

## Resumen

*El TS no ha lugar al recurso de casación interpuesto contra la sentencia de la AN que declaró ajustada a derecho la resolución del TEAC relativa a las liquidaciones giradas en aplicación de la cláusula 21 del pliego de condiciones de la concesión administrativa otorgada a la recurrente, en relación a la diferencia por suministro de combustible a buques inferior al mínimo establecido. La Sala considera que conviene no confundir la imprescriptibilidad de la acción de nulidad con un planteamiento equivocado sobre la posibilidad de interponer recurso, sin sujeción a plazo, frente a los actos nulos de plenos derecho. Estos actos han de ser impugnados tanto en vía administrativa como en vía jurisdiccional dentro de los plazos legalmente establecidos. Y, de no hacerlo con observancia del requisito temporal establecido, los recursos resultan extemporáneos.*

## NORMATIVA ESTUDIADA

Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común  
art.102

Ley 230/1963 de 28 diciembre 1963. General Tributaria  
art.153

## ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO .....	3
FUNDAMENTOS DE DERECHO .....	5
FALLO .....	8

## CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

### ACTO ADMINISTRATIVO

#### REVISION DE OFICIO

En general

De actos nulos y anulables

### CÁNONES

#### DE CONCESIONES ADMINISTRATIVAS

Establecimiento

### RECURSO DE REPOSICIÓN

#### INTERPOSICIÓN

Plazo

Extemporaneidad

Inadmisibilidad

## FICHA TÉCNICA

Favorable a: Hacienda estatal; Desfavorable a: Contribuyente

Procedimiento:Recurso de casación

### Legislación

Aplica art.102 de Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Aplica art.153 de Ley 230/1963 de 28 diciembre 1963. General Tributaria

Cita art.86.2, art.88.1, art.139 de Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Cita art.13.2 de Ley 1/1998 de 26 febrero 1998. Derechos y Garantías de los Contribuyentes

Cita Ley 62/1997 de 26 diciembre 1997. Modifica la Ley de Puertos del Estado y Marina Mercante

Cita Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Cita art.70.1, art.70.2 de Ley 27/1992 de 24 noviembre 1992. Puertos del Estado y Marina Mercante

Cita art.4 de RD 2244/1979 de 7 septiembre 1979. Recurso de Reposición en la Jurisdicción Económico-Administrativa

Cita art.9.3, art.24.1, art.31.3 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Cita Ley 230/1963 de 28 diciembre 1963. General Tributaria  
Cita art.1282 de RD de 24 julio 1889. Código Civil

## Jurisprudencia

Resuelve el recurso interpuesto contra SAN Sala de lo Contencioso-Administrativo de 3 octubre 2005 (J2005/190124)  
Cita en el mismo sentido STS Sala 3ª de 15 diciembre 2009 (J2009/321804)  
Cita en el mismo sentido STS Sala 3ª de 5 mayo 2008 (J2008/73175)  
Cita en el mismo sentido STS Sala 3ª de 2 octubre 2007 (J2007/175363)  
Cita en el mismo sentido STS Sala 3ª de 14 junio 2006 (J2006/253413)  
Cita en el mismo sentido STS Sala 3ª de 21 junio 2004 (J2004/82931)  
Cita en el mismo sentido STS Sala 3ª de 30 marzo 2004 (J2004/31508)  
Cita en el mismo sentido STS Sala 3ª de 27 febrero 2003 (J2003/3774)  
Cita en el mismo sentido STS Sala 3ª de 5 octubre 2002 (J2002/46610)  
Cita en el mismo sentido STS Sala 3ª de 23 noviembre 2001 (J2001/64643)  
Cita STS Sala 3ª de 7 febrero 2006 (J2006/31867)  
Cita STS Sala 3ª de 24 enero 2006 (J2006/29285)  
Cita STS Sala 3ª de 5 abril 2005 (J2005/55192)  
Cita STS Sala 3ª de 20 abril 2001 (J2001/9160)  
Cita STS Sala 3ª de 7 diciembre 2000 (J2000/44793)  
Cita STS Sala 3ª de 15 noviembre 2000 (J2000/42925)  
Cita STS Sala 3ª de 2 diciembre 1999 (J1999/42540)  
Cita STS Sala 3ª de 6 febrero 1999 (J1999/3602)  
Cita STS Sala 3ª de 20 enero 1999 (J1999/722)  
Cita STS Sala 3ª de 18 febrero 1997 (J1997/1048)  
Cita STS Sala 3ª de 1 febrero 1997 (J1997/689)  
Cita STS Sala 3ª de 5 febrero 1997 (J1997/565)  
Cita STS Sala 3ª de 4 enero 1996 (J1996/1022)  
Cita STS Sala 3ª de 20 febrero 1996 (J1996/727)  
Cita STS Sala 3ª de 28 noviembre 1995 (J1995/7934)  
Cita STS Sala 3ª de 7 noviembre 1995 (J1995/6187)  
Cita STS Sala 3ª de 30 junio 1995 (J1995/5204)  
Cita STS Sala 3ª de 24 octubre 1994 (J1994/10223)  
Cita STS Sala 3ª de 14 diciembre 1994 (J1994/9842)  
Cita STS Sala 3ª de 11 octubre 1994 (J1994/8886)  
Cita STS Sala 3ª de 7 diciembre 1993 (J1993/11135)  
Cita ATS Sala 3ª de 7 diciembre 1993 (J1993/11107)  
Cita STS Sala 3ª de 23 noviembre 1993 (J1993/10605)  
Cita STS Sala 3ª de 25 septiembre 1992 (J1992/9177)  
Cita STS Sala 3ª de 27 julio 1992 (J1992/8430)  
Cita STS Sala 3ª de 15 diciembre 1987 (J1987/9344)  
Cita STS Sala 3ª de 18 abril 1986 (J1986/2628)

## Bibliografía

Citada en "Nulidad de un acto firme revisado judicialmente. Foro abierto"

ANGEL AGUALLO AVILÉS

EMILIO FRIAS PONCE

JOSÉ ANTONIO MONTERO FERNANDEZ

JUAN GONZALO MARTINEZ MICO

RAFAEL FERNANDEZ MONTALVO

RAMON TRILLO TORRES

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a treinta de septiembre de dos mil diez.

Visto por la Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida por los Excmos. Señores al margen anotados, el presente recurso de casación núm. 7389/2005, promovido por el Procurador de los Tribunales D. José Pedro Vila Rodríguez, en nombre y representación de la mercantil TERMINALES CANARIOS, S.L., contra la Sentencia de 3 de octubre de 2005, dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, recaída en el recurso del citado orden jurisdiccional núm. 463/2003 EDJ 2005/190124, instado frente a la Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central de 3 de abril de 2003, desestimatoria del recurso de alzada formulado contra la Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Canarias, de

fecha 26 de abril de 2002, que, a su vez, desestimó la reclamación económico- administrativa formulada por la citada entidad contra el Acuerdo de 1 de marzo de 2001, dictado por el Presidente de la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife, que inadmitió, por extemporáneo, el recurso de reposición interpuesto frente a las liquidaciones giradas por el citado Organismo en aplicación de la cláusula 21 del Pliego de Condiciones de la Concesión Administrativa otorgada a la recurrente, en relación a la diferencia por suministro de combustible a buques inferior al mínimo establecido, ejercicios 1995 a 1999, ambos inclusive, por un importe total de 120.461.261 ptas.

Ha sido parte recurrida la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, representada y defendida por el Abogado del Estado.

## ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 13 de diciembre de 2000, la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife remitió a la mercantil Terminales Canarios, S.L., cinco liquidaciones correspondientes a los ejercicios 1995 a 1999, ambos inclusive, por el concepto de aplicación del art. 21 del Pliego de Condiciones, diferencia por suministro de combustible a buques inferior al mínimo establecido de 300.000 Tn. anuales, con un importe de 30.877.360 ptas., 29.615.954 ptas., 19.398.606 ptas., 18.593.210 ptas., 21.976.131. ptas., respectivamente.

Frente a estas liquidaciones, mediante escrito presentado el 10 de enero de 2001, la sociedad Terminales Canarios, S.L. interpuso recurso de reposición que fue declarado extemporáneo por Acuerdo de 1 de marzo de 2001 del Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife.

SEGUNDO.- El 19 de abril de 2001 la sociedad interpuso reclamación económico-administrativa núm. 38/00622/01, formulando alegaciones en escrito presentado el 25 de mayo de 2001, en el que, en síntesis, argumentaba: a) la improcedente inadmisión del recurso de reposición; b) la nulidad del canon exigido; c) la incorrecta aplicación del pliego de la concesión; y, d) la prescripción de la liquidación correspondiente al año 1995.

Por Resolución de 26 de abril de 2002, el Tribunal Económico-Administrativo Regional (TEAR) de Canarias (Sala Desconcentrada de Santa Cruz de Tenerife) desestimó la reclamación formulada, confirmando en todos sus extremos el acto administrativo impugnado.

TERCERO.- Contra la anterior Resolución, por escrito presentado el 16 de mayo de 2002, la representación legal de la entidad Terminales Canarios, S.L. interpuso recurso de alzada (R.G. 2563-02; que fue desestimado por Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central (TEAC), de fecha 3 de abril de 2003.

CUARTO.- Disconforme con la anterior Resolución del TEAC, el 10 de junio de 2003, la representación procesal de la mercantil interpuso recurso contencioso-administrativo núm. 463/2003, formulando la demanda mediante escrito presentado el 11 de junio de 2004, en el que, tras reiterar las alegaciones formuladas en la vía precedente, solicitaba «se anulen las cinco liquidaciones formalizadas por la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife en 13 de diciembre de 2000 por las que se exige a TERMINALES CANARIOS, S.L., la cantidad de 120.461.261 pesetas (723.986,76 Euros) por no ser ajustadas a Derecho, pronunciamiento de nulidad que habr(ía) de hacerse extensivo a la Resolución del Tribunal Económico Administrativo Central de 3 de abril de 2003, que las viene a confirmar» (pág. 31 del escrito de demanda).

El recurso fue desestimado por Sentencia de 3 de octubre de 2005 de la Sección Séptima de Sala del citado orden jurisdiccional de la Audiencia Nacional EDJ 2005/190124 .

La Sentencia comienza poniendo de manifiesto que el 13 de diciembre de 2000 la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife notificó a la entidad ahora recurrente cinco liquidaciones, por diversos importes, correspondientes a los años 1.995 a 1.999, por el concepto de aplicación del art. 21 del Pliego de Condiciones, y que, interpuesto contra las mismas recurso de reposición el 10 de enero de 2001, éste fue declarado extemporáneo por Resolución de la citada Autoridad Portuaria de 1 de marzo de 2001, por haber transcurrido el plazo improrrogable de quince días entre la notificación de las liquidaciones y la interposición del recurso. Contra tal Resolución la interesada interpuso primero reclamación económico-administrativa ante el TEAR de Canarias y después recurso de alzada ante el TEAC, que fueron desestimados (FD Segundo).

Seguidamente, señala la Sala de instancia que la parte actora, pese a reconocer que el recurso de reposición se presentó una vez transcurrido el plazo de 15 días establecido, considera que estamos en presencia de uno de los casos extraordinarios que permiten revisar los actos administrativos porque, habiéndose practicado las liquidaciones sin motivación y sin firma de la autoridad o funcionario que las emite, se habría vulnerado el art. 54.1 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre EDL 1992/17271 , por tanto, las liquidaciones serían nulas de pleno derecho en virtud del art. 62.1 de la misma Ley (FD Tercero).

Posteriormente, tras hacer referencia a los arts. 160 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre EDL 1963/94 , General Tributaria (LGT), y 1 y 4 del Real Decreto 2244/1979, de 7 de septiembre EDL 1979/3715 , el Tribunal de instancia hace dos puntualizaciones: a) en primer lugar, que el Tribunal Constitucional ha distinguido « entre la necesidad de interpretar los preceptos procesales reguladores del acceso a la jurisdicción en el sentido más favorable a la efectividad del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y la imposibilidad de soslayar la caducidad derivada de un claro desconocimiento de los plazos de interposición, que no constituye un prurito de exacerbado formalismo, sino que, por el contrario, es una exigencia del principio de seguridad jurídica »; b) y, en segundo lugar, que « es el propio recurrente el que reconoce en su demanda que la interposición del recurso de reposición fue extemporáneo » (FD Sexto).

Bajo estas premisas, acaba confirmando la resolución del TEAC recurrida porque, « si bien en algún momento ha habido sentencias, que han admitido la prevalencia del examen de las causas de nulidad radical frente a los motivos de inadmisibilidad, en base a la imprescriptibilidad de aquella », la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2001, recuerda que « (1) a más reciente y firme doctrina de esta Sala (baste citar las Sentencias de 19 de diciembre de 1997, 2 de diciembre de 1999 y 15 de noviembre de 2000), ha establecido que la imprescriptibilidad en la impugnación de actos o disposiciones administrativas viciados de nulidad radical, sólo

se produce en el ejercicio de la acción prevista en el art. 109 de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 (hoy art. 102 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común EDL 1992/17271 ) cuando se ejercita ante la propia Administración, ya que puede serlo "en cualquier momento"; por lo tanto, la firmeza del acto consentido, en los demás casos, cierra el paso a su impugnación, si no se produjo en el plazo establecido » (FD Sexto).

QUINTO.- Frente a dicha Sentencia de la Audiencia Nacional de 3 de octubre de 2005 EDJ 2005/190124 , la representación de la entidad TERMINALES CANARIOS, S.L. preparó recurso de casación, que fue interpuesto mediante escrito presentado el 9 de enero de 2006 en el que, al amparo del art. 88.1.d) de la LJCA EDL 1998/44323 , se alegan cinco motivos de casación.

En primer lugar, la infracción del art. 58, apartados 2 y 3, de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271, y los arts. 124.1 y 125 de la LGT EDL 1963/94, al no haber considerado la Sala de instancia que en el supuesto examinado se está «ante uno de los casos extraordinarios que permiten revisar actos administrativos pese a la presentación del correspondiente recurso una vez transcurrido el plazo de su notificación» (pág. 4). A este respecto, subraya la recurrente que aunque las facturas emitidas por la Autoridad Portuaria llevan fecha de 13 de diciembre de 2000 y fueron recibidas por TERMINALES CANARIOS, S.L. ese mismo día, «no se firmaron o sellaron o autentificaron de alguna forma y no se acompañaron de ningún argumento o motivación que explicitara» que «nos encontrábamos ante una liquidación excepcional» y que «se había producido un cambio de criterio al aplicar en determinado y discutible sentido una cláusula concesional» (el art. 21 del Pliego de Condiciones) que «nunca, en toda la historia de la concesión (vigente desde 1985), había dado lugar a una liquidación» (pág. 4). A juicio de la actora, «la ausencia de firma por parte de la Autoridad competente y la falta de motivación de las liquidaciones practicadas el 13 de diciembre de 2000, hace inexistente y carente de efectos la notificación practicada y sitúa el supuesto en el ámbito del artículo 58.2 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 , y 124.1.a) de la Ley General Tributaria», «e incide en la nulidad de pleno derecho de la notificación practicada y del acto administrativo correspondiente», de manera que su efecto no puede ser otro que el previsto en el art. 58.3 de la LGT EDL 1963/94 , esto es, «que la notificación surta efectos desde el momento en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación o resolución, o interponga cualquier recurso que procesa o efectúa el ingreso de la deuda tributaria» (pág. 5).

Insiste en este punto la entidad recurrente que la ausencia de firma es una circunstancia por sí misma suficiente para que se produzcan los efectos de los arts. 58.3 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 y 125 de la LGT EDL 1963/94 , y que el acto liquidado carece de la motivación que viene exigida por el art. 54.1.a) de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 y el art. 13.2 de la Ley 1/1998, de 26 de febrero EDL 1998/42759 , así como por el Tribunal Supremo (cita la Sentencia de 1 de octubre de 1988) y del Tribunal Constitucional (cita la STC 76/1988) (págs. 5-6).

Seguidamente, acentúa la actora que «no ha existido notificación de los elementos esenciales de la liquidación», exigencia requerida por el art. 124.1.a) de la LGT EDL 1963/94 que sería «del todo punto inexcusable cuando se trata de convertir a determinado sujeto en obligado tributario, máxime -se dice- cuando se modifica el criterio administrativo mantenido durante muchos años por la propia Administración, practicando una importantísima liquidación tributaria ex novo, por su volumen cuantitativo, tras más de 10 años de funcionamiento de la concesión administrativa, que no se explica, ni se fundamenta, ni se firma» (pág. 6).

En fin, para TERMINALES CANARIOS, S.L., la nulidad de pleno derecho de la notificación en que se incurrió, vulnera además en la práctica el derecho de defensa recogido en el art. 24.1 CE EDL 1978/3879 , tal y como se deduciría de la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de septiembre de 1995.

Como segundo motivo de casación, se alega que la Sentencia impugnada EDJ 2005/190124 ha lesionado los arts. 54.1 y 102 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271, en relación con los arts. 62.1, apartados a) y e), de la citada Ley. A este respecto, aunque la actora reconoce que, tal y como manifiesta el Tribunal de instancia, la Sentencia de este Tribunal de 23 de noviembre de 2001 señaló que «la imprescriptibilidad de las causas de nulidad radical sólo se produce en el ejercicio de la acción prevista en el artículo 109 de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 cuando se ejercita ante la propia Administración, ya que la firmeza del acto consentido, en los demás casos, cierra el paso a su impugnación, si no se produjo en el plazo establecido», «dicha doctrina debe ceder cuando las causas de nulidad radical han propiciado una situación de indefensión en el sujeto pasivo» (pág. 7). En este sentido, afirma la actora que la «forma de actuar subrepticia de la Autoridad Portuaria condujo» a que TERMINALES CANARIOS, S.L. «presentara el recurso correspondiente el día 11 de enero, fuera del plazo de 15 días», e insiste en que la falta de motivación y ausencia de firma denunciadas determinan la nulidad de pleno derecho en virtud, respectivamente, del art. 62.1.a) de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 y la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de junio de 1992, y de los arts. 62.1.e) de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 y 153.1.c) de la LGT.

Finalmente, indica la actora, este caso es idéntico al enjuiciado por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 16 de marzo de 1995, que declaró la nulidad radical de los actos impugnados, nulidad que -señala- «es imprescriptible, por afectar al derecho de defensa y debe ser apreciada con preferencia a la posible caducidad derivada del transcurso de los plazos de impugnación» (pág. 9).

Como tercer motivo de casación la entidad recurrente sostiene que la Sentencia de instancia EDJ 2005/190124 ha infringido el art. 31.3 de la CE EDL 1978/3879 , en relación con el art. 70, apartados 1 y 2, de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante EDL 1992/17249, en su redacción original y en su modificación por Ley 62/1997, de 26 de diciembre EDL 1997/25448 , al no haber apreciado que las liquidaciones impugnadas son nulas de pleno derecho por vulnerar el principio de legalidad establecido en el art. 31.3 de la CE EDL 1978/3879 , dado que fueron dictadas por la Autoridad Portuaria sin la necesaria cobertura legal; conclusión que, en opinión de la actora, se desprendería de las consideraciones contenidas en la STC 185/1995, de 14 de diciembre, así como en las de 20 de abril de 2005 y 10 de mayo de 2005, que declararon la inconstitucionalidad de los apartados 1 y 2 del art. 70 de la Ley 27/1992 EDL 1992/17249 en su redacción originaria y en la efectuada por la Ley 62/1997 EDL 1997/25448 .

Como cuarto motivo de casación, la representación de TERMINALES CANARIOS, S.L. alega que la Sentencia impugnada EDJ 2005/190124 ha vulnerado los arts. 9.3 de la CE EDL 1978/3879 , 3.1 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 y 1282 del Código Civil EDL 1889/1 , al haberse practicado las liquidaciones en última instancia impugnadas mediante una interpretación extensiva del pliego de condiciones de la concesión administrativa. En este punto, la actora señala que la Autoridad Portuaria «nunca exigió, como se dijo, el canon mínimo establecido en el pliego concesional y cuando lo hace, además de no motivar las correspondientes liquidaciones, lleva a cabo una interpretación restrictiva del Pliego y considera que las toneladas a tomar en cuenta son únicamente las movidas en el suministro a buques, sin considerar los productos que igualmente se mueven en el ámbito concesional para otros fines, que devengan la Tarifa T-3 y que habrían de computarse, por razones finalistas, en su caso para realizar el cálculo» (pág. 13). Y alega una serie de razones (págs. 13-15) que le llevan a afirmar que «el cálculo del canon que prevé la condición 21ª del pliego de la concesión debe interpretarse tomando en consideración el volumen total de suministro ("toneladas movidas"), y no sólo el suministro a buques, y ello debido tanto a una interpretación literal del párrafo, que no puede ser extensiva dado el carácter de la cláusula, así como a criterios de orden sistemático y lógico» (pág. 15).

Por último, como quinto motivo de casación, la entidad recurrente considera infringido el art. 64 de la LGT EDL 1963/94 , en su redacción dada por la Ley 1/1998, al haber prescrito la liquidación correspondiente al año 1995. En particular, señala en este motivo que el plazo de cuatro años a que alude dicho precepto «comienza a contar desde la finalización del año natural, que es el momento en que procede la emisión de la correspondiente liquidación, conforme a la condición 21ª del pliego» (art. 25 de la LGT EDL 1963/94 ), de manera que «el derecho a liquidar la anualidad correspondiente a 1995, que puede ejercitarse desde el 1-1-1996, prescribió el 1-1-2000, por lo que se hallaba prescrito al tiempo de la notificación de la liquidación, el día 13-12-2000» (pág. 15).

SEXTO.- Mediante escrito presentado el 17 de diciembre de 2007, el Abogado del Estado se opuso al recurso de casación, solicitando de esta Sala que dicte Sentencia declarando inadmisibile el recurso y, subsidiariamente, su desestimación, por ser conforme a Derecho la resolución judicial impugnada.

Entiende, en primer lugar, el defensor del Estado que el recurso incurre en la causa de inadmisibilidad contemplada en el art. 86.2.b) de la LJCA EDL 1998/44323 por falta de cuantía de la pretensión, dado que ninguna de las liquidaciones giradas por la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife e impugnadas ante la Audiencia Nacional, alcanzarían la cuantía mínima para acceder a la casación.

Subsidiariamente, entiende de todos modos la representación pública que no existen fundamentos hábiles para acoger los motivos de casación alegados por la parte recurrente. En efecto, su argumentación -señala- «estriba en defender, tras reconocer que el recurso de reposición se presentó una vez transcurrido el plazo de quince días establecido, que se está en presencia de uno de los casos extraordinarios que permiten revisar los actos administrativos pese a la presentación extemporánea del recurso, ya que habiéndose practicado las liquidaciones sin motivación y sin firma de la autoridad o funcionario que las emite se vulnera lo dispuesto en el artículo 54.1 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 , lo que les hace incurrir a tales liquidaciones en causa de nulidad de pleno derecho ex artículo 62.1 de la referida Ley ». Pero, para el Abogado del Estado, frente a tal argumentación hay que oponer las razones de la Sentencia impugnada EDJ 2005/190124 , en particular, la doctrina sentada en la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2001, que transcribe (pág. 4).

En consecuencia, para defensor del Estado, cuando el TEAR de Canarias y el TEAC, «ante la indiscutida y probada extemporaneidad del recurso de reposición previo, desestimaron la reclamación económico-administrativo primero y, después, el recurso de alzada, obraron conforme a derecho, sin que incurrieran en incongruencia omisiva al no entrar a considerar la cuestión de fondo, igualmente improcedente en los motivos de casación aducidos por la parte recurrente en este recurso extraordinario» (pág. 5).

SÉPTIMO.- Por Providencia de 3 de mayo de 2010 se señaló para votación y fallo el día 29 de septiembre de 2010, en cuya fecha tuvo lugar el referido acto.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Angel Aguallo Aviles, Magistrado de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso de casación se interpone por la entidad TERMINALES CANARIOS, S.L. contra la Sentencia de 3 de octubre de 2005 de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que desestima el recurso del citado orden jurisdiccional núm. 463/2003 EDJ 2005/190124 , interpuesto por dicha entidad contra la Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central (TEAC) de 3 de abril de 2003, que desestima el recurso de alzada instado contra la Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Canarias de 26 de abril de 2002, que, a su vez, desestima la reclamación formulada contra varias liquidaciones practicadas por la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife, al haberse interpuesto en su día el recurso de reposición fuera del plazo legalmente establecido.

Como se ha explicitado en los Antecedentes, la referida Sentencia EDJ 2005/190124 desestimó el recurso, confirmando la resolución impugnada, porque « es el propio recurrente el que reconoce en su demanda que la interposición del recurso de reposición fue extemporáneo », y « si bien en algún momento ha habido sentencias, que han admitido la prevalencia del examen de las causas de nulidad radical frente a los motivos de inadmisibilidad, en base a la imprescriptibilidad de aquélla », la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2001 EDJ 2001/64643 , recuerda que « (1)ª más reciente y firme doctrina de esta Sala (baste citar las Sentencias de 19 de diciembre de 1997, 2 de diciembre de 1999 EDJ 1999/42540 y 15 de noviembre de 2000 EDJ 2000/42925 ), ha establecido que la imprescriptibilidad en la impugnación de actos o disposiciones administrativas viciados de nulidad radical, sólo se produce en el ejercicio de la acción prevista en el art. 109 de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 (hoy art. 102 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común EDL 1992/17271 ) cuando

se ejercita ante la propia Administración, ya que puede serlo "en cualquier momento"; por lo tanto, la firmeza del acto consentido, en los demás casos, cierra el paso a su impugnación, si no se produjo en el plazo establecido » (FD Sexto).

SEGUNDO.- Contra la citada Sentencia de 3 de octubre de 2005 EDJ 2005/190124 , la representación procesal de TERMINALES CANARIOS, S.L. plantea cinco motivos de casación, todos ellos al amparo del art. 88.1.d) de la LJCA EDL 1998/44323 : a) en primer lugar, la infracción del art. 58, apartados 2 y 3, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre EDL 1992/17271, y los arts. 124.1 y 125 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre EDL 1963/94, General Tributaria (LGT), al no haber considerado la Sala de instancia que en el supuesto examinado se está «ante uno de los casos extraordinarios que permiten revisar actos administrativos pese a la presentación del correspondiente recurso una vez transcurrido el plazo de su notificación», dado que las liquidaciones impugnadas no estaban motivadas, en la medida en que no contenían los elementos esenciales, y no fueron firmadas por la autoridad competente; b) en segundo lugar, la lesión de los arts. 54.1 y 102 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271, en relación con los arts. 62.1, apartados a) y e), de la citada Ley, porque aunque la Sentencia de este Tribunal de 23 de noviembre de 2001 señaló que «la imprescriptibilidad de las causas de nulidad radical sólo se produce en el ejercicio de la acción prevista en el artículo 109 de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 cuando se ejercita ante la propia Administración, ya que la firmeza del acto consentido, en los demás casos, cierra el paso a su impugnación, si no se produjo en el plazo establecido», «dicha doctrina debe ceder cuando las causas de nulidad radical han propiciado una situación de indefensión en el sujeto pasivo»; c) en tercer lugar, la infracción del art. 31.3 de la CE EDL 1978/3879 , en relación con el art. 70, apartados 1 y 2, de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante EDL 1992/17249, en su redacción original y en su modificación por Ley 62/1997, de 26 de diciembre EDL 1997/25448 , al no haberse apreciado que las liquidaciones impugnadas son nulas de pleno derecho por vulnerar el principio de legalidad establecido en el art. 31.3 de la CE EDL 1978/3879 , dado que fueron dictadas por la Autoridad Portuaria sin la necesaria cobertura legal; d) en cuarto lugar, la vulneración de los arts. 9.3 de la CE EDL 1978/3879 , 3.1 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 y 1282 del Código Civil EDL 1889/1 , al haberse practicado las liquidaciones en última instancia impugnadas mediante una interpretación extensiva del pliego de condiciones de la concesión administrativa; y e) en quinto lugar, la infracción del art. 64 de la LGT EDL 1963/94 , en su redacción dada por la Ley 1/1998, al haber prescrito la liquidación correspondiente al año 1995.

Por su parte, el Abogado del Estado presentó escrito en el que se oponía a cada uno de los motivos de casación por las razones que se han explicitado en los Antecedentes.

TERCERO.- Como puede apreciarse, en los dos primeros motivos de casación la representación de TERMINALES CANARIOS, S.L. viene a reclamar que, pese a que presentó el recurso de reposición extemporáneamente, se declare la procedencia de revisar las liquidaciones en última instancia cuestionadas porque, al haber sido dictadas sin motivación y sin firma de la autoridad o funcionario competente, son nulas de pleno derecho en virtud del art. 62.1 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 .

Sin embargo, ambos motivos deben decaer en virtud de la reiterada doctrina dictada por esta Sala en casos semejantes, doctrina que recoge expresamente la Sentencia impugnada EDJ 2005/190124 en esta sede y que la propia entidad recurrente declara conocer.

En este sentido, y sin necesidad de remontarnos a precedentes más remotos, en la Sentencia de 27 de febrero de 2003 (rec. cas. núm. 9698/1998) EDJ 2003/3774 , señalamos lo siguientes:

« En cuanto a la pretendida imprescriptibilidad de la acción de impugnación de los actos nulos de pleno de derecho, esta Sala Tercera ha precisado que tal carácter sólo es predicable respecto de la acción que se ejercita en vía de la revisión de oficio (artículo 153) de la Ley General Tributaria EDL 1963/94 , pero no cuando se ejercita a través de las reclamaciones económico-administrativas y posterior vía jurisdiccional.

La Sala considera necesario reproducir el compendio de la doctrina jurisprudencial sobre dicha cuestión, que ha llevado a cabo en la reciente sentencia de 2 de diciembre de 1999 (rec. casación núm. 2291/1995) EDJ 1999/42540 : "Pues bien, es cierto que la expresada doctrina, que reclama la imprescriptibilidad y consiguiente ausencia de sujeción a plazo, de la acción impugnatoria, en vía jurisdiccional, de los actos administrativos y disposiciones generales, a los que se atribuya vicio de nulidad radical, absoluta o de pleno derecho y por lo tanto insubsanable, ha sido mantenida por esta Sala en Sentencias de 24 de septiembre de 1980, 15 de julio de 1983, 25 de septiembre de 1984, 18 de abril de 1986 EDJ 1986/2628 , y 15 de diciembre de 1987 EDJ 1987/9344 , citadas en su escrito de conclusiones por la Asociación recurrente e incluso en otras posteriores, como las de 24 de octubre de 1994 EDJ 1994/10223 , 8 de abril y 7 de noviembre de 1995 EDJ 1995/6187 , 20 de febrero de 1996 EDJ 1996/727 , 1 de febrero EDJ 1997/689 y 16 de diciembre de 1997.

Sin embargo es más reiterada y constante la doctrina contraria. Así en Sentencias de 27 de julio EDJ 1992/8430 y 25 de septiembre de 1992 EDJ 1992/9177 , 23 de noviembre EDJ 1993/10605 y 7 de diciembre de 1993 EDJ 1993/11107 , 11 de octubre EDJ 1994/8886 2 y 11 de Noviembre EDJ 1994/8886 , 14 EDJ 1994/9842 y 16 de diciembre de 1994, 30 de junio EDJ 1995/5204 y 28 de noviembre de 1995 EDJ 1995/7934 , 4 de enero de 1996 EDJ 1996/1022 , 5 de febrero de 1997 EDJ 1997/565 , y mas recientemente en las de 20 de enero EDJ 1999/722 y 6 de febrero de 1999 EDJ 1999/3602 .

La mayoritaria doctrina jurisprudencial, de la que son muestra las Sentencias relacionadas, puede resumirse diciendo que la imprescriptibilidad de la impugnación de actos o disposiciones administrativas viciadas de nulidad radical, solo se produce en el ejercicio de la acción prevista en el art. 109 de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 (hoy art. 102 de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común EDL 1992/17271 ), cuando se ejercita ante la propia Administración, ya que puede serlo "en cualquier momento", por el contrario en el caso de acciones jurisdiccionales el recurrente ha de someterse a los plazos procesales correspondientes, ya ejercite directamente la acción de nulidad ante los Tribunales, ya acuda a ellos contra la resolución denegatoria de la Administración a quien se reclamó que la declarara" » (FD Segundo; en idénticos o parecidos términos, Sentencias de 5 de octubre de 2002 (rec. cas. núm. 8076/1997), FD Segundo EDJ 2002/46610 ; de 30 de marzo

de 2004 (rec. cas. núm. 86/1999), FD Tercero EDJ 2004/31508 ; de 2 de octubre de 2007 (rec. cas. núm. 2324/2005), FD 3 EDJ 2007/175363 ; y de 15 de diciembre de 2009 (rec. cas. núm. 4789/2004), FD Cuarto) EDJ 2009/321804 .

En la misma línea, en la posterior Sentencia de 14 de junio de 2006 (rec. cas. núm. 5320/2001) EDJ 2006/253413 , razonábamos lo siguiente:

« Pues bien, ante todo, debe señalarse que si bien es cierto que en anterior jurisprudencia de esta Sala, y siempre en contadas ocasiones, se entendió como obligado, el examen de los vicios de nulidad, con preferencia sobre los requisitos de admisibilidad del recurso, esta posibilidad viene siendo rechazada de forma constante y unánime por una línea jurisprudencial más reciente, que otorga preferencia a la causa de inadmisibilidad del recurso. Pueden citarse en este sentido, las Sentencias de 23 de noviembre y 7 de diciembre de 1993 EDJ 1993/11135 , 18 de febrero de 1997 EDJ 1997/1048 , 7 de diciembre de 2000 EDJ 2000/44793 y 20 de abril de 2001 EDJ 2001/9160 , 5 de abril de 2005 EDJ 2005/55192 y 7 de febrero de 2006 EDJ 2006/31867 .

Así, en la sentencia de 7 de febrero de 2006 EDJ 2006/31867 , ratificando lo señalado en las de 5 de abril EDJ 2005/55192 y 4 de noviembre de 2005 y en la de 24 de enero de 2006 EDJ 2006/29285 , se ha dicho que: "A tenor de esta doctrina, la pretendida o apreciada nulidad de derecho no es motivo para que deje de tenerse en cuenta la extemporaneidad del recurso, pues, siempre, según la corriente doctrinal que se está exponiendo, si existe una nulidad de pleno derecho la vía a seguir para invocarla en cualquier momento es la que se encontraba establecida en el art. 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 (hoy 102 de la Ley 30/92 EDL 1992/17271 ). Por el contrario en el recurso Contencioso-Administrativo es obligado atenerse a las normas por las que se rige la sentencia".

Por su parte, esta Sección, en Sentencia de 21 de junio de 2004 EDJ 2004/82931 , aún refiriéndose también al plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo, tiene declarado que: "cierto que, a veces, se ha señalado que los recursos basados en la nulidad del acto constituyen una excepción al plazo para la interposición del recurso. Pero tal afirmación ha de ser correctamente entendida. El plazo para la interposición del recurso Contencioso-Administrativo establecido en el artículo 58 de la anterior Ley de la Jurisdicción de 1956(art. 46 de la actual LJCA) rige también, como presupuesto procesal respecto de los referidos recursos; de tal manera que si se interponen una vez transcurridos los dos meses se declararán inadmisibles aunque se invoque alguna causa de nulidad de pleno derecho establecida en el artículo 62.1 LRJ y PAC. Otra cosa distinta es que, respecto de tales actos nulos de pleno derecho, se establezca en el artículo 102 LRJ y PAC una acción de nulidad ejercitable, en cualquier momento, por el interesado; pero en el bien entendido de que éste debe acudir previamente a la Administración para que revise el acto, y si la resolución de ésta es expresamente denegatoria o puede entenderse desestimada la solicitud del interesado por silencio administrativo, es cuando éste puede acudir a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en solicitud de dicha nulidad, respetando siempre, también en este caso de denegación administrativa de la solicitud de declaración de nulidad, el plazo establecido para interponer el recurso Contencioso-Administrativo".

Y en supuesto de reclamación económico-administrativa extemporánea, la Sentencia de 25 de junio de 2004 EDJ 2004/82931 , ha declarado que: "De otra parte, en cuanto a la pretendida imprescriptibilidad de la acción de impugnación de los actos nulos de pleno derecho, esta Sala Tercera ha precisado que tal carácter sólo es predicable respecto de la acción que se ejercite en vía de la revisión de oficio (art. 153 de la Ley General Tributaria EDL 1963/94 ), pero no cuando se ejercita a través de las reclamaciones económico-administrativas y posterior vía jurisdiccional. La sentencia de 2 de diciembre de 1999 (Rec. casación num. 2291/1995) EDJ 1999/42540 , que compendia la doctrina jurisprudencial sobre esta cuestión, dijo que la imprescriptibilidad de la impugnación de actos viciados de nulidad radical, absoluta o de pleno derecho sólo se produce en el ejercicio de la acción prevista en el art. 109 de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 (hoy art. 102 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común EDL 1992/17271 ), cuando se ejercita ante la propia Administración, ya que puede serlo en cualquier momento".

En fin, la propia Sentencia de 18 de junio de 1998, que cita la entidad recurrente, hace referencia expresa a los procedimientos revisorios contenidos en los artículos 109 y 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 de 17 de julio de 1958 y 153 y 154 de la Ley General Tributaria EDL 1963/94 .

La aplicación de la doctrina expuesta conduce inexorablemente a la desestimación del segundo de los motivos alegados por la entidad recurrente » (FD Tercero).

Finalmente, en nuestra Sentencia de 5 de mayo de 2008 (rec. cas. núm. 9900/2003) EDJ 2008/73175 , siempre en la misma dirección, aseverábamos:

« La acción de nulidad viene a remediar, en los supuestos más graves de vulneración del ordenamiento jurídico, la preclusividad del plazo de los recursos. El interesado puede impugnar los actos que incurran en alguno de los vicios de nulidad del artículo 153.1 LGT EDL 1963/94 mediante el correspondiente recurso, dentro del plazo establecido para ello, o a través de la acción de nulidad del artículo 153.2.b) LGT EDL 1963/94 , una vez transcurrido éste, sin que sea oponible una pretendida firmeza del acto administrativo basada en la falta de impugnación dentro de plazo.

Ahora bien, conviene no confundir la imprescriptibilidad de la acción de nulidad con un planteamiento equivocado sobre la posibilidad de interponer recurso, sin sujeción a plazo, frente a los actos nulos de plenos derecho. Estos actos han de ser impugnados tanto en vía administrativa -recurso de reposición o reclamación económico administrativa- como en vía jurisdiccional dentro de los plazos legalmente establecidos. Y, de no hacerlo con observancia del requisito temporal establecido, los recursos resultan extemporáneos.

En virtud de la acción de nulidad el particular puede solicitar, sin sujeción a plazo, la revisión de oficio del acto nulo y, en caso de denegación por la Administración, expresa o presunta, impugnar ésta ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin que juegue en tal supuesto la excepción de acto confirmatorio (STS 8 de junio de 1980). Esta acción autónoma de nulidad está sujeta, sin embargo, a

ciertos límites y requisitos; entre ellos la solicitud de revisión previa ante la propia Administración y el que se fundamente en alguna de las causas tasadas de nulidad de los actos tributarios o administrativos, en general » (FD Sexto).

En atención a la doctrina transcrita, los dos primeros motivos de casación deben ser desestimados.

CUARTO.- Y una vez que hemos llegado a la conclusión de que, frente a lo que plantea la entidad recurrente, el recurso de reposición resultaba preceptivo y éste se interpuso fuera del plazo legalmente establecido, es evidente que deben rechazarse sin mayor argumentación los motivos de casación tercero, cuarto y quinto, relativos, todos ellos a cuestiones de fondo.

QUINTO.- En atención a los razonamientos expuestos, procede declarar la desestimación del recurso de casación, lo que determina la imposición de las costas a la entidad recurrente en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 139 LJCA EDL 1998/44323 .

La Sala, haciendo uso de la facultad reconocida en el artículo 139.3 de la LJCA EDL 1998/44323 , señala 6.000 euros como cuantía máxima de los honorarios del Letrado, a los efectos de las referidas costas.

Por lo expuesto, en nombre del Rey y en el ejercicio de la potestad de juzgar que, emanada del Pueblo español, nos confiere la Constitución

## FALLO

Que debemos desestimar y desestimamos el recurso de casación interpuesto por la entidad TERMINALES CANARIOS, S.L. contra la Sentencia de 3 de octubre de 2005, dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, recaída en el recurso del citado orden jurisdiccional núm. 463/2003 EDJ 2005/190124 , con expresa imposición de costas a la parte recurrente con el límite cuantitativo expresado en el último de los fundamentos jurídicos.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos Rafael Fernandez Montalvo Juan Gonzalo Martinez Mico Emilio Frias Ponce Angel Aguallo Aviles José Antonio Montero Fernandez Ramon Trillo Torres Publicación.- Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Angel Aguallo Aviles, estando constituida la Sala en audiencia pública, lo que, como Secretaria de la misma CERTIFICO.

Fuente de suministro: Centro de Documentación Judicial. IdCendoj: 28079130022010100811