



Sr. Amilivia González, Presidente y  
Ponente

Sr. Rey Martínez, Consejero  
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero  
Sr. Nalda García, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 3 de julio de 2014, ha examinado el *procedimiento de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxxx*, 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 6 de junio de 2014 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo de 2 de agosto de 2012, del Pleno del Ayuntamiento de xxxx, por el que se modifica la Ordenanza Fiscal reguladora del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (I.B.I.), incoado por el Ayuntamiento a instancia de varios residentes del municipio.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 12 de junio de 2014, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 280/2014, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

**Primero.-** El 2 de agosto de 2012 el Pleno del Ayuntamiento de xxxx acuerda en sesión ordinaria aprobar inicialmente el presupuesto para el año 2012. En el acta de la sesión se hace constar que el Alcalde informa "que en el año 2013 el I.B.I. debe subir respecto el tipo, al haberse superado la cuantía de



los seis años que permiten estar por debajo del 0,40, y que deberá subirse al 0,60 por ley estatal”.

Obra en el expediente un informe de Secretaría del Ayuntamiento (si bien figura el nombre del Alcalde) y del Interventor del Ayuntamiento, ambos de 31 de octubre de 2012, sobre la modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora del I.B.I. que se proyecta.

El 8 de noviembre de 2012 el Pleno acuerda en sesión ordinaria aprobar inicialmente la modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora del I.B.I., exponer el citado acuerdo al público para que puedan presentar alegaciones, y entender definitivamente aprobado el acuerdo si no se presentasen alegaciones en el plazo concedido.

El acuerdo se publica en el Boletín Oficial de la Provincia el 19 de noviembre de 2012 y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento desde ese día hasta el 20 de diciembre de 2012, sin que se hayan presentado alegaciones (según hace constar el Secretario del Ayuntamiento).

El 31 de diciembre de 2012 se publica en el Boletín Oficial de la Provincia la Ordenanza Fiscal.

**Segundo.-** Obra en el expediente un informe jurídico del Secretario del Ayuntamiento, de 26 de noviembre de 2013, sobre la posibilidad de devolución de una parte del I.B.I. devengado y cobrado correspondiente al ejercicio 2013 (ante las quejas de los vecinos por el incremento del tipo del impuesto); y un informe jurídico del Secretario del Servicio de Asistencia a Municipios de 10 de febrero de 2014, sobre el mismo asunto, en el que coincide con lo expuesto por el Secretario del Ayuntamiento.

**Tercero.-** El 2 de mayo de 2014 D. xxxx1 presenta en el registro del Ayuntamiento un escrito en el que solicita “que se declare nulo (...) el Acuerdo de fecha 2 de agosto de 2012, en el que se acordó imponer un 0,60 % de tipo aplicable a la valoración de los inmuebles, a efectos del cobro del I.B.I.”.

Se alega en dicho escrito que “los miembros de la Corporación votan con vicio en el consentimiento, ya que (...) por el Sr. Secretario del Ayuntamiento se informa que es obligatorio imponer un 0,60 %”, por lo que “no se ha formado,



pues, correctamente la voluntad del órgano colegiado"; y que el acuerdo infringe el principio de legalidad e incurre en arbitrariedad.

El escrito no está firmado y a él se adjunta una relación de personas firmantes, en cuyo encabezamiento consta "recogida de firmas para reclamar la devolución, comprometida por el Ayuntamiento, del exceso del I.B.I.-2103 cobrado". Posteriormente, varios firmantes presentan un escrito en el que manifiestan que no se tenga en cuenta su firma ya que el encabezamiento era engañoso y desconocían el contenido del escrito que se presentó.

**Cuarto.-** El 8 de mayo de 2014 el Alcalde acuerda iniciar el procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo de 2 de agosto de 2012, antes citado, solicitar el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León y conceder trámite de audiencia a los interesados.

**Quinto.-** El 12 de mayo de 2014 el Secretario del Ayuntamiento formula propuesta de resolución en el sentido de inadmitir la solicitud de revisión de oficio por varios motivos: la solicitud no está correctamente firmada; al tratarse de una disposición de carácter general, la revisión de oficio solo puede instarse por la propia Administración; y la subida del tipo del I.B.I. no se acordó en el Acuerdo de 2 de agosto de 2012 sino en el Acuerdo de 8 de noviembre de 2012. En la misma propuesta se analizan los motivos de fondo invocados.

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 apartado tercero, 2.f) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la 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 del acto si dicho dictamen hubiera sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

Sin embargo, en el caso analizado, y visto el estado del procedimiento, no cabe calificar como preceptivo el dictamen en el momento actual.

El dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León se ha solicitado en el momento inicial del procedimiento, es decir, en el mismo acuerdo plenario por el que se admite a trámite de la solicitud de revisión, sin haberse realizado acto alguno de instrucción del procedimiento.

Tal y como se infiere del artículo 3.3 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, y del artículo 4.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo, el dictamen de esta Institución debe emitirse una vez instruido el procedimiento, redactada la propuesta de resolución e inmediatamente antes de la resolución final que deba dictarse por el órgano competente ("Los asuntos sometidos a dictamen del Consejo Consultivo no podrán remitirse para su informe posterior a ningún otro órgano o institución de la Comunidad de Castilla y León ni de las entidades locales de su territorio").

En este sentido, debe recordarse que el Consejo de Estado ha venido manteniendo de modo reiterado que "el dictamen preceptivo exigido por el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no es un acto de autorización, tras el cual pueda iniciarse y/o continuarse ese procedimiento. La potestad de revisión de oficio, que corresponde a la entidad local respecto de sus propios acuerdos, puede ejercerse conforme al procedimiento establecido en ese precepto. Así, una vez iniciado el procedimiento (adoptado el acuerdo de iniciación, con invocación de la posible causa de pleno derecho) debe instruirse el mismo, con intervención (audiencia) de los interesados e informe del órgano de asesoramiento interno (en este caso la Secretaría-Intervención); tras dicha fase de instrucción debe elevarse propuesta de resolución al Pleno de la



Corporación. En esa fase, concluida, pues, la tramitación del procedimiento, ha de solicitarse la consulta del órgano consultivo (...). Tras dicha consulta puede adoptarse la resolución final del procedimiento, que solo podrá acordar la revisión de oficio si ese dictamen fuera favorable. Ese dictamen se inserta, pues, en el procedimiento, concluida su tramitación y antes de adoptar su resolución final, y no es, en modo alguno, un acto previo de autorización". (Dictamen 3299/2003, de 20 de noviembre).

La solicitud extemporánea del dictamen determina por sí solo que proceda la devolución del expediente sin entrar en el fondo del asunto, a fin de que el Ayuntamiento proceda a la instrucción del procedimiento y, una vez emitidos los informes pertinentes, concedido el trámite de audiencia y formulada la propuesta de resolución, solicite en ese momento la emisión del preceptivo dictamen.

Sin perjuicio de lo anterior, dadas las peculiares características del asunto objeto de consulta, y con la finalidad didáctica de orientar al Ayuntamiento sobre el modo de proceder ante dicho asunto, se considera oportuno formular diversas observaciones:

a) En cuanto al acuerdo impugnado, la solicitud de revisión de oficio presentada por los interesados pretende la nulidad de una disposición de carácter general, ya que se trata de un acuerdo modificador de la ordenanza fiscal reguladora del I.B.I.

El apartado 2 del artículo 102, a diferencia de lo previsto para la nulidad de los actos administrativos en el apartado 1 del mismo artículo, no contempla la posibilidad de que la nulidad de las disposiciones de carácter general pueda instarse a solicitud de los interesados, sino que, como ya señaló el Consejo de Estado en su Dictamen 1715/2011, de 21 de diciembre, "se ha pretendido excluir la existencia de la "acción de nulidad", propósito y decisión coherentes con la exclusión del recurso administrativo directo contra las disposiciones de carácter general (art. 107.3 de la Ley 30/1992)".

En el mismo Dictamen, el Consejo de Estado señaló que "la eventual utilización de una supuesta "acción de nulidad" frente a disposiciones administrativas deberá llevar a la Administración a inadmitir la solicitud en tal sentido formulada, no ya por la vía del artículo 102.3 de la Ley 30/1992, sino



porque, en los términos expuestos, se estaría ejercitando una acción inexistente, por lo que no se habría de entrar en el fondo del asunto (salvo que la Administración ejerciera su propia iniciativa revisora)”.

b) Sin perjuicio de lo anterior, también ha de señalarse que el procedimiento no se ha tramitado correctamente. El artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no contempla un procedimiento específico para la revisión de oficio de los actos administrativos, 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.

En el procedimiento examinado se ha concedido el trámite de audiencia a los interesados en el momento de admitir a trámite la solicitud y solicitar el dictamen al Consejo Consultivo, antes, por tanto, de estar instruido el procedimiento, por lo que no se ha puesto de manifiesto a los interesados el informe (propuesta-resolución de Secretaría, se le denomina) en el que se analizan las alegaciones formuladas por los interesados.

El Consejo de Estado señaló en su Dictamen 1477/1996, de 4 de julio, que este trámite “representa el momento procedimental reservado para que, concluida la instrucción de los expedientes e incluidos en ellos todo el material probatorio necesario, los interesados puedan conocer su estado final y, a la vista del mismo, efectuar las alegaciones finales que estimen necesarias, que, como regla general, deben evacuarse inmediatamente antes de que se prepare la correspondiente propuesta de resolución, proporcionando así a los órganos instructores el conocimiento de la opinión final sustentada por los interesados”.

Tanto si se trata de una propuesta de resolución como si se trata de un informe jurídico de Secretaría, el trámite de audiencia concedido es insuficiente e inadecuado: si aquella es la propuesta de resolución, no se habría concedido plazo suficiente para conceder alegaciones, además de que no consta la notificación del acuerdo a los interesados; si se trata de un informe jurídico, éste no se habría puesto de manifiesto a los interesados.



c) A mayor abundamiento, se advierte que la solicitud de los interesados carece de fundamentación y no identifica las causas de nulidad que alega. Por ello, en consonancia con lo expuesto en los apartados anteriores de este dictamen, huelga cualquier consideración sobre la eventual concurrencia de causas de nulidad, máxime cuando no parecen incardinarse en ninguno de los supuestos previstos en el artículo 102.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

### **III CONCLUSIONES**

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

No procede emitir dictamen en el procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo de 2 de agosto de 2012, del Pleno del Ayuntamiento de xxxx, por el que se modifica la Ordenanza Fiscal reguladora del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (I.B.I.), incoado por el Ayuntamiento a instancia de varios residentes del municipio, sin que pueda entenderse cumplido el trámite de dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Castilla y León.

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