo de reposición ante el mismo órgano que lo dictó, o reclamación económico-administrativa ante el TEAR de Murcia, en el plazo de un mes desde su recepción, tal y como se le indicaba en el acto de notificación. Por lo que, dado que dejó transcurrir los plazos de impugnación concedidos, sin interponer recurso ni reclamación alguna, debe considerarse que el

Acuerdo de comprobación de valores y la correspondiente Liquidación devinieron firmes por consentidos. Las alegaciones sobre la omisión en el expediente de las Resoluciones que establecen el régimen de suplencias, y sobre la falta de competencia orgánica de los firmantes del acto, debieron ser invocadas y a creditadas a través de los recursos y reclamaciones ordinarios, ya que, como se ha dicho, el procedimiento especial de revisión “no puede ser utilizado como una vía subsidiaria a la de los recursos administrativos ordinarios alegando los mismos vicios que hubieran podido ser enjuiciados en tales recursos” (Dictamen del Consejo de Estado núm. 228/2015).

Como pone de manifiesto el Dictamen del Consejo de Estado núm. 1592/2011, “para generar la nulidad la incompetencia ha de ser <<manifiesta>>, sin que exija un esfuerzo dialéctico su comprobación o, dicho de otro modo, como también ha tenido ocasión de reiterar la jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha de ser clara, incontrovertida y grave, sin que sea precisa una labor previa de interpretación jurídica (SSTS de 12 de junio de 1986 y 22 de marzo de 1988, entre otras muchas), utilizando términos tales como <<patente>> u <<ostensible>> o <<notoria>> para adjetivar la incompetencia (STS de 20 de febrero de 1992)”.

Es evidente que en este caso no concurre un supuesto de incompetencia “manifiesta” y, por lo tanto, debe considerarse que no concurre la causa de nulidad del artículo 217.1.b de la LGT.

QUINTA.- Actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido para ello (artículo 217.1.e de la LGT).

La comprobación de valores que da lugar a la liquidación impugnada se realiza mediante Dictamen de perito de la Administración, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 57.1.e de la LGT.

Respecto de la Comprobación de valores inicial, la resolución del TEAR afirma que: “Haciendo aplicación de la jurisprudencia y doctrina expuesta al caso sometido a la consideración de este Tribunal Regional, se observa en el dictamen pericial obrante en el expediente que, para la obtención del valor del inmueble se utiliza el método de comparación con el mercado a partir de inmuebles análogos. Al efecto, la base de datos del método utilizado ha provenido de valores de inmuebles comparables análogos cuyo valor ha sido declarado por los contribuyentes correspondientes, incorporando el perito los datos técnicos más significativos de hasta seis inmuebles que han servido como testigos en la comparación y, respecto de los cuales, se han especificado una serie de características y cualidades propias como el expediente de origen en la Agencia Tributaria Regional de Murcia, la fecha de devengo, referencia y situación catastral, año de construcción, superficie construida, conservación, calidad, así como el valor declarado. Sin embargo, no puede decirse que cumpla los requisitos y exigencias jurisprudenciales y doctrinales, por cuanto que no se han incorporado al expediente administrativo copia de los documentos que reflejan las operaciones tomadas como muestras, es decir: 1.-Copia de las páginas de las escrituras públicas donde... 2.-O bien, certificación emitida por funcionario público distinto del perito que, tras el examen de los ficheros electrónicos, deje constancia de los datos relevantes que figuran en la escritura consistentes en ‘descripción del bien’ y ‘valor en escritura’, fecha, notario y protocolo, omitiéndose cualesquiera datos personales y confidenciales, cuando se trate de otros documentos distintos a las escrituras públicas, en aquellos casos en que dichos documentos que reflejen las operaciones tomadas como muestras sean resultantes del volcado de información procedente de ficheros electrónicos que contienen los datos recogidos en las escrituras públicas y que han sido suministrados a la Administración tributaria actuante en virtud de disposiciones legales, mediante la que, tras el examen de los citados ficheros electrónicos, deje constancia de los datos relevantes que figuran en la escritura consistentes en ‘descripción del bien’ y ‘valor en escritura’, fecha, notario y protocolo, omitiéndose cualesquiera datos personales y confidenciales”.

La resolución del TEAR afirma que la comprobación de valores inicial no cumple los requisitos y exigencias jurisprudenciales y doctrinales, debido a que no se han incorporado al expediente administrativo copia de los documentos que reflejan las operaciones que el perito de la Administración ha tomado como muestras; por lo que debe considerarse que la comprobación de valores no está suficientemente motivada. Y, para dar cumplimiento a la Resolución del TEAR, se incorpora al expediente certificación de la Jefa de Unidad de Valoración Inmobiliaria Urbana de la ATRM, de 28 de marzo de 2022, que *“certifica que para dar cumplimiento a la obligación de incorporar al expediente una copia de los documentos que reflejen las operaciones tomadas como muestras en el dictamen de valoración, en el caso en que dichos documentos no son las propias escrituras públicas sino documentos resultantes del volcado de información procedente de ficheros electrónicos que contienen los datos recogidos en las escrituras públicas o en declaraciones tributarias y que han sido suministrados a la Agencia Tributaria de la Región de Murcia en virtud de disposiciones legales, se emite por funcionario público distinto del perito la presente certificación para dejar constancia de los datos relevantes que figuran en la escritura y/o en la declaración tributaria (descripción del bien y valor declarado, fecha de escritura pública, notario y protocolo), omitiéndose cualesquiera datos personales y confidenciales al amparo del artículo 95 de la Ley General tributaria”*.

La alegación de que el valor de la base imponible no resulta de la aplicación de ninguno de los métodos de valoración previstos en el ordenamiento jurídico, debió ser invocada a través de los recursos administrativos ordinarios, ya que, como se ha dicho, el Acuerdo de terminación del procedimiento de comprobación con Liquidación provisional fue notificado al interesado con fecha 21 de abril de 2022. El interesado tuvo la posibilidad de interponer recurso de reposición y reclamación económico-administrativa, por lo que no puede considerarse que se haya producido indefensión. El procedimiento especial de revisión, como también se ha dicho, no puede ser utilizado como una vía subsidiaria a la de los recursos administrativos ordinarios alegando los mismos vicios que hubieran podido ser enjuiciados en tales recursos.

El procedimiento de comprobación de valores y la correspondiente liquidación se han ajustado sustancialmente a las normas que los reglamentan, por lo que debe considerarse que no concurre causa de nulidad. Al respecto, ha de recordarse la constante doctrina, elaborada en interpretación del artículo 62.1.e) de la LRJPAC, pero trasladable a la revisión de los actos dictados en materia tributaria, dada la identidad de los términos utilizados por el artículo 217.1.e) de la LGT, según la cual para que opere esta causa de nulidad, el empleo de los dos adverbios *“total y absolutamente”* recalca *“la necesidad de que se haya prescindido por entero, de un modo manifiesto y terminante, del procedimiento obligado para elaborar el correspondiente acto administrativo; o bien de algunos de sus trámites esenciales que se pueda equiparar a esa omisión total. Junto a lo anterior, precisamente para ponderar la especial gravedad del vicio que se alega, ha de analizarse si se causó indefensión al interesado, para lo que habrán de tenerse en cuenta, entre otras circunstancias, las consecuencias que sufrió por tal conculcación y lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario en caso de haberse observado el trámite omitido”* (Dictamen del Consejo de Estado núm. 670/2009).

Es evidente que en este caso no se ha prescindido *“total y absolutamente”* del procedimiento legalmente establecido, ni se ha producido indefensión por la vulneración de algún trámite esencial del procedimiento; y, por lo tanto, debe considerarse que tampoco concurre la causa de nulidad del artículo 217.1.e de la LGT.

SEXTA.- Propuesta de inadmisión y procedimiento instruido.

I.-La propuesta de resolución afirma que sobre la base de las manifestaciones y alegaciones recogidas en la solicitud de revisión *“cabe deducir que la recurrente fundamenta su solicitud de nulidad en los motivos b) y e) del*

artículo 217.1 de la L.G.T.". Y señala dicha propuesta que *"las alegaciones en las que fundamenta esta solicitud de nulidad la interesada no son encuadrables en alguno de los supuestos de nulidad de pleno derecho del artículo 217 de la LGT, motivos de nulidad que exigen una interpretación estricta por ser tasados y excepcionales"*. Por lo que considera que *"por el órgano competente, el Director de la Agencia Tributaria, debe procederse a dictar resolución de inadmisión a trámite de la solicitud de revisión"*.

El artículo 217.3 de la LGT dispone que *"se podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar dictamen del órgano consultivo, cuando el acto no sea firme en vía administrativa o la solicitud no se base en alguna de las causas de nulidad del apartado 1 de este artículo o carezca manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales"*. Se deduce de la propuesta de resolución, aunque no lo señala expresamente, que propone la inadmisión por el referido motivo de que la solicitud de revisión *"carezca manifiestamente de fundamento"*.

El informe de la Secretaría General de la Consejería también considera que *"procede que se aplique la vía prevista en el apartado 3 del artículo 217 de la misma Ley y se declare la inadmisibilidad de la acción de nulidad sin necesidad de recabar dictamen del órgano consultivo, esto es, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia"*.

Por otra parte, el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, a diferencia de la propuesta de resolución y del informe de la Secretaría General, considera que *"se desprende de la solicitud de revisión que el particular ha alegado una causa legal de nulidad así como los hechos en que se funda"*, y que *"en consecuencia, y siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la Doctrina de nuestro Consejo Jurídico, procede admitir la solicitud de revisión de oficio y pronunciarse sobre el fondo del asunto"*.

II.-De conformidad con lo dispuesto en el referido artículo 12.6 de la Ley del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, el Consejo ha de ser consultado con carácter preceptivo en los supuestos de revisión de oficio de los actos administrativos en los casos previstos por las leyes; lo que determina que, en el caso de los actos de naturaleza tributaria, dicha disposición debe completarse con lo establecido en el artículo 217 de la LGT.

En el presente caso la Consejería competente en materia de Hacienda formula la consulta como preceptiva *"en relación con el expediente remitido por la Agencia Tributaria de la Región de Murcia"*, en el que se ha documentado el procedimiento seguido en relación con la solicitud de declaración de nulidad de pleno derecho de la liquidación por el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados ILT 130220-2022-001084. En dicho expediente, la propuesta de la ATRM consiste en que se inadmita la solicitud al amparo de lo dispuesto en el referido artículo 217.3 (*"se podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar dictamen del órgano consultivo"*). Por lo tanto, según el órgano proponente, y como se ha dicho según el informe de la Secretaría General de la Consejería, no es necesaria la emisión de Dictamen por el Consejo Jurídico; sin embargo, lo cierto es que el Dictamen se ha solicitado con carácter preceptivo.

Y al respecto, como se puso de manifiesto en nuestro Dictamen núm. 84/2022, *"debe tenerse en cuenta que el Dictamen de este Consejo no será preceptivo cuando lo que se pretenda acordar por la Administración no sea la declaración de nulidad del acto o la desestimación de la acción de nulidad ejercitada por el interesado, sino la inadmisión a limine de ésta, pues así lo prevé de forma expresa el artículo 217.3 LGT"*; por lo tanto, como señala dicho Dictamen, *"el Consejo debe entrar a examinar si, efectivamente, se dan los requisitos legales para que pueda resolverse la inadmisión y, de no ser así, procedería entrar en el fondo del asunto por concurrir el título"*

competencial citado”.

III.-Sobre la inadmisión a límine de la solicitud de revisión de oficio se ha pronunciado reiteradamente este Consejo Jurídico. Así, en nuestro Dictamen núm. 115/2009 se afirmaba que *“La posibilidad de rechazar de plano la solicitud, sin una mínima instrucción y con la consecuencia inmediata de impedir la tramitación del correspondiente procedimiento de declaración de nulidad, exige una interpretación estricta de los requisitos legales, de forma que sólo cuando sea de todo punto evidente la absoluta inconsistencia de la impugnación podrá decidirse la inadmisión a trámite. Y ello no sólo porque así lo exija la mayor garantía de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, que podrían verse defraudados por una interpretación administrativa excesivamente laxa de los referidos condicionantes de la inadmisión, en contra del principio pro actione, sino también porque la especial gravedad que revisten los vicios que la Ley configura como causas de nulidad, aconsejan instruir los correspondientes procedimientos, aun cuando únicamente exista una mínima posibilidad de prosperabilidad de la impugnación o un mero atisbo de duda acerca de la realidad y trascendencia de los vicios de que pudiera adolecer el acto, interpretación que para el Tribunal Supremo (sentencia de 19 de diciembre de 2001, Sala Tercera) ´se aviene bien con la propia caracterización dogmática de los vicios de nulidad de pleno derecho, que reclaman una interpretación de las normas de procedimiento que favorezca su depuración”*.

Dada la identidad de razón existente entre la regulación contenida en el ámbito tributario y el del procedimiento administrativo común, como dijimos en nuestro Dictamen núm. 438/2019, *“Ha de considerarse una línea jurisprudencial ya clásica del Tribunal Supremo (vid. por todas, STS de 5 de diciembre de 2012, recurso de casación 6.076/2009, que reitera lo ya establecido por la Sala de lo Contencioso de dicho Tribunal en sentencias de 27 de noviembre de 2009, 26 de noviembre de 2010 y 28 de abril de 2011) que ha estudiado los requisitos exigibles para la inadmisión a límine de la solicitud de revisión de oficio, y que en relación con la apreciación de la carencia manifiesta de fundamento afirma que supone un ´juicio adelantado´ sobre la aptitud de la solicitud cuando anticipadamente se conozca que la misma en ningún caso va a ser estimada. Se trata de no proceder a la tramitación que establece el propio artículo 102 [de la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, hoy 106 LPACAP], y antes de recabar el correspondiente dictamen del órgano consultivo, cuando se sabe, de modo ostensible y palmario, la falta de viabilidad y aptitud de la acción de nulidad entablada. Supone, en fin, poner a cubierto este tipo de procedimientos de solicitudes inconsistentes por temerarias”*.

En el mismo sentido, en la Memoria del año 2018 (apartado 4.2 de *“Observaciones y Sugerencias”*), y ante la percepción entonces de vacilaciones en la forma de aplicar la posible inadmisión, el Consejo Jurídico dio unas concretas pautas extraídas del contexto jurisprudencial y doctrinal, señalando, muy en síntesis, que constituye un límite a ésta el llamado *“derecho al procedimiento”* que tiene el particular al instar la revisión de oficio (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 7 de mayo de 1992, Recurso núm. 14/1991, Sala Especial del art. 61 de la LOPJ, dictada en unificación de doctrina), derecho que se particulariza en que *“siempre que el solicitante esgrima una causa de nulidad de pleno derecho de las previstas en el artículo 62 de la propia Ley procedimental y lo haga en los términos contemplados en el artículo 102 del mismo cuerpo legal, dicha solicitud deberá ser tramitada por la Administración”* (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 22 de marzo de 2005, recurso de Casación núm. 3957/1999).

Es decir, continúa la citada Memoria, la Administración no cuenta con una potestad discrecional para decidir si incoa o no el procedimiento, por lo que la inadmisión sólo es posible en los supuestos en que es más ostensible y evidente la inexistencia del vicio que se invoca, señalándose a continuación que las causas que permiten inadmitir y no recabar el Dictamen del Consejo Jurídico son estas tres: a) cuando las solicitudes no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1 de la LPAC; b) cuando aun basándose en alguna de tales causas, la solicitud carezca manifiestamente de fundamento; c) cuando se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.

En parecidos términos, la Memoria del año 2019 (en el apartado 5.10 de “*Observaciones y Sugerencias*”) volvía a destacar de la jurisprudencia que cita que la apreciación de la carencia manifiesta de fundamento supone un juicio adelantado sobre la aptitud de la solicitud cuando anticipadamente se conozca que la misma en ningún caso va a ser estimada.

Completa esta línea jurisprudencial y doctrinal la Sentencia núm. 694/2021, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, de 24 de febrero de 2021, referida también a la aplicación del artículo 102.3 de la LPAC, que en relación con la causa de carencia manifiesta de fundamento considera que “[...] *En cuanto el canon que impone el precepto no es la del contenido de la motivación, sino que ésta no sea manifiestamente infundada, deberá concluirse que no se requiere una motivación exhaustiva, que es lo que parece pretenderse por la parte apelante en casación, sino que no existe una palmaria, ostensible, apreciable sin esfuerzo alguno, ausencia de razonamiento, de falta de explicación, sobre la concurrencia al supuesto de autos, de la causa invocada, lo cual requiere no sólo invocar el derecho, la causa de nulidad, sino de manera trascendente, los hechos en que se funda dicha causa en el caso concreto*”. Es decir, que para que opere la inadmisión por esta causa es preciso examinar la argumentación del interesado para descartar que sea manifiestamente infundada, sin que se requiera una motivación exhaustiva.

IV.- En el supuesto objeto del presente Dictamen, de conformidad con la referida doctrina y jurisprudencia, procede admitir la solicitud de revisión y, tras un pronunciamiento sobre el fondo, acordar su desestimación por los motivos expuestos en las consideraciones Cuarta y Quinta.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el procedimiento se ha instruido en toda su extensión, ya que, como se ha dicho, la solicitud de revisión ha dado lugar, sucesivamente, a un trámite de audiencia, a una propuesta de resolución conformada por el Servicio Jurídico Tributario de la ATRM y por el Director del organismo, a un informe de la Secretaría General de la Consejería conformado por el Jefe de Servicio Jurídico de la Secretaría General, a un informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos y, finalmente, a la solicitud del Dictamen preceptivo de este Consejo. Por lo tanto, considerando que la propuesta de resolución ha entrado en el fondo del asunto, y que materialmente puede entenderse que es una auténtica propuesta de desestimación, carecería de sentido acordar ahora la inadmisión a trámite de una solicitud de revisión respecto de la que ya se ha tramitado totalmente el correspondiente procedimiento.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.-Se dictamina desfavorablemente la propuesta de resolución, en el sentido de que debe procederse a la desestimación de la solicitud de revisión, no a su inadmisión, de conformidad con lo expuesto en las consideraciones Cuarta, Quinta y Sexta de este Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.

