

Acuerdo n^o: **19/13**
Consulta: **Alcalde de Becerril de la Sierra**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **18.12.13**

ACUERDO de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 18 de diciembre de 2013, sobre solicitud formulada por el alcalde de Becerril de la Sierra 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, sobre revisión de oficio de los Acuerdos del Pleno del Ayuntamiento de 30 de mayo de 2013, que aprobó la eliminación de las retribuciones de los miembros del equipo de gobierno, y de 25 de julio de 2013, desestimatorio del recurso de reposición interpuesto por los afectados contra el anterior Acuerdo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 28 de noviembre de 2013 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen firmada el alcalde de Becerril de la Sierra el 31 de octubre de 2013, referida al expediente de revisión de oficio aludido en el encabezamiento.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la Sección IV, cuya presidenta, la Excm. Sra. Dña. Cristina Alberdi Alonso, firmó la oportuna propuesta de Acuerdo, la cual fue deliberada y aprobada por unanimidad por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, en sesión celebrada el día 18 de diciembre de 2013.

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

El Pleno del Ayuntamiento de Becerril de la Sierra aprobó, en su sesión del 1 de diciembre de 2012, con carácter urgente y sin estar incluida en el orden del día, la propuesta conjunta presentada por los grupos políticos del Partido Independiente de Becerril de la Sierra (PIBS), Partido Socialista Obrero Español (PSOE) e Izquierda Unidad-Los Verdes (IU-LV), consistente en limitar el gasto para las retribuciones de los órganos del equipo de Gobierno (alcalde y concejales) a 62.000 € anuales para el ejercicio 2013. Contra dicho acuerdo se interpuso, por los afectados, recurso contencioso-administrativo.

El día 30 de mayo de 2013, el Pleno del Ayuntamiento, en sesión ordinaria, aprobó la propuesta presentada por los grupos políticos anteriormente citados, consistente en la eliminación de las retribuciones de los miembros del equipo de Gobierno (alcalde y concejales) desde el 1 de junio de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2013.

Esta última propuesta, había sido presentada ante el Pleno por los grupos citados, antes de proceder al turno de ruegos y preguntas, por razones de urgencia y sin estar incluido en el orden del día, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 del Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Becerril de la Sierra (B.O.C.M. num. 161, de 7 de julio de 2012) en relación con el artículo 91.4 del R.D. 2568/86, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF). Al no haber estado incluida la propuesta en el orden del día del Pleno, carecía el expediente de los informes preceptivos del Secretario e Interventor Municipal y no había sido dictaminada por la Comisión Informativa Permanente de Economía, Hacienda y Personal del Ayuntamiento.

El Acuerdo de 30 de mayo de 2013 fue notificado a los portavoces de los grupos municipales en el Ayuntamiento de Becerril de la Sierra y a la concejal no adscrita.

Contra dicho Acuerdo, los miembros del grupo municipal del Partido Popular interpusieron recurso de reposición el día 6 de junio de 2013. El recurso de reposición se fundamentaba en que el acuerdo adoptado vulneraba el artículo 13 ROF, porque no se había adoptado a propuesta del Presidente del Pleno, como exige el citado precepto, al ser el único legitimado para elevar dicha propuesta al Pleno. Además, consideraba que el acto impugnado era nulo al no haberse seguido el procedimiento legalmente establecido que exige la emisión de informe preceptivo de la Secretaría y de la Intervención Municipal y que acuerdo adoptado incurría en desviación de poder. En apoyo de estos argumentos se aportaba la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección Segunda) de 21 de octubre de 2010 (recurso contencioso-administrativo nº 168/2003) en la que se anulaba un acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Manzanares el Real, extraordinario y urgente, que aprobó una relación de cargos del Ayuntamiento con dedicación retribuida en la que solo el alcalde tenía dedicación exclusiva y fijaba al resto de los concejales una indemnización por asistencia a las sesiones del Pleno. Según la citada sentencia, el acuerdo del Pleno vulneraba el artículo 13 ROF porque *“no se adoptó a propuesta del Presidente, que es el único legitimado para elevar dicha propuesta al Pleno”*. Añadía la citada resolución 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 consideraba que el acuerdo adoptado

incurría en desviación de poder porque se había *“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 si hubo desviación de poder. 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”*.

En el recurso de reposición se solicitaba la suspensión del acuerdo impugnado, al considerarlo nulo de pleno derecho al haberse adoptado la propuesta por persona no legitimada, y sin los informes preceptivos de la Secretaría, de la Intervención y el dictamen de la Comisión Informativa y, en consecuencia, *“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”*, como dispone el artículo 62.1.e) LRJ-PAC.

Con fecha 14 de junio de 2013, el secretario del Ayuntamiento emitió informe, a solicitud del Presidente de la Corporación, sobre el acuerdo de 30 de mayo de 2013 que concluye que *“teniendo en cuenta la legislación aplicable, los motivos expuestos y lo acordado por el Pleno, limitándose al procedimiento jurídico seguido y aceptando el informe que haga el Sr. Interventor Municipal, el acuerdo adoptado por el Pleno, objeto del presente informe, bajo mi criterio ha incurrido en nulidad de pleno derecho, por no seguir el procedimiento legalmente establecido, resultando a todas luces un acto nulo de pleno derecho que no puede ser objeto de convalidación, se trata de un acto inválido, viciado de nulidad absoluta y no subsanable, cuales han sido los informes y el dictamen preceptivo de la*

Comisión de Hacienda, además de encontrarse el acto que lo motivó recurrido ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”.

Por su parte, el interventor municipal, por informe de 25 de junio de 2011 declaró:

“Por tanto esta Intervención, sin considerarse legitimada para pronunciarse sobre la posible ejecutividad o no de estos acuerdos o la pretendida suspensión del mismo, si puede informar, que el acuerdo adoptado, al margen de los efectos inmediatos que puedan derivarse del mismo, a tenor del artículo 14 del RD 2568/1986 carece, por sí mismo, de los requisitos procedimentales esenciales establecidos para regular las retribuciones de los miembros de los órganos de gobierno, al no haber sido propuesto por el órgano competente, no haberse respetado completamente las normas para la formación de la voluntad del Pleno, concurriendo la omisión de los convenientes informes de Secretaría e Intervención”.

El día 25 de julio de 2013, el Pleno del Ayuntamiento acordó (por 7 votos a favor y 6 en contra) desestimar el recurso de reposición interpuesto.

Con fecha 7 de agosto de 2013, la alcaldesa en funciones, consulta a la Dirección General de Cooperación con la Administración Local de la Comunidad de Madrid sobre la eficacia inmediata del acuerdo adoptado.

En respuesta a la anterior consulta, el técnico de apoyo del Área de Administración y Régimen Jurídico Local emite informe en que concluye que *“teniendo en cuenta que está pendiente ante los Tribunales del recurso contencioso-administrativo correspondiente a este asunto, el alcalde como ordenador de pagos, en base a los informes emitidos por el Secretario y el Interventor, y a las competencias que tiene atribuidas, deberá ponderando los intereses implicados, valorar si existe base jurídica suficiente para adoptar o no, medidas para la ejecución del citado acuerdo de pleno”.*

Con fecha 21 de agosto de 2013, el alcalde acuerda *“ordenar a los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento que inicien las acciones legales precisas para que por el órgano jurisdiccional competente se declare la nulidad del acuerdo aprobado por el Pleno de la Corporación”* y *“no aplicar el acuerdo de Pleno por el que se eliminan las retribuciones de los miembros del Gobierno por cuanto no sólo contraviene la Ley de Bases sino que estaría incurriendo en infracción en el orden de la Seguridad Social y del derecho del trabajo, cuando, de acuerdo con la opinión unánime manifestada por los asesores legales que se han consultado como consta en el expediente, el acuerdo que aprobó el Pleno carece de los requisitos mínimos que la prestaría eficacia inmediata”*.

Consta en la documentación remitida la interposición de varios recursos contencioso-administrativos tramitados ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo nº 23 (Procedimiento Ordinario 408/2013), nº 17 (Procedimiento Ordinario nº 395/13). Del Procedimiento Ordinario 407/13 se incorpora diligencia de Ordenación del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 22 y Providencia del magistrado-juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 27 de Madrid, contra cuatro acuerdos adoptados por el Pleno el día 30 de mayo de 2013. En el Procedimiento Ordinario 408/13, en el que figuran como demandantes el Ayuntamiento de Becerril de la Sierra, J.C.L., alcalde de Becerril de la Sierra y el grupo municipal del Partido Popular, y como demandado el Ayuntamiento de Becerril de la Sierra, por diligencia de ordenación de fecha 2 de octubre de 2013 la secretaria judicial requirió al alcalde y a los concejales del grupo municipal del Partido Popular para que aportaran justificante del pago de las tasas, de acuerdo con el modelo 696. Asimismo se les requería para que aportaran original del poder notarial de los concejales del grupo municipal del Partido Popular y del alcalde, a favor de la procuradora, o comparecieran en el juzgado para su otorgamiento apud acta y acreditaran la legitimación para recurrir.

En el Procedimiento Ordinario 395/13, en el que figuran como demandantes el alcalde y los concejales del grupo municipal del Partido Popular y como demandado el Ayuntamiento de Becerril de la Sierra, se les requería para que aportaran el justificante del pago de la tasa conforme al modelo oficial 696 y para que *“presentaran poder notarial de J.C.L. otorgado en representación de los concejales del grupo municipal del Partido Popular del Ayuntamiento de Becerril de la Sierra”, “presente el/los documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos exigidos para entablar acciones las personas jurídicas con arreglo a las normas o estatutos que les sean de aplicación, en los términos del artículo 45.2.d) LJCA, tanto del Ayuntamiento como del grupo municipal del Partido Popular” y “aclare el encabezamiento del recurso, ya que diferencia como recurrentes al Ayuntamiento de Becerril de la Sierra y a J.C.L., en calidad de alcalde del referido Ayuntamiento”.*

En el Procedimiento Ordinario 407/13, con fecha 1 de octubre de 2013, la secretaria del Juzgado de la Contencioso-Administrativo nº 22, a la vista de que la procuradora *“dice actuar en nombre del Ayuntamiento de Becerril de la Sierra y aporta poder otorgado por J.C.L. en su calidad de Alcalde del Ayuntamiento, visto que no se indica la identidad de los concejales recurrentes, ni se aporta poder de representación de los mismos y visto que la Procuradora compareciente y el Letrado firmante del recurso son la Procuradora y Letrado municipales, toda vez que se impugna un acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Becerril de la Sierra”,* acuerda requerir para que *“indique la identidad de todos los recurrentes”, “aporte poder de representación otorgado por cada uno de los recurrentes en nombre propio” y, finalmente, “indiquen si el Procurador y Letrado firmantes actúan en representación y defensa de los recurrentes a título particular, a efectos de su posible incompatibilidad a la hora de defender y representar los intereses del Ayuntamiento de Becerril de la Sierra”.*

Finalmente, la Providencia del magistrado-juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 27 de Madrid, de 30 de septiembre (Procedimiento Ordinario 407/13) acuerda requerir *«a la procuradora actora a fin de que aclare la representación en la cual comparece, pues el art. 63 de la LBRL señala que junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo podrán impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico “los miembros de las corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos”, siendo por tanto inviable su actuación como demandante como representante procesal del Ayuntamiento, o del Sr. alcalde presidente compareciente en representación de dicho Ayuntamiento, salvo el recurso de lesividad que no es el que se plantea, pues no ha precedido declaración administrativa de lesividad»*.

A la vista de la disparidad de las resoluciones judiciales, el día 21 de octubre de 2013, el letrado A.M.O. emite informe en el que indica que dicha disparidad de criterios *“está provocada por la infrecuente interposición de un recurso contencioso-administrativo por el alcalde-presidente en representación del Ayuntamiento, a través de sus servicios jurídicos, contra un Acuerdo del Pleno del mismo Ayuntamiento”, y considera más conveniente la revisión de dichas disposiciones al amparo del artículo 102 LRJ-PAC, “previo a acudir a la vía judicial”*.

Con fecha 24 de octubre de 2013, y a la vista del anterior informe, el alcalde de Becerril de la Sierra resuelve ordenar a los servicios jurídicos del Ayuntamiento *“proceda a no formalizar demanda, desistiendo, en su caso, de los recursos presentados, referidos a los cuatro acuerdos adoptados por el Pleno del Ayuntamiento en la sesión ordinaria celebrada el día 25 de julio de 2013, en los que se aprobó, admitir y desestimar los recursos de reposición, presentados por D.M.I., en nombre y representación del*

grupo municipal de concejales del Partido Popular en el Ayuntamiento de Becerril de la Sierra, si así los Juzgados de lo Contencioso-Administrativos de Madrid, números 17, 22, 23 y 27, se lo requieran” y, en segundo lugar, “seguir el procedimiento establecido en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, señalado por el propio letrado del Ayuntamiento, referido a la revisión de oficio de disposiciones y actos nulos”.

El día 31 de octubre de 2013, el alcalde de Becerril de la Sierra firma escrito en el que, de conformidad con el artículo 13.1.f) LCCM, que prevé que el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid deberá ser consultado en los expedientes administrativos sobre revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes, eleva a este Consejo Consultivo *“la consulta señalada sobre nulidad de los acuerdos adoptados por el Pleno del Ayuntamiento los pasados días 30 de mayo y 25 de julio de 2013, donde por urgencia se introdujo un nuevo asunto en el orden del día, señalado con el número 13 denominado: Propuesta conjunta presentada por los grupos políticos del Partido Independiente de Becerril de la Sierra (PIBS), Partido Socialista Obrero Español (PSOE) e Izquierda Unida (IU)-Los Verdes, para eliminar las retribuciones del equipo de gobierno (alcalde y concejales) desde el día 1 de junio de 2013 hasta el día 31 de diciembre de 2013, ambos inclusive, con el objeto de obtener el dictamen favorable previsto en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, a cuyo efecto se acompaña copia autenticada del expediente administrativo...”*.

A los hechos anteriores les son de aplicación las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

ÚNICA.- El artículo 102.1 de la LRJ-PAC, establece que:

“Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1.”

La revisión de oficio en el ámbito local, con carácter general, se regula 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 4.1.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, 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, 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 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 procedimiento en el que se enmarca la petición de dictamen, concurren defectos de tramitación que hacen inviable satisfacer la consulta. El primero y más grave es la omisión absoluta de tramitación. Tan solo, desde una perspectiva desnuda de todo formalismo, se podría llegar a considerar que, el Decreto del alcalde-presidente de 24 de octubre de 2013, al disponer que se siga el procedimiento establecido en el artículo

102 de la Ley 30/1992, implica una especie de iniciación del procedimiento, de la que, según se indica, se da traslado al Pleno en la siguiente sesión que se celebre.

No obstante, después de ese primer acto tendente a la iniciación del procedimiento, no se ha realizado ningún otro trámite, sino que, directamente, se ha elevado la consulta a este órgano consultivo.

En particular, tiene establecido este Consejo Consultivo que, aunque no lo establezca 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.

Tampoco se ha formalizado la propuesta de resolución, informes de los servicios municipales ni, en general, acto alguno de instrucción del procedimiento. Debe tenerse en cuenta que la propuesta de resolución es necesaria para que este Consejo Consultivo pueda tener cumplido conocimiento sobre cuál es el acto cuya revisión se pretende, las causas de invalidez del mismo a los efectos de determinar si incurre alguno de los supuestos de nulidad de pleno derecho, es meramente anulable o por el contrario se ajusta plenamente al ordenamiento jurídico. Se ha destacado el carácter esencial de la propuesta en dictámenes como el 209/08 ó el 28/12.

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 que permita conocer cuál es la postura de la Administración consultante, se remita a este Consejo para su dictamen preceptivo y vinculante.

No obstante lo anterior, no se debe finalizar el acuerdo sin advertir de dos peculiaridades, que conviene sean consideradas por la Administración que formula la consulta antes de adoptar la decisión de tramitar el procedimiento conforme a las pautas indicadas por este órgano consultivo.

En primer lugar, conviene aclarar que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 29.3.e) de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de la Administración Local de la Comunidad de Madrid, corresponde al Pleno del Ayuntamiento resolver el procedimiento de revisión de oficio, al haber sido adoptado el acuerdo objeto de revisión por éste.

Determinado el órgano competente para resolver el procedimiento de revisión de oficio, resta por examinar si el alcalde del municipio tiene competencia para iniciar este procedimiento.

Para resolver esta cuestión, hay que tener en cuenta el artículo 69.1 de la LRJ-PAC, que señala que *“los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente...”*.

Además, en el ámbito de la revisión de oficio el artículo 102.3 atribuye al órgano competente para la revisión de oficio la facultad de acordar, motivadamente, *“la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados”*.

De la interpretación sistemática de estos artículos junto con lo dispuesto en el artículo 29.3 d) de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, permite afirmar que la incoación del procedimiento de revisión de oficio debe corresponder al Pleno del Ayuntamiento Becerril de la Sierra.

Por otra parte, debe repararse en que el objeto del procedimiento de revisión sometido a consulta lo constituye el Acuerdo adoptado por el Pleno municipal relativo a la eliminación de las retribuciones de los miembros del equipo de gobierno. Atendida la materia del Acuerdo, acto

de gravamen o desfavorable para los afectados, para su revisión no es necesaria la tramitación de un procedimiento extraordinario como es el de revisión de oficio, bastando para removerlo con un acuerdo del mismo órgano que lo adoptó (el Pleno), en el que se adopte su revocación.

Por todo lo expuesto, el Consejo Consultivo adopta el siguiente,

ACUERDO

Procede la devolución de la consulta formulada con su documentación, al no haberse iniciado el procedimiento de revisión de oficio por el órgano competente para su revisión, ni haberse tramitado el procedimiento establecido al efecto.

Madrid, 18 de diciembre de 2013