

DICTAMEN N.º 146/2010, de 21 de julio.*

Expediente relativo a revisión de oficio instruido por el Ayuntamiento de Illana (Guadalajara), en relación con la eventual nulidad de diversos artículos y apartados de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por prestación de servicios urbanísticos aprobada por dicha corporación local mediante acuerdo plenario de 9 de octubre de 2009.

ANTECEDENTES

Primero. Petición desencadenante del expediente de revisión de oficio.- Las actuaciones del expediente de revisión de oficio sometido a dictamen tienen su origen en una solicitud planteada por la Presidenta de la W, dirigida con fecha 18 de febrero de 2010 al Alcalde del Ayuntamiento de Illana (Guadalajara), en la que expone que la reciente Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por prestación de servicios urbanísticos aprobada por dicha entidad local, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia el día 29 de enero anterior, incurre en vulneración de las previsiones del artículo 20.1 de la Ley de Haciendas Locales, toda vez que las actuaciones configuradas en la misma como hecho imponible - tramitación de instrumentos de planeamiento y de gestión urbanísticos- no pueden ser gravadas con una tasa, instando finalmente que se deje sin efectos dicha Ordenanza municipal.

Segundo. Informes de la Secretaría del Ayuntamiento.- En cumplimiento de providencia de alcaldía ordenando su emisión, con fecha 22 de febrero siguiente fue redactado un primer informe por la Secretaria del Ayuntamiento de Illana, donde se aborda la posibilidad de proceder a la eventual revisión de oficio y declaración de nulidad de pleno derecho de la Ordenanza fiscal de cuestionada legalidad y la tramitación a seguir para ello.

Al mismo sucede otro posterior de 3 de marzo de 2010 en el que la misma funcionaria municipal analiza la posible concurrencia de vulneraciones del ordenamiento jurídico en diversos preceptos de la mencionada Ordenanza fiscal, asumiendo la presencia de la infracción legal planteada con base en el contenido de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 13 de julio de 2009 -fundamento jurídico 9-, que declara la imposibilidad legal de someter al pago de tasas las actuaciones de los particulares inherentes a la tramitación de instrumentos de planeamiento o gestión urbanística; doctrina pacífica del Tribunal Supremo según la cual la configuración de hechos imposables sobre esos presupuestos incurriría en vulneración del artículo 20.1 de la Ley de Haciendas Locales, que liga la procedencia de las tasas con la generación de un beneficio particular. Concluye la informante de lo anterior que *“no es susceptible de tasa la tramitación de cualquier instrumento de planeamiento ni de gestión urbanística, pues aunque pudiera ser de iniciativa particular, genera siempre un beneficio para la colectividad”*, por lo que propone la anulación de varios artículos y apartados de la Ordenanza, pero no de la totalidad de su articulado.

A dicho documento se acompaña un texto de la Ordenanza que parece ser el que resultaría de la supresión de los diversos preceptos que se consideran afectados por la causa de nulidad aducida por la W.

* Ponente: Inmaculada González de Lara y Ponte

Tercero. Acuerdo de inicio del procedimiento de revisión de oficio.- Atendiendo a las antecedentes, documentos y argumentaciones ya referidos, el Pleno Municipal del Ayuntamiento de Illana adoptó acuerdo en sesión celebrada el día 8 de abril de 2010, por el que se ha decidido iniciar procedimiento de revisión de oficio de los artículos 2.2, 2.3, 7.1.b), 7.2, 7.3, 9.1 y 9.2 de la referida Ordenanza fiscal, considerando que se encuentran incursos en la causa de nulidad contemplada en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, así como notificar el propio acuerdo a la entidad peticionaria y articular un trámite de información pública para dar general conocimiento del mismo.

Cuarto. Alegaciones.- Tras la verificación de los actos de notificación y divulgación referidos, consta seguidamente en el expediente la recepción de un escrito de alegaciones formulado por la Presidenta de la W, de fecha 11 de mayo de 2010, por el que se insiste en sus primitivos pedimentos y argumentaciones con más extensa cita de la doctrina enunciada en diversos pronunciamientos judiciales del Tribunal Supremo respecto a la imposibilidad de gravar con tasas la prestación de servicios urbanísticos motivados por la tramitación de instrumentos de planeamiento o de gestión urbanística de iniciativa particular.

Quinto. Suspensión del plazo de resolución.- Con posterioridad, se ha hecho llegar a este Consejo certificación del acuerdo plenario adoptado por el Ayuntamiento de Illana en sesión celebrada el 5 de julio de 2010, en virtud del cual se decide suspender el plazo de resolución del procedimiento de revisión de oficio en curso, hasta la recepción del dictamen emitido sobre el mismo por este órgano consultivo.

Sexto. Documentación.- El expediente se completa con diversa documentación concerniente al proceso de aprobación de la referida Ordenanza fiscal, entre la que se halla:

- Acuerdo plenario del Ayuntamiento de Illana de 9 de octubre de 2009 por el se produjo la aprobación inicial de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por prestación de servicios urbanísticos.

- Texto completo de la citada Ordenanza fiscal publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Guadalajara de 29 de enero de 2010, que quedó aprobada de forma automática, al elevarse a definitivo el acuerdo de aprobación inicial por no presentación de reclamaciones el en trámite de información pública previamente sustanciado.

Dicha Ordenanza, con entrada en vigor el mismo día de su publicación, consta de 10 artículos que versan respectivamente sobre las materias siguientes: fundamento y naturaleza de la tasa -artículo 1-, hecho imponible -artículo 2-, sujeto pasivo -artículo 3-, responsables del pago -artículo 4-, devengo y nacimiento de la obligación -artículo 5-, liquidación e ingreso de la tasa -artículo 6-, cuota tributaria -artículo 7-, normas de gestión -artículo 8-, exenciones y bonificaciones -artículo 9- e infracciones y sanciones -artículo 10-.

En tal estado de tramitación V.E. dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en el que tuvo entrada el día 23 de junio de 2010.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Se plantea consulta al Consejo con el fin de obtener pronunciamiento respecto de una iniciativa dirigida a la revisión de oficio y declaración de nulidad de varios artículos y apartados de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por la prestación de servicios urbanísticos aprobada por el Ayuntamiento de Illana (Guadalajara) el día 9 de octubre de 2009. Dicha Ordenanza goza de la condición de disposición de carácter general, como inequívoca manifestación de la potestad reglamentaria reconocida a las entidades locales por el artículo 4.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, y expresión normativa de la potestad tributaria municipal ejercida en el marco legal previsto en el artículo 15.3 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, aprobatorio del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, donde se establece que *“las entidades locales ejercerán la potestad reglamentaria a que se refiere el apartado 2 del artículo 12 de esta Ley, bien en las ordenanzas fiscales reguladoras de los distintos tributos locales, bien mediante la aprobación de ordenanzas fiscales específicamente reguladoras de la gestión, liquidación inspección y recaudación de los tributos locales”*.

La posibilidad de proceder a la revisión de oficio de los actos y acuerdos adoptados por las entidades locales se halla prevista de forma expresa en el artículo 53 de la citada Ley 7/1985, de 2 de abril, así como en el 218 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el se aprobó el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, en los que se perfila el contenido de esta facultad de revisión señalando que tendrá el mismo alcance conferido a la Administración del Estado en la legislación estatal reguladora del procedimiento administrativo común.

Así, ha de tenerse en cuenta que el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, determina en su apartado 1 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 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”*, agregando en su apartado 2 -el aplicable al supuesto suscitado- 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”*.

De tal modo, la exigencia de intervención consultiva referida en dicho artículo 102, apartado 2, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se cohonesta, en cuanto a la participación de este Consejo, con lo establecido en el artículo 57 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, donde se determina que las Corporaciones Locales de la Región solicitarán el dictamen del Consejo Consultivo a través de la actual Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, cuando, como en el presente caso, venga preceptivamente establecido en las leyes.

En virtud de todo lo anterior, se emite el presente dictamen con carácter preceptivo y habilitante.

II

Examen del procedimiento tramitado.- Antes de pasar al análisis de los aspectos sustantivos que se derivan del expediente procede examinar el procedimiento tramitado.

El aludido artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no contempla un procedimiento específico a seguir en los expedientes de revisión de oficio de actos o disposiciones, por lo que habrán de entenderse aplicables, como decía el apartado 2 de la versión primitiva de dicho artículo, las normas recogidas en el Título VI de dicho cuerpo legal, denominado “*de las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos*”, si bien con la especialidad recogida en el citado artículo de que será preceptivo el previo dictamen favorable del órgano consultivo que corresponda. De este modo, siguiendo el procedimiento descrito en el referido Título VI, pueden señalarse como trámites comunes para proceder a la revisión de oficio de actos administrativos o disposiciones de carácter general, el acuerdo de iniciación del procedimiento dictado por órgano competente, el nombramiento de instructor, la sustanciación de actuaciones que se consideren precisas para la debida instrucción del procedimiento, tales como la apertura de un periodo de alegaciones, la práctica de pruebas que resulten pertinentes para acreditar los hechos relevantes en la decisión del mismo y los informes que se estimen necesarios, la audiencia a los afectados y la elaboración de una propuesta de resolución, como paso previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo.

En el supuesto objeto de estudio, el acuerdo incoatorio que ha dado inicio a las actuaciones viene precedido de una petición de parte efectuada por la Presidenta de la W, lo que no obsta para entender que el procedimiento emprendido ha sido iniciado de oficio, toda vez que el artículo 102.2, previamente transcrito, no contempla para estos supuestos la posibilidad de tramitación a iniciativa de parte. El citado acuerdo municipal basa la decisión de emprender la instrucción de un procedimiento dirigido a la eventual revisión de oficio de parte de la citada Ordenanza fiscal, en la concurrencia del presupuesto determinado en el artículo 62.2 del referido cuerpo legal, considerando que tal contingencia afecta a siete artículos o partes de ellos conformadores de la referida reglamentación fiscal. Dicho acto incoatorio ha sido objeto de notificación a la asociación empresarial impulsora de la actuación, con ofrecimiento de trámite de audiencia, así como sometido a trámite de información pública por espacio de 20 días, lo que se ha llevado a efecto mediante la inserción del correspondiente anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia de Guadalajara de 30 de abril de 2010, sin que como consecuencia de ambas actuaciones se hayan recibido otras alegaciones que las formuladas por la referida entidad asociativa.

En atención a lo dicho, cabe objetar que el procedimiento se ha desarrollado sin haber recaído nombramiento formal para la asunción del papel de instructor, especificación siempre conveniente para la ponderación de eventuales causas de abstención o recusación -ex artículos 28 y 29 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre-, aunque es presumible que tal cometido haya sido desempeñado por la Secretaria de la corporación local consultante, al ser ésta la única funcionaria municipal interviniente en el proceso de revisión de la que hay mención en la documentación conformadora del expediente. Asimismo, éste ha sido remitido para consulta sin incorporar una genuina propuesta de resolución sobre la que centrar con

precisión el contenido del dictamen, no obstante lo cual de las actuaciones desarrolladas cabe inferir que se mantiene viva, en sus mismos términos y fundamentos, la pretensión anulatoria expresada en el referido acuerdo incoatorio, por lo que ha de entenderse concretada en la revisión de oficio parcial del articulado de dicha Ordenanza fiscal mediante la declaración de nulidad y supresión de sus artículos 2.2, 2.3, 7.1.b), 7.2, 7.3, 9.1 y 9.2, fundada en que el contenido de los mismos incurriría en una vulneración de lo previsto en el artículo 20.1 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, según lo explicado en el informe emitido por la Secretaría General de la Corporación con fecha 3 de marzo de 2010.

También procede señalar que el expediente no dispone de un índice documental numerado explicativo de los elementos que lo componen, ni tampoco ha sido enteramente foliado, lo cual introduce dudas sobre la integridad de su contenido, dificultando su examen y toma de conocimiento.

No obstante lo anterior, a la vista de lo actuado cabe concluir afirmando que se ha dado cumplimiento a los trámites esenciales establecidos en el Título VI de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, aplicables a los procedimientos de revisión de oficio, sin que se aprecia ninguna irregularidad de carácter sustancial.

III

Presupuestos normativos para la revisión de oficio de disposiciones de carácter general.- Siendo incuestionable la naturaleza normativa y el rango reglamentario de la Ordenanza fiscal cuyo contenido parcial pretende ser objeto de revisión y declaración de nulidad por la entidad local consultante, procede señalar que, en efecto, con la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, al artículo 102.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ha quedado expresamente prevista la posibilidad de revisión de oficio de las disposiciones administrativas en los supuestos del artículo 62.2 de la misma Ley, regulándose ahora esa posibilidad que fue discutida con la redacción anterior de la Ley. Además, el actual artículo 102.4 del mentado cuerpo legal ha añadido la puntualización de que, en estos supuestos de nulidad de disposiciones de carácter general, subsistirán, en su caso, los actos firmes dictados en aplicación de la norma reglamentaria anulada.

La reforma legal de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, operada por medio de la Ley 4/1999, de 13 de enero, ha cobrado una trascendencia singular en orden a la configuración de esta potestad administrativa de revisión cuando se proyecta sobre disposiciones de carácter general, al poner fin a la anterior controversia doctrinal respecto a si nuestro sistema jurídico configuraba en este ámbito una verdadera acción de nulidad al alcance de los interesados, pareja a la que puede dirigirse contra los actos administrativos. La incidencia que ha tenido dicha innovación legal sobre esta polémica cuestión se pone de manifiesto al constatar el cambio de tendencia operado en algunas Sentencias del Tribunal Supremo, como las de 14 de enero de 1999 (Ar. RJ 1999,1193), de 28 de noviembre de 2001 (Ar. RJ 2002,2730) o de 22 de noviembre de 2006 (Ar. RJ 2006,8268), en la última de las cuales se ha manifestado al respecto: *“La acción ejercitada en este proceso por la Asociación Profesional demandante no es otra que la declaración de no ser conforme a derecho la desestimación presunta de la petición al Consejo de Ministros para que revisase de oficio una disposición de carácter general [...]. En relación con una pretensión de idéntica naturaleza se ha pronunciado recientemente esta Sala Tercera del Tribunal Supremo en su sentencia de fecha 16 de noviembre de 2006 (recurso de casación 4014/2003), cuya doctrina debemos*

reiterar por resultar exactamente aplicable al caso ahora enjuiciado. [] Dijimos entonces y repetimos ahora que «el artículo 102 de la Ley 30/1992, en su redacción anterior a la reforma introducida por Ley 4/1999, no preveía un procedimiento para la revisión de oficio de las disposiciones de carácter general». [] «Fue precisamente la Ley 4/1999, de 13 de enero, la que introdujo, en el apartado 2 del artículo 102 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la revisión de oficio de las disposiciones generales en los supuestos previstos en el artículo 62.2 de la propia Ley, dejando, sin embargo, muy claro el legislador, en la Exposición de Motivos de esta Ley 4/1999, que esa posible revisión de oficio de las disposiciones generales nulas no opera, en ningún caso, como acción de nulidad». [] «Es decir, si bien, después de la modificación por Ley 4/1999, la Administración pública tiene potestad de tramitar un procedimiento para la revisión de una disposición general nula de pleno derecho, a que se refiere el artículo 62.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 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, además, resulta lógico, dada la posibilidad que éstos 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 aquélla no es conforme a derecho»” -fundamento jurídico tercero-.

En cuanto a la definición de los presupuestos legales que posibilitan la apreciación de las causas de nulidad de normas de rango reglamentario, el artículo 62.2 del tan citado cuerpo legal sanciona con nulidad radical “*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*”, siendo doctrina pacífica que en el caso de los reglamentos, a diferencia de lo que sucede con los actos administrativos, no es posible distinguir entre nulidad de pleno derecho y anulabilidad, de modo que las mencionadas infracciones del ordenamiento jurídico en que incurra un precepto reglamentario son determinantes de su nulidad radical.

IV

Examen de la causa de nulidad invocada.- Expuesto lo anterior sobre las normas y criterios hermenéuticos de carácter general aplicables a los supuestos de nulidad como el planteado, debe pasar a analizarse la posible concurrencia de los mismos en la disposición general municipal sometida a procedimiento de revisión

Del contenido del expediente se colige que la razón en que se sustenta la pretensión revisora planteada respecto de varios preceptos de la Ordenanza fiscal mencionada, descansa de forma concreta en una eventual vulneración por éstos del artículo 20.1 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales -Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo-, en el que, al trazarse las notas caracterizadoras de los posibles hechos impositivos susceptibles de gravamen local mediante la imposición de tasas, se indica que cabe su aplicación respecto de los supuestos de “*utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos*”. En línea coincidente, el epígrafe B) del mismo apartado

define la segunda de las dos subcategorías de tasas previamente enunciadas, como aquellas prestaciones patrimoniales que se establezcan por *“la prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa en régimen de derecho público de competencia local que se refiera, afecto o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando se produzca cualquiera de las siguientes circunstancias: [] a) que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados. [...] [] b) que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente”*. Esta configuración legal dada a la citada figura tributaria en el ámbito local viene a coincidir con lo previsto en sentido análogo en el artículo 2.2 a) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, por lo que ha de entenderse que la transgresión legal en que viene a sustentarse la aplicabilidad del artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, para propugnar la nulidad de los preceptos reglamentarios relacionados, encuentra una fundamentación complementaria y paralela en el referido precepto de la Ley General Tributaria. En síntesis, puede precisarse que la señalada infracción de los referidos preceptos legales se motiva en que algunos de los hechos imponible contemplados en el artículo 2 de la Ordenanza fiscal; en concreto, los concernientes a la prestación de servicios urbanísticos municipales por la tramitación de *“programas de actuación urbanística, planes parciales o especiales de ordenación, estudios de detalle y proyectos de urbanización”* -apartado 2- y *“parcelaciones y reparcelaciones”* -apartado 3-, no cumplen el requisito de estar vinculados de modo predominante al beneficio particular del promotor de la actuación y potencial sujeto pasivo, sino que, en estos supuestos, lo que prevalece es el interés general de la colectividad concernido por toda actividad de planificación o gestión urbanística llevada a cabo a través de dichos instrumentos.

Dicho lo anterior, ha de concederse que tiene razón la asociación empresarial activadora del procedimiento de revisión de oficio, cuando pone en cuestión la legalidad de la indicada Ordenanza fiscal, aduciendo que en las iniciativas urbanísticas que ésta somete a gravamen concurre una prevalencia de los intereses generales incompatible con el concepto de tasa acuñado en la legislación tributaria, pues es ya doctrina consolidada y pacífica esta imposibilidad legal de configurar hechos imponible con base en un funcionamiento de los servicios urbanísticos inducido por la promoción de los citados instrumentos de planeamiento y gestión no sometidos a licencia. Como muestra de este claro posicionamiento de la jurisprudencia en pro de la tesis referida cabe hacer alusión al contenido de la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de enero de 2008 (Ar. RJ 2008,1817), donde se recoge con claridad y profusión de antecedentes jurisprudenciales la doctrina establecida al respecto por nuestro alto tribunal, significando: *“A) Los Proyectos de Urbanización constituyen una vez aprobados por el respectivo Ayuntamiento, verdaderos actos de ejecución de los instrumentos de planteamiento, a modo de licencia de obras de carácter general para el suelo de referencia y, por ello, una vez autorizados aquellos, no es necesario ya solicitar licencia de obras para supuesta en práctica (como se prevé, expresamente en el art. 19 del Reglamento de Disciplina Urbanística de 1978) B) La naturaleza normativa de todos los instrumentos de planeamiento urbanístico es algo predominantemente aceptado por la doctrina y reiteradamente proclamado por la jurisprudencia por que en modo alguno puede cohonestarse su formulación con la idea de beneficio. C) El planeamiento urbanístico es una potestad administrativa que responde a la necesidad de atender a los intereses generales del territorio. D) En consecuencia no está sujeto a Tasa la actividad municipal de aprobación de Programas de urbanización por su finalidad de ejecución de determinaciones generales de planeamiento que desborda el limitado ámbito del beneficio particular. E) Unas actuaciones urbanísti-*

cas que estén relacionadas con la ordenación del territorio, la protección del medio ambiente y la vivienda tienen un claro interés predominante y prevalentemente público, que hace imposible su afección al concepto de interés particular propio de la imposición de tasas: F) Por lo que en razón de lo expuesto no resulta viable la liquidación de una tasa por la autorización del Proyecto de urbanización en el que las obras aparecen previstas. Cuarto.- Así cabe reiterar conforme recoge la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 Mar. 1999 que si se parte de la definición conceptual del «hecho imponible» de las Tasas plasmadas en el artículo 20 de la Ley 39/1988, es obvio que en el presente caso no concurren los presupuestos determinantes del mismo. En efecto, atendiendo los Instrumentos normativos de Ejecución del Planeamiento urbanístico al interés general, se excluye, por ello, en la Tasa controvertida, su lógica propensión legal a la contemplación singular del beneficio particular, consustancial a la idea tributaria que encierra tal clase de gravamen o contraprestación fiscal. En dicho sentido se ha pronunciado de un modo reiterado la doctrina jurisprudencial, reflejada, entre otras, en las sentencias de esta Sala de 13 de octubre de 1983, 15 de abril de 1991, 17 de marzo y 22 de diciembre de 1992, 22 de marzo de 1993, 30 de abril de 1996 y 3 de febrero de 1997, al establecer, entre otros extremos, que a) «La naturaleza normativa de los Planes Parciales» así como de todos los instrumentos de planeamiento urbanístico, es algo predominantemente aceptado por la doctrina y reiteradamente proclamado por la jurisprudencia, por lo que en modo alguno puede cohonestarse su formulación con la idea de beneficio o afectación particular que es imprescindible en las Tasas -por expedición de documentos en el caso de autos-. «b) " El planeamiento urbanístico es una potestad administrativa que responde a la necesidad de atender a los intereses generales del territorio en una consideración que, desde el punto de vista fiscal -a efectos, en el caso, de la Tasa por expedición, redacción o tramitación de tales documentos o instrumentos-, sobrepasa la de la protección de los concretos intereses de los propietarios de los terrenos afectados por aquellas actuaciones». c) «Esta Sala se ha pronunciado recientemente en un sentido contrario a la sujeción a Tasa de la actividad municipal de aprobación de Planes Parciales e, incluso, de Proyectos de Urbanización, los primeros por su ostensible naturaleza normativa y, los segundos, por su finalidad de ejecución de determinaciones generales de planeamiento que desborda el limitado ámbito del beneficio particular que es presupuesto de la Tasa, pues, como se decía en la sentencia de 15 Abr. 1991, aun aceptando que la enumeración de los actos sujetos a previa licencia contenida en el artículo 178 de la Ley del Suelo de 1976 no es una enumeración taxativa, no puede concluirse que el marco de dicho precepto alcance a los actos de las Corporaciones Locales de aprobación de los instrumentos urbanísticos atribuidos a su competencia, [...]. [...] pues siempre, el planeamiento responde a la necesidad de atender a los intereses generales territoriales, con prevalencia a los de los titulares de los terrenos afectados por las actuaciones urbanísticas»".

De tal modo, con arreglo a la mencionada doctrina, parece fuera de toda duda que los dos supuestos definitorios de exacción contemplados como hechos imponibles en los apartados 2 y 3 del artículo 2 de la Ordenanza fiscal analizada resultan inconciliables con el concepto legal de tasa acuñado en la referida legislación tributaria, incurriendo así en una vulneración de lo previsto en el artículo 2.2.a) de la Ley General Tributaria y 20.1 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Local, por lo que se hallan afectados del vicio de nulidad contemplado en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, constituyendo presupuestos válidos de la revisión de oficio pretendida, de conformidad con lo señalado en el artículo 102.2 del mismo cuerpo legal. Por consiguiente, todos los demás preceptos de la Ordenanza que contengan determinaciones ligadas al devengo, liquidación, ingreso, cálculo

de la cuota, reglas de gestión y aplicación de exenciones o bonificaciones del tributo por dichos hechos imponibles se encuentran igualmente afectados del vicio de nulidad señalado, aludiendo a tal efecto la entidad local consultante los artículos 7.1.b), 7.2, 7.3, 9.1 y 9.2, donde, ciertamente, se localizan previsiones de diversa naturaleza visiblemente vinculadas con la operatividad y efectos de los dos hechos imponibles considerados improcedentes.

V

Otras consideraciones sobre el articulado de la Ordenanza sometida a procedimiento de revisión.- Dicho lo anterior, no parece superfluo prolongar el análisis de la norma cuestionada al conjunto de su articulado, para ponderar si el alcance de la revisión propugnada y los términos en que se plantea son los más adecuados a las circunstancias concurrentes, considerando los motivos de nulidad invocados. Ello resulta particularmente conveniente, dado que la opción de promover la revisión de oficio de los preceptos afectados de nulidad seguida por la Corporación consultante -cuya predilección se ha dejado inexplicada-, en lugar de acometer su modificación siguiendo el mismo procedimiento observado para la aprobación -artículo 56 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril-, no es obstáculo para que pueda emplearse esta segunda alternativa en relación con los demás preceptos de la Ordenanza que no han sido objeto del procedimiento de revisión, depurando así ésta, por una u otra vía, de todas las deficiencias que pudiera albergar.

Debe primeramente señalarse que el expediente no ofrece una identificación inequívoca de las partes del articulado de la norma afectados por la iniciativa revisora, pues, aunque la delimitación de los artículos y apartados concernidos ha sido efectuada en el acuerdo incoatorio de manera inconcusa, el expediente contiene un ejemplar reformado de la Ordenanza fiscal -situado tras el informe de la Secretaria del Ayuntamiento de 3 de marzo de 2010-, que parece querer constituir el texto normativo resultante del procedimiento de revisión, y en el que se conservan dos párrafos del artículo 7.1, epígrafe b), de la Ordenanza vigente -relativos a las “*Bases y Estatutos de Juntas de Compensación o de otras Entidades Urbanísticas*”, y a las “*licencias de agregación, segregación o parcelación de fincas, permiso de acceso a fincas ya toda clase de actividades no constructivas*”-, a pesar de que dicho epígrafe se halla afectado entera e indiscriminadamente por el expediente de revisión.

En segundo lugar, no puede dejar de señalarse que el motivo de nulidad invocado, la improcedencia de imponer el cobro de tasas respecto de hechos imponibles caracterizados por la existencia de un interés general prevalente sobre el beneficio particular del sujeto promotor, es igualmente extrapolable a otros presupuestos de exacción recogidos en la Ordenanza fiscal que no han sido considerados en el procedimiento de revisión. Éste es el caso de los supuestos aludidos en el artículo 2.4 de la Ordenanza, que configura como hecho imponible la actividad municipal desarrollada por causa de la tramitación de “*4. Proyectos de Bases y Estatutos de Junta de Compensación o de otras Entidades Urbanísticas*”, en los que se darían las mismas notas caracterizadoras de la acción privada de promoción de instrumentos de planeamiento o gestión urbanística antes referidos, puestas igualmente de relieve en algunos pronunciamientos judiciales recaídos al efecto, como los contenidos en las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 16 de octubre de 2007 (Ar. JUR 2010,55375) y 15 de junio de 2009 (Ar. JUR 2009,419987) o del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 21 de mayo de 1996 (Ar. JT 1996,680). Paralelamente, resultarían afectados del mismo vicio de nulidad las previsiones sobre el modo de determinación de la

cuota tributaria aplicable a estos supuestos acogidas en el artículo 7.4 de la Ordenanza vigente. Es preciso señalar también, en relación con esta modalidad de exacción, que la Ordenanza aprobada presenta un visible defecto de sistemática, que no sería corregido en el proyecto de texto revisado obrante en el expediente, pues, tanto en la versión vigente, como en la revisada, se da un doble tratamiento a la materia; toda vez que dentro del vigente apartado 1.b) del artículo 7 se incluye una regulación de la cuota aplicable a estos supuestos, cifrada en 1000 euros; en tanto que el apartado 4 del mismo artículo, sitúa dicha cuota en 610 euros. Esta incongruencia y duplicidad de tratamiento en el señalamiento de la cuota tributaria aplicable a estos casos se mantiene en el referido texto revisado, donde el breve contenido que pasaría a presentar el artículo 7 facilita la percepción del error cometido.

Igualmente impropio sería el mantenimiento de una cuota tributaria respecto de la tramitación de lo que se denominan “recepciones urbanísticas” -artículo 7.5 de la vigente Ordenanza y 7.3 del texto revisado-, toda vez que en este supuesto concurriría la misma prevalencia del interés general de la colectividad que motiva la nulidad propugnada para los hechos impositivos acogidos en los apartados 2 y 3 del artículo 7, como denota singularmente el contenido de la sentencia, ya citada, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 15 de junio de 2009 (Ar. JUR 2009,419987) en la que se expresa: “OCTAVO.- Por razones de estricta congruencia, dada la directa conexión existente con los preceptos anulados, [...] debe procederse también a la anulación del párrafo contenido en el punto 1 del artículo 41 de la Ordenanza, relativo a la determinación de la base imponible de la tasa por “inspección, control y recepción de obras de urbanización”; del apartado A del artículo 51, referente a la fijación del 3% como cuota tributaria a aplicar sobre la base imponible por las “actuaciones técnicas y administrativas de vigilancia, inspección, control y recepción de obras de urbanización [...]”. Además, es obligado señalar la presencia y subsistencia de otras dos irregularidades observadas en este apartado, como son; por un lado, que el módulo de cuantificación adoptado para calcular el importe de la tasa, distinguiendo entre dos categorías de suelo que no son excluyentes entre sí y para las que respectivamente se establecen las fórmulas “0,008 %/m²” y “0,006 %/m²”, resulta difícilmente comprensible; y por otro, que el mismo acoge reglas para la determinación de una cuota tributaria que carece de correspondencia con un hecho imponible previamente configurado en el artículo 2.

Esta misma anomalía sería también predicable del segundo de los dos párrafos que pretenden mantenerse dentro del actual apartado 1.b) del artículo 7, relativo a la cuota tributaria por tramitación de “licencias de agregación, segregación o parcelación de fincas”, dado que, si se elimina de la Ordenanza fiscal vigente su artículo 2.3, que configura como hecho imponible las “reparcelaciones y parcelaciones”, difícilmente se concibe que pueda mantenerse en el artículo 7.1 un precepto sobre la fijación de la cuota tributaria por licencias de segregación o parcelación de fincas, cuya única conexión plausible con la relación de hechos impositivos contenida en el artículo 2 era precisamente el segundo de los dos hechos impositivos que se quiere suprimir.

Asimismo, y como consecuencia de todo lo anterior, parece que el contenido del artículo 8, atinente a la determinación de las normas de gestión del tributo, puede resultar casi enteramente prescindible, en todo aquello que se anude a la aplicabilidad de los hechos impositivos y cuotas tributarias afectadas de nulidad, por lo que debería ser objeto de una minuciosa reconsideración a fin de ponderar su necesidad.

Además, conviene indicar que el contenido del artículo 3 de la Ordenanza, relativo a la determinación del sujeto pasivo de la tasa, tampoco afectado por la iniciativa revisora, presenta una redacción que es incongruente con el tipo de tasa objeto de regulación. En el mismo se indica que son sujetos pasivos del tributo reglamentado quienes “*se beneficien de la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público en beneficio particular, conforme a alguno de los citados supuestos previstos en el artículo 20.3 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo*”, cuando la modalidad de tasa implantada y regulada en la Ordenanza, por la prestación de servicios urbanísticos, no pertenece a la categoría aludida, sino a aquella definida en el apartado 1.B) del citado artículo 20 -prestación de servicios públicos o realización de actividades administrativas en régimen de derecho público-, cuyo listado de supuestos concretos, relacionados a modo de ejemplo, se encuentra recogido en el apartado 4 del referido artículo 20.

Por último, cabe asimismo advertir que el artículo 9.3 de la Ordenanza examinada, tampoco afectado por el expediente de revisión, contiene una referencia al artículo 9 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, cuando ésta es una norma legal ya derogada y sustituida por el citado Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Tal incorrección parece estar queriendo corregirse en el texto revisado incluido en el expediente, ya que el futuro apartado 1 -numeración innecesaria, al quedar sólo uno- de dicho artículo 9 de la Ordenanza remite al artículo 9 del citado Real Decreto Legislativo, que es de tenor análogo al de la Ley 39/1988. Sobre tal rectificación es preciso señalar que no se estima viable en el seno de este procedimiento, al incidir sobre un precepto extrínseco al ámbito de la revisión de oficio tramitada.

Corolario de todo lo anterior es que, dado el conjunto de irregularidades a las que se acaba de hacer mención, de las que seguiría adoleciendo la Ordenanza fiscal analizada, no parece apropiado a este Consejo ultimar la revisión de oficio de la Ordenanza en los confusos e insuficientes términos en que se plantea, sin perjuicio de que, como se ha dicho en la Consideración IV, quepa declarar la concurrencia de la causa de nulidad invocada respecto de los artículos 2.2, 2.3, 7.1.b), 7.2, 7.3, 9.1 y 9.2 de dicha reglamentación fiscal y, consiguientemente, informar favorablemente su revisión de oficio y declaración de nulidad. De tal modo, puede apuntarse como cauce más idóneo para llevar a cabo un adecuado replanteamiento y reformulación integral de la aludida Ordenanza, que, ponderando las observaciones precedentes, se proceda a su nueva redacción y aprobación siguiendo el procedimiento descrito en el artículo 17 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, so pena que concurran razones por las que se entienda que es más aconsejable verificar dicha recomposición de su contenido a través del cauce previsto en el artículo 102.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, es de dictamen:

Que procede informar favorablemente la revisión de oficio promovida por el Ayuntamiento de Illana (Guadalajara), para la declaración de nulidad de los artículos 2.2, 2.3,

7.1.b), 7.2, 7.3, 9.1 y 9.2 de la Ordenanza fiscal municipal reguladora de la tasa por prestación de servicios urbanísticos, aprobada por dicha corporación local mediante acuerdo plenario de 9 de octubre de 2009, sin perjuicio de las observaciones formuladas en la Consideración V.