

Dictamen n^o: **61/15**
Consulta: **Alcalde de Manzanares El Real**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **18.02.15**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 18 de febrero de 2015, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Manzanares El Real, cursada a través del consejero de Presidencia, Justicia y portavoz del Gobierno de la Comunidad de Madrid, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en relación con el expediente sobre revisión de oficio del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Manzanares El Real de 31 de enero de 2002, que modificaba y dejaba sin efecto los acuerdos plenarios de 26 de agosto de 1999, 29 de marzo de 2001 y 28 de junio de 2001, relativos a la aprobación de la relación de cargos de la Corporación con dedicación retribuida.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 13 de enero de 2015 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen referida al expediente de revisión de oficio aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 7/15, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 26/2008, de 10 de abril, del Consejo de Gobierno.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la Sección IV, presidida por la Excm. Sra. D.^a María José Campos Bucé, quien firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, en sesión celebrada el día 18 de febrero de 2015.

SEGUNDO.- De los antecedentes que obran en el expediente, son de interés para la emisión del dictamen los que a continuación se relacionan:

1.- El 26 de agosto de 1999, el Pleno del Ayuntamiento de Manzanares El Real, a propuesta del alcalde, adoptó acuerdo de aprobación de la relación de cargos de la Corporación con dedicación retribuida, la declaración de compatibilidades y las indemnizaciones por asistencia a las sesiones plenarias, fijando la dedicación exclusiva del alcalde (8 horas/día) con una retribución de 3.640.000 pesetas al año.

Por acuerdo plenario de 29 de marzo de 2001 se modificó la retribución establecida para el alcalde, con dedicación exclusiva, elevándola a un importe de 5.000.000 de pesetas al año.

El 28 de junio de 2001 el Pleno del Ayuntamiento, a propuesta del alcalde, acordó establecer la dedicación exclusiva de la segunda Tenencia de Alcaldía y Concejalía Delegada del Área de Cultura, Servicios Sociales y Asuntos de la Mujer y la dedicación parcial de la Concejalía de Medio Ambiente.

2.- El 31 de enero de 2002, el Pleno del Ayuntamiento de Manzanares El Real, adoptó, a propuesta de los grupos municipales Agrupación Progreso de Manzanares y Plataforma Cívica de Izquierdas, el siguiente acuerdo:

“ 1.- Modificar y dejar sin efecto los acuerdos de Pleno de fecha 26 de agosto de 1999, 29 de marzo de 2001 y 28 de junio de

2001, relativos a la aprobación de la relación de cargos de la Corporación con dedicación retribuida, de la siguiente manera:

Dedicación única:

Alcalde-Presidente: Régimen de dedicación parcial (cuatro horas al día) 12.020,24 € anuales (2.000.000 de pesetas) distribuidos en 14 pagas.

2.- Fijar para todos los Concejales, exceptuando los que tienen reconocida dedicación exclusiva o parcial, una indemnización de:

a) Asistencia efectiva a las sesiones del Pleno: un importe de 120,20 €.

b) Asistencia efectiva a las sesiones de Comisiones Informativas y demás órganos colegiados que existan o puedan existir en un futuro: 60,10 €.

3.- Modificar el acuerdo plenario relativo a la asignación de Grupos Municipales y fijar su cuantía en 3.005,06 € al año, para el presente ejercicio 2002. A estos efectos se consignen las cantidades presupuestarias correspondientes del prorrogado Presupuesto Municipal de conformidad con la legalidad vigente”.

El acuerdo fue adoptado con el voto favorable de seis miembros de la Corporación, el voto en contra de tres miembros (concejales del PP) y una abstención.

2.- El 31 de enero de 2003, el Pleno del Ayuntamiento de Manzanares El Real, a propuesta de los concejales del Partido Popular, adoptó el siguiente acuerdo:

“PRIMERO.- MODIFICAR y, por tanto, dejar sin efecto el acuerdo adoptado por el Pleno de la Corporación en Sesión Extraordinaria celebrada el día 12 de abril de 2002, relativo a la

aprobación de la relación de cargos de la Corporación con dedicación retribuida, quedando establecida de la siguiente manera.

Dedicación única:

Alcalde-Presidente: Régimen de dedicación exclusiva.

Retribuciones: 8.414,16 euros, distribuidos en 14 pagas.

SEGUNDO.- FIJAR para todos los concejales, exceptuando el Alcalde-Presidente, por tener fijada dedicación exclusiva, una indemnización por asistencia a órganos colegiados, de la siguiente forma:

Asistencia efectiva a las sesiones del Pleno de la Corporación: 100 euros/sesión.

Asistencia efectiva de Comisiones Informativas y demás órganos colegiados que existen en la actualidad: 50 euros/sesión.

TERCERO.- Que se emita el correspondiente informe por los Servicios de Intervención Municipales”.

El acuerdo se adoptó con el voto a favor de seis concejales (PP, A.I.M y A.P.M) y cinco votos en contra (P.C.I, ALMA y A.P.M).

3.- El alcalde de Manzanares El Real interpuso recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo de 31 de enero de 2003, por entender que vulneraba el artículo 23 de la Constitución, al impedir al alcalde ejercer su cargo y los artículos 13 y 41.6 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (ROF). Además entendía que, conforme al artículo 92.2 del citado Reglamento, faltaban los informes de la Secretaría y de la Intervención y no se había seguido el procedimiento establecido en los artículos 89, 90 y 91 de la LRBRL, para modificar la plantilla de personal.

El recurso fue resuelto por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 21 de octubre de 2010, que anuló el acuerdo recurrido, pues si bien consideró que *“el cobro o no de las retribuciones previstas para un cargo o función pública cae, en consecuencia fuera del ámbito del derecho consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución”*, no obstante entendió que el acuerdo del Pleno vulneró el artículo 13.2 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, pues no se adoptó *“a propuesta del Presidente, que es el único legitimado para elevar dicha propuesta al Pleno”*. Además considera la sentencia que la determinación de la relación de cargos de la Corporación que van a desempeñarse en régimen de dedicación exclusiva y, por tanto, con derecho a retribución, así como las cuantías que correspondan a cada uno de ellos en atención a su grado de responsabilidad, *“es un acto declarativo de derechos y para dejar sin efecto dicho acto declarativo de derechos no se siguió el procedimiento legalmente previsto”*. Finalmente la sentencia añade que, a través de la prueba testifical se ha acreditado que *“efectivamente a través del Acuerdo del Pleno se pretendía lograr la dimisión del Alcalde y su grupo de gobierno, al no ser posible una moción de censura, por lo que se estima que sí hubo desviación de poder”*. La sentencia aclara que *“las facultades del Pleno relativas a la determinación del régimen de exclusividad y fijación de sueldos, no están previstas como instrumento para conseguir el cese de los cargos electos, sino para retribuir adecuadamente a los representantes públicos, y su uso con otros fines distintos constituye una clara desviación de poder”*.

TERCERO.- 1.- El 24 de noviembre de 2011 tiene entrada en el Ayuntamiento de Manzanares El Real un escrito firmado por quien fue alcalde de dicho municipio en el año 2002, solicitando la anulación del acuerdo del Pleno de 31 de enero de 2002, con invocación de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 21 de octubre de 2010, pues sostiene que el acuerdo anulado por la sentencia *“es un fiel e idéntico*

reflejo del acuerdo de 31 de enero de 2002, por el que se modificó, rebajándolas, las retribuciones de los cargos de la corporación, siendo directamente perjudicado pues dejó de percibir las justas y legales retribuciones que venía recibiendo por su dedicación como Alcalde al funcionamiento de la Corporación". El firmante del escrito solicita el inicio del procedimiento para la anulación del acuerdo y que se le reconozca el derecho a percibir una indemnización por el importe dejado de percibir desde la adopción del acuerdo hasta su cese efectivo, cuya determinación deja en manos de la Intervención municipal.

2.- Presentado el anterior escrito, el alcalde-presidente de Manzanares El Real solicita el 12 de marzo de 2013 que por la Secretaria del Ayuntamiento se emita informe de legalidad y procedimiento y por la Intervención se practique el cálculo de las cantidades objeto de reclamación.

El 22 de marzo de 2013 emite informe el secretario del Ayuntamiento, indicando que la solicitud presentada:

«parece reunir los requisitos esenciales para su tramitación pues quien la presenta está legitimado para ello (concejal que votó en contra del acuerdo) y concurre prima facie en la adopción del acuerdo un vicio de nulidad radical (prescindir absolutamente del procedimiento legalmente establecido por no ser adoptado a propuesta del Alcalde que era el único legitimado para ello), siendo el Pleno competente para fijar las indemnizaciones en el mismo acto.

No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta lo establecido en el art. 106 de la Ley 30/1992 que establece que "las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes".

(...)

En este sentido conviene resaltar que el acto del que se pretende su invalidez resultó firme y consentido, por quien ahora solicita su revocación, tras casi diez años de su adopción.

A esta situación puede anudarse una serie de efectos ya descritos, pues la Jurisprudencia ha entendido contrario a la equidad y a la buena fe, la petición de un interesado de revisión de oficio de un acto, cuando el mismo dejó transcurrir un dilatado periodo de tiempo, cuando además se trataba de un acto con una gran trascendencia para él (Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de febrero de 1993) y esa inactividad del administrado será tanto más grave cuando mayor es la insistencia en los motivos de nulidad del acto que se reprocha, dado que menos justificada está entonces su pasividad al no haber interpuesto los recursos administrativos que fueran pertinentes».

El día 1 de abril de 2013 emite informe la interventora municipal en el que indica que la cantidad que le correspondería percibir al solicitante es de 1.010,03€ brutos, que es la diferencia entre la cantidad abonada en nómina desde el 1 de febrero de 2002 hasta el 5 de abril de 2002, fecha esta última de la moción de censura por la que el alcalde fue destituido, y la cantidad que hubiera percibido en ese periodo si no se hubiera adoptado el acuerdo de 31 de enero de 2002.

3.- El 4 de septiembre de 2014 el Pleno del Ayuntamiento de Manzanares El Real acuerda iniciar el procedimiento para la revisión de oficio del Acuerdo plenario de 31 de enero de 2002 *“por considerar que se encuentra incurso en causa de nulidad del artículo 62.1 e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por haber sido adoptado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido ya que se adoptó a propuesta de los Concejales cuando únicamente podía ser*

adoptado a propuesta de la Alcaldía”; notificar el acuerdo al interesado para que pueda formular las alegaciones oportunas y, una vez transcurrido el plazo de alegaciones, solicitar el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

4.- Consta en el expediente (documento 11) que el día 25 de septiembre de 2014 se publicó en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, el sometimiento del procedimiento a un plazo de veinte días de información pública.

El día 20 de octubre de 2014 el secretario del Ayuntamiento certifica que no se ha recibido reclamación alguna en el periodo de información pública.

5.- El día 17 de diciembre de 2014 el alcalde de Manzanares El Real firma la solicitud de dictamen al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

A los hechos anteriores, les son de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1. letra f) 2º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid y a solicitud del Ayuntamiento de Manzanares El Real, cursada a través del consejero de Presidencia, Justicia y portavoz del Gobierno, en virtud del artículo 14.3 de la citada Ley (“3. *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 de Manzanares El Real está legitimado para recabar dictamen de este Consejo Consultivo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 13.1.f) de la Ley del Consejo, donde se establece que: *“1. El Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por (...) las entidades locales (...) sobre (...) 2. Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes”*.

Por lo que hace a las entidades locales, el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL), dispone que las Corporaciones Locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

Por remisión, el artículo 102.1 de la LRJ-PAC establece que: *“Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de 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”*.

Del artículo 102.1 de la LRJ-PAC se desprende que la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en este supuesto carácter vinculante. La referencia que el artículo 102.1 de la LRJ-PAC hace al Consejo de Estado *“u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma”*, debe entenderse hecha, a partir de su

creación, al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, creado por la citada Ley 6/2007, de 21 de diciembre.

SEGUNDA.- En cuanto a la competencia para la revisión de oficio de actos nulos al amparo del artículo 102 de la LRJ-PAC, por parte de las entidades locales, corresponde a cada uno de los órganos municipales – Pleno y alcalde –, conforme a lo dispuesto en la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de la Administración Local de la Comunidad de Madrid (LAL), que atribuye a dichos órganos *“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).

En este caso, el acuerdo plenario cuya revisión se pretende consiste en la fijación de la relación de cargos de la Corporación con dedicación retribuida y las retribuciones e indemnizaciones correspondientes, materia de competencia del pleno como se infiere de la legislación de régimen local (artículos 75 de la LBRL y 13 del ROF), por lo que dicho órgano está habilitado para su revisión de oficio.

Por ello, en el presente caso cabe concluir que el acuerdo de revisión de oficio se ha adoptado por el órgano competente para ello, el Pleno del Ayuntamiento, en sesión celebrada el día 4 de septiembre de 2014.

TERCERA.- En lo que se refiere a la tramitación del procedimiento, el artículo 102.1 de la LRJ-PAC, no contempla un procedimiento específico a seguir para la sustanciación de los expedientes de declaración de nulidad, limitándose a señalar, como ha quedado visto, la preceptividad 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.

Como en todo procedimiento administrativo, aunque no lo establezca expresamente el artículo 102.1 de la LRJ-PAC, se impone la audiencia del o de los interesados, trámite contemplado con carácter general en el artículo 84 de la LRJ-PAC, que obliga a que se dé vista del expediente a los posibles interesados, a fin de que puedan alegar y presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes en defensa de sus derechos. Conforme el apartado 4 del citado artículo 84 de la LRJ-PAC, *“se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado”*.

En el presente caso, mediante anuncio publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el día 25 de septiembre de 2014, se dio publicidad al Acuerdo de 4 de junio de 2014 de iniciación del procedimiento de revisión de oficio adoptado y se abrió un plazo de audiencia de veinte días para que los interesados formularan las alegaciones y sugerencias que consideraran necesarias. Como hemos señalado en antecedentes no consta en el expediente que se hayan formulado alegaciones en cumplimiento del referido trámite.

Finalmente se observa que no se ha formulado propuesta de resolución en los términos en que ésta viene siendo definida por este Consejo, es decir, aquella que se refiere a *“la procedencia de la nulidad solicitada, con inclusión de los correspondientes antecedentes, fundamentos jurídicos y parte dispositiva, en la que se concrete, en su caso, la causa en la que se apoya la nulidad”* (así nuestro Dictamen 584/11, de 19 de octubre). No obstante lo dicho, en este caso, la ausencia de propuesta de resolución no impide a este Consejo Consultivo conocer los presupuestos fácticos de la revisión y la causa en la que se fundamenta la nulidad que se pretende (la causa del artículo 62.1. e) LRJ-PAC, *“actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los*

órganos colegiados”), pues la misma figura en el acuerdo de 4 de septiembre de 2014, por el que se inicia el procedimiento a solicitud de interesado, sin que por otra parte, consten en el procedimiento alegaciones, sobre las que debiera pronunciarse la propuesta de resolución.

Por otra parte, conviene recordar que al haberse iniciado a instancia de parte la revisión del acto, el procedimiento no está sujeto a plazo de caducidad, si bien resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 102.5 de la LRJ-PAC, de manera que al haber transcurrido más de tres meses desde la solicitud de inicio del procedimiento (24 de noviembre de 2011), el interesado puede entender la misma desestimada por silencio administrativo.

CUARTA.- El Ayuntamiento de Manzanares El Real, a solicitud de interesado, pretende la revisión de oficio del acuerdo plenario de 31 de enero de 2002, por el que se dejaban sin efecto acuerdos plenarios anteriores, fijando de esta manera la relación de cargos con dedicación retribuida y estableciendo la dedicación parcial del alcalde y la retribución correspondiente así como las indemnizaciones de los Concejales por asistencia a órganos colegiados.

Conviene precisar que el acto cuya revisión se pretende, por más que pueda ser desfavorable para quien insta la revisión, es un acto declarativo de derechos, y así lo establece la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 21 de octubre de 2010, invocada por el solicitante como fundamento de la revisión, cuando señala que: *“la determinación de la relación de cargos de la Corporación que van a desempeñarse en régimen de dedicación exclusiva y, por tanto, con derecho a retribución, así como las cuantías que correspondan a cada uno de ellos en atención a su grado de responsabilidad, es un acto declarativo de derechos (...)*”. Se trata por tanto de un acto susceptible de revisión al amparo de lo establecido en el artículo 102 de la LRJ-PAC, en cuanto procedimiento

que garantiza la audiencia y participación de las personas que pudieron quedar favorecidas por el acto que se pretende revisar.

El procedimiento de revisión de oficio tiene por objeto expulsar del ordenamiento jurídico aquellos actos administrativos que se encuentren viciados de nulidad radical, por cualquiera de las causas que establece el artículo 62.1 de la LRJ-PAC. Este Consejo Consultivo ha sostenido reiteradamente en sus dictámenes (así el Dictamen 592/12, de 31 de octubre), que el punto de partida inexcusable, es la consideración de la revisión de oficio como una potestad excepcional de la Administración para dejar sin efecto sus propios actos y disposiciones al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso-administrativa, razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva y sólo se justifica en aquellos supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho.

Como recuerda la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de julio de 2013 (recurso 822/2011).

“La doctrina sentada por este Tribunal, [contenida en sentencias de 18 de mayo de 2010 (casación 3238/2007), 28 de abril de 2011 (casación 2309 / 2007), 5 de diciembre de 2012 (casación 6076/2009) y 7 de febrero de 2013 (casación 563/2010), entre las más recientes], configura dicho procedimiento como un medio extraordinario de supervisión del actuar administrativo, verdadero procedimiento de nulidad, que resulta cuando la invalidez se fundamenta en una causa de nulidad de pleno derecho, cuya finalidad es la de facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el

inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su consolidación definitiva”.

En nuestro caso, se pretende, la revisión del acuerdo plenario de 31 de enero de 2002, pues se considera que estaría incurso en la causa prevista en la letra e) del artículo 62.1 de la LRJ-PAC (“*los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados*”), ya que se considera que el mencionado acuerdo no se adoptó a propuesta del órgano legitimado para ello, el alcalde.

En relación con esta causa de nulidad, es doctrina de este Consejo, en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, limitar su aplicación a aquellos casos en que se ha omitido total y absolutamente el procedimiento legalmente establecido y en los que se han omitido trámites esenciales.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de diciembre de 2012 (recurso núm.1966/2011) recuerda lo siguiente:

“(...) Nuestra jurisprudencia ha señalado que para apreciar esta causa de nulidad de pleno derecho no basta con la infracción de alguno de los trámites del procedimiento, sino que es necesario la ausencia total de éste o de alguno de los trámites esenciales o fundamentales, de modo que el defecto sea de tal naturaleza que sea equiparable su ausencia a la del propio procedimiento, como ha entendido esta Sala en sentencias, entre otras, de 5 de mayo de 2008 (recurso de casación núm. 9900/2003) y de 9 de junio de 2011 (recurso de casación núm. 5481/2008)”.

En este caso, para determinar si se ha producido la omisión del procedimiento denunciada debemos estar a lo dispuesto en el artículo 13 del ROF, concretamente en su apartado 4, cuando señala que:

“El Pleno Corporativo, a propuesta del Presidente, determinará, dentro de la consignación global contenida a tal fin en el presupuesto, la relación de cargos de la Corporación que podrán desempeñarse en régimen de dedicación exclusiva y, por tanto, con derecho a retribución, así como las cuantías que correspondan a cada uno de ellos en atención a su grado de responsabilidad (...).”

Por su parte el artículo 75.5 de la LRBRL dispone que:

«Las Corporaciones locales consignarán en sus presupuestos las retribuciones, indemnizaciones y asistencias a que se hace referencia en los cuatro números anteriores, dentro de los límites que con carácter general se establezcan, en su caso. Deberán publicarse íntegramente en el “Boletín Oficial” de la Provincia y fijarse en el tablón de anuncios de la Corporación los acuerdos plenarios referentes a retribuciones de los cargos con dedicación exclusiva y parcial y régimen de dedicación de estos últimos, indemnizaciones y asistencias, así como los acuerdos del Presidente de la Corporación determinando los miembros de la misma que realizarán sus funciones en régimen de dedicación exclusiva o parcial».

En este caso, resulta claro que el acuerdo se adoptó a iniciativa de dos grupos municipales, que elevaron la propuesta al Pleno con clara infracción del artículo 13 del ROF, que establece la iniciativa del alcalde en este punto, por lo que cabe entender que se ha omitido un trámite esencial.

En línea con lo que acabamos de expresar cabe traer a colación la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 8 de marzo de 2010 que señala lo siguiente:

«(...) De los preceptos citados (a los que habría que añadir el punto 2 primer párrafo in fine del artículo 75 LBR) cuando dice

que en los acuerdos plenarios de determinación de los cargos que lleven aparejada esta dedicación parcial y de las retribuciones de los mismos...) se desprende que corresponde al Pleno a propuesta del Presidente, aprobar “la relación de los cargos” que llevan aparejada dedicación exclusiva -lo cual está íntimamente vinculado con la aprobación del presupuesto cuya iniciativa corresponde también al Presidente-, y al Presidente “la determinación de los miembros” -en concreto- que realicen estas funciones. La necesidad de una iniciativa del Presidente no puede ser más lógica por cuanto la dedicación exclusiva o parcial de los miembros de la corporación depende esencialmente de las delegaciones efectuadas por el Presidente que es quien ha de conocer las necesidades de dedicación de las diversas concejalías. Naturalmente, la aprobación o no de la propuesta que efectúe el Alcalde corresponde al Pleno por la evidente conexión de esta materia con la aprobación del presupuesto. En esta materia el Pleno puede acordar la aprobación, enmienda o devolución del presupuesto corporativo, lo que no puede es aprobar un presupuesto sin iniciativa del Alcalde.

El Pleno tiene competencia para limitar el número de cargos liberados. Lo que aquí se ha infringido no es una norma de competencia sino de procedimiento, en cuanto es preceptiva iniciativa de la Alcaldía para adoptar este acuerdo, según se ha dicho.

Procede anular este acuerdo».

En la misma línea, la ya citada Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 21 de octubre de 2010, invocada por el interesado, que anula otro acuerdo plenario del Ayuntamiento de Manzanares El Real. La mencionada sentencia, al analizar si dicho acuerdo infringió el artículo 13 de ROF, dispone que “*el acuerdo del Pleno efectivamente vulnera dicho artículo y ello porque no se adoptó a propuesta del*

Presidente, que es el único legitimado para elevar dicha propuesta al Pleno”.

De lo expuesto cabe concluir que el acuerdo plenario de 31 de enero de 2002 está incurso en la causa de nulidad del artículo 62 letra e) de la LRJ-PAC, por infracción de un trámite esencial del procedimiento, cual es, la iniciativa del alcalde para elevar la propuesta al pleno al amparo de lo establecido en el artículo 13 del ROF.

QUINTA.- No obstante lo que acabamos de señalar, se hace preciso recordar que la posibilidad de revisar de oficio los actos nulos de pleno derecho en cualquier momento queda matizada por la propia LRJ-PAC, cuando en su artículo 106 dispone: *“Las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”.*

Es necesario en el caso sometido a dictamen analizar si concurren o no límites para proceder a la revisión de oficio.

En este punto se ha de tener en cuenta el tiempo transcurrido desde la adopción del acuerdo plenario cuya nulidad se pretende, enero del año 2002 y la fecha de incoación del procedimiento de revisión, a solicitud del interesado, 24 de noviembre de 2011, esto es, casi diez años.

La consideración del tiempo transcurrido es relevante en orden a considerar si, después de diez años desde la adopción del acuerdo, la revisión del acto puede suponer una vulneración de la seguridad jurídica como valor fundamental del ordenamiento jurídico desde el punto de vista constitucional en virtud del artículo 9.3 de la Constitución.

En este punto recuerda el Tribunal Supremo (así Sentencia de 25 de mayo de 2012) lo siguiente:

«La revisión de los actos administrativos firmes se sitúa entre dos exigencias contrapuestas: el principio de legalidad, que postula la posibilidad de revocar actos cuando se constata su ilegalidad, y el principio de seguridad jurídica, que trata de garantizar que una determinada situación jurídica que se presenta como consolidada no pueda ser alterada en el futuro. El problema que se presenta en estos supuestos es satisfacer dos intereses que son difícilmente conciliables, y la solución no puede ser otra que entender que dichos fines no tienen un valor absoluto. La única manera de compatibilizar estos derechos es arbitrando un sistema en el que se permita el ejercicio de ambos. De ahí que en la búsqueda del deseable equilibrio el ordenamiento jurídico sólo reconozca la revisión de los actos en concretos supuestos en que la legalidad se ve gravemente afectada y con respeto y observancia de determinadas garantías procedimentales en salvaguardia de la seguridad jurídica, y todo ello limitando en el tiempo el plazo para ejercer la acción, cuando los actos han creado derechos a favor de terceros.

E igualmente sostiene que ante la redacción del artículo 106 de la ley 30/92 “parece evidente que la decisión última sobre la procedencia o no de la aplicación del art. 106 dependerá del caso concreto y de los bienes jurídicos en juego, comprendiendo el precepto tanto la prescripción tributaria, como la de los derechos y obligaciones originados en el seno de las relaciones entre la Administración y el ciudadano y los derechos adquiridos en las relaciones entre particulares”.

Y recuerda que el Tribunal Supremo, entre otras, en las sentencias de 11 de mayo de 1981, 7 de junio de 1982 y 7 de mayo de 1992, no ha dudado en dar prevalencia al principio de seguridad sobre el de legalidad.

En consecuencia, la existencia o no de estas circunstancias que prevé el artículo 106 de la ley 30/1992, y que suponen una excepción del principio general de inexistencia de plazo para solicitar la revisión de los actos nulos de pleno derecho, ha de ser examinada caso por caso.

Un análisis de la aplicación de dicho precepto por la jurisprudencia nos indica que en los casos analizados ha existido una pasividad en el ejercicio de la solicitud de revisión de los actos nulos por quienes podían hacerla durante un largo periodo de tiempo pese a tener conocimiento de los hechos que fundamentarían la causa de nulidad alegada».

En el presente caso resulta evidente que la postura del solicitante de la revisión de oficio resulta contraria a la buena fe, no solo por la pasividad que denota el tiempo transcurrido desde la adopción del acuerdo plenario cuya nulidad invoca (casi diez años en el momento de su solicitud), y del que fue conecedor desde el momento mismo de su adopción, como alcalde y miembro de la Corporación Municipal presente en el Pleno en el que se adoptó el mencionado acuerdo, sino también porque el acuerdo plenario anulado por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 21 de octubre de 2010, fue adoptado también con infracción del artículo 13 del ROF, como reconoce la sentencia invocada, esto es, no a iniciativa del alcalde, sino a propuesta del grupo municipal del que formaba parte el solicitante, por lo que él mismo provocó en ese caso la causa de nulidad que ahora pretende invocar a su favor.

Por ello, este Consejo considera que habida cuenta de la actuación del solicitante, procede aplicar a la revisión de oficio los límites contemplados en el artículo 106 de la LRJ-PAC.

En mérito a lo expuesto, este Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

No procede la revisión de oficio del acuerdo de 31 de enero de 2002 por aplicación de los límites a dicha potestad contemplados en el artículo 106 de la LRJ-PAC, aunque se aprecia la concurrencia de la causa de nulidad contemplada en el artículo 62.1 e) de la LRJ-PAC, por cuanto dicho acuerdo vulneró el procedimiento legalmente establecido al omitirse un trámite esencial, esto es, la propuesta del alcalde.

Este dictamen es vinculante.

Madrid, 18 de febrero de 2015

