

En Logroño, a 13 de mayo de 2010, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

40/10

Correspondiente a la consulta trasladada por el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local de La Rioja, en relación con el expediente instruido por el Ayuntamiento de San Vicente de la Sonsierra, relativo a la revisión de oficio del Acuerdo del Pleno de la Corporación de fecha 6 de mayo de 2005, sobre la imposición y ordenación de contribuciones especiales para la ejecución de las obras de *“Pavimentación y dotación de servicios en la C/ G. V.”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Los días 12 y 16 de febrero de 2010 se presentaron en el Ayuntamiento de San Vicente de la Sonsierra diez escritos, individuales y de igual contenido, suscritos por D. F. M. M. (Registro de Entrada 357), D. A. L. D. P. (Registro de Entrada 358), D. J. M. R. A. (Registro de Entrada 359), D. F. Mato M. (Registro de Entrada 360), D. F. M. M. (Registro de Entrada 361), D. F. G. C. (Registro de Entrada 393), D. P. V. P. (Registro de Entrada 394), D. M. A. S. V. (Registro de Entrada 395), D. S. B. G. (Registro de Entrada 396) y D. V. M. G. (Registro de Entrada 397) (folios 1 a 30 del expediente).

En dichos escritos, y con fundamento en los artículos 62.1.e) y 102 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), solicitan que el Ayuntamiento declare la nulidad de pleno derecho del Acuerdo del Pleno de 6 de mayo de 2005 y de sus consecuencias.

Este Acuerdo aprobó definitivamente la imposición y ordenación de las contribuciones especiales con motivo de la ejecución de las obras definidas en el

"Proyecto de Pavimentación y Dotación de Servicios en la Calle General Varela". Los reclamantes invocan como causa de la nulidad de pleno Derecho el haberse aprobado el acuerdo prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, ya que: por una parte, las obras que motivaron las contribuciones especiales se iniciaron con anterioridad al Acuerdo de la aprobación definitiva de su imposición y ordenación; y, por otra, el Ayuntamiento, en la información pública del Acuerdo, no anunció la posibilidad de constitución, por los sujetos pasivos, de la Asamblea administrativa de contribuyentes prevista en la legislación de régimen local (folios 1 a 30 del expediente administrativo).

Segundo

El Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de San Vicente de la Sonsierra de 25 de noviembre de 2004 (folios 31 y 32) aprobó provisionalmente la imposición y ordenación de las contribuciones especiales por las obras de "Pavimentación y Dotación de Servicios de la Calle G. V.", indicando expresamente en su texto el coste previsto de las obras en 579.991,33 euros, a soportar por el Ayuntamiento, en un importe de 369.991,33 euros; y a exigir por contribuciones especiales, en un porcentaje del 70,541 % del coste soportado por el Ayuntamiento, esto es, en 260.995,58 euros.

El acuerdo dispuso asimismo: i) gestionar las contribuciones especiales con la Ordenanza General que las regula aprobada por el Ayuntamiento; ii) someter el expediente a información pública en el tablón de anuncios del Ayuntamiento y en el BOR por plazo de treinta días, indicando que *"dentro de los cuales los interesados podrán examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas"* y que, *"durante este periodo, los propietarios o titulares podrán constituirse en Asociación administrativa de contribuyentes"*.

La información pública se anunció en el B.O.R. núm. 1, de 1 de enero de 2005 (folio 33 del expediente).

Tercero

Durante el plazo de información pública, los propietarios afectados por las obras no solicitaron la constitución de la Asamblea administrativa de contribuyentes (folio 34 del expediente). Y, durante dicha información pública, se presentaron dos alegaciones; una de ellas, formulada precisamente por el solicitante D. F. M. M., que no versó sobre la procedencia de la imposición y ordenación de las contribuciones especiales, tampoco sobre el porcentaje a satisfacer, sino tan sólo sobre los módulos de reparto; y que fue aceptada.

La aprobación definitiva de la imposición y ordenación de las contribuciones especiales tuvo lugar por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 6 de mayo de 2005. El

Acuerdo estimó la alegación de D. F. M. M., estableció un nuevo módulo de reparto y fue publicado en el B.O.R. núm. 68, de 21 de mayo de 2005 (folio 35 del expediente), con indicación expresa de la posibilidad de interponer directamente contra el mismo el recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses. Durante el indicado plazo, no fue objeto de impugnación por ninguno de los 87 sujetos pasivos, y, por tanto, de los solicitantes de la revisión de oficio (folio 36 del expediente).

Por escritos de 12 de julio de 2005, el Ayuntamiento notificó individualmente a los 87 sujetos pasivos las cuotas provisionales individuales a satisfacer y ninguno de los solicitantes de la revisión de oficio interpuso el recurso de reposición contra dichas cuotas (folio 37 del expediente).

Tampoco ninguno de los diez solicitantes de la revisión de oficio interpuso recurso contencioso administrativo contra las cuotas definitivas de las contribuciones especiales, que les fueron notificadas en escritos de 7 de agosto de 2006 (folio 38 del expediente).

Cuarto

El Proyecto de las obras de *“Pavimentación y dotación de servicios de la Calle G. V.”* fue aprobado por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 29 de abril de 2004 (folio 39). La adjudicación de la misma se produjo mediante Acuerdo adoptado en sesión ordinaria del Pleno, celebrado el 29 de julio de 2004 (folio 40). Según el Informe Técnico Municipal, *“la obra referenciada comenzó durante el mes de abril de 2005.... los trabajos realizados...discurrieron a lo largo de los 8 meses siguientes....(y) se dió por finalizada la obra y se firmaron sus actas que lo acreditan el 22 de noviembre de 2005”* (folio 41).

Quinto

El Ayuntamiento de San Vicente de la Sonsierra, a la vista de las reclamaciones planteadas, instando la revisión de oficio del Acuerdo del pleno del Ayuntamiento de 6 de mayo de 2005, solicitó informe a dos Letrados, que lo emiten el 12 de marzo de 2010 (folios 42 a 53); y, a la vista del mismo, con fecha 21 de marzo de 2010, emite *informe-propuesta de resolución*, que llega a idénticas conclusiones. A saber:

Primera: *“El acuerdo municipal de imposición y ordenación de las contribuciones especiales por las obras en la calle G. V. no ha omitido de forma total y absoluta el procedimiento legalmente establecido, no incurre en la causa de nulidad establecida en el artículo 62.e) de la LPAC y no puede ser objeto de revisión de oficio prevista en el artículo 102.1 de dicha Ley y solicitada en los escritos de 12 de julio de 2010”*

Segunda: *“El Acuerdo Municipal de imposición y ordenación definitiva de contribuciones especiales de 6 de mayo de 2005, así como las cuotas definitivas establecidas el 7 de agosto de 2006, han quedado firmes y consentidos por los solicitantes, al no haber sido recurridos en tiempo y forma. Y el ejercicio de la revisión de oficio vulneraría los límites que establece el artículo 106 de la LPAC”*

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 5 de abril de 2010, registrado de entrada en este Consejo el 13 de abril de 2010, el Ayuntamiento de San Vicente de la Sonsierra, a través del Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 13 de abril de 2010, registrado de salida el 14 de abril de 2010, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia a la Consejera señalada en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

Necesidad, ámbito y contenido del dictamen del Consejo Consultivo.

El art. 102.1 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece que, *“las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del 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”*.

En el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el artículo 11. f) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, en la redacción dada por la D.A. 2ª de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, concordante con el artículo

12.2.f) de su Reglamento Orgánico y funcional, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, dispone que el Consejo Consultivo de la Rioja emitirá dictamen, preceptivamente, en los asuntos relativos a la *“revisión de oficio de los actos administrativos en los casos y con los efectos previstos en la legislación vigente”*.

En cuanto a la competencia de este Consejo Consultivo para emitir el Dictamen solicitado, resulta de aplicación a este caso lo dispuesto en el primer inciso del artículo 10.2 de nuestra Ley reguladora, conforme a la cual *“la Administración institucional de la Comunidad Autónoma de La Rioja, los Consorcios en que participe la Comunidad Autónoma de La Rioja, las Entidades que integran la Administración Local de La Rioja, así como la Administración Corporativa constituida en la Comunidad Autónoma de La Rioja, podrán solicitar al Consejo Consultivo de La Rioja exclusivamente los dictámenes que sean preceptivos y se refieran a asuntos de su competencia, y siempre a través del titular de la Consejería competente por razón de la materia”*. Este precepto ha sido desarrollado, en lo que interesa a este supuesto, por el artículo 8 de nuestro Reglamento orgánico. Por tanto, es evidente la inclusión de los Ayuntamientos y particularmente del Ayuntamiento de San Vicente de la Sonsierra, dentro del supuesto de hecho que contemplan estos preceptos.

En consecuencia, siendo el dictamen preceptivo por razón de la materia y habiéndose cumplido todos los requisitos procedimentales exigidos por la Ley y el Reglamento reguladores del Consejo Consultivo de La Rioja, resulta procedente la emisión del Dictamen solicitado.

Por lo demás, nuestro Dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo 102.1 LPAC constituye un requisito procedimental habilitante previo de la ulterior decisión revisora de la Administración, que sólo puede declarar la nulidad del acto si es favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada, convirtiéndose, en caso contrario, en obstativo de la revisión (entre otros, D. 65/04, F.J.1).

En cuanto al contenido del Dictamen, necesariamente debe versar sobre el cumplimiento de los requisitos y garantías del procedimiento especial de revisión de actos nulos y los motivos de nulidad contemplados el artículo 102 en relación con el artículo 62 de la Ley 30/1992 LPAC, en el caso sometido a examen por este Consejo.

Segundo

Sobre el cumplimiento de los requisitos y garantías del procedimiento especial de revisión y la procedencia de ésta en el supuesto dictaminado.

En el supuesto sometido al Dictamen de este Consejo, la cuestión se centra en dilucidar si el Acuerdo de aprobación de la imposición y ordenación de las contribuciones especiales de 6 de mayo de 2005 ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, incurriendo con ello en la causa de nulidad de pleno derecho establecida en el artículo 62.1.e) de la LPAC, siendo por tanto susceptible de la revisión de oficio prevista en el artículo 102.1 de dicha ley, como consecuencia de las razones alegadas por los solicitantes: i) que la obra comenzó a ejecutarse antes de adoptarse el acuerdo de 6 de mayo de 2005; y ii) que los afectados por la obra no conocieron la posibilidad de constituirse en Asociación administrativa de contribuyentes.

Pues bien, el artículo 34.2 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, dispone que: *“el acuerdo relativo a la realización de una obra o al establecimiento o ampliación de un servicio que deba costearse mediante contribuciones especiales no podrá ejecutarse hasta que se haya aprobado la ordenación concreta de estas”*. El art. 62.1 LPAC establece que los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los siguientes casos: e) *“los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”*. Consecuentemente, el artículo 102 del mismo cuerpo legal dispone que *“las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del 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”*.

Y en el caso controvertido, queda acreditado: i) que el Proyecto de las obras de *“Pavimentación y dotación de servicios de la Calle G. V.”* fue aprobado por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 29 de abril de 2004 (folio 39); ii) que la adjudicación de la misma se produjo mediante Acuerdo adoptado en sesión ordinaria del Pleno, celebrado el 29 de julio de 2004 (folio 40); iii) que, según el Informe Técnico Municipal, *“la obra referenciada comenzó durante el mes de abril de 2005...., Los trabajos realizados...discurrieron a lo largo de los 8 meses siguientes....(y) se dio por finalizada la obra y se firmaron sus actas que lo acreditan el 22 de noviembre de 2005”* (folio 41); y iv) que, según el informe técnico municipal (folio 41), *“se dio por finalizada la obra y se firmaron sus actas que lo acreditan el 22 de noviembre de 2005”*.

Queda asimismo acreditado que la aprobación definitiva de la imposición y ordenación de las citadas contribuciones especiales se produjo el 6 de mayo de 2005 (folio 35) y fue notificada en julio de ese mismo año, extremo en que se muestran de acuerdo ambas partes en los escritos de reclamación (folios 1 a 30) y en el informe emitido a instancia de la Corporación local (folio 44) y consta, asimismo acreditado en el folio 37 del expediente. Por tanto, de una parte, se contravino lo dispuesto en el artículo 34.2 del

Real Decreto Legislativo 2/2004, al ejecutarse la obra de la calle G. V. con anterioridad a la aprobación definitiva de las contribuciones especiales que habrían de costearla; y de su notificación a los reclamantes; y, de otra, como viene reiterando la jurisprudencia, *“la consecuencia derivada de tal infracción no puede ser otra que la declaración de nulidad del acto administrativo de la liquidación”* (STS- Sala 3ª-, de 10 de abril de 1989 RJ 1989/337), conforme a los arts. 62.1, e) y 102 LPAC, lo que hace innecesario entrar en el análisis del segundo motivo de impugnación.

En este sentido, partidarias de la nulidad radical del acuerdo impugnado, se manifiestan con rotundidad las SS del TSJ de Navarra, de 13 de noviembre y 21 de mayo de 1999 (JT 1999/1979 y 1999/102), y, más señaladamente, la STS -Sala 3º- de 18 de abril de 1998 (RJ 1988/3044), razonando en su Fundamento de Derecho Segundo:

“Sentado lo anterior y establecido...que los acuerdos recurridos son posteriores al comienzo y a la ejecución de las obras, es meridiana la procedencia del recurso, por cuanto el artículo 34.2 de la Ley de Haciendas Locales 39/2988, de 28 de diciembre, dispone taxativamente que: “ El acuerdo relativo a la realización de una obra o al establecimiento o ampliación de un servicio que deba costearse mediante contribuciones especiales no podrá ejecutarse hasta que se haya aprobado la ordenación concreta de estas”.

Los actos recurridos han quebrantado evidentemente los preceptos mencionados y atraen la nulidad del expediente de contribuciones especiales y de los actos de recaudación que traen su causa del mismo.

Dicha nulidad ha de ser calificada forzosamente de absoluta, por imperativo del artículo 47.1.a) de la Ley de Procedimiento administrativo de 1958, coincidente con el actual artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992... al haberse apartado total y absolutamente la Administración del procedimiento exigido.

Tal manifiesta nulidad hace en realidad innecesario el examen del motivo de impugnación consistente en que no hubo trámite para constitución de la Asociación de contribuyentes”.

En sentido análogo, la STS -Sala 1ª-de 23 de septiembre de 2002 (RJ 2002/8081), tras reproducir la doctrina expuesta, razona que la misma es aplicable *“no sólo en garantía de la propia Administración, sino también de los administrados, porque las garantías y posibilidades de reacción que el ordenamiento les concede frente a los actos de ordenación del tributo quedarían gravemente menoscabados si hubieran de enfrentarse al hecho consumado de ejecución de la obra”* y la STS -Sala 3º-de 8 de abril de 1999 (RJ 199/2967), con referencia al entonces vigente texto legal, de idéntico tenor literal al vigente, se manifiesta en términos similares.

Y no son contrarias a esta doctrina las Sentencias invocadas en el informe jurídico presentado por la Corporación Municipal, toda vez que algunas de ellas recepcionan la doctrina expuesta y ya se ha hecho referencia a ellas; mientras que otras, se refieren a supuestos distintos al ahora dictaminado.

En efecto, en materia de contribuciones especiales, la regla general es, como se ha dicho, que la ejecutividad del Acuerdo de realización de la obra o de prestación del servicio se supedita a la aprobación del expediente de aplicación de dicha modalidad tributaria, regla que se contenía en el artículo 453 de la Ley de Régimen local...y, más tarde, en el artículo 224.3 del Texto refundido de disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

La finalidad o designio que inspira esta norma, reiterada después en el artículo 34.2 de la Ley de las Haciendas Locales, es doble: de un lado, el de que la obra o el servicio no comience hasta que la financiación parcial ajena al Ente local (el coste sufragado por los particulares beneficiarios) esté determinada en sus elementos esenciales; y, de otro, que cuando las obras permitan la constitución de la Asociación administrativa de contribuyentes, dar tiempo a que en el expediente de aplicación del tributo surja dicho órgano y se le permita vigilar la ejecución de las obras e incluso recabar su directa ejecución (STS- Sala 3ª, de 14 de enero de 1994 (RJ 1994/599)).

Pero, dicho esto, algunas de las Sentencias a las que se hace referencia en el citado informe recogen la doctrina del TS, según la cual, *“si la obra municipal cuenta con financiación suficiente y ajena al tributo que nos ocupa y, si no es obra que, por su presupuesto de ejecución, permita la constitución de dicha Asociación de contribuyentes, la relevancia de la prioridad en ejecutividad de la aplicación del tributo no tiene entidad para determinar la nulidad de las liquidaciones fiscales que no se atuvieran a dicha regla por el solo hecho de su formal incumplimiento”*(STS de 14 de enero de 1994, cit.) y que tampoco la tiene *“si el Ayuntamiento asigna cantidad bastante para dotar el gasto aun en el caso de que...no fuese ejecutivo el acuerdo de imposición de las contribuciones”* (S. de 10 de abril de 1989, cit.).

Y estas condiciones no concurren en el caso dictaminado, dado que, de una parte, el presupuesto de la obra es de 579.991,33 € y, por tanto, supera la cuantía (50.000.000 de pesetas) por debajo de la cual el art. 225 del R.D. Legislativo núm. 781/1986 no exige la constitución de la citada Asociación administrativa de contribuyentes; y, de otra parte, la cantidad soportada por los beneficiarios supera el 70,541 por ciento del coste que el Municipio soporta (folio 31); y, por tanto, no parece probable que la obra pueda financiarse tan sólo con la aportación municipal.

Por lo demás, la STS de 18 de abril de 1998, ya referenciada y aducida en el citado informe es de aplicación al supuesto controvertido y corrobora la solución adoptada. No obstante, para desvirtuar la nulidad aducida por los reclamantes, el informe jurídico razona que los reclamantes sólo presentaron en su momento, tras la aprobación provisional de la imposición y ordenación de las citadas contribuciones especiales, dos alegaciones que no versaron sobre la procedencia de la imposición y ordenación de las contribuciones

espaciales, ni tampoco sobre el porcentaje a satisfacer, sino tan sólo sobre los módulos de reparto, y que fue aceptada. Y, en la meritada Sentencia, ante alegaciones muy similares a esta, se razona la intrascendencia de tal alegación.

Igualmente intrascendente resulta que los reclamantes no interpusieran recurso contencioso administrativo frente al Acuerdo cuya nulidad se solicita, puesto que el artículo 102.1 LPAC no circunscribe la declaración de oficio de nulidad de los actos administrativos a *“los que hayan puesto fin a la vía administrativa”*, sino también a los que *“no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1”*, como es el caso que nos ocupa.

CONCLUSIONES

Primera

Este Consejo tiene competencia para dictaminar sobre el expediente instruido por el Ayuntamiento de San Vicente de la Sonsierra, relativo a la revisión de oficio del Acuerdo del Pleno de la Corporación de fecha 6 de mayo de 2005, por el que se acuerda la imposición y ordenación de contribuciones especiales para la ejecución de las obras de *“Pavimentación y dotación de servicios en la C/ G. V.”*.

Segunda

Procede la revisión de oficio del referido Acuerdo, según se ha razonado en el cuerpo de este dictamen, puesto que concurre en el mismo la causa de nulidad prevista en el art. 62.1, e) LPAC, al haberse acreditado que las obras referidas comenzaron a ejecutarse antes de la procedente aprobación definitiva de la imposición y ordenación de las contribuciones especiales destinadas a financiarlas.

Este es el dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

Joaquín Espert y Pérez-Caballero
Presidente

Antonio Fanlo Loras

Pedro de Pablo Contreras

Consejero

Consejero

José M^a Cid Monreal
Consejero

M^a del Carmen Ortiz Lallana
Consejera

Ignacio Granado Hijelmo
Letrado-Secretario General