

Dictamen n^o: **25/14**
Consulta: **Alcalde de Villanueva del Pardillo**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **22.01.14**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 22 de enero de 2014, sobre solicitud formulada por el alcalde-presidente del Ayuntamiento de Villanueva del Pardillo, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz de Gobierno de la Comunidad de Madrid, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, sobre revisión de oficio del Acuerdo adoptado por el Pleno municipal relativo a la reducción de dos concejalías delegadas.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 18 de diciembre de 2013 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, solicitud de consulta del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Villanueva del Pardillo, formulada a través del consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, sobre la revisión de oficio del Acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento el día 25 de septiembre de 2013, relativo a la reducción de dos concejalías delegadas.

SEGUNDO.- Del examen del expediente administrativo remitido se desprenden los siguientes hechos relevantes para la emisión del Dictamen:

El 25 de septiembre de 2013, por el grupo UPyD fue presentada en el Pleno de la misma fecha una “*moción de urgencia*” por la que se sometía al Pleno la siguiente propuesta:

“Aprobar la reducción de dos Concejalías delegadas debiendo el Sr. Alcalde y su equipo de gobierno, realizar la oportuna reestructuración de las áreas delegadas en un plazo no superior a un mes y dar cuenta de la nueva composición municipal en el Pleno ordinario del mes de octubre de 2013”.

La moción pasó a ser tratada y, tras deliberación, fue sometida a votación resultando aprobada por nueve votos a favor (grupo miembros de los grupos del PSOE, C’S – Ciudadanos –, UPyD, y F. y C.) y ocho en contra (miembros del grupo del PP), no computándose ninguna abstención.

A requerimiento del alcalde-presidente del Ayuntamiento, con fecha 10 de octubre de 2013, el secretario del Ayuntamiento emitió informe jurídico sobre el anterior Acuerdo, en el que recogía el régimen jurídico aplicable a las delegaciones de atribuciones por parte del Alcalde y expresaba que:

“Las delegaciones pueden ser genéricas o especiales. A su vez éstas pueden ser de tres tipos.

El Alcalde puede delegar en la Junta de Gobierno Local, en los miembros de la Junta de Gobierno, y en cualesquiera Concejales. No se dispone limitación alguna en este punto.

La delegación es potestativa para el Alcalde y la puede ejercer siempre que lo considere conveniente, en los términos previstos legalmente”.

Mediante Providencia de la Alcaldía, de 25 de noviembre de 2013, visto el anterior informe, se dispuso la emisión de informe por la Secretaría,

en relación con el procedimiento y la legislación aplicable para, en su caso, declarar la nulidad de pleno derecho del Acuerdo adoptado.

Dicho informe fue emitido con fecha 26 de noviembre de 2013, concluyendo:

“Habiendo adoptado la Corporación constituida en Pleno un acuerdo administrativo presumiblemente nulo de pleno derecho, podrá éste ser recurrido ante la jurisdicción contencioso-administrativa por sujeto legitimado o por aquellos Concejales que votaron en contra, a los efectos de que se dicte la declaración judicial de nulidad.

O bien el Ayuntamiento, en el marco del artículo 102 de la LRJ-PAC 30/1992, y por resolución del órgano competente, podrá incoar expediente y declarar de oficio la nulidad de dicho acto administrativo que ha puesto fin a la vía administrativa en tanto que no haya sido recurrido en plazo, expediente cuya tramitación se deberá ajustar al procedimiento legalmente previsto y que ha sido indicado en el presente informe.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 30.1.e, y lo expresado por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en su Dictamen 496/09 de 21 de octubre, -que cuando el vicio de nulidad lo constituye que el acto a revisar se haya dictado por órgano manifiestamente incompetente, la revisión ha de corresponder al órgano que hubiere sido competente para dictarlo, ya que el incompetente carece de competencia y la competencia comprende la revisión-, el órgano competente para resolver es el Alcalde-Presidente”.

Finalmente, mediante Resolución de la Alcaldía, de 26 de noviembre de 2013, se dispuso iniciar el procedimiento de revisión de oficio por

considerar el Alcalde que el acuerdo plenario invade sus atribuciones y competencias, y resuelve:

“PRIMERO. Iniciar el procedimiento de revisión de oficio del acto administrativo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento en sesión celebrada el día 25 de septiembre de 2013, del siguiente tenor literal: “Aprobar la reducción de dos Concejalías delegadas debiendo el Sr. Alcalde y su equipo de gobierno realizar la oportuna reestructuración de las áreas delegadas en un plazo no superior a un mes y dar cuenta de la nueva composición municipal en el Pleno ordinario del mes de octubre de 201”, por entender que concurre causa de nulidad prevista en el artículo 62.1.b de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al haber sido dictado por órgano manifiestamente incompetente.

SEGUNDO. Suspende la ejecución del acuerdo de que se trata al amparo del principio “bonus fumus iuris” y por cuanto que el mismo va en contra del interés del principio de legalidad.

TERCERO. Solicitar dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid a través del Consejero competente en relaciones con la Administración local”.

TERCERO.- El alcalde-presidente de Villanueva del Pardillo, con fecha 27 de noviembre de 2013, formula consulta a través del consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, que ha tenido entrada en el registro del Consejo Consultivo el 18 de diciembre de 2013, y corresponde su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección II, presidida por la Excm. Sra. Dña. Rosario Laina Valenciano, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión

Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 22 de enero de 2014.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que, adecuadamente numerada y foliada, se consideró suficiente.

A los hechos anteriores, les son de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA - El Consejo Consultivo emite su dictamen a solicitud del Alcalde-Presidente de Villanueva del Pardillo, cursada a través del Vicepresidente, Consejero de Cultura y Deporte y Portavoz del Gobierno de la Comunidad de Madrid, en virtud del artículo 14.3 de la Ley 6/2007 de 21 de diciembre Reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (LCC) que establece que: *“Las solicitudes de dictamen de las entidades locales se efectuarán por los Presidentes de las mismas, y se cursarán a través del Consejero competente en relaciones con la Administración local”*, en relación con el artículo 32.3 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

El Ayuntamiento está legitimado para recabar dictamen de este Consejo Consultivo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 13.1.f) de la LCC, donde se establece que: *“1. El Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...) 1.- Expedientes tramitados por (...) las entidades locales (...) sobre (...) 2. Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes”*.

El presente dictamen por tanto se emite al amparo del artículo 102.1 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), al disponer 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”.

SEGUNDA.- La posibilidad de revisión de oficio en el ámbito local, con carácter general, se contempla en el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), que permite a las corporaciones locales 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.

Igualmente, los artículos 4.l.g) y 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, (ROF), indican que dichas corporaciones, dentro de la esfera de sus competencias, tienen atribuida la potestad de revisión de oficio de sus actos, resoluciones y acuerdos, con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

La señalada remisión a la legislación del Estado conduce a los artículos 102 a 106 y concordantes de la Ley 30/1992, que regulan la revisión de los actos de la Administración en vía administrativa. En particular, el artículo 102.1 de la LRJ-PAC, contempla la posibilidad de que las

Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, declaren de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo.

Para llegar a ese resultado será necesario, desde un punto de vista material, que concurra en el acto a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 62.1 de la LRJ-PAC, y, desde el punto de vista del procedimiento y garantía del ajuste de la actividad administrativa al principio de legalidad, que se haya recabado dictamen previo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, y que éste tenga sentido favorable.

En lo que se refiere a la tramitación del procedimiento, el art. 102 de la LRJ-PAC, anteriormente transcrito, no contempla un procedimiento específico a seguir para la sustanciación de los expedientes de declaración de nulidad, limitándose a señalar, el carácter preceptivo del dictamen previo favorable del órgano consultivo que corresponda. Por ello, han de entenderse de aplicación las normas generales recogidas en el Título VI del citado cuerpo legal, denominado *“De las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos”*, con la singularidad de que el dictamen del órgano consultivo reviste carácter preceptivo y habilitante de la revisión pretendida y que el procedimiento, si es iniciado de oficio, puede incurrir en caducidad si la tramitación supera el plazo de tres meses, ex artículo 102.5 de la LRJ-PAC.

En el caso que nos ocupa, el procedimiento tramitado ha consistido en: el informe de la Secretaría municipal y el Acuerdo de inicio dictado por el órgano que se considera competente, y se ha tramitado dentro del plazo legal puesto que el Acuerdo de inicio del mismo es de fecha 26 de noviembre de 2013.

En primer lugar debemos examinar cuál es el órgano competente para la revisión del oficio del acuerdo plenario, con mayor amplitud si cabe, dado que se trata de un procedimiento de revisión de oficio iniciado por el Alcalde respecto de un Acuerdo aprobado por el Pleno y cuya pretensión de revisión se fundamenta en haber sido dictado por un órgano manifiestamente incompetente (causa establecida en el artículo 62.1.b) LRJ-PAC).

Procede dejar sentado en este punto que el Acuerdo plenario tiene un efecto inmediato al decidir la supresión de dos concejalías delegadas (de las seis existentes) y ordenar al Alcalde realizar la oportuna reestructuración de las áreas delegadas como consecuencia de dicha supresión. No supone por tanto una “*propuesta*” al Alcalde para la supresión. Así debe interpretarse del sentido literal del Acuerdo, sin que a ello sea obstáculo que el debate se introdujera a través de una “*moción de urgencia*”. Esta moción es la propuesta de adoptar el Acuerdo y éste consiste en la supresión de las concejalías delegadas.

Conforme la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de la Administración Local de la Comunidad de Madrid (LAL), corresponde a cada uno de los órganos municipales – pleno y alcalde –, “*la resolución de los procedimientos de revisión de oficio de actos nulos en materias de su competencia*” (artículos 29.3.e) y 30.1.e) respectivamente). Con dicha regulación en la Comunidad de Madrid, se viene a poner fin a la polémica suscitada en torno a la capacidad del alcalde para acordar la revisión de oficio ante el silencio que al respecto guarda la legislación general de procedimiento, LRJ-PAC y la LBRL. La misma previsión de la legislación comunitaria madrileña, con la referencia a “*actos nulos en materia de su competencia*”, avala la posibilidad de revisión de actos adoptados por otro órgano con invasión de la esfera de competencia del alcalde, solución lógica, si se tiene en cuenta que en dichas circunstancias el autor del acto difícilmente tomará la

iniciativa para revisar. En este sentido, tal y como se recoge en el informe jurídico del Secretario-Interventor del Ayuntamiento, ya decíamos en nuestro Dictamen 496/09, que *“en materia de revisión de oficio por razón de incompetencia, la revisión ha de corresponder al órgano que hubiera sido competente para dictarlo, ya que el incompetente carece de competencia, y la competencia comprende la revisión”*.

El Acuerdo plenario cuya revisión se pretende consiste en *“aprobar la reducción de dos Concejalías delegadas debiendo el Sr. Alcalde y su equipo de gobierno realizar la oportuna reestructuración de las áreas delegadas”*. Prima facie, dicha materia constituye una competencia del alcalde como se infiere de la legislación de régimen local (artículos 21.3 de la LBRL, 43 y 120.2 del ROF, y 49 del Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Villanueva del Pardillo), y del artículo 13.6 de la LRJ-PAC, por lo que dicho órgano está habilitado para su revisión de oficio.

Siguiendo con el análisis del procedimiento, se han de destacar a continuación defectos de tramitación que imposibilitan que este Consejo pueda concluir este dictamen con un pronunciamiento sobre la procedencia de la revisión planteada.

En particular, tiene establecido este Consejo Consultivo que, aunque no lo disponga expresamente el artículo 102 de la LRJ-PAC, en el procedimiento de revisión de oficio es necesario respetar, en su caso, el derecho de audiencia de los interesados, en los términos previstos con carácter general en el artículo 84 de la LRJ-PAC, que debe llevarse a cabo una vez culminada la instrucción del procedimiento e inmediatamente antes de redactarse la propuesta de resolución y de someterse al dictamen preceptivo de este Consejo, y por un plazo no inferior a diez ni superior a quince días. Se ha de desatacar la importancia de que se lleve a efecto este trámite, respecto de los interesados en el mantenimiento del acto objeto de revisión, en el momento procesal indicado, incurriendo en este sentido en

un error el informe del Secretario Interventor, que en el análisis del procedimiento señala: *“Se solicitará dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid-que habrá de ser favorable- y recibido el mismo, se dará trámite de audiencia a los interesados -si los hubiere- (...)”*.

Tampoco, tras el Acuerdo de inicio del procedimiento de revisión, se ha formalizado la propuesta de resolución, en cuanto acto que culmina la instrucción del procedimiento. Aun cuando en el presente caso del acuerdo de inicio adoptado por el Alcalde con fecha 26 de noviembre de 2013, se desprende con claridad cuál es el acto cuya revisión se pretende y las causas de invalidez del mismo a los efectos de determinar si incurre alguno de los supuestos de nulidad de pleno derecho, la propuesta de resolución se hace necesaria para que, una vez realizado el trámite de audiencia, la Administración se pronuncie sobre las alegaciones presentadas por los interesados con expresión de las razones que abogarían por su estimación o, en su caso, desestimación con expresión de los fundamentos jurídicos en los que la Administración sustenta su planteamiento a favor de la nulidad radical del acto cuestionado. Se ha destacado el carácter esencial de la propuesta en diversos dictámenes de este Consejo (209/08, 28/12, 19/13, 22/13 ó 23/13).

Para que este Consejo Consultivo pueda cumplimentar su función consultiva, en consecuencia, se considera necesario que se tramite adecuadamente el procedimiento con audiencia de los posibles interesados, y que, una vez formalizada la propuesta de resolución en los términos señalados, se remita a este Consejo para su dictamen preceptivo y vinculante, recordando en este sentido que en tanto el procedimiento de revisión está sujeto a un plazo de caducidad de tres meses a contar de la fecha de inicio (26 de noviembre de 2013), puede la Administración consultante, a efectos de no incurrir en la misma, hacer uso de las

facultades de suspensión recogidas en el artículo 42.5 c), una vez sea de nuevo recabado dictamen a este órgano consultivo con notificación a los interesados en el procedimiento de la suspensión acordada.

Por todo lo expuesto, el Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede retrotraer el procedimiento de revisión de oficio para otorgar trámite de audiencia a los posibles interesados y formalizar la propuesta de resolución con carácter previo a la remisión a este Consejo para su dictamen.

Este dictamen es vinculante.

Madrid, 22 de enero de 2014