



Sr. Amilivia González, Presidente y
Ponente

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

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Arévalo (Ávila) el día 18 de julio de 2013, ha examinado el *procedimiento de revisión de oficio del acuerdo del pleno del Ayuntamiento de xxxx1 de 25 de marzo de 2009*, 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 julio de 2013 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxxx1 del Acuerdo del Pleno de 25 de marzo de 2009, por el se condona a qqqqq, S.A., la cuota a satisfacer en concepto de ocupación y aprovechamiento en el Monte de Utilidad Pública xxxx2.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 5 de julio de 2013, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 552/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

Primero.- El 30 de septiembre de 1976 el Ayuntamiento de xxxx1 adjudica por medio de subasta a la empresa qqqqq, S.A. para la construcción y explotación de una estación de esquí en el Monte de Utilidad Pública xxxx2.



El 30 de abril de 1980 el Director del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza autoriza la ocupación a favor de qqqq, S.A. de 31 hectáreas con destino a construcciones e instalaciones deportivas para la práctica de deportes de invierno en el citado Monte de Utilidad Pública por un plazo de 30 años prorrogables (si a ello hubiese lugar).

Segundo.- Por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 25 de marzo de 2009 se aprueba, por unanimidad de los concejales asistentes, la prórroga solicitada por qqqq, S.A. para la ocupación y aprovechamiento de 31 hectáreas en el Monte de Utilidad Pública xxxx2, con igual destino y nuevo plazo de 30 años, así como la condonación de la cuota a satisfacer al Ayuntamiento.

Tercero.- El 10 de diciembre de 2012 la secretaria del Ayuntamiento emite informe en el que concluye, a la vista de la legislación aplicable, que el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 25 de marzo de 2009 podría estar incurso en causa de nulidad de pleno derecho, por lo que propone que se someta a votación del Pleno la iniciación de un procedimiento de revisión de oficio.

Cuarto.- Consta en el expediente el acta de adjudicación del aprovechamiento de ocupación en el que se determinan los pagos a efectuar por el adjudicatario durante el año 2013, estipulados por el Servicio Territorial de Medio Ambiente, al tratarse de un Monte de Utilidad Pública (la cuota se reparte en un 85% para el Ayuntamiento como propietario del monte, que es la parte que se condona, y un 15% para el Fondo de Mejoras del Servicio Territorial).

Quinto.- El 22 de marzo de 2013 el Alcalde del Ayuntamiento somete al Servicio Territorial de Medio Ambiente de xxxx3 una serie de cuestiones referentes al cumplimiento de las condiciones del pliego económico administrativo por parte de la entidad adjudicataria en lo que respecta al 85% de la liquidación correspondiente que debía satisfacerse al Ayuntamiento.

El 5 de abril el Servicio Territorial emite informe en el que señala que no tiene competencia sobre la citada cuestión, que es competencia exclusiva del Ayuntamiento al ser la entidad propietaria del monte.



Sexto.- El Pleno del Ayuntamiento, en la sesión celebrada el 29 de abril, acuerda el inicio del procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo adoptado el 25 de marzo de 2009, por el que se condona la tasa por ocupación y aprovechamiento de Monte de Utilidad Pública a favor de qqqqq, S.A. para la construcción y gestión de las pistas de esquí.

Séptimo.- Concedido trámite de audiencia al administrador único de la empresa qqqqq, S.A., éste no presenta alegaciones.

Octavo.- El 7 de mayo de 2013 el Alcalde dicta propuesta de resolución por la que se declara la nulidad de pleno derecho del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 25 de marzo de 2009, por el se condona a qqqqq, S.A. la cuota a satisfacer en concepto de ocupación y aprovechamiento en el monte de utilidad pública número xxxx2, al amparo de lo dispuesto en el artículo 62.1 f) de la ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

Noveno.- El 28 de junio de 2013 se acuerda la suspensión del plazo para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 42.5 c) de la Ley 30/1992, lo que se notifica a la interesada

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), 1º 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.e), del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, 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 102.1 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.

2ª.- La competencia para resolver el presente procedimiento deriva de lo dispuesto en el artículo 61.1 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, y en el artículo 41.1, letras d) y c), del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, en relación con los artículos 110.1 y 22.2.j) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local –referidos estos últimos a las competencias del Pleno-. Es reiterada doctrina de este Consejo que la competencia para revisar los actos administrativos corresponde en los municipios al Pleno del Ayuntamiento 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).

Este es también 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 incoado por el Ayuntamiento de xxxx1 del Acuerdo del Pleno de 25 de marzo de 2009, por el se condona a qqqq, S.A. la cuota a satisfacer en concepto de ocupación y aprovechamiento en el Monte de Utilidad Pública xxxx2.

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.

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 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.

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 inicio adoptado por el Pleno, la concesión del trámite de audiencia al interesado, que no ha presentado alegaciones, y la propuesta de resolución. Finalmente, la exigencia de informe del Consejo Consultivo se cumple con la emisión del presente dictamen.



4ª.- Para resolver la cuestión planteada hay que determinar si concurre la causa de nulidad de pleno derecho invocada para dejar sin efecto el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 25 de marzo de 2009 por el que se condona a qqqqq, S.A. la cuota a satisfacer en concepto de ocupación y aprovechamiento en el monte de utilidad pública número xxxx2.

Tal como ha manifestado el Consejo de Estado, la revisión de oficio de los actos administrativos constituye un supuesto excepcional en virtud del cual la Administración, conforme a una privilegiada facultad de autotutela, puede, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, anular o declarar la nulidad de sus propios actos sin necesidad de acudir al proceso jurisdiccional contencioso-administrativo. "Se trata de un auténtico procedimiento administrativo especial de naturaleza autónoma" (Dictamen del Consejo de Estado nº 4.313/1998).

Las causas habilitantes para que la Administración Pública declare la nulidad de una resolución son las enumeradas en el citado artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Estas causas han de ser objeto de interpretación estricta, habida cuenta, de una parte, su propia naturaleza y, de otra, el carácter singular de la potestad administrativa de autotutela, prevista en el artículo 102 del mismo cuerpo legal.

En el presente caso, se alega como motivo de nulidad de pleno derecho el contenido en la letra f) del artículo 62.1 de la ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común: "Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

»f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición".

El procedimiento de revisión de oficio se fundamenta en que la condonación del 85% de la liquidación correspondiente al aprovechamiento y ocupación del monte de utilidad pública debió efectuarse por medio de una ley y no de un acuerdo del Pleno del Ayuntamiento, al tratarse de una tasa, por lo que a través del citado acto el adjudicatario obtuvo un beneficio cuando carecía de los requisitos esenciales para su adquisición al faltar los requisitos relativos a



la estructura definitoria del acto, puesto que la condonación de un tributo (tasa) únicamente se puede realizar mediante ley.

Respecto del motivo previsto en el artículo 62.1 f) de la Ley 30/1992, ya el Dictamen 384/2004, de 30 de agosto, de este Consejo Consultivo, recogió la doctrina de que "Debe recordarse que el vicio de nulidad previsto en el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992 ("actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición"), e invocado en este caso, viene siendo interpretado muy estrictamente por el Consejo de Estado. Una aplicación en puridad de dicha categoría, de modo que permita darle significado y entidad propia por contraste con los supuestos de anulabilidad (artículo 63 de la misma Ley 30/1992), postula evitar un entendimiento amplio de los "requisitos esenciales" para la adquisición de facultades o derechos, pues de otro modo se llegaría fácilmente a una desnaturalización de las causas legales de invalidez.

»Tal y como señalaba el Consejo de Estado en su Dictamen 1.393/1998, de 9 de septiembre, procede recordar el criterio riguroso que se viene aplicando para subsumir un caso en el supuesto del artículo 62.1.f), por cuanto una laxitud en cuya virtud se pudiera transitar desde el vicio de legalidad a la apreciación, por concurrencia, de la ausencia de un requisito esencial (entendido por tal el legalmente exigido), arrasaría la distinción entre grados de invalidez y atentaría gravemente contra la seguridad jurídica al permitir cuestionar, en cualquier momento, no sólo los actos incursos en un vicio de singular relevancia para el interés público concreto y para el genérico comprometido en la legalidad del actuar administrativo, sino todos los actos en los que una prescripción legal hubiera sido vulnerada o un requisito legal se hubiera desconocido. Así pues, se requiere no sólo que se produzca un acto atributivo de derechos y que dicho acto sea contrario al ordenamiento jurídico, sino también que falten los requisitos esenciales, es decir, relativos a la estructura definitoria del acto, para la adquisición de los derechos por su beneficiario".

En el presente caso, a juicio de este Consejo Consultivo, más que a la causa de nulidad invocada por la Administración, la contenida en el artículo 62.1 f) de la Ley 30/1992, hay que referirse a las causas de nulidad de las letras b) y c) de este artículo.



Conforme a lo dispuesto en los artículos 2 y 4 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, los montes catalogados se configuran como bienes de dominio público, por lo tanto demaniales.

El artículo 80 del citado Reglamento establece que “En toda concesión sobre bienes de dominio público se fijarán las cláusulas con arreglo a las cuales se otorgare, y sin perjuicio de las que se juzgaren convenientes constarán éstas:

»7ª Canon que hubiere de satisfacer a la entidad local, que tendrá el carácter de tasa, y comportará el deber del concesionario o autorizado de abonar el importe de los daños y perjuicios que se causaren a los mismos bienes o al uso general o servicio al que estuvieren destinados”.

El artículo 2 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, establece que “1. La hacienda de las entidades locales estará constituida por los siguientes recursos:

»b) Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las comunidades autónomas o de otras entidades locales”.

El Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 25 de marzo de 2009, objeto de revisión, se refiere expresamente a la condonación del canon en el porcentaje del 85% que corresponde al Ayuntamiento. Tal y como se ha puesto de manifiesto, el canon de aprovechamiento de dominio público se configura como un tipo de tributo, concretamente como una tasa.

La condonación de las deudas tributarias es una forma de extinción de las obligaciones tributarias. En líneas generales este modo de extinción de las obligaciones está reñido con el principio básico de la indisponibilidad por parte de la Administración de los créditos tributarios de los que es acreedora. Sin embargo en casos excepcionales la necesidad de condonar la deuda tributaria puede venir impuesta por exigencias insoslayables de justicia.



El artículo 75 de la Ley 58/2003, General Tributaria, dispone que “Las deudas tributarias solo podrán condonarse en virtud de ley en la cuantía y con los requisitos que en la misma se determinen”.

Conviene aclarar que la ley no condona la deuda, puesto que la condonación es un acto del acreedor y el acreedor es la Administración. La ley en estos casos se limita a ordenar o autorizar, con más o menos potestades discrecionales, a la Administración para que, a través de los oportunos actos, remita las deudas a las que la ley se refiera.

La condonación de la deuda tributaria no es un beneficio fiscal, el cual se concibe como una exención y que también tiene que estar previsto en una norma con rango de ley, llamada norma de exención, que evita el nacimiento de la obligación tributaria en un determinado caso, obligación que hubiera surgido de no existir dicha norma, como consecuencia de la realización del hecho imponible.

El artículo 9.1 del citado texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, dispone que “No podrán reconocerse otros beneficios fiscales en los tributos locales que los expresamente previstos en las normas con rango de ley o los derivados de la aplicación de los tratados internacionales.

»No obstante, también podrán reconocerse los beneficios fiscales que las entidades locales establezcan en sus ordenanzas fiscales en los supuestos expresamente previstos por la ley. En particular, y en las condiciones que puedan prever dichas ordenanzas, éstas podrán establecer una bonificación de hasta el cinco por ciento de la cuota a favor de los sujetos pasivos que domicilien sus deudas de vencimiento periódico en una entidad financiera, anticipen pagos o realicen actuaciones que impliquen colaboración en la recaudación de ingresos”.

La condonación ha de distinguirse también de los supuestos de no sujeción. Son hechos no sujetos todos aquellos no recogidos por el legislador como hechos imponibles, pues se trata de hechos que no realizan la hipótesis prevista por la ley y por ello no nace la obligación tributaria. La no sujeción equivale a la no realización del hecho imponible.



El artículo 93.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas dispone que las concesiones de uso privativo o aprovechamiento especial de dominio público no están sujetas a tasa cuando la utilización privativa o aprovechamiento especial de bienes de dominio público no lleve aparejada una utilidad económica para el concesionario, o aun existiendo dicha utilidad, la utilización o el aprovechamiento entrañen condiciones o contraprestaciones para el beneficiario que anulen o hagan irrelevante aquélla.

La condonación se establece como una forma de extinción de la obligación tributaria distinta del pago, por lo que es preciso que se haya producido el nacimiento de la obligación tributaria mediante la realización del hecho imponible. Por ello se diferencia de los supuestos de no sujeción, en los que no hay nacimiento de la obligación tributaria porque no hay realización del hecho imponible y de la exención en la que no nace la obligación tributaria pero sí se realiza el hecho imponible.

En el presente caso mediante el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 25 de marzo de 2009 se condona el porcentaje de la deuda tributaria que el concesionario debía satisfacer al Ayuntamiento, por lo que la obligación tributaria ya ha nacido (lo que supone que no se está ante un supuesto de exención o no sujeción).

Como se ha puesto de manifiesto la condonación de la obligación tributaria tiene que venir establecida por una norma con rango de ley, por lo tanto el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 25 de marzo de 2009 es nulo de pleno derecho por los motivos recogidos en las letras b) "Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio" y c) "Los que tengan un contenido imposible", del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En relación con el motivo recogido en la letra b), "actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio", el acto objeto de revisión se trata de un acto de disposición que ha sido dictado por un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia, puesto que el Pleno del Ayuntamiento no tiene competencia para la condonación de una deuda tributaria, ya que tal posibilidad tiene que preverse en una norma con rango de ley.



De acuerdo con la jurisprudencia, lo decisivo y determinante en este supuesto de nulidad de pleno derecho es que la incompetencia sea manifiesta, esto es “que se manifieste de modo ostensible, patente, claro e incontrovertido” (Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2001).

En este punto hay que recordar que la competencia es irrenunciable y que se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación (artículo 12 de la Ley 30/1992).

Por lo tanto, este Consejo Consultivo considera que en el presente caso se incurre en el vicio de nulidad previsto en el artículo 62.1.b) de la Ley 30/1992.

Respecto al supuesto de nulidad contenido en la letra c) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, “Los que tengan un contenido imposible”, hay que decir que el acto de contenido imposible es el que, por propio ser o realidad intrínseca, no puede llevarse a cabo, bien porque encierra contradicción interna o en sus términos, bien por su oposición a leyes físicas inexorables o a la que racionalmente se considera insuperable.

La imposibilidad de los actos administrativos puede ser física, ideal o jurídica. La imposibilidad física de un acto tiene lugar cuando resulta absolutamente inadecuado a la realidad material sobre la que recae, como ocurre si el acto se refiere a un sujeto o a un objeto inexistente. La ideal surge cuando la estructura lógica del acto está defectuosamente conformada al existir dentro de la misma, elementos contradictorios y la jurídica cuando el acto contradice de manera clara y terminante el ordenamiento jurídico por faltar los presupuestos del propio acto.

En el presente caso el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento objeto de revisión adolece de una imposibilidad jurídica, pues el acto contradice de manera clara y determinante el ordenamiento jurídico a la luz de lo desarrollado en el cuerpo del presente dictamen.

Por ello procede revisar de oficio el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 25 de marzo de 2009 por el se condona a qqqq, S.A. la cuota a satisfacer



en concepto de ocupación y aprovechamiento en el Monte de Utilidad Pública xxxx2, por incurrir en los supuestos de nulidad de pleno derecho de las letras b) y c) del artículo 62.1 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 pleno derecho del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de xxxx1 de 25 de marzo de 2009 por el se condona a qqqq, S.A., la cuota a satisfacer en concepto de ocupación y aprovechamiento en el Monte de Utilidad Pública xxxx2.

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