



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero y  
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 7 de abril de 2011, ha examinado el *expediente de revisión de oficio instado por D. xxxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

### I

#### ANTECEDENTES DE HECHO

El día 4 de marzo de 2011 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxxx1 para declarar la nulidad de la Ordenanza reguladora de la tasa de tránsito ganadero sobre las vías públicas o terrenos de dominio público local, aprobada por el Pleno el 13 de febrero de 2004*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 9 de marzo de 2011, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 262/2011, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

**Primero.-** El 9 de diciembre de 2010 el Pleno del Ayuntamiento de xxxx1 acuerda, por mayoría absoluta, iniciar un procedimiento de revisión de oficio de la Ordenanza reguladora de la tasa por el tránsito de ganado sobre las vías públicas o terrenos de dominio público local, aprobada el 13 de febrero de 2004, por estimar que se prescindió total y absolutamente del procedimiento



legalmente establecido para su aprobación, al no constar en el expediente “la emisión del preceptivo informe técnico-económico para establecer dicha tasa”.

Obran en el expediente dos informes:

- Informe de la Secretaria del Ayuntamiento de 21 de febrero de 2008, en el que se manifiesta que no existe el informe técnico económico exigido en el procedimiento de aprobación de las tasas, de acuerdo con el artículo 25 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

- Informe de un abogado particular de 25 de marzo de 2009, favorable a la nulidad de la ordenanza mencionada.

**Segundo.-** Se ha concedido el trámite de audiencia a tres interesados, dos de los cuales han mostrado su conformidad con la nulidad pretendida; uno de ellos es la propia alcaldesa, quien manifiesta, además, “para salir al paso de cualquier imputación relativa a la utilización del cargo en beneficio propio”, que su actuación se ha limitado a la “defensa de la legalidad vigente”.

El tercer interesado es el concejal del PSOE en el Ayuntamiento, que manifiesta su oposición a la anulación pretendida.

**Tercero.-** Figura también en el expediente la siguiente documentación:

- Copia de la publicación en el Boletín Oficial de la Provincia de 13 de diciembre de 2007 de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por el tránsito de ganado y otros animales por las vías públicas locales, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 22 de noviembre de 2007.

- Convocatoria de la sesión ordinaria del Pleno de 11 de mayo de 2009 y extracto del acta de la reunión, en el que consta el acuerdo de inicio de un nuevo (sic) procedimiento de revisión de oficio de la ordenanza de 2004.

- Convocatoria de la sesión ordinaria del Pleno de 22 de marzo de 2010, en cuyo orden del día figura como quinto asunto: “Inicio del expediente: Tránsito de ganado”.



- Recurso de reposición interpuesto por el concejal socialista contra el Acuerdo plenario de 22 de marzo de 2010, de inicio del procedimiento de revisión de oficio y notificación de la Resolución de 10 de mayo de 2010 desestimatoria del recurso.

- Convocatoria de la sesión ordinaria del Pleno el 9 de diciembre de 2010, en cuyo orden del día figuran como asuntos: "1.- Declaración de caducidad del expediente de revisión de oficio de la Ordenanza reguladora del tránsito de ganado"; "2.- Aprobación inicio expediente de revisión de oficio de la Ordenanza reguladora de la tasa de tránsito de ganado sobre las vías públicas o terrenos de dominio público local".

- Notificación al concejal antes citado del Acuerdo del Pleno de 9 de diciembre de 2010, por el que se declara la caducidad del procedimiento de revisión de oficio.

- Recurso de reposición presentado contra el Acuerdo de 9 de diciembre de 2010, de inicio de un nuevo procedimiento de revisión de oficio.

- Notificación del Acuerdo del Pleno de 17 de febrero de 2011, en el que se desestima el recurso de reposición interpuesto.

**Cuarto.-** El 7 de febrero de 2011 se formula propuesta de resolución en el sentido de declarar nula de pleno derecho la Ordenanza de 13 de febrero de 2004, reguladora de la tasa por el tránsito de ganado sobre vías públicas o terrenos de dominio público local, por considerar que "la falta de informe técnico-jurídico es causa de nulidad".

**Quinto.-** El 17 de febrero de 2011 el Pleno del Ayuntamiento aprueba, por mayoría absoluta, la mencionada propuesta de resolución y acuerda la suspensión del plazo máximo para resolver y notificar la resolución. Dicho acuerdo es notificado a los interesados.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.



## II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**1ª.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h), 2º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado b), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

Además, la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo resulta justificada, con toda claridad, a tenor de lo dispuesto en el artículo 102.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Del referido artículo se deduce que dicho dictamen es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, ya que sólo puede declarar la nulidad de la disposición si dicho dictamen hubiera sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

**2ª.-** La competencia para resolver el presente procedimiento corresponde al Pleno del Ayuntamiento, según dispone el artículo 110.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 22.2.j) de dicha Ley, al ser el órgano supremo de la Corporación, "pues en definitiva, significa la instancia revisora en el ejercicio de una acción administrativa, con matices próximos a la acción judicial", y el ejercicio de las acciones administrativas y judiciales está atribuida al Pleno del Ayuntamiento por el citado artículo 22 de la Ley 7/1985 (Dictamen del Consejo de Estado 1.420/1993, de 2 de diciembre). Criterio que ha sido acogido por este Consejo Consultivo en numerosos dictámenes.

Este es el criterio sostenido por la jurisprudencia, que mantiene que "el acuerdo resolutorio deberá ser, al menos por su trascendencia, adoptado por el Pleno Corporativo" (Sentencias del Tribunal Supremo de 3 de junio de 1985 y 2 de febrero de 1987, entre otras).

**3ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre el procedimiento de revisión de oficio tramitado por el Ayuntamiento de xxxx1 de la Ordenanza



reguladora de la tasa de tránsito de ganado sobre las vías públicas o terrenos de dominio público local, aprobada el 13 de febrero de 2004.

El artículo 4.1.g) de la citada Ley 7/1985, de 2 de abril, reconoce con carácter general a los municipios, en su calidad de Administraciones Públicas de naturaleza territorial, la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos, dentro de la esfera de sus competencias. Por su parte, el artículo 53 de dicha Ley establece que, sin perjuicio de las específicas previsiones de sus artículos 65, 67 y 110, "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"; y en los mismos términos se pronuncia el artículo 218.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre. Dicha remisión a la legislación estatal sitúa actualmente la cuestión en los artículos 102 a 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Según el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, es necesario que concurran los siguientes presupuestos:

- Que se encuentren en uno de los supuestos enumerados en el artículo 62.1 o que, al amparo de la última letra del citado precepto, estén expresamente previstos en una ley.
- Que pongan fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, si bien este último es un requisito que sólo jugará cuando se inicie la revisión a instancia del interesado y no cuando el procedimiento sea instado de oficio por la propia Administración autora del acto.
- Que la solicitud de revisión de oficio se inste por persona interesada o de oficio por la propia Administración.

El mencionado artículo 102 no contempla un procedimiento específico para la revisión de oficio de las disposiciones administrativas, sino que se limita a exigir el dictamen previo favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma. Por ello, resultan de aplicación las



disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos, contenidas en el título VI de la citada Ley.

A la vista de la documentación obrante en el expediente, puede afirmarse que el procedimiento se ha tramitado conforme a lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Así, figura el acuerdo de iniciación adoptado por el Pleno, la concesión del trámite de audiencia a los interesados, las alegaciones presentadas por éstos y la propuesta de resolución. Asimismo, obra en el expediente un informe de la Secretaria del Ayuntamiento en el que advierte la concurrencia de causa de nulidad. Finalmente, la exigencia de informe del Consejo Consultivo se cumple con la emisión del presente dictamen.

Por otra parte, ha de ponerse de manifiesto que no se ha producido la caducidad del procedimiento de revisión de oficio. El artículo 102.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dispone que "cuando el procedimiento (de revisión) se hubiere iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo". En el presente caso, el procedimiento se ha incoado de oficio mediante Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 9 de diciembre de 2010 y el plazo máximo para dictar y notificar la resolución se ha suspendido por Acuerdo del Pleno de 17 de febrero de 2011, es decir antes de expirar el plazo de tres meses citado. Teniendo en cuenta lo anterior y que tampoco ha transcurrido el plazo máximo de suspensión establecido en el artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, es claro que el procedimiento no ha caducado.

**4ª.-** El Ayuntamiento pretende declarar la nulidad de pleno derecho de la Ordenanza reguladora de la tasa de tránsito de ganado sobre las vías públicas o terrenos de dominio público local, aprobada el 13 de febrero de 2004, por considerar que concurre la causa prevista en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al haberse aprobado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

En relación con la causa de nulidad prevista en la letra e), es doctrina reiterada del Consejo de Estado (Dictámenes 173/2008, de 30 de abril, y 2.002/2008, de 11 de diciembre) que, "para que sea aplicable, es necesario que la conculcación del procedimiento haya sido de tal magnitud que suponga la concurrencia de anomalías en la tramitación que se caractericen por su especial gravedad" (dictámenes 542/1996, de 7 de marzo; 926/1997, de 3 de abril;



4.894/1997, de 23 de octubre; 6.175/1997, de 19 de febrero de 1998). En otros dictámenes (2.301/1998, de 10 de septiembre) se dice que “es necesario apreciar con rigor que el procedimiento se ha violentado de modo terminante y claro (...) debiendo justificarse cumplidamente que se ha producido alguna anomalía esencial en su tramitación”. En un sentido similar se ha pronunciado el Tribunal Supremo, al requerir “omisiones sustanciales y de entidad, equiparables a la falta de aquellos requisitos procedimentales que configuran la esencialidad del procedimiento” (Sentencia de 12 de julio de 1993) o bien al entender que se produce por “el seguimiento de un procedimiento completamente opuesto al correcto” (Sentencia de 20 de abril de 1990). E, igualmente, otros dictámenes que exigen “omisiones sustanciales y de entidad, equiparable a la falta de aquellos requisitos procedimentales que configuran la esencialidad del procedimiento” (Dictamen 906/1996, de 28 de marzo), o una omisión de “hitos esenciales” del procedimiento (Dictámenes 45.853, de 17 de noviembre de 1983, y 1.532/1992, de 4 de marzo de 1993).

Sobre esta cuestión, el propio Consejo de Estado en su Dictamen 1.365/2008, de 13 de noviembre, expone que este motivo de nulidad “supone una total inaplicación del procedimiento legalmente establecido, sin que sea suficiente advertir omisiones o infracciones de tramitación. La ausencia total de procedimiento debe ser entendida en el sentido de que no existan los engarces formales necesarios en el *iter* administrativo para concluir en el acto que se pretende emanar, envolviendo tales ausencias o errores procedimentales un radical vicio con irremediables efectos sobre el acto administrativo final (Dictámenes 2.756/96, de 25 de julio, y 1.950/2004, de 23 de septiembre). Ni siquiera la omisión del trámite de audiencia da lugar `siempre y de forma automática´ a la nulidad por esta causa (Dictamen 3.035/95, de 25 de abril), sino que resulta necesario, como señaló la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 1991, `ponderar, en cada caso, las consecuencias producidas por tal omisión en la parte interesada, la falta de defensa que realmente haya originado y, sobre todo, lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario en caso de haberse observado el trámite omitido´.”.

La normativa aplicable al establecimiento de tasas por las Entidades Locales se encuentra recogida en el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante, TRLHL), cuyo artículo 20.3 permite a las Entidades Locales establecer tasas por el tránsito de ganados sobre vías públicas o terrenos de



dominio público local (letra p). Y el artículo 25 exige que los acuerdos de establecimiento de tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, o para financiar total o parcialmente los nuevos servicios, se adopten a la vista de informes técnico-económicos en los que se ponga de manifiesto el valor de mercado o la previsible cobertura del coste de aquéllos, respectivamente.

Pues bien, la Secretaría del Ayuntamiento constata en su informe que en la aprobación de la Ordenanza reguladora de la tasa de tránsito de ganado sobre las vías públicas o terrenos de dominio público local, aprobada el 13 de febrero de 2004, se omitió el informe técnico económico a que se refiere el artículo 25 del TRLHL.

Dicho informe constituye -según ha declarado la jurisprudencia- un trámite esencial de procedimiento, por lo que puede afirmarse que concurre la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

En este sentido, cabe citar, por su similitud con el caso analizado, la Sentencia de 17 de septiembre de 2010, de la Sala de lo Contencioso Administrativo (Valladolid) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (rec. 1660/2009), en la que se señala lo siguiente:

“Sobre la exigencia de la memoria o estudio técnico el Tribunal Supremo en sentencia de 7 de febrero de 2009, reitera la doctrina de la sentencia de 14 abril 2001, en la que taxativamente concluye: ‘la preceptividad de la previa memoria económico-financiera, y aunque se refiere a unos hechos anteriores a la citada Ley 25/1998, como el tenor literal de los preceptos citados puede considerarse que no ha variado sustancialmente, en lo que aquí interesa, resulta conveniente seguir este criterio. En similares términos (preceptividad de la memoria económico-financiera ante modificaciones de las tasas locales) se pronunció la STS de 11 de noviembre de 1999,) o la STS de 19 de octubre de 1999. Doctrina consolidada del Tribunal Supremo que se reitera en sentencias como la de 1 julio 2003’.

»La STS referida analiza la similitud del estudio técnico económico y la memoria económico financiera (‘Vaya por delante que tanto el ‘informe





técnico-económico' como la 'memoria económico-financiera' son documentos que tienen contenido análogo, que se vienen a exigir como garantía para el administrado ya que a la vista de los mismos es como puede determinarse si el Ayuntamiento ha fijado el importe de las tasas conforme a Derecho...').

»La ausencia de los indicados informes por su esencialidad debe conllevar la nulidad de pleno derecho del precepto que recoge la tributación por la tasa, pues la omisión de un trámite esencial, supone la ausencia de procedimiento, lo que no es el caso ahora analizado (v. STS 06.03.1999). Las alegaciones relativas a la inexistencia, insuficiencia o error en los informes económico-financieros sobre el coste de la actividad no constituyen un defecto de forma sino de fondo, por afectar a la validez de las propias Ordenanzas, según ha tenido ocasión de señalar esa misma doctrina (también en la STS de 14-6-2001), al sostener que la ausencia o insuficiencia de la memoria económico financiera en estos casos es causa de nulidad absoluta, por aplicación del art. 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (...) ya que las Ordenanzas Locales se justifican por su correcta elaboración, con sujeción a las reglas de los arts. 24 y 25 de la LHL (...) (SSTS de 7-2-2000, 14-4-2000 y STC 233/99, de 16 de diciembre)".

En definitiva, en el presente caso concurre la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede que se declare la nulidad de la Ordenanza reguladora de la tasa de tránsito ganadero sobre las vías públicas o terrenos de dominio público local, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de xxxx1 el 13 de febrero de 2004.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.