



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 25 de marzo de 2015, ha examinado el *expediente de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxx1*, 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 5 de marzo de 2015 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxx1 relativo a la modificación del artículo 7 de la Ordenanza Fiscal del Impuesto de Bienes Inmuebles, aprobada por Acuerdo del Pleno de 8 de marzo de 2014*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 6 de marzo de 2015, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 95/2015, 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. Rey Martínez.

**Primero.-** El 8 de marzo de 2014 el Pleno del Ayuntamiento de xxx1 acuerda la aprobación de la modificación del artículo 7 de la Ordenanza Fiscal del Impuesto de Bienes Inmuebles, referente a las exenciones. El 1 de septiembre de 2014 se publica en el Boletín Oficial de la Provincia de xxx2 la aprobación de la modificación del artículo 7 de dicha ordenanza.



**Segundo.-** El 9 de enero de 2015 el Pleno del Ayuntamiento xxx1 acuerda, a la vista de los informes de la intervención y de los servicios tributarios de la Diputación Provincial de xxx2 de 5 y 16 de diciembre respectivamente, iniciar un procedimiento de revisión de oficio del artículo 7 de la Ordenanza Fiscal del Impuesto de Bienes Inmuebles, en el que se introduce una bonificación al impuesto no prevista en el 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. Se considera que pudiera estar incurso en la causa de nulidad prevista en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

Consta la suspensión del plazo máximo para resolver el procedimiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 42.5 c) de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre.

**Tercero.-** El 3 de marzo de 2015 se emite certificado por el Secretario del Ayuntamiento en el que se hace constar que no se han presentado alegaciones.

**Cuarto.-** El 10 de marzo de 2015 se formula propuesta de resolución en el sentido de declarar nulo de pleno derecho el Acuerdo del Pleno de 8 de marzo de 2014, por el que se modifica el artículo 7 de la Ordenanza Fiscal del Impuesto de Bienes Inmuebles, al introducirse una bonificación no prevista en la Ley, en virtud de lo previsto en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992.

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.i), 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 102.1 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.-** El artículo 4.1.g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL) 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.

El artículo 102.2 de la Ley 30/1992 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".

Este 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, sin que se hayan presentado alegaciones, y la propuesta de resolución. Finalmente, la exigencia de informe del Consejo Consultivo se cumple con la emisión del presente dictamen.

**3ª.-** La competencia para resolver el presente procedimiento corresponde al Pleno del Ayuntamiento, según dispone el artículo 110.1 de la LBRL 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 LBRL (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).

**4ª.-** Para declarar la nulidad de pleno derecho de la disposición administrativa de carácter general objeto de examen, debe acudir a lo dispuesto en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que determina la nulidad radical de "Las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales".

Por otro lado, tal y como mantiene la Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 16 de noviembre de 2006, la Administración Pública tiene potestad de tramitar un procedimiento para la revisión de oficio de una



disposición general nula de pleno derecho. Tal potestad administrativa no supone conferir a los particulares interesados el ejercicio de una acción de nulidad tendente a obtener dicha declaración de nulidad radical, lo que resulta lógico, dada la posibilidad que estos tienen de impugnar en sede jurisdiccional una disposición de carácter general al ejercitar una acción frente a un acto de aplicación de la misma, basándose en que aquella no es conforme a derecho.

El fondo del asunto versa sobre la revisión de oficio de la modificación del artículo 7 de la Ordenanza Fiscal del Impuesto de Bienes Inmuebles, referente a las exenciones, aprobado por Acuerdo del Pleno de 8 de marzo de 2014. Dicho artículo dispone:

“1. Gozarán de unas bonificaciones en la cuota del 90% aquellos sujetos pasivos que obtengan ingresos anuales inferiores a los que correspondan al salario mínimo interprofesional incrementado en un 50%.

»2. La bonificación establecida en el punto anterior, solo será aplicable a los residentes habituales en el municipio de xxx1, que se encuentren empadronadas en dicho término municipal y residan en su vivienda de propianda en xxx1 la cual constituya la única vivienda de su propiedad.

»3. En caso de que la unidad familiar esté formada por más de 2 personas, los ingresos mínimos para acogerse a la bonificación se incrementarán en 50 euros por cada miembro de la misma que exceda de dos.

»4.1. Se considera unidad familiar, el conjunto de todas las personas que conviven con el solicitante del domicilio para el que se solicita la bonificación que deberá ser el de la residencia habitual de todos ellos y hallarse empadronados todos en la misma. Al objeto de comprobar estos extremos habrá de atenerse a los datos existentes en el Padrón de Habitantes. La baja en el Padrón de Habitantes supondrá la cancelación de oficio de la bonificación.

»4.2. El concepto de ingresos de la unidad familiar estará formado por los siguientes apartados:

»Si han presentado declaración del Impuesto sobre la renta la suma de la base imponible general y de la base imponible del ahorro.



»En caso contrario:

»Importe de la pensión o pensiones.

»Ingresos procedentes de cualquier actividad laboral ya sea por cuenta propia o ajena.

»Ingresos procedentes de actividades económicas de cualquier ámbito incluidas las agrícolas y ganaderas”.

El artículo 133 de la Constitución dispone en su apartado 2 que las Corporaciones Locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes; y en su apartado 3 que los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado deberán establecerse en virtud de ley.

El poder tributario de las entidades locales es derivado, pues el artículo 6 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 se refiere a los tributos que establezcan las Entidades Locales al amparo de lo dispuesto en el artículo 106.1 de la Ley 7/1985 de 2 de abril reguladora de las Bases de Régimen Local, que señala que 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.

Por lo tanto, de acuerdo con el principio de legalidad, los tributos locales solo pueden ser creados y sus elementos esenciales configurados por Ley del Estado.

El artículo 8 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, establece en su letra d), que se regularán en todo caso por ley “El establecimiento, modificación, supresión y prórroga de las exenciones, reducciones, bonificaciones, deducciones y demás beneficios o incentivos fiscales”.

El artículo 9.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, 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”.

El impuesto sobre bienes inmuebles, que se configura como un impuesto municipal de carácter obligatorio, es un tributo directo de carácter real que grava el valor de los bienes inmuebles y, por lo tanto, prescinde de las circunstancias personales del sujeto a la hora de calcular la cuota tributaria. La base imponible del impuesto sobre bienes inmuebles estará constituida por el valor catastral de éstos.

El artículo 71 de Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, establece:

“1. La cuota íntegra de este impuesto será el resultado de aplicar a la base liquidable el tipo de gravamen a que se refiere el artículo siguiente.

»2. La cuota líquida se obtendrá minorando la cuota íntegra en el importe de las bonificaciones previstas legalmente”.

En los artículos 73 y 74 de la citada norma se regulan las bonificaciones del impuesto sobre bienes inmuebles distinguiendo entre las obligatorias y las potestativas. En el artículo 74, referente a las potestativas, se han introducido algunos elementos subjetivos como la bonificación para los sujetos pasivos que ostenten la condición de titulares de familia numerosa o el recargo por la desocupación de bienes inmuebles.

La ley prevé la posibilidad de establecer estos beneficios a través de las ordenanzas fiscales, pero siempre que éstas respeten el marco legal existente y



no desvirtúen la finalidad ni los requisitos establecidos en la ley, ni den lugar a tratamientos fiscales diferentes, generando una desigualdad.

El artículo 15.2 establece que, respecto de los impuestos previstos en el artículo 59.1 -entre los que se encuentra el impuesto sobre bienes inmuebles- los Ayuntamientos que decidan hacer uso de las facultades que les confiere esta ley en orden a la fijación de los elementos necesarios para la determinación de las respectivas cuotas tributarias, deberán acordar el ejercicio de tales facultades y aprobar las oportunas ordenanzas fiscales.

En el presente caso se ha incorporado en el artículo 7.1 de la ordenanza fiscal una bonificación no incluida en el artículo 74 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, para lo que el municipio carece de competencia, tal y como se ha venido exponiendo en el presente dictamen, pues no ha respetado el principio de reserva de ley consagrado para establecer las bonificaciones fiscales.

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede declarar la nulidad de pleno derecho de la modificación del artículo 7 de la Ordenanza Fiscal del Impuesto de Bienes Inmuebles del Ayuntamiento de xxx1, aprobada por Acuerdo del Pleno de 8 de marzo de 2014.

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