

Dictamen n.º: **31/12**
Consulta: **Alcalde de Villanueva del Pardillo**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **18.01.12**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 18 de enero de 2012, sobre solicitud formulada por el Alcalde Presidente de Villanueva del Pardillo, a través del Vicepresidente, Consejero de Cultura y Deporte y Portavoz del Gobierno de la Comunidad de Madrid, al amparo del artículo 13.1.f) 2.º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de creación del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en adelante “*Ley del Consejo*”, sobre revisión de oficio del acuerdo plenario, de 28 de septiembre de 2011, sobre agrupación y fraccionamiento de la carga impositiva municipal.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 28 de diciembre de 2011 tuvo entrada en el registro de este Consejo Consultivo solicitud de dictamen preceptivo, en relación con el expediente de revisión de oficio del acuerdo plenario, de 28 de septiembre de 2011, sobre agrupación y fraccionamiento de la carga impositiva municipal.

Admitida a trámite dicha solicitud con la fecha aludida, se le asignó el número de expediente 812/11, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 34.1 de Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 26/2008, de 10 de abril, correspondiendo su ponencia por

reparto de asuntos a la Sección V, presidida por el Excmo. Sr. D. Ismael Bardisa Jordá.

SEGUNDO.- De la lectura del expediente remitido se extraen los siguientes hechos:

En la sesión del Pleno del Ayuntamiento de Villanueva del Pardillo, celebrada el 28 de septiembre de 2011, se sometió a la consideración de aquél la siguiente moción presentada por el grupo municipal socialista:

“1) MOCIÓN SOBRE AGRUPAR Y FRACCIONAR LA CARGA IMPOSITIVA MUNICIPAL.

Teniendo en cuenta la situación económica actual que provoca dificultades financieras desfavorables en muchas familias del municipio, considerando que La Ley 7/1985 de 2 de abril reguladora de las Bases de Régimen Local en su artículo 106 dice textualmente: “1 .Las entidades locales tendrán autonomía para establecer y exigir tributos de acuerdo con lo previsto en la legislación del Estado reguladora de las Haciendas Locales y en las leyes que dicten las Comunidades Autónomas en los supuestos previstos en aquella. - 2.La potestad reguladora de las entidades locales en materia tributaria se ejercerá a través de Ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos y de Ordenanzas generales de gestión, recaudación e inspección. Las corporaciones locales podrán emanar disposiciones interpretativas y aclaratorias de las mismas. 3. Es competencia de las entidades locales la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios, sin perjuicio de las delegaciones que puedan otorgar a favor de las entidades locales de ámbito superior o de las respectivas Comunidades Autónomas y de las fórmulas de colaboración con otras entidades locales, con las Comunidades Autónomas o con el Estado, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado”.

Creemos que el fraccionamiento de los pagos será una medida favorable por los siguientes motivos:

- 1. el pago mensual de las tasas e impuestos municipales supondrá un esfuerzo económico menor para las familias.*
- 2. descenderá el índice de morosidad.*
- 3. el Ayuntamiento dispondrá de liquidez mensual homogénea durante el año.*

Por todo lo cual el grupo municipal socialista-PSOE y en su nombre el portavoz del mismo, formula la anterior MOCIÓN a fin de que el pleno se pronuncie sobre la misma y adopte los siguientes acuerdos:

- 1. Reagrupar toda la carga impositiva de cada contribuyente.*
- 2. Fraccionar los pagos en 10 mensualidades reservando los dos últimos meses para regularizar las posibles diferencias que se hayan producido en el ejercicio anterior.*
- 3. Este fraccionamiento no debe suponer la pérdida de bonificaciones actuales ni estar gravado con ningún tipo de interés”.*

Dicha moción fue aprobada por nueve votos a favor y ocho en contra.

A solicitud del Concejal delegado de Hacienda, con fecha 6 de octubre de 2011, se emite informe jurídico por el Secretario-Interventor del Ayuntamiento, sobre la efectividad del meritado acuerdo. En él se señala que el acuerdo adoptado es nulo de pleno derecho, al amparo del artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Con fecha 6 de octubre de 2011, el Alcalde Presidente del Ayuntamiento dicta providencia por la que somete a la consideración del Pleno iniciar el procedimiento de revisión de oficio del acuerdo plenario sobre agrupación y fraccionamiento de la carga impositiva municipal.

En la sesión del 26 de octubre de 2011 el Pleno de la Corporación acuerda iniciar el procedimiento de revisión de oficio del mencionado acuerdo, suspender la ejecución del mismo porque podrían causarse perjuicios a los contribuyentes de imposible o difícil reparación, abrir un periodo de información pública por plazo de veinte días naturales, y solicitar dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

A los hechos anteriores, les son de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES EN DERECHO

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1. letra f) 2º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid y a solicitud del Alcalde Presidente de Villanueva del Pardillo, 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 citada Ley (*“3. 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.

El Ayuntamiento de Villanueva del Pardillo está legitimado para recabar dictamen de este Consejo Consultivo, en virtud de lo dispuesto en el ya citado artículo 13.1.f) de la Ley del Consejo, donde se establece que: *“1. El Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por (...) las entidades locales (...) sobre (...) 2.º Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes”.*

Por remisión, el artículo 102.1 de la LRJ-PAC establece que, *“las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1”.* Igualmente, el párrafo segundo del mismo artículo 102 dispone 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”.*

De este artículo se desprende que la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en este supuesto carácter vinculante. La referencia que el artículo 102.1 y 2 de la LRJ-PAC hace al Consejo de Estado *“u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma”*, debe entenderse hecha, a partir de su creación, al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, creado por la citada Ley 6/2007, de 21 de diciembre.

SEGUNDA.- El objeto del procedimiento de revisión lo constituye, como ya se ha indicado anteriormente, el acuerdo del Pleno de agrupación y fraccionamiento de la carga impositiva del municipio.

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 dispone: *“las Corporaciones Locales podrán 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.

La señalada remisión a la legislación del Estado conduce a los artículos 102 a 106 y concordantes de la Ley 30/1992, que regulan la revisión de los actos en vía administrativa.

TERCERA.- 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) que establece que *“el transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender (...) c) Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o de distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses”*.

Como se infiere del precepto transcrito, la suspensión del plazo no se produce de modo automático, sino que se precisa que la Administración actuante adopte expresamente un acuerdo de suspensión, quedando a su criterio discrecional el adoptar o no un acuerdo al respecto. En este caso, no ha habido ningún acto expreso de suspensión del procedimiento por solicitud a este Consejo Consultivo del preceptivo dictamen, por lo que el plazo de caducidad finaliza el 26 de enero de 2012, circunstancia que se hace notar a efectos de evitar la caducidad del procedimiento.

CUARTA.- En materia de procedimiento, es preciso señalar que aunque no lo establezca expresamente el artículo 102 de la LRJ-PAC, se impone la audiencia de los interesados, trámite contemplado con carácter general en el artículo 84 de la LRJ-PAC, que obliga a que se dé vista del expediente a los posibles interesados, a fin de que puedan alegar y presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.

El trámite de audiencia es uno más de los que integran el procedimiento administrativo. Ahora bien, dado la naturaleza del acuerdo sometido a revisión de oficio se ha sustituido el trámite de audiencia por el de información pública, al que se refiere el artículo 86 de la LRJ-PAC. No consta que en uso del referido trámite se hayan presentado alegaciones.

Por otra parte, 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.

QUINTA.- Llegados a este punto, en relación al fondo de la cuestión, es preciso analizar si procede la revisión de oficio del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Villanueva del Pardillo, adoptado el 28 de septiembre de 2011, por el que se aprueba la moción del grupo socialista a fin de que el Pleno adopte los siguientes acuerdos: 1. Reagrupar toda la carga impositiva de cada contribuyente; 2. Fraccionar los pagos en diez mensualidades reservando los dos últimos meses para regularizar las posibles diferencias que se hayan producido en el ejercicio anterior; 3. Este fraccionamiento no debe suponer la pérdida de bonificaciones actuales ni estar gravado con ningún tipo de interés.

El punto de partida inexcusable, sostenido ya en otros dictámenes de este Consejo (*vid.* Dictamen 497/2009, de 28 de octubre), es la consideración de la revisión de oficio como una potestad excepcional de la Administración para dejar sin efecto sus propios actos y disposiciones, al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso-administrativa, razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva y sólo se justifica en aquellos supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho.

La revisión de oficio que se dictamina se fundamenta, según se expresa en el acuerdo de incoación del procedimiento en la causa de nulidad establecida en el artículo 62.1.e) LRJ-PAC al haberse dictado, según se dice, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Es cierto que las cuestiones a las que se alude en la moción aprobada – reagrupación de la carga impositiva y fraccionamiento de los pagos– son materia propia de las ordenanzas fiscales, pues de acuerdo con lo previsto en el artículo 106 de la LBRL: *“1. Las entidades locales tendrán autonomía para establecer y exigir tributos de acuerdo con lo previsto en la legislación del Estado reguladora de las Haciendas locales y en las leyes que dicten las Comunidades Autónomas en los supuestos expresamente previstos en aquélla.*

2. La potestad reglamentaria de las entidades locales en materia tributaria se ejercerá a través de ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos propios y de ordenanzas generales de gestión, recaudación e inspección. Las Corporaciones locales podrán emanar disposiciones interpretativas y aclaratorias de las mismas.

3. Es competencia de las entidades locales la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios, sin perjuicio de las delegaciones que puedan otorgar a favor de las entidades locales de ámbito superior o de las respectivas Comunidades Autónomas, y de las fórmulas de colaboración con otras Entidades locales, con las Comunidades Autónomas o con el Estado, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado”.

También es cierto que para la aprobación de las ordenanzas fiscales el artículo 17 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (TRLHL) regula un procedimiento específico, que es el siguiente:

“1. Los acuerdos provisionales adoptados por las corporaciones locales para el establecimiento, supresión y ordenación de tributos y para la fijación de los elementos necesarios en orden a la determinación de las respectivas cuotas tributarias, así como las aprobaciones y modificaciones de las correspondientes ordenanzas fiscales, se expondrán en el tablón de anuncios de la Entidad durante treinta días, como mínimo, dentro de los cuales los interesados podrán examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas.

2. Las entidades locales publicarán, en todo caso, los anuncios de exposición en el boletín oficial de la provincia, o, en su caso, en el de la Comunidad Autónoma uniprovincial. Las diputaciones provinciales, los órganos de gobierno de las entidades supramunicipales y los ayuntamientos de población superior a 10.000 habitantes deberán publicarlos, además, en un diario de los de mayor difusión de la provincia, o de la Comunidad Autónoma uniprovincial.

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.

5. Las diputaciones provinciales, consejos, cabildos insulares y, en todo caso, las demás entidades locales cuando su población sea superior a 20.000 habitantes, editarán el texto íntegro de las ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos dentro del primer cuatrimestre del ejercicio económico correspondiente.

En todo caso, las entidades locales habrán de expedir copias de las ordenanzas fiscales publicadas a quienes las demanden”.

Resulta obvio que este procedimiento no se ha seguido para la aprobación de la moción que nos ocupa. Sin embargo, de ello no cabe deducir que el acuerdo sometido a revisión de oficio ha incurrido en nulidad de pleno derecho por haber prescindido del procedimiento legalmente establecido, por cuanto que el acuerdo que se pretende revisar no constituye una modificación de las ordenanzas fiscales vigentes en orden al establecimiento de la agrupación de la carga fiscal de cada contribuyente y su fraccionamiento en diez mensualidades, sino que se trata de una moción por la cual se insta al Pleno de la Corporación para que en ejecución del acuerdo adoptado y mediante el procedimiento legalmente establecido se proceda a la correspondiente modificación de las ordenanzas fiscales en el sentido propuesto en la moción.

Este es el sentido que, a juicio de este Consejo, debe darse a la moción aprobada. Con el acuerdo adoptado no se está alterando el régimen de gestión de tributos municipales vigente en el municipio de Villanueva del Pardillo sino que, como señala el tenor literal del acuerdo adoptado, la finalidad de la moción es que el Pleno se pronuncie y adopte los acuerdos sobre reagrupación de la carga impositiva y el fraccionamiento de los pagos de los tributos en el sentido que se señala la moción, acuerdos que deberán adoptarse, respetando el procedimiento establecido en el citado artículo 17 del TRLHL para la aprobación de las ordenanzas fiscales en la medida en que tales acuerdos poseen contenido propio de estas ordenanzas.

Este entendimiento se deriva del propio texto de la moción, reproducida en los antecedentes de hecho, en cuya parte expositiva se alude expresamente al artículo 106 de la LBRL y a la potestad reglamentaria municipal en materia tributaria, que se ejerce a través de las ordenanzas fiscales.

En mérito a lo que antecede, este Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

No concurre la causa de nulidad prevista en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, por lo que no procede la revisión de oficio de la moción aprobada por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Villanueva del Pardillo en su sesión de 28 de septiembre de 2011.

El presente dictamen es vinculante.

Madrid, 18 de enero de 2012