

Acuerdo: **22/13**
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-presidente del Ayuntamiento de Becerril de la Sierra, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz de Gobierno de la Comunidad de Madrid, al amparo del artículo 13.1.f) 2.º 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 limitación del gasto de la partida presupuestaria “*Festejos: Fiestas patronales y populares*”, 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 28 de noviembre de 2013 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, solicitud de dictamen del alcalde del Ayuntamiento de Becerril de la Sierra, formulada a través del consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, referida al expediente de revisión de oficio aludido en el encabezamiento.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la Sección VII, presidida por la Excmo. Sra. Dña. María José Campos Bucé, que firmó la oportuna propuesta de acuerdo, deliberado y aprobado, por

unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 18 de diciembre de 2013.

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

El 22 de mayo de 2013, los grupos municipales del Partido Independiente de Becerril de la Sierra, Partido Socialista Obrero Español e Izquierda Unida-Los Verdes del Ayuntamiento de Becerril de la Sierra, presentaron diversas propuestas conjuntas, entre ellas, una relativa a la limitación del gasto para la partida “*Festejos: Fiestas patronales y populares*” a 200.000 euros anuales para el ejercicio 2013.

Mediante Resolución de la Alcaldía, de 27 de mayo de 2013, se acordó la suspensión del procedimiento hasta la toma de posesión del nuevo interventor municipal, dado que era preceptiva la emisión de su informe, de acuerdo a lo establecido en el artículo 214 del Real Decreto 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales.

Por el Pleno del Ayuntamiento, en sesión ordinaria celebrada el 30 de mayo de 2013, se aprobó, antes de proceder al turno de ruegos y preguntas, por razones de urgencia y sin estar incluido en el orden del día, la referida propuesta.

A solicitud del portavoz del grupo municipal Partido Popular, con fecha 14 de junio de 2013, la Secretaría Municipal emitió informe sobre el anterior Acuerdo, concluyendo:

“Primero.- Que el acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento, el día 30 de mayo de 2013, por razones de urgencia y sin estar incluido en el orden del día, como punto número 9 del orden del día, referido a la 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, sobre limitar el gasto para la partida Festejos: fiestas patronales y populares (aplicación presupuestaria 338 22607), a 200.000,00 Euros anuales para el ejercicio 2013, se aprobó sin estar incluido en el orden del día, sin los preceptivos informes de la Comisión Informativa Permanente de Economía, Hacienda y Personal del Ayuntamiento, dado su contenido económico, sin informe de la Intervención del Ayuntamiento, tal como establece el artículo 55 del Reglamento Orgánico Municipal.

Segundo.- Que dicho acuerdo es de claro contenido económico, necesitando para su validez, eficacia y ejecución el informe preceptivo de Sr. Interventor Municipal, ya que de su cumplimiento se derivan efectos para terceros, afectando con ello a los principios de seguridad jurídica y responsabilidad y teniendo en cuenta las fechas en las que nos encontramos, es muy posible que la partida presupuestaria haya superado la cantidad que se le asigna.

Tercero.- Que dicho acuerdo se encontraba motivadamente suspendido por una Resolución de la Alcaldía, órgano competente para ello.

Por todo ello, teniendo en cuenta la legislación aplicable, los motivos expuestos y lo acordado por el Pleno, limitándome al procedimiento jurídico seguido y respetando el informe que haga el Sr. Interventor Municipal, el acuerdo adoptado por el Pleno, bajo mi criterio ha incurrido en nulidad de Pleno derecho, por no seguir el procedimiento legalmente establecido, afectar a terceros y a los principios de seguridad jurídica y responsabilidad, puede ser de contenido imposible, resultando a todas luces un acto inválido, que para proceder a su ejecución, validez y eficacia, deberemos retrotraernos al acto o resolución dictada por la Alcaldía, levantar la suspensión y ser dictaminado por la Comisión

Informativa y con el informe que preceptivamente le falta, pudiendo utilizar, además, para ello lo establecido en la Sección cuarta (artículos 65 a 68) del Reglamento Orgánico Municipal, referida al control y fiscalización por el Pleno de la actuación de los demás Órganos de Gobierno”.

Con fecha 25 de junio de 2013, el interventor municipal emitió informe en relación al acuerdo plenario de 30 de mayo de 2013, en el que ponía de manifiesto:

“El presupuesto del Ayuntamiento de Becerril para el ejercicio 2013 fue prorrogado mediante Decreto de Alcaldía en fecha 2 de enero de 2013, de conformidad con lo establecido en el artículo 169.6 del Texto Refundido de la Ley Reguladora las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, al no haberse aprobado el presupuesto correspondiente al iniciarse el presente ejercicio económico. La partida a la que se refiere el acuerdo fue prorrogada con el límite de sus créditos iniciales del presupuesto 2012, es decir 230.000,00 €.

En el artículo 34 del Real Decreto 500/1990 de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo primero del Título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de Presupuestos, se enumeran los diferentes tipos de modificaciones de créditos, sin que el presente acuerdo pueda incardinarse en ninguno de los supuestos, ni de los que son competencia del Pleno para su aprobación ni de los que corresponden al Alcalde.

Es necesario hacer mención de las atribuciones que la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local otorga al Alcalde en su artículo 21, cuando dice que corresponde al Alcalde el desarrollo de la

gestión económica de acuerdo con el Presupuesto aprobado, disponer gastos dentro de los límites de su competencia.

El presente acto, a juicio de esta Intervención debe de considerarse como un acto de contenido imposible, al haberse reconocido obligaciones y realizado pagos en la partida 2013/338.226.07 por valor de 200.000 €”.

El grupo municipal del Partido Popular, con fecha 24 de junio de 2013, presentó recurso de reposición frente al referido Acuerdo, solicitando su anulación y suspensión.

Por el Pleno del Ayuntamiento, en sesión ordinaria celebrada el 25 de julio de 2013, se acordó admitir a trámite y desestimar el recurso de reposición interpuesto.

Mediante Decreto del alcalde, de 22 de agosto de 2013, vistos los informes emitidos por el secretario e interventor municipales, resolvió:

“Primero.- 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.

Segundo.- No aplicar el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento adoptado en la sesión ordinaria celebrada el día 25 de julio de 2013, en el que se aprobó, sin fundamento legal alguno. Admitir y desestimar el recurso de reposición de fecha 13 de junio de 2013 (...)”.

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) y nº 22 (Procedimiento Ordinario nº 407/13).

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 secretaría 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”.

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.

Así, con fecha 1 de octubre de 2013, la secretaría 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 dicha 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 consistorial 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 emite Decreto por el que resuelve:

“PRIMERO: Ordenar a los servicios jurídicos del Ayuntamiento que ante la disparidad de criterios que existen en las Resoluciones Judiciales que aporta, provocadas por la infrecuente interposición de un Recurso Contencioso-Administrativo, por el Alcalde, en representación del Ayuntamiento, a través de sus servicios jurídicos, contra un acuerdo del Pleno del mismo Ayuntamiento, proceda a no formalizar la demanda, desistiendo, en su caso, de los recursos presentados, referidos a los cuatro acuerdos adoptado por el Pleno del Ayuntamiento en la sesión ordinaria celebrada el día 25 de julio del año 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 requieren.

SEGUNDO: *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 legrado del Ayuntamiento, referido a la revisión de oficio de disposiciones y actos nulos”.*

Dicho Decreto fue comunicado al letrado del Ayuntamiento el 28 de octubre de 2013.

TERCERO.- En este estado del procedimiento, el alcalde de Becerril de la Sierra, con fecha 31 de octubre de 2013, firma escrito en el que, de conformidad con el artículo 13.1.f) LCC, 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 9 y 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, sobre limitar el gasto de la partida Festejos: Fiestas patronales y populares a 200.000,00 Euros anuales para el ejercicio 2013, 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... ”.*

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

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

“Las Administraciones Pùblicas, 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 trascrito, 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 limitación del gasto para la partida “*Festejos: Fiestas patronales y populares*” a 200.000 euros anuales para el ejercicio 2013, y salvo que, por parte del Ayuntamiento, se hubiere incurrido en la contracción de obligaciones frente a terceros que hubieren realizado servicios a favor del Ayuntamiento con cargo a ésta partida, 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