

Dictamen n.º: **116/14**
Consulta: **Alcalde de Villanueva del Pardillo**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **26.03.14**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 26 de marzo de 2014, emitido ante la consulta 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.f) 2.º 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 restructuración 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 Sr. F. y Sra. C.) y ocho en contra (miembros del grupo del PP), no computándose ninguna abstención.

A requerimiento del alcalde-presidente del Ayuntamiento, 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 2013”, 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. Suspender 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”.

En este estado del procedimiento, el expediente se remitió a este Consejo Consultivo el 18 de diciembre de 2013 para su preceptivo informe, siendo objeto del Dictamen 25/14, de 22 de enero de 2014 en el que se recogía como 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”.*

A la vista del anterior Dictamen, se concedió trámite de audiencia a los concejales integrantes de la Corporación.

En uso de dicho trámite, el concejal portavoz del grupo municipal Unión Progreso y Democracia, con fecha 14 de febrero de 2014, presentó escrito de alegaciones en el que manifestaba:

“Si bien la moción presentada por este Grupo Municipal de UPyD al Pleno municipal del día 25 de septiembre de 2013 sobre la eliminación de dos concejalías delegadas no puede entenderse como una moción resolutoria, si debemos entenderla como una manifestación de la voluntad del Pleno Municipal comunicada a la alcaldía, a quien corresponde la adopción de la resolución definitiva, que podrá separarse de la consideración del Pleno, quedando en el ámbito de la responsabilidad política del Alcalde tal decisión”.

A requerimiento del alcalde-presidente del Ayuntamiento, con fecha 24 de febrero de 2014, el secretario del Ayuntamiento emitió nuevo informe-propuesta, en el que elevaba propuesta de resolución desestimatoria de las reclamaciones y expresaba:

“(…) Vista el Acta de la sesión plenaria celebrada el 25 de septiembre de 2013 se comprueba que el acto administrativo cuya nulidad se pretende fue adoptado con el voto favorable de la mayoría de miembros de la Corporación.

El origen del acto acordado fue la presentación por parte de S.T., Concejales de UPYD, de una moción con carácter urgente. La urgencia que dio pie a la inclusión de la misma en el orden del día fue aprobada por unanimidad de los señores corporativos presentes.

Si bien en la parte expositiva el proponente utiliza un léxico que pudiera hacer entender que se está sugiriendo o proponiendo una

actuación al Sr. Alcalde-Presidente, se comprueba que la parte resolutive de la moción, literalmente reproducida, es la siguiente:

‘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.’

El acuerdo adoptado, interpretado en sentido literal, tiene carácter imperativo.

No debe olvidarse que la competencia para resolver la materia sobre la que versa el acuerdo adoptado corresponde al Alcalde-Presidente y no al Pleno, y éste debe pronunciarse única y exclusivamente sobre los asuntos y materias que por disposición legal son de su competencia.

En consecuencia, tanto por razones de forma como por razones de fondo, quien suscribe interpreta que se está ante un acuerdo vinculante y no ante una moción no resolutive.

Sin entrar en ningún momento a valorar la voluntad política ni del proponente, ni de los que votaron a favor o en contra del acuerdo, ni del Alcalde-Presidente.

SEGUNDO. Declarar nulo de pleno derecho el acto administrativo adoptado por el Pleno municipal en sesión celebrada el día 25 de septiembre de 2013 relativo a la supresión de dos Concejalías-delegadas”.

Mediante Resolución de la Alcaldía, de 24 de febrero de 2014, se dispuso dar traslado del expediente a este Consejo Consultivo y solicitar la emisión de dictamen, así como suspender el plazo máximo legal para

resolver y notificar, por el tiempo que mediase entre la anterior petición y la recepción del dictamen, lo cual fue notificado a los concejales integrantes de la Corporación.

TERCERO.- El alcalde-presidente de Villanueva del Pardillo, con fecha 24 de febrero de 2014, formula consulta a través del consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, que ha tenido entrada en el registro del Consejo Consultivo el 10 de marzo de 2014, 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 26 de marzo 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”.

Procede dejar sentado en este momento que nos encontramos ante un verdadero acto administrativo que reúne los requisitos para que se pueda proceder a su revisión de oficio. Así, 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, como consecuencia de dicha supresión con otorgamiento del plazo de un mes. 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*” cuya redacción puede no obstante generar cierta confusión. Esta moción es la propuesta de adoptar el Acuerdo y éste consiste en la supresión de las concejalías delegadas. Así lo entendió por otra parte el informe de la Secretaría del Ayuntamiento al contestar a la alegación que se presentó.

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, la tramitación del procedimiento ha consistido en un primer momento, en el informe de la Secretaría municipal y el Acuerdo de inicio dictado por el órgano que se considera competente, así como en la solicitud de dictamen a este Consejo Consultivo.

Con posterioridad, a raíz de nuestro Dictamen 25/14, se produjo la retroacción del procedimiento para cumplir el preceptivo trámite de audiencia (impuesta por el artículo 84 de la LRJ-PAC); dicha audiencia se ha otorgado a los concejales que integran la corporación. Tras la presentación de alegaciones por parte de un concejal, se emitió nuevo informe propuesta de la Secretaría del Ayuntamiento, y se acordó mediante

Resolución de la Alcaldía-Presidencia de 24 de febrero de 2014, dar nuevo traslado a este Consejo para la emisión de dictamen, con suspensión del transcurso del plazo máximo para resolver. Dicha Resolución se notificó a todos los concejales.

De esta tramitación sintetizada se observa que se han cumplido los requisitos esenciales de procedimiento aplicables al caso que nos ocupa, menos el referido a la formalización de la propuesta de resolución.

Ya advertíamos en el Dictamen 25/14, de la importancia de la propuesta de resolución en cuanto acto que culmina la instrucción del procedimiento. 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).

En este caso, no debemos no obstante conceder el carácter de vicio invalidante a esta circunstancia. Así, tanto del acuerdo de inicio del expediente de revisión de oficio, como del informe-propuesta del secretario del Ayuntamiento de 24 de febrero de 2014, se deduce con claridad cuál es el acto cuya revisión se pretende y las causas de invalidez que se anudan al mismo. Además, en dicho informe-propuesta se contesta y se propone desestimar la alegación presentada, informe éste que la resolución de la Alcaldía de la misma fecha incluye como “*visto*” al acordar la remisión a este Consejo del expediente para la emisión de dictamen.

Solo cabe advertir finalmente que, una vez emitido el presente dictamen, quedarán dos días para el vencimiento del plazo de tres meses establecido

como máximo para la resolución del procedimiento, al haberse iniciado con fecha 26 de noviembre de 2013 y encontrarse suspendido desde el 24 de febrero de 2014.

Esta circunstancia se advierte al órgano competente a fin de evitar incurrir en caducidad del procedimiento.

TERCERA.- Sentado lo anterior procede examinar cuál es el órgano competente para la revisión del oficio del acuerdo plenario, con mayor énfasis 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).

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, ya decíamos en nuestro Dictamen 496/09 (citado en el primer informe del secretario), 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”.

Sentado todo ello y como 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*” es competencia del alcalde, éste está habilitado para revisar de oficio. De este modo *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– sobre delegación del alcalde del ejercicio de atribuciones –), y del artículo 13.6 de la LRJ-PAC – sobre revocación de la delegación –, por lo que dicho órgano está habilitado para su revisión de oficio.

CUARTA.- Examinados los requisitos de procedimiento y la competencia del órgano competente para la revisión de oficio del acto, procede analizar el fondo del asunto planteado.

Se insta la revisión de oficio del Acuerdo del Pleno adoptado en fecha 25 de septiembre de 2013 por incurrir en la causa tipificada en el artículo 62.1 b) de la LRJ-PAC, esto es, haber sido dictado “*por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio*”, pues se ha actuado respecto de competencias que tanto la LBRL en su artículo 21 como el ROF, en sus artículos 41 y 43, asignan al alcalde.

En relación con este motivo, el Tribunal Supremo tiene declarado que “*la competencia es el primer presupuesto para la validez del acto administrativo y por ello la incompetencia es motivo mayor para provocar su nulidad*” (Sentencias de 18 de febrero de 1992 y 12 de junio de 1985).

La incompetencia concurre cuando existe falta de aptitud del órgano para dictar el acto concreto, ya sea por carecer de potestad, por corresponder aquélla a otro órgano de la misma Administración, o por corresponder a otra Administración, entidad o poder del Estado, o por no hallarse atribuida a ningún órgano (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 4 de junio de 1992, y de 12 de mayo de 2000).

En el caso sometido a consulta, se plantea la nulidad del acuerdo adoptado por el Pleno, estimando que las competencias en materia de delegaciones en concejalías delegadas corresponden al alcalde, por lo que nos encontramos ante uno de los tipos de incompetencias, la material, exigido por la ley para motivar la nulidad de pleno derecho, pues entre los diversos órganos municipales, en particular entre Pleno y alcalde, no existe una relación de jerarquía (Sentencias del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 1992 y 11 de mayo de 1996) de modo que, los actos dictados por uno en materia de competencia de otro, habrían incurrido en incompetencia material y no jerárquica.

El siguiente requisito exigido por el legislador para que pueda prosperar una nulidad de pleno derecho basado en el vicio de falta de competencia es que ésta sea manifiesta. En este sentido el Consejo de Estado interpretó en sus dictámenes 981/2005, de 28 de julio, y 1247/2002, de 30 de mayo, que *“La nulidad de pleno derecho por incompetencia manifiesta exige, para ser apreciada, que sea notoria y clara y que vaya acompañada de un nivel de gravedad jurídica proporcional a la gravedad de los efectos que comporta su declaración”*.

La jurisprudencia ha interpretado la expresión adverbial *“manifiestamente”* utilizada por el legislador. Así el Tribunal Supremo en su sentencia de 3 de febrero de 2005, recurso de casación 54/2004:

“Luego, pues, resulta decisivo a los efectos aquí examinados precisar qué se entiende por «manifiesta incompetencia». Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, se identifica con «lo notorio, claro, evidente, irremediable y palmario». Este es el criterio tanto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo como de esta propia Sala, conforme a la cual: «es incompatible la exigencia de que sea manifiesta la incompetencia con cualquier interpretación jurídica o exigencia de esfuerzo dialéctico como corresponde a la semántica del adverbio empleado en el precepto». Así se expresan, entre otras, las Sentencias de la Sala 3^a del Tribunal Supremo de 25 de enero de 1980 (RJ 1980,1641), 19 de noviembre de 1991 (RJ 1991 8894) y 20 de noviembre de 2001 (RJ 2002,150). En particular, esta última Sentencia señala en su fundamento jurídico quinto que «la incompetencia no será manifiesta si no es evidente, patente e indiscutible, lo que se puede negar cuando, para demostrarlo, se ha alegado una batería de preceptos que, además plantean problemas de aplicación”.

Para conocer si la incompetencia denunciada incurre en el grado de evidencia exigido por la norma, se han de analizar las determinaciones competenciales previstas por el legislador, de forma que si estas resultaren expresas y específicas a favor del alcalde, habríamos de concluir la concurrencia de grave vulneración. La LBRL constituye el texto legal de referencia en tanto define la organización municipal y las facultades y potestades que a cada órgano municipal corresponden. En este sentido, el artículo 21 dispone:

“2. Corresponde asimismo al Alcalde el nombramiento de los Tenientes de Alcalde.

3. El Alcalde puede delegar el ejercicio de sus atribuciones, salvo las de convocar y presidir las sesiones del Pleno y de la Junta de

Gobierno Local, decidir los empates con el voto de calidad, la concertación de operaciones de crédito, la jefatura superior de todo el personal, la separación del servicio de los funcionarios y el despido del personal laboral y las enunciadas en los párrafos a), e), j) k), l,) y m) del apartado 1 de este artículo. No obstante, podrá delegar en la Junta de Gobierno Local el ejercicio de las atribuciones contempladas en el párrafo j) ”.

Resulta de ello, que el legislador de forma patente y clara ha residenciado en el alcalde la competencia para delegar facultades atribuidas a este mismo órgano. La facultad de delegación, ha de analizarse dentro del contexto de la norma que se examina, y es que el legislador dentro del amplio marco que deja el artículo 140 de la Constitución Española, ha elegido un modelo municipal presidencialista en el que se configura un alcalde con enorme concentración de competencias que difícilmente pueden ser ejercitadas sin un amplio juego de delegaciones. De ahí que el legislador, les reconozca la competencia para estructurar con gran libertad, la organización municipal, permitiéndose la posibilidad de delegar áreas completas a través de los concejales-delegados o similares (artículo 43 del ROF). Esta posibilidad resulta asimismo del propio Reglamento orgánico del Ayuntamiento de Villanueva del Pardillo, aprobado mediante acuerdo plenario el 26 de septiembre de 2012 y publicado en el B.O.C.A.M. de 5 de septiembre de 2013. Su artículo 49, al regular los “concejales-delegados” establece que la Alcaldía podrá efectuar delegaciones especiales para tareas concretas y específicas a favor de concejales no pertenecientes a la Junta de Gobierno Local, y que la delegación habrá de hacerse por decreto del alcalde (artículo 50).

La singular importancia de la delegación de competencias en el ámbito local fue ya puesta de manifiesto por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 10 de noviembre de 1998, enjuiciando, una cuestión ya hoy superada,

referente a la facultad de los alcaldes de delegar la potestad sancionadora, indelegable por aplicación de las previsiones entonces contenidas en la LRJ-PAC. Precisamente el carácter singular e imprescindible de la delegación en el ámbito local, motivó que el Tribunal Supremo en recurso de casación en interés de Ley, se posicionase a favor del carácter delegable de la potestad sancionadora del alcalde en contra de la regla general con la siguiente argumentación:

“Sin olvidar, que la distinta configuración y estructura de uno y otro ordenamiento, el de la Administración General con variedad y diversidad de órganos y el de la Administración Local con solo un órgano unipersonal, justifican, en su caso, un distinto régimen en materia de delegaciones, y que si no se admitiese la delegación de los Alcaldes resultaría ciertamente difícil que puedan cumplir todas sus funciones y adecuar su actuación al principio de eficacia que exige el artículo 103 CE”.

La facultad de delegación del alcalde se erige por tanto como un instrumento poderoso de organización y gestión municipal, que no puede ser alterado, mediante el uso de técnicas improcedentes. Y precisamente en el caso objeto de análisis, la revocación acordada por el Pleno mediante el Acuerdo de 25 de septiembre de 2013, constituye una actuación frontal y manifiestamente contraria a la legalidad en tanto supone inmiscuirse en la facultad de organización que solo al alcalde corresponde a través de la técnica de las delegaciones en materias de su competencia, poniendo fin a las acordadas en su momento con grave vulneración de las previsiones normativas del artículo 13.6 de la LRJ-PAC que al respecto establecen que: *“La delegación será revocable en cualquier momento por el órgano que la haya conferido;”* y en el artículo 120 2 b) del ROF: *“Se pierde la condición de Concejál Delegado: Por revocación de la delegación adoptada*

por el Alcalde o Presidente con las mismas formalidades previstas para otorgarla.”

De admitir esta forma de actuación, se rompería todo el sistema y el equilibrio entre Pleno y alcalde que ha buscado el legislador de la LRBRL tras la reforma de la Ley 11/99, como se pone de manifiesto en la Exposición de Motivos de la Ley 57/2003 de 16 de diciembre de Modernización del Gobierno Local, afirmando que con ella se *“vino a modificar de manera sustancial la distribución de atribuciones entre los órganos necesarios, de forma que se fortalecían las funciones gestoras y ejecutivas de los presidentes de las entidades locales, en aras de una mayor eficacia y agilidad, y, como contrapeso, se mejoraban los mecanismos de control en manos del Pleno.”*

Esos mecanismos de control, que dentro de ese equilibrio de facultades ha previsto el legislador para que el Pleno pueda desarrollar la función de *“control y fiscalización de los órganos de gobierno”* atribuida por el artículo 22.2 a) de la LRBRL, ha de realizarse en ejercicio de sus competencias propias y dentro de los cauces legalmente previstos, pues de lo contrario, tal y como ha ocurrido en el presente caso, se produce una infracción del ordenamiento jurídico por incompetencia del órgano. Los procedimientos para desempeñar esa importante tarea de control, mediante la que se da efectividad a lo dispuesto en el artículo 23 de la Constitución Española, se hallan previstos en el artículo 104 del ROF que lleva por título *“Medios para el control y fiscalización por el Pleno de los demás Órganos de Gobierno de los Entes Locales Territoriales”*, que al efecto contempla:

“1. El control y fiscalización por el Pleno de la actuación de los demás órganos de gobierno se ejercerá a través de los siguientes medios.

a) Requerimiento de presencia e información de miembros corporativos que ostenten delegación.

b) Debate sobre la actuación de la Comisión de Gobierno.

c) Moción de censura al Alcalde o Presidente.

2. El Reglamento orgánico municipal podrá establecer otros medios de control y fiscalización de los órganos de gobierno”.

Por todo lo expuesto se ha de concluir que por el acuerdo del Pleno de 25 de septiembre de 2013, este órgano se arrogó la facultad de revocar unas delegaciones que habían sido constituidas por el alcalde en el uso de su exclusiva potestad, incurriendo por ello en un caso de incompetencia grave, manifiesta e indubitada, constitutiva de una nulidad de pleno derecho tipificada en el artículo 62.1 b) de la LRJ-PAC, siendo procedente la revisión de oficio instada.

Por todo lo expuesto, el Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede acordar la revisión del oficio del Acuerdo del Pleno Municipal de Villanueva del Pardillo, de 25 de septiembre de 2013, por el que se aprobó la reducción de dos concejalías delegadas, por ser el Pleno municipal un órgano manifiestamente incompetente para ello.

Este dictamen es vinculante.

Madrid, 26 de marzo de 2014