

Dictamen nº: **251/13**  
Consulta: **Alcaldesa de San Martín de la Vega**  
Asunto: **Revisión de Oficio**  
Aprobación: **19.06.13**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 19 de junio de 2013, sobre la solicitud formulada por la alcaldesa del Ayuntamiento de San Martín de la Vega a través del consejero de Presidencia, Justicia y portavoz del Gobierno de la Comunidad de Madrid, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de creación del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, sobre revisión de oficio de la modificación de la Ordenanza fiscal del Impuesto de Bienes Inmuebles para 2013.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 17 de mayo de 2013 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen firmada por la alcaldesa-presidenta de San Martín de la Vega el 29 de abril de 2013, referida al expediente de revisión de oficio aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 235/13, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 26/2008, de 10 de abril, del Consejo de Gobierno.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la Sección V, cuyo presidente, el Excmo. Sr. D. Ismael Bardisa Jordá, firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por unanimidad por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, en sesión celebrada el día 19 de junio de 2013.

**SEGUNDO.-** De los antecedentes que obran en el expediente, son de interés para la emisión del dictamen los que a continuación se relacionan:

El Pleno del Ayuntamiento de San Martín de la Vega, en sesión de fecha 8 de noviembre de 2012, acordó aprobar provisionalmente las modificaciones, con efectos de 1 de enero de 2013, de las Ordenanzas Fiscales de los siguientes impuestos municipales: impuesto de bienes inmuebles, impuesto de vehículos de tracción mecánica, impuesto de obras y construcciones.

En el citado acuerdo se hacía constar que, en el supuesto de que no se presentasen reclamaciones durante el plazo de exposición al público, la aprobación provisional se entendería definitiva, de conformidad con lo previsto en el art. 17.3 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, procediéndose al trámite de exposición pública de las modificaciones, que se hizo público mediante anuncios en el Tablón de Anuncios del Ayuntamiento, y publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el día 12 de noviembre de 2012 y el día 15 de noviembre de 2012 en el diario La Razón.

Con fecha 20 de diciembre de 2012, el departamento tramitador del expediente (Viceintervención) considerando finalizado el trámite de exposición pública de treinta días hábiles, contados desde el día siguiente al de publicación del anuncio en el BOCAM, y tras efectuar consulta al personal de Registro sobre la presentación de alegaciones, emite informe que dice: *“no constan en el expediente, al día de la fecha, escritos de*

*alegaciones o reclamaciones al acuerdo de aprobación provisional efectuado”.*

Con esa misma fecha, 20 de diciembre de 2012, por la Alcaldía se firma providencia por la que se consideran definitivamente aprobadas las modificaciones de las Ordenanzas Fiscales de las Tasas Municipales, al no haberse presentado reclamaciones ni sugerencias durante el periodo de exposición pública (folio 82), y se remite –ese mismo día- anuncio de la aprobación definitiva y del texto íntegro de las modificaciones al Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, que tiene entrada en dicho ente ese mismo día 20 de diciembre. El anuncio se publica en dicho diario oficial el día 26 de diciembre de 2012 (folios 88 a 90).

El día 26 de diciembre se emite por Secretaría certificación de no presentación de alegaciones en el trámite de exposición pública. Sin embargo, al día siguiente, 27 de diciembre de 2012, tuvo entrada en el Ayuntamiento de San Martín de la Vega escrito de alegaciones y sugerencias a las modificaciones de determinados Impuestos, Tasas y Precios Pùblicos de J.C.V.F., concejal del Grupo Socialista del Ayuntamiento, presentado el día 19 de diciembre en el registro de la Consejería de Educación, Juventud y Empleo de la Comunidad de Madrid.

Las alegaciones se referían a las modificaciones de las Ordenanzas del Impuesto Bienes Inmuebles, la reguladora de la Tasa por Utilización Privativa o Aprovechamiento especial del dominio público local, Epígrafe M.- “*Utilización de dependencias y edificios públicos municipales para celebración de actos diversos y bodas civiles*” y a la reguladora de los Precios Pùblicos, epígrafe del Precio Público de la Piscina Municipal (folios 92 a 98).

A la vista del anterior escrito, con fecha 28 de diciembre se certifica por la Secretaría que el escrito anterior ha de entenderse presentado con fecha

19 de diciembre de 2012 y, por tanto, registrado dentro del plazo de exposición pública (folio 102).

El mismo día 27 de diciembre de 2012, la Viceintervención emite informe en el que señala (folio 100):

*“Las alegación (sic) presentada en relación con la Ordenanza Fiscal del Impuesto de Bienes Inmuebles presentada en plazo deberá ser resuelta por el Pleno de la Corporación, de acuerdo con el procedimiento establecido en la normativa de aplicación, en especial, el RDL 2/2004 Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (Art 17), debiendo, en consecuencia dejarse sin efecto la elevación a definitiva de la modificación provisional de la ordenanza fiscales del Impuesto de Bienes Inmuebles, efectuada por Providencia de Alcaldía de fecha 20 de diciembre de 2012, después de su exposición pública en el BOCAM.*

*Así mismo y a la vista de que no se presentan alegaciones relativas a las modificaciones de las demás Ordenanzas Fiscales de Impuestos Municipales aprobadas provisionalmente por el Pleno del Ayuntamiento de fecha 8 de noviembre de 2012, debe considerarse vigente y efectiva en relación con la elevación a definitiva de las mismas, la mencionada Providencia de Alcaldía de fecha 20 de diciembre de 2012”.*

Con fecha 28 de diciembre de 2012, la alcaldesa de San Martín de la Vega firma providencia por la que, a la vista del informe de la Secretaría, según el cual, el escrito de alegaciones sobre la modificación de la ordenanza fiscal del impuesto de bienes inmuebles, que tuvo entrada en el registro del Ayuntamiento el día 27 de diciembre de 2012, debe considerarse presentado en plazo, acuerda convocar una sesión plenaria para la resolución de la alegación, extraordinaria y urgente para el día 29

de diciembre, para que pueda resolverse la alegación y proceder a la publicación antes del día 1 de enero (folio 101). Dice así la providencia:

Dice así la providencia: “*Considerado que, dada la fecha en la que nos encontramos, para que sea posible la resolución de la alegación y publicación antes del 1 de enero es necesario que la sesión plenaria se celebre a la mayor brevedad posible, procede convocar sesión plenaria extraordinaria y urgente a celebrar el día 29 de diciembre*” (folios 135 y 136).

Así, por Decreto de Alcaldía de fecha 28 de diciembre de 2012 se dispone:

**“PRIMERO:- CONVOCAR a la sesión extraordinaria y urgente del PLENO de este Ayuntamiento, que tendrá lugar el próximo día 29 de diciembre de 2012, a las 8:00 horas, bajo el siguiente ORDEN DEL DÍA:**

*1º.- Declaración de urgencia de la sesión.*

*2º.- Resolución de alegaciones presentadas al acuerdo de aprobación de la modificación de las Ordenanzas Fiscales de Impuestos Municipales para el ejercicio 2013 y aprobación definitiva de la citada modificación.*

*3º.- Resolución de alegaciones presentadas al acuerdo de aprobación de la modificación de las Ordenanzas Fiscales reguladoras de Tasas Municipales para el ejercicio 2013 y aprobación definitiva de la citada modificación.*

*4º.- Resolución de alegaciones presentadas al acuerdo de aprobación de la modificación de Ordenanza Reguladora de Precios Públicos para el año 2013 y aprobación definitiva de la citada modificación.*

*SEGUNDO. – NOTIFICAR a los integrantes del Pleno, la presente convocatoria, con la indicación que si no les fuera posible asistir deberán alegarlo con la suficiente antelación a esta Presidencia” (folio 185).*

La documentación justificativa de las notificaciones no figura en el expediente remitido a este Consejo Consultivo Consta, en cambio, certificación del Secretario con el visto bueno de la alcaldesa que dice lo siguiente:

*«Que, consultado el expediente de la sesión plenaria de fecha 29 de diciembre de 2012, obrante en esta Secretaría a mi cargo. RESULTA lo siguiente:*

*1º.- Por Decreto de Alcaldía de fecha 28 de diciembre de 2012 se convocó sesión plenaria extraordinaria y urgente a celebrar el día 29 de diciembre de 2012, a las 8 horas.*

*2º.- En el expediente de la sesión consta que las notificaciones de la citada convocatoria a los Concejales de la Corporación fueron entregadas el día 28 de diciembre de 2012, a excepción de la notificación del Concejal del Grupo Socialista, T.L.M.*

*3º.- En el expediente de la sesión consta que la notificación de la convocatoria al Concejal del Grupo Socialista, T.L.M., no pudo ser entregada. En la convocatoria del citado Concejal obra Diligencia de la Policía Local en la que se hace constar que agentes de la misma se personaron en el domicilio del antes citado el día 28 de diciembre de 2012 en tres ocasiones (20,30, 21,40 y 22,30 horas), no respondiendo nadie, por lo que no fue posible su entrega.*

*4º.- En los escritos de convocatoria consta literalmente lo siguiente: “Asimismo, se le adjunta copia de los expedientes incluidos en el Orden del Día de la Sesión”. La documentación que se adjuntó*

*por cada uno de los expedientes fue la siguiente: escrito de alegaciones/sugerencias presentado por un vecino, Informe de Viceintervención y propuesta de acuerdo de la Concejalía de Hacienda.*

*5º.- No asistieron a la citada sesión plenaria T.L.M., Concejal del Grupo Socialista, M.B.R., Concejala del Grupo de Izquierda Unida-Los Verdes, y D.C.R., Concejal del Grupo de Izquierda Social SMV».*

La sesión se inicia a la hora prevista tratándose el primer punto del Orden del Día relativo a la ratificación de la urgencia de la convocatoria que la alcaldesa fundamenta en la necesidad de que las alegaciones se examinen y resuelvan antes de concluir el año 2012. Tras la deliberación oportuna, por nueve votos a favor y cinco votos en contra, se acuerda ratificar la urgencia de la convocatoria y proceder a tratar los asuntos incluidos en el Orden del Día.

A continuación, la portavoz del grupo socialista pide la suspensión de la sesión alegando que las notificaciones se practicaron en la tarde del día 28 de diciembre y que la sesión plenaria se celebró a las 8 horas del día siguiente, 29 de diciembre, por lo que los concejales no habían podido consultar los expedientes completos de los asuntos incluidos en el orden del día de la sesión plenaria convocada, que se encontraban en la Secretaría del Ayuntamiento desde la citada convocatoria. Se adjuntó con la convocatoria parte de la documentación a que se ha hecho referencia, pero no la documentación completa de los expedientes (publicaciones de los anuncios realizadas, certificación de la fecha presentación de alegaciones, providencia de elevación a definitivos de los acuerdos provisionales, etc.) La portavoz socialista solicita que el Secretario emita informe sobre determinadas cuestiones de los expedientes.

La Presidenta no accede a lo solicitado y se procede a la votación. El Pleno, por mayoría absoluta, acuerda ratificar la urgencia de la sesión.

En la citada sesión, el Pleno acuerda la desestimación de la alegación presentada relativa a la modificación de la Ordenanza del impuesto de bienes inmuebles y de aprobación definitiva de la modificación.

El día 3 de enero de 2013 se publica en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid anuncio que dice:

*“Habiendo desestimado el Pleno del Ayuntamiento de fecha 29 de diciembre de 2012 la alegación presentada en relación con la aprobación provisional de las ordenanzas fiscales de impuestos municipales del Ayuntamiento de San Martín de la Vega, que se efectuó por acuerdo del Pleno de 9 de noviembre de 2012 (sic), se eleva a definitivo el acuerdo provisional adoptado.*

*Asimismo, se ratifica la publicación del texto íntegro de la modificación de las ordenanzas fiscales de impuestos municipales del Ayuntamiento de San Martín de la Vega, aprobada por acuerdo de Pleno de fecha 9 de noviembre de 2012 (sic), acaecida el 26 de diciembre de 2012 en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”.*

Con fecha 29 de enero de 2013, los concejales del Grupo Socialista presentan recurso de reposición contra el anterior acuerdo plenario de 29 de diciembre, fundamentado en que en la tarde del pasado día 28 de diciembre fueron convocados a una sesión plenaria extraordinaria y urgente que se celebraría a las 8 horas del día siguiente, 29 de diciembre, sin tener acceso a toda la documentación de los asuntos incluidos en el orden del día: motivación de la necesidad de la convocatoria de la sesión extraordinaria-urgente, notificaciones realizadas a los miembros de la corporación (faltaron tres integrantes y alguno de ellos no fue notificado), informes y

documentación sobre el resultado de la información pública y resto de documentación que obrare en los expedientes, pues solo se le entregó el texto de la alegación, informe de viceintervención y propuesta de la Concejalía de Hacienda. Pese a la solicitud, por parte del grupo socialista de un receso para poder disponer de toda la documentación necesaria y para que el secretario emitiera el informe previo preceptivo para la emisión de acuerdos, tal solicitud fue rechazada, por lo que los acuerdos del pleno adoptados el 29 de diciembre de 2012 prescinden total y absolutamente de las normas que regulan la formación de la voluntad de los órganos colegiados. Los recurrentes consideran que el acuerdo adoptado es nulo de pleno derecho, de acuerdo con el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1002 (folios 60 a 65).

A la vista del anterior recurso, la Secretaría emite informe, con fecha 14 de febrero de 2013, en el que se concluye que procede la inadmisión del citado recurso de reposición al considerarse que el mismo no puede interponerse contra disposiciones generales, de conformidad con lo dispuesto en el art. 107.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y art. 19 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (folios 14 a 128).

A la vista del anterior informe, el Pleno de este Ayuntamiento, en sesión de fecha 27 de febrero de 2013, acuerda inadmitir el recurso de reposición presentado por los concejales del Grupo Socialista contra el acuerdo plenario de “*Resolución de alegaciones presentadas al acuerdo de aprobación de la modificación de las Ordenanzas Fiscales e impuestos municipales para el ejercicio 2013 y aprobación definitiva de la citada modificación*”, adoptado en sesión de fecha 29 de diciembre de 2012, por considerar que el mismo tiene la naturaleza de disposición general y, en concreto, de Ordenanza fiscal, por lo que no puede ser objeto de recurso en

vía administrativa, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 19 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (folios 147 a 149).

**TERCERO.**- Con fecha 15 de febrero de 2013, a solicitud de la alcaldesa, el Secretario del Ayuntamiento de San Martín de la Vega emite informe en relación con los expedientes de modificación de las Ordenanzas Fiscales de Tasas Fiscales para 2013 en el que considera que el acuerdo de aprobación definitiva de la ordenanza del impuesto sobre bienes inmuebles en cuanto tiene la consideración de disposición general, es nula de pleno derecho por incumplimiento de las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior. Al tratarse de una disposición general – dice el informe- no es recurrible en vía administrativa y contra la misma solo cabe su impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa o su revisión de oficio por la propia Administración (folios 2 a 13).

A la vista del anterior informe, previa propuesta de la alcadesa (folio 14 a 26) dictamen favorable de las Áreas de Economía y Hacienda (folios 27 a 40), con fecha 27 de febrero de 2013, el Pleno del Ayuntamiento acuerda el inicio de un expediente de revisión de oficio, de conformidad con el artículo 102.2 y 62.2 LRJ-PAC de los siguientes acuerdos y modificación de la Ordenanza fiscal del impuesto sobre bienes inmuebles:

*“a) Acuerdo plenario adoptado en sesión de fecha 29 de diciembre de 2012, de resolución de alegaciones presentadas al acuerdo de aprobación de la modificación de las Ordenanzas Fiscales de Impuestos Municipales para el ejercicio 2013 y aprobación definitiva de la citada modificación; así como la citada Modificación de Ordenanza publicada en el BOCAM de fecha 3 de enero de 2013.*

*b) Providencia de Alcaldía de 20 de diciembre de 2012 de elevación a definitivo del acuerdo plenario de 8 de noviembre de 2012 de aprobación provisional de la modificación de las Ordenanzas Fiscales de impuestos municipales, en lo que afecta a la modificación de la Ordenanza del Impuesto sobre Bienes Inmuebles; así como la citada Modificación de Ordenanza publicada en el BOCAM de fecha el día 26 de diciembre de 2012”.*

El presente expediente ha sido objeto de información pública, publicándose en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el día 14 de marzo de 2013, y el anuncio ha permanecido expuesto al público en el tablón de edictos del Ayuntamiento desde el día 15 de marzo hasta el día 10 de abril de 2013, ambos inclusive (folios 155 a 157).

Habiéndose certificado por la Secretaría del Ayuntamiento, con fecha 19 de abril de 2013, la falta de presentación de alegaciones en el trámite de información pública, con fecha 29 de abril de 2013 la alcaldesa elabora propuesta de resolución que propone:

*“1º.- DECLARAR de oficio la nulidad de pleno derecho del acuerdo del Pleno de este Ayuntamiento, de fecha 29 de diciembre de 2012, por el que se desestima la única alegación presentada y se aprueba definitivamente la modificación para 2013 de la Ordenanza Fiscal del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, así como de la citada modificación de Ordenanza publicada en el BOCAM de fecha 3 de enero de 2013; de conformidad con lo dispuesto en los artículos 102.2 y 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, aplicables dado el carácter de disposición general de la citada Ordenanza fiscal, por considerar que la misma fue aprobada con vulneración de lo dispuesto en el art 23 de la Constitución Española, artículo 46 de la Ley 7/1985, de 2 de*

abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (*LRBRL*) y artículo 84 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (*ROF*) de 28 de noviembre de 1986, al no haber dispuesto todos los Concejales de la documentación completa del expediente de la citada modificación con anterioridad a la celebración de la sesión plenaria en la que se adoptó el acuerdo de aprobación definitiva de la misma.

2º.- DECLARAR de oficio la nulidad de pleno derecho de la providencia de Alcaldía de 20 de diciembre de 2012 por la que se eleva a definitivo el acuerdo del Pleno de este Ayuntamiento de fecha 8 de noviembre de 2012, de aprobación provisional de la modificación para 2013 de la Ordenanza Fiscal del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, así como de la citada modificación de Ordenanza publicada en el *BOCAM* de fecha 26 de diciembre (sic) de 2013; de conformidad con lo dispuesto en los artículos 102.2 y 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de *RJAP Y PAC*, aplicables dado el carácter de disposición general de la citada Ordenanza fiscal, por considerar que la misma fue aprobada con vulneración de lo dispuesto en los artículos 9.2 y 105.a) de la Constitución y en el artículo 17 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (*TRLRHL*) de 5 de marzo de 2004, al haberse incumplido el trámite esencial de información pública en el expediente como consecuencia de no haberse resuelto la única alegación presentada en plazo.

3º.- RETROTRAER el expediente de modificación de la Ordenanza Fiscal del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, al momento anterior a la adopción de acuerdo de aprobación definitiva del expediente de modificación”.

El día 29 de abril de 2013, la alcaldesa de San Martín de la Vega solicita informe al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid y acuerda la suspensión del procedimiento de revisión de oficio, de conformidad con el artículo 45.2.c) LRJ-PAC.

A los hechos anteriores les son de aplicación las siguientes,

## CONSIDERACIONES DE DERECHO

**PRIMERA** - El Consejo Consultivo emite su dictamen a solicitud de la Alcaldesa de San Martín de la Vega, cursada a través del Vicepresidente, Consejero de Cultura y Deporte y Portavoz del Gobierno de la Comunidad de Madrid, en virtud del artículo 14.3 de la Ley 6/2007 de 21 de diciembre Reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (LCC) que establece que: “*Las solicitudes de dictamen de las entidades locales se efectuarán por los Presidentes de las mismas, y se cursarán a través del Consejero competente en relaciones con la Administración local*”, en relación con el artículo 32.3 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

En su solicitud, el Ayuntamiento alude a la necesidad de emisión del presente dictamen en virtud de los artículos 13.1.f.2º de la LCC y 102 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Pùblicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC). No obstante, la mención al citado precepto de la LCC resulta incorrecta habida cuenta que el mismo se refiere a la competencia de este Consejo para emitir dictámenes en expedientes tramitados por las entidades locales sobre “*revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes*”, y, en el presente caso, nos encontramos con que el

objeto del dictamen es una ordenanza que goza de la naturaleza de reglamento.

Resulta incuestionable la condición de disposición de carácter general de la ordenanza, como inequívoca manifestación de la potestad reglamentaria reconocida a las entidades locales por el artículo 4.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, y expresión normativa de la potestad tributaria municipal ejercida en el marco legal previsto en el artículo 15.3 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, aprobatorio del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, donde se establece que “*las entidades locales ejercerán la potestad reglamentaria a que se refiere el apartado 2 del artículo 12 de esta Ley, bien en las ordenanzas fiscales reguladoras de los distintos tributos locales, bien mediante la aprobación de ordenanzas fiscales específicamente reguladoras de la gestión, liquidación inspección y recaudación de los tributos locales*”.

El presente dictamen por tanto se emite al amparo del artículo 102.2 de la LRJ-PAC que establece que: “*asimismo, en cualquier momento, las Administraciones públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 62.2*”.

Tanto la providencia por la que se elevó a la definitiva la modificación aprobada provisionalmente el día 8 de noviembre de 2012, como el acuerdo plenario de 29 de diciembre de 2012, de resolución de las alegaciones formuladas y aprobación definitiva de la modificación a la Ordenanza Fiscal son actos definitivos y firmes que agotan la vía administrativa y que entrañan la aprobación de una disposición reglamentaria, como resulta del artículo 17 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la

Ley Reguladora de las Haciendas Locales, cuyos apartados 3º y 4º disponen:

*“3. Finalizado el período de exposición pública, las corporaciones locales adoptarán los acuerdos definitivos que procedan, resolviendo las reclamaciones que se hubieran presentado y aprobando la redacción definitiva de la ordenanza, su derogación o las modificaciones a que se refiera el acuerdo provisional. En el caso de que no se hubieran presentado reclamaciones, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo, hasta entonces provisional, sin necesidad de acuerdo plenario.*

*4. En todo caso, los acuerdos definitivos a que se refiere el apartado anterior, incluyendo los provisionales elevados automáticamente a tal categoría, y el texto íntegro de las ordenanzas o de sus modificaciones, habrán de ser publicados en el boletín oficial de la provincia o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial, sin que entren en vigor hasta que se haya llevado a cabo dicha publicación”.*

**SEGUNDA.-** La revisión de oficio en el ámbito local, con carácter general, se regula en el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), que permite a las Corporaciones Locales revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

Igualmente, los artículos 4.1.g) y 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, indican que dichas Corporaciones, dentro de la esfera de sus competencias, tienen atribuida la potestad de revisión de oficio de sus actos, resoluciones y acuerdos, con el

alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

En lo relativo al procedimiento, el aludido artículo 102 de la LRJ-PAC no contempla un procedimiento específico a seguir en los expedientes de revisión de oficio de actos o disposiciones, por lo que habrán de entenderse aplicables, como decía el apartado 2 de la versión primitiva de dicho artículo, las normas recogidas en el Título VI de dicho cuerpo legal, denominado "de las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos", si bien con la especialidad recogida en el citado artículo de que será preceptivo el previo dictamen favorable del órgano consultivo que corresponda. De este modo, siguiendo el procedimiento descrito en el referido Título VI, pueden señalarse como trámites comunes para proceder a la revisión de oficio de actos administrativos o disposiciones de carácter general, el acuerdo de iniciación del procedimiento dictado por órgano competente, el nombramiento de instructor, la sustanciación de actuaciones que se consideren precisas para la debida instrucción del procedimiento, tales como la apertura de un periodo de alegaciones, la práctica de pruebas que resulten pertinentes para acreditar los hechos relevantes en la decisión del mismo y los informes que se estimen necesarios, la audiencia a los afectados y la elaboración de una propuesta de resolución, como paso previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo.

Consta en el expediente que los precitados trámites se han realizado, sin perjuicio de lo que se expondrá.

Debemos hacer alusión a dos cuestiones de procedimiento que han acontecido en el presente expediente, referidas al recurso de reposición en su día presentado contra el Acuerdo de 29 de diciembre de 2012, y a las alegaciones que dieron lugar a la celebración de un Pleno extraordinario para una nueva aprobación definitiva de la ordenanza.

En lo que se refiere al recurso de reposición, que fue inadmitido, dicha inadmisión resulta acorde con el ordenamiento jurídico, ya que el mismo no puede interponerse contra disposiciones generales, de conformidad con lo dispuesto en el art. 107.3 LRJ-PAC y el art. 19 del Real Decreto Legislativo 2/20047, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

En lo referido a las alegaciones que se presentaron, y como ha quedado relatado en los antecedentes del presente dictamen, la Providencia de Alcaldía de 20 de diciembre de 2012 por la que se elevó a definitivo el acuerdo a aprobación provisional de la modificación de la ordenanza, que fue publicado el 26 siguiente, no tuvo en cuenta que habían sido presentadas alegaciones por correo ordinario.

En este sentido, al día siguiente de la publicación de la aprobación definitiva de la ordenanza, se recibió en el Ayuntamiento por correo ordinario un escrito de alegaciones a dicha aprobación. Con corrección el órgano competente entendió que dichas alegaciones debieron considerarse presentadas en el plazo de información pública, y que igualmente debieron haber sido tenidas en cuenta en la aprobación definitiva de la ordenanza.

En función de ello por Decreto de Alcaldía de 28 de diciembre de 2012 se convocó sesión plenaria extraordinaria y urgente, a celebrar el día siguiente, para tratar dichas alegaciones y proceder en su caso a la aprobación definitiva de la ordenanza.

Los precitados trámites respetan la normativa aplicable, tanto por lo dispuesto en el artículo 38 LRJ-PAC, como en el Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL); respecto a éste, su artículo 17, referido a la aprobación de ordenanzas, establece:

*“(...) 3. Finalizado el período de exposición pública, las corporaciones locales adoptarán los acuerdos definitivos que procedan, resolviendo las reclamaciones que se hubieran presentado y aprobando la redacción definitiva de la ordenanza, su derogación o las modificaciones a que se refiera el acuerdo provisional. En el caso de que no se hubieran presentado reclamaciones, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo, hasta entonces provisional, sin necesidad de acuerdo plenario”.*

En cuanto al plazo para la tramitación del expediente, al haberse iniciado de oficio la revisión del acuerdo, el procedimiento está sometido a un plazo de caducidad, pues a tenor de lo estipulado en el artículo 102.5 de la LRJ-PAC “cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses, desde su inicio sin dictarse resolución, producirá la caducidad del mismo”.

El *dies a quo* para el computo del plazo en los procedimientos que se inician de oficio es desde la fecha del acuerdo de iniciación ex artículo 42.3 a) de la LRJ-PAC. En idéntico sentido la Sentencia de Tribunal Supremo de 20 de mayo de 2008, en unificación de doctrina señala que la fecha de inicio es la fecha del acuerdo de inicio y no de su notificación.

Ello no obstante, dicho plazo de tres meses puede suspenderse al recabarse dictamen del Órgano Consultivo, según el artículo 42.5.c) de la LRJ-PAC (en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero), previsión de suspensión que contiene la solicitud del presente dictamen.

Por último, de acuerdo con lo establecido en el artículo 29.3.e) de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de la Administración Local de la Comunidad de Madrid, corresponde al Pleno del Ayuntamiento resolver el procedimiento de revisión de oficio que se dictamina.

**TERCERA.-** Llegados a este punto, en relación al fondo de la cuestión, resulta necesario examinar si es admisible la causa invocada para que proceda la revisión de oficio que se propone.

Se propone la declaración de nulidad del “Acuerdo plenario adoptado en sesión de fecha 29 de diciembre de 2012, de resolución de alegaciones presentadas al acuerdo de aprobación de la modificación de las Ordenanzas Fiscales de Impuestos Municipales para el ejercicio 2013.”

Como se dijo anteriormente, el artículo 102.2 de la LRJ-PAC, permite revisar de oficio las disposiciones administrativas de carácter general en los supuestos previstos en el artículo 62.2. Y en este último precepto, se contempla como causa de nulidad de tales disposiciones, entre otros supuestos, el de aquéllas que “*vulnereren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior*”.

Como ha señalado reiteradamente este Consejo Consultivo, entre otros dictámenes 497/09, de 28 de octubre y 592/12, de 31 de octubre, la revisión de oficio es un procedimiento que debe ser empleado de manera excepcional y al que solo cabe acudir en supuestos de vulneración grave y palmaria del ordenamiento jurídico, por cuanto que a través de este cauce la Administración puede dejar sin efecto sus propios actos o disposiciones. Por esta razón, no cualquier infracción del ordenamiento jurídico justifica la revisión de oficio, sino exclusivamente cuando de forma evidente y manifiesta incurran en un supuesto de nulidad radical o de pleno derecho de las previstas taxativamente en el artículo 62.1 y 2 LRJ-PAC.

En este caso, la causa de nulidad invocada es la vulneración frontal del artículo 46.2.b) LBRL y el artículo 84 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF).

El primero de ellos establece que:

*“Los órganos colegiados de las entidades locales funcionan en régimen de sesiones ordinarias de periodicidad preestablecida y extraordinarias, que pueden ser, además, urgentes.*

*2. En todo caso, el funcionamiento del Pleno de las Corporaciones Locales se ajusta a las siguientes reglas:*

*(...) b) Las sesiones plenarias han de convocarse, al menos, con dos días hábiles de antelación, salvo las extraordinarias que lo hayan sido con carácter urgente, cuya convocatoria con este carácter deberá ser ratificada por el Pleno. La documentación íntegra de los asuntos incluidos en el orden del día, que deba servir de base al debate y, en su caso, votación, deberá figurar a disposición de los Concejales, desde el mismo día de la convocatoria, en la Secretaría de la Corporación”.*

En el mismo aspecto incide el artículo 77 de la LBRL (con la misma dicción se expresa el artículo 14.1 del ROF):

*“Todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función”.*

Por su parte artículo 84 del ROF establece que:

*“Toda la documentación de los asuntos incluidos en el orden del día que debe servir de base al debate y, en su caso, votación deberá estar a disposición de los miembros de la Corporación desde el mismo día de la convocatoria en la Secretaría de la misma.*

*Cualquier miembro de la Corporación podrá, en consecuencia, examinarla e incluso obtener copias de documentos concretos que la*

*integre, pero los originales no podrán salir del lugar en que se encuentren puestos de manifiesto”.*

En el presente caso, y así lo reconoce la propuesta de resolución, queda acreditado que con la convocatoria urgente del Pleno se acompañó de documentación insuficiente, pues solo se repartió con la convocatoria el texto de la alegación, el informe de viceintervención y la propuesta de la concejala de Hacienda. Queda constancia en el acta de la sesión de la denuncia por la portavoz del grupo socialista de su derecho de acceso al expediente completo y solicita, a tal efecto, la suspensión del pleno, y de la ratificación por el pleno del carácter de urgencia por nueve votos a favor y cinco en contra. En este sentido, el acuerdo de inicio del expediente reconoce que no se repartió la documentación consistente en las publicaciones de los anuncios realizados, certificación de presentación de alegaciones, providencia de elevación a definitivos de los acuerdo provisionales, documentación, toda ella, que solicita la portavoz del grupo socialista en la sesión.

Tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal Constitucional, han relacionado el acceso de los miembros de las Corporaciones locales a la información con lo dispuesto en el artículo 23 CE, tanto en su apartado primero, donde se trata del derecho a la participación política, como en el segundo, donde se proclama el derecho al ejercicio al cargo. O, dicho en términos de STS de 27 de junio de 1988 (RJ 1988, 4787) , “*se entiende que la negativa a facilitar el acceso a dicha información impide tener conocimiento de cómo se ha llevado a cabo la actuación de los órganos responsables y por tanto la labor de control es ineficaz, al no poder conocer qué materia ha de ser objeto de control, y por ende, la participación en los asuntos públicos se quiebra y con ello el derecho fundamental reconocido en el artículo 23.1 CE*». También hemos reconocido, STS 15 de septiembre de 1987 ( RJ 1987, 6010) que «*la obtención de información sobre asuntos de competencia municipal es un medio necesario para que los*

*concejales puedan, con conocimiento suficiente, ejercer las funciones propias de su cargo.”* Doctrina que reitera la Sentencia de 15 de octubre de 2012 (recurso de casación nº 3607/2011).

En adición a ello, la falta de información sobre el contenido de los asuntos a tratar en el pleno municipal, va más allá de una cuestión de legalidad ordinaria, pues entra de lleno en la esfera del derecho fundamental del artículo 23.2 de la Constitución.

Así puede verse en la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de abril de 2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7<sup>a</sup>, recurso de casación núm. 557/1996):

*“Sobre la viabilidad de pretensiones como la aquí suscitada por el cauce especial de la Ley 62/1978 existe una consolidada jurisprudencia de la Sala (plasmada en sentencias de 7 de mayo de 1996 [ RJ 1996, 3961] 9 de mayo y 26 de junio de 1998 [ RJ 1998, 4844 y 6288] y 5 y 12 de noviembre de 1999) en las que se declara que la cuestión objeto de debate, ceñida a la posible o no vulneración del artículo 23 de la Constitución, por la negativa municipal a facilitar la información solicitada por los Concejales, ha de entenderse comprendida dentro del contenido constitucional del artículo 23 de la CE y específicamente en el párrafo segundo. En consecuencia, procede rechazar la valoración efectuada por la parte recurrente en casación, que entiende que estamos ante un tema de pura legalidad ordinaria”.*

En la misma Sentencia se contiene que:

*“Pues bien, descendiendo a las circunstancias del presente litigio, resulta que la petición de unos documentos concretos y determinados, referentes a un acuerdo tomado por el Ayuntamiento del que los recurrentes forman parte como Concejales, ha de reputarse «precisa*

*para el desarrollo de su función» (artículos 77 de la Ley 7/1985 y 14.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento) y la denegación de su entrega (sin otro fundamento que el unilateral criterio del Alcalde de considerar no necesaria la documentación solicitada para el desarrollo de la función de los concejales solicitantes) vulneró el derecho fundamental invocado, por cuanto no puede calificarse de uso desmedido o abuso del derecho que les asiste la petición formulada, cuya relación con sus funciones fiscalizadoras y de control de la actividad municipal resulta patente y manifiesta y por eso propia del ejercicio de las funciones que les competen (Sentencia de 26 de junio de 1998) ».*

El límite general del derecho de acceso que se analiza está determinado por la vinculación de la documentación a lo que sea necesario para el desarrollo de la función de los Concejales (Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de abril de 2003); en este sentido consta en el expediente que, dada la premura de la convocatoria de la sesión plenaria extraordinaria, los concejales no dispusieron de la documentación completa de los expedientes objeto de debate. Obviamente, la sesión extraordinaria se convocó precisamente para tratar dichas alegaciones a la aprobación definitiva, por lo que la ausencia de traslado de su documentación vulnera el derecho de información. Además, en contra de lo preceptuado por el artículo 80 ROF, el Decreto de la Alcaldía de 28 de diciembre de 2012 por el que se acuerda la convocatoria urgente del Pleno no motivaba la necesidad de la urgencia, como exige este precepto.

En relación con la Providencia de Alcaldía de 20 de diciembre de 2012 de elevación a definitivo del acuerdo plenario de 8 de noviembre de 2012 de aprobación provisional de la modificación de las Ordenanzas Fiscales de impuestos municipales, debe señalarse que la forma de su aprobación constituye ya una infracción del artículo 17 del Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales conforme al cual, finalizado el período

de exposición pública las corporaciones locales adoptarán los acuerdos definitivos que procedan, resolviendo las reclamaciones que se hubieran presentado y aprobando la redacción definitiva de la ordenanza, su derogación o las modificaciones a que se refiera el acuerdo provisional. Quedando acreditado que el día 19 de diciembre, último día del plazo de información pública, J.C.V.F. presentó escrito de alegaciones, la elevación a definitivo del acuerdo plenario sin resolver las alegaciones presentadas, supone una vulneración frontal del trámite de información pública, defecto calificado por la jurisprudencia como determinante de la nulidad de pleno derecho de la ordenanza, en aplicación del art. 62.2 de la LRJ-PAC. Así las sentencias del Tribunal Supremo de 8 y 12 de abril de 2011 y la de 26 de diciembre de 2011 (recurso de casación núm. 4322/09) que indica:

*“Esta previsión, según hemos interpretado incorpora una exigencia de publicidad de cumplimiento reglado, cuya inobservancia acarrea la nulidad el texto aprobado, en virtud de lo dispuesto en los artículos 62.2 de la Ley 30/1992. No constituye un mero requisito formal susceptible de subsanación, sino un condicionamiento irrenunciable para la legitimidad de la norma, añadido a la divulgación en los correspondientes periódicos oficiales, ya que, tratándose de disposiciones que inciden en el patrimonio jurídico de los administrados, han de tener la posibilidad de alcanzar un cabal conocimiento de su contenido mediante la irrenunciable publicidad, dándoles, además, audiencia en el procedimiento seguido para elaborarlas [artículos 9.3. y 105.a) de la Constitución RCL 1978, 2836 ], trámite esencial en la formación de la voluntad administrativa, a fin de garantizar la legalidad, el acierto y la oportunidad de la opción elegida”.*

La Sentencia de 10 de mayo de 2012 (recurso de casación nº 1424/2008) declara:

*“El acuerdo de aprobación definitiva de Ordenanzas fiscales, adoptado antes de haber transcurrido cumplidamente el plazo de 30 días de información pública y de que se hubieran resuelto las reclamaciones y alegaciones presentadas dentro del plazo abierto para la información pública en cualquiera de los registros o lugares que el artículo 38.4 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común permite constituye un motivo de nulidad absoluta de las Ordenanzas”.*

Constatadas, de manera evidente y manifiesta, y así lo reconoce el propio órgano que da inicio al procedimiento de revisión de oficio, las referidas infracciones legales y reglamentarias se da en el supuesto objeto de dictamen una causa de nulidad de las previstas en el artículo 62.2 que habilita a la Administración autora de la disposición para revisar el acuerdo plenario de 29 de diciembre de 2012 y la providencia de la Alcaldía de 20 de diciembre por la que se elevó a definitivo el acuerdo plenario provisional de 8 de noviembre de 2012.

En mérito a lo que antecede, este Consejo Consultivo formula las siguientes

## CONCLUSIONES

**1.<sup>a</sup>** Procede acordar la revisión de oficio del Acuerdo plenario adoptado en sesión de fecha 29 de diciembre de 2012, de resolución de alegaciones presentadas al acuerdo de aprobación de la modificación de las Ordenanzas Fiscales de Impuestos Municipales para el ejercicio 2013 y aprobación definitiva de la citada modificación; así como la citada Modificación de Ordenanza publicada en el BOCAM de fecha 3 de enero de 2013.

**2.<sup>a</sup>** Procede acordar la revisión de oficio de la Providencia de Alcaldía de 20 de diciembre de 2012 de elevación a definitivo del acuerdo plenario de 8 de noviembre de 2012 de aprobación provisional de la modificación de las Ordenanzas Fiscales de impuestos municipales, en lo que afecta a la modificación de la Ordenanza del Impuesto sobre Bienes Inmuebles; así como la citada Modificación de Ordenanza publicada en el BOCAM de fecha el día 26 de diciembre de 2012.

Este dictamen es vinculante.

Madrid, 19 de junio de 2013

