



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de (...) solicita, mediante escrito de fecha 28 de Septiembre pasado, con registro de entrada en Diputación el día 3 de los corrientes, se emita Informe jurídico por parte de este Departamento, en relación con *“el recurso de reposición interpuesto frente a la notificación de las Contribuciones Especiales...”*. Con dicha finalidad, además de la copia del mencionado Recurso, se remiten también sendas copias de *“la notificación del acuerdo del Pleno relativo a la aprobación e imposición de contribuciones especiales..., y de la liquidación de la cuota”*.

Pues bien, antes de entrar en el fondo de la cuestión sometida a nuestra consideración – es decir, el análisis y estudio de las alegaciones formuladas en el aludido Recurso y, en su caso, la correlativa respuesta a éste –, no podemos dejar de señalar las dificultades que para nosotros entraña la petición de Informe, además de por los términos escuetos en que aparece formulada, por las dos siguientes razones. En primer lugar, por la total ausencia de un mínimo relato de las circunstancias fácticas o antecedentes de hecho que han llevado a la parte recurrente a interponer el recurso, lo que nos impedirá, sin duda, poder rebatir las afirmaciones realizadas por ésta. En segundo lugar, por la falta de formulación de cuestiones concretas sobre las que debemos pronunciarnos en nuestro Informe; pues, el Sr. Alcalde se ha limitado a darnos traslado de los documentos reseñados en el párrafo anterior, sin mencionar para nada la actividad previa desarrollada al respecto por el Ayuntamiento.

A mayor abundamiento, cabe señalar también que, tal como ha sido redactado el escrito de petición de Informe, parece como si el Ayuntamiento hubiera hecho dejación de sus competencias, olvidándose por completo del mandato legal que establece que: *“La competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación...”*¹. En este sentido, conviene recordar que el servicio prestado por el Departamento de Asistencia a Municipios y Formación de la Diputación, mediante la elaboración y emisión de Informes, tiene como finalidad fundamental servir de apoyo a los Ayuntamientos, cuando, por enfrentarse a cuestiones especialmente complejas o necesitar una segunda opinión jurídica, sea requerido por éstos para la emisión de Informes. Pero,

¹ **Artículo 12** de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



ni dicha actividad informativa puede llegar a suplantar la actividad ordinaria de asesoramiento e informe atribuida por Ley al personal especializado de la propia Entidad local, ni la mencionada función administrativa puede ser residenciada de manera rutinaria en el personal del Departamento de Asistencia, al menos, sin que previamente haya sido emitido por parte del mencionado personal técnico del propio Ayuntamiento el asesoramiento legal preceptivo de que habla la Ley.

Así pues, en base a cuanto ha quedado expuesto, queremos dejar muy claro al Ayuntamiento de (...) y a su Alcalde, que los recursos técnicos del Departamento de Asistencia, además de escasos, desempeñan un papel meramente subsidiario respecto de los recursos de las propias Corporaciones locales y, precisamente por ello, deben ser utilizados prudentemente y sólo tras el asesoramiento previamente realizado por el personal especializado del Ayuntamiento, sin que podamos, ni debemos sustituir a éste en su labor. Nosotros podemos ayudar proporcionando, en su caso, otra opinión jurídica sobre los temas sometidos a nuestra consideración, pero nunca suplantar la actividad de aquéllos, pues, como sucede en el presente caso, siempre nos faltarán antecedentes necesarios para resolver en justicia las cuestiones que se nos planteen.

Finalmente, tras estudiar y analizar el contenido del Recurso sometido a nuestra consideración, y sin olvidar las dificultades puestas de manifiesto en el párrafo segundo anterior, pasamos a continuación a tratar de dar respuesta a las cuestiones en él planteadas, mediante la emisión del siguiente,

INFORME

PRIMERO

El primero de los datos que deberemos tener en cuenta en nuestro Informe tiene que ver con el acto o actos administrativos objeto de impugnación. En este caso, según el recurrente, se trata de la notificación de sendas liquidaciones de cuotas practicadas al interesado, como consecuencia de un expediente anterior de Contribuciones Especiales, tramitado por la realización de obras en una vía pública de la localidad adyacentes a una finca de su propiedad.

Según la parte recurrente, las citadas notificaciones “(...) *no cumplen los requisitos que la LHL exige (...)*” – sin concretar cuáles deberían ser tales requisitos y en qué términos pudieran haber resultado éstos infringidos –, y la tramitación del procedimiento se ha efectuado de forma



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



irregular, entre otros motivos, por no haberse efectuado al interesado la notificación previa a que estaba obligada la Administración, desconociendo éste, por tanto, la forma de financiación que complementa las contribuciones especiales, el porcentaje total aplicado e, incluso, el coste de las obras a financiar. En apoyo de su tesis, cita el artículo 34 y siguientes de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aludiendo a que previamente a la ejecución de las obras a financiar, *“(...) se deberá aprobar la ordenación concreta de éstas de manera inexcusable, y contendrá la determinación del coste previsto de las obras y servicios, la cantidad a repartir entre los beneficiarios y los criterios de reparto (...)”*.

En la misma línea, el recurrente recuerda seguidamente otros tantos aspectos legales relativos a la figura de las Contribuciones Especiales, que él considera infringidos, por lo que concluye afirmando que, *“(...) al ser las notificaciones impugnadas el primer acto administrativo formal conocido por el que suscribe (...)”*, el Ayuntamiento ha incurrido en graves defectos de forma durante la tramitación del expediente, citando como apoyo de su tesis la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2004.

Finalmente, tras un pormenorizado relato de los mecanismos legales que disciplinan la aplicación y exacción de las Contribuciones Especiales, la parte recurrente termina alegando la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos impugnados, basándose para ello en dos de los motivos contemplados en el artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), en concreto, la lesión de derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional y la omisión del procedimiento legalmente establecido; aludiendo, a continuación, a la indefensión que le ha producido la irregular actividad administrativa denunciada, por lo que concluye solicitando la anulación de las liquidaciones y su archivo (*sic*) sin más trámites.

SEGUNDO

Con independencia del expediente que, en su día, pudiera haber tramitado el Ayuntamiento – cuyo contenido desconecemos, salvo la copia de la notificación del acuerdo de aprobación e imposición remitida con la petición de Informe –, así como, de la correcta aplicación o no de la normativa vigente aplicable a las Contribuciones Especiales, contenida, básicamente, en los artículos 17 y 28 a 36 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 (en adelante TRLRHL), lo primero



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



que sorprende en el escrito de recurso es su huida de la realidad material, pues, el interesado se limita a reproducir de forma resumida algunas de las disposiciones de la norma citada, sin citar en ningún momento la concreta actividad administrativa que considera ilegal y que pretende combatir mediante la impugnación. Por ejemplo, alude a la omisión del procedimiento relativo a la imposición de las Contribuciones, o al incumplimiento de los requisitos destinados a velar por los intereses de los ciudadanos, pero sin mencionar en momento alguno los concretos hechos o actos jurídicos o materiales realizados por la Administración y de los que quepa deducir las supuestas infracciones cometidas.

En realidad, todo el documento adolece de una ambigüedad y falta de concreción importantes, moviéndose siempre en el terreno de la teoría, sin descender al análisis de la realidad material o de las actuaciones concretas llevadas a cabo por el Ayuntamiento, para denunciarlas a la luz de la legislación aplicable en cada caso. En este sentido, el recurrente lo único que hace, en todas y cada una de sus alegaciones, es reproducir las reglas contenidas en la ley para la imposición y ordenación de Contribuciones Especiales, sin precisar, en ningún momento, los “*graves defectos de forma*” de que, según él, adolece el expediente. La única contravención que, de forma más o menos precisa, puede extraerse del conjunto de infracciones genéricamente denunciadas, tiene que ver con la falta de notificación del acuerdo de imposición de las Contribuciones Especiales – efectuada en la alegación quinta –, que, según el recurrente, le ha impedido conocer el proyecto de las obras, su coste y el porcentaje a pagar, además de haberle impedido pronunciarse sobre la constitución o no de la denominada en la Ley Asociación Administrativa de Contribuyentes.

Pues bien, ni siquiera en este caso tiene razón el recurrente, ya que, si bien el artículo 34² del TRLRHL exige – como se encarga de recordar el propio recurrente –, la previa adopción del

² **Artículo 34. Acuerdos de imposición y de ordenación.**

1. La exacción de las contribuciones especiales precisará la previa adopción del acuerdo de imposición en cada caso concreto.

2. 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 éstas.

3. El acuerdo de ordenación será de inexcusable adopción y contendrá la determinación del coste previsto de las obras y servicios, de la cantidad a repartir entre los beneficiarios y de los criterios de reparto. En su caso, el acuerdo de ordenación concreto podrá remitirse a la ordenanza general de contribuciones especiales, si la hubiera.

4. Una vez adoptado el acuerdo concreto de ordenación de contribuciones especiales, y determinadas las cuotas a satisfacer, estas serán notificadas individualmente a cada sujeto pasivo si éste o su domicilio fuesen conocidos, y, en su



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



acuerdo de imposición, en ningún momento se dice en la citada Ley que dicho acuerdo deba ser notificado individualmente a los afectados, como tampoco tendrá que serlo el acuerdo de ordenación, que de forma inexcusable deberá adoptarse antes de la realización de la obra. Lo único que la norma exige, respecto de los acuerdos mencionados, es la publicación de éstos en el Boletín Oficial de la Provincia y en el Tablón de Edictos del Ayuntamiento³.

Sí es exigible, por el contrario, la notificación individual de las cuotas previamente determinadas y que deban satisfacer en concepto de Contribuciones Especiales, una vez adoptado el acuerdo concreto de ordenación de éstas, por cada uno de los sujetos pasivos, en el supuesto de que éstos o sus domicilios fuesen conocidos, pues, de no ser así, la notificación también podrá hacerse a través de Edictos publicados en el Boletín Oficial de la Provincia. En principio, por tanto, parece que ningún reproche de legalidad puede hacerse al Ayuntamiento, pues, de acuerdo con la documentación remitida, éste habría cumplido con la exigencia legal de notificar a la parte recurrente las liquidaciones de las cuotas resultantes.

defecto, por edictos. Los interesados podrán formular recurso de reposición ante el ayuntamiento, que podrá versar sobre la procedencia de las contribuciones especiales, el porcentaje del coste que deban satisfacer las personas especialmente beneficiadas o las cuotas asignadas.

³ **Artículo 17. Elaboración, publicación y publicidad de las ordenanzas fiscales.**

1. **Los acuerdos provisionales adoptados por las corporaciones locales para el establecimiento, supresión y ordenación de tributos y para la fijación de los elementos necesarios en orden a la determinación de las respectivas cuotas tributarias, así como las aprobaciones y modificaciones de las correspondientes ordenanzas fiscales, se expondrán en el tablón de anuncios de la Entidad durante treinta días, como mínimo, dentro de los cuales los interesados podrán examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas.**

2. *Las entidades locales publicarán, en todo caso, los anuncios de exposición en el boletín oficial de la provincia, o, en su caso, en el de la comunidad autónoma uniprovincial (...)*

3. *Finalizado el período de exposición pública, las corporaciones locales adoptarán los acuerdos definitivos que procedan, resolviendo las reclamaciones que se hubieran presentado y aprobando la redacción definitiva de la ordenanza, su derogación o las modificaciones a que se refiera el acuerdo provisional. En el caso de que no se hubieran presentado reclamaciones, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo, hasta entonces provisional, sin necesidad de acuerdo plenario.*

4. *En todo caso, los acuerdos definitivos a que se refiere el apartado anterior, incluyendo los provisionales elevados automáticamente a tal categoría, y el texto íntegro de las ordenanzas o de sus modificaciones, habrán de ser publicados en el boletín oficial de la provincia o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial, sin que entren en vigor hasta que se haya llevado a cabo dicha publicación.*

(...)



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



En cuanto a la alegación formulada por la parte recurrente, respecto de su desconocimiento de una serie de datos fundamentales, que legalmente deberán quedar incorporados al expediente, bastaría con que el Ayuntamiento pudiera acreditar la publicación, en su día, del acuerdo de imposición y ordenación de las Contribuciones, para poder rechazar sin más la mencionada alegación. Es entonces cuando el interesado pudo haber impugnado la actuación administrativa, de acuerdo con los términos previstos en la propia norma.

TERCERO

No acierta tampoco la parte recurrente en su petición de suspensión de la ejecución del acto impugnado, por cuanto, al tratarse de un acto de contenido tributario, la legislación aplicable sería la tributaria y no la del procedimiento administrativo común, que, por otra parte, está mal fundamentada, pues, para argumentar la suspensión, se apoya en un precepto que creemos erróneamente citado.

En todo caso, como decimos, la legislación aplicable es la tributaria y, más concretamente, el artículo 224⁴ de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, según el cual, para que pueda producirse la suspensión de forma automática debería haberse garantizado el importe de

⁴ Artículo 224. Suspensión de la ejecución del acto recurrido en reposición.

1. La ejecución del acto impugnado quedará suspendida automáticamente a instancia del interesado si se garantiza el importe de dicho acto, los intereses de demora que genere la suspensión y los recargos que pudieran proceder en el momento de la solicitud de suspensión, en los términos que se establezcan reglamentariamente.

Si la impugnación afectase a una sanción tributaria, su ejecución quedará suspendida automáticamente sin necesidad de aportar garantías de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 212 de esta Ley.

Si la impugnación afectase a un acto censal relativo a un tributo de gestión compartida, no se suspenderá en ningún caso, por este hecho, el procedimiento de cobro de la liquidación que pueda practicarse. Ello sin perjuicio de que, si la resolución que se dicte en materia censal afectase al resultado de la liquidación abonada, se realice la correspondiente devolución de ingresos.

2. Las garantías necesarias para obtener la suspensión automática a la que se refiere el apartado anterior serán exclusivamente las siguientes:

a) Depósito de dinero o valores públicos.

b) Aval o fianza de carácter solidario de entidad de crédito o sociedad de garantía recíproca o certificado de seguro de caución.

c) Fianza personal y solidaria de otros contribuyentes de reconocida solvencia para los supuestos que se establezcan en la normativa tributaria.

3. Podrá suspenderse la ejecución del acto recurrido sin necesidad de aportar garantía cuando se aprecie que al dictarlo se ha podido incurrir en error aritmético, material o de hecho.

4. Si el recurso no afecta a la totalidad de la deuda tributaria, la suspensión se referirá a la parte recurrida, quedando obligado el recurrente a ingresar la cantidad restante.

(...)



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

los actos impugnados o, al menos, haberse ofrecido la aportación de garantías en tal sentido. Como quiera que en el presente caso, ni una cosa ni otra se ha hecho, debe desestimarse también en este punto la petición de la parte recurrente, continuando con el procedimiento de recaudación de las cuotas notificadas.

Es cuanto tengo el deber de informar, advirtiéndole que la opinión jurídica recogida en el presente Informe se somete a cualquier otra mejor fundada en Derecho, y no suple en modo alguno a otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo a 13 de Octubre de 2006