



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y

Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 17 de enero de 2013, ha examinado el *procedimiento de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 14 de diciembre de 2012 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de xxxxx de 3 de septiembre de 2012, relativo a la moción presentada por el Grupo ggggg sobre ampliación de los plazos de convocatoria de las Comisiones Informativas y del Pleno del Ayuntamiento.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 18 de diciembre de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 902/2012, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

Primero.- El Grupo Municipal ggggg del Ayuntamiento de xxxxx presenta, al amparo de los artículos 98 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2.568/86, de 28 de noviembre, y 93.3 del Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de xxxxx, una moción al Pleno del Ayuntamiento sobre ampliación de plazos de convocatoria de las Comisiones Informativas y del



Pleno del Ayuntamiento de xxxxx. En su encabezamiento se recoge que la formulan “para su discusión y, en su caso, aprobación en el próximo Pleno Ordinario a celebrar el día 3 de septiembre de 2012, la siguiente moción”.

Se expone en el escrito que con su presentación se pretenden dos objetivos fundamentales: que los tres grupos políticos municipales puedan disponer de un tiempo mínimo razonable para poder consultar, estudiar y analizar la documentación y los expedientes de las propuestas o daciones de cuentas que se presentan por el Gobierno Municipal en las distintas Comisiones Informativas y en el Pleno Municipal. En segundo lugar, poder organizar las agendas de los distintos grupos municipales y de todos sus concejales.

Se añade en el texto presentado lo siguiente: “No pretendemos con esta moción reformar el reglamento, aunque, si es necesario, se tendrá que hacer, sino mejorar el mismo para una optimización de la gestión de los asuntos municipales, por parte de todos los concejales de los tres grupos municipales del Ayuntamiento de xxxxx. (...)”

»El vigente art. 176.1 del Reglamento de Funcionamiento del Ayuntamiento, indica que: 1º/ la iniciativa de reforma corresponde al Alcalde o a la cuarta parte de los concejales. En este último caso, después de la solicitud de reforma, el Alcalde deberá convocar al Pleno dentro de los dos meses siguientes. 2º/ La propuesta de reforma requerirá, en todo caso, la aprobación por mayoría absoluta del Pleno del Ayuntamiento.

»Dado que esta propuesta de reforma del Reglamento se realiza por más de una cuarta parte de los concejales y, si se aprueba la propuesta del Grupo Municipal ggggg, ésta será por mayoría absoluta, se sugiere también para su aprobación que el Alcalde proceda a la modificación del Reglamento en los términos aprobados en este Pleno, en la próxima sesión ordinaria de Pleno Municipal y que la entrada en vigor de esta reforma sea efectiva desde este mismo Pleno Ordinario en el que se apruebe la reforma.

»Por ello el Grupo Municipal ggggg en el Ayuntamiento de xxxxx, una vez expuestas las consideraciones de la presente moción, formula la siguiente:

»Propuesta de resolución al Pleno de este Ayuntamiento:



»1º) Que entre la hora de convocatoria y la de celebración de las Comisiones informativas no podrán transcurrir menos de cuatro días hábiles, salvo las urgentes, que serán notificadas a sus miembros con un antelación de dos días hábiles, circunstancia ésta que habrá de justificarse en la convocatoria.

»2º) Que entre la hora de convocatoria y la de celebración de las sesiones de Pleno no podrán transcurrir menos de cinco días hábiles, si es ordinaria, y dos días hábiles si es extraordinaria, salvo en el caso de las sesiones extraordinarias urgentes, circunstancia ésta que habrá de justificarse en la convocatoria.

Segundo.- El Pleno de la Corporación Municipal, en sesión de 3 de septiembre de 2012, adoptó, entre otros, el siguiente acuerdo, con trece votos a favor, ninguno en contra y once abstenciones: “En consecuencia, con el voto a favor de la mayoría, la Excm. Corporación Municipal acuerda: Aprobar la moción presentada, en los términos anteriormente expresados”.

Tercero.- El Alcalde del Ayuntamiento requiere de la Secretaria Municipal informe sobre la legalidad y alcance de la moción aprobada.

El 18 de septiembre de 2012 se emite el referido informe en el que se señala que la moción pretende la modificación del Reglamento Orgánico de la Corporación, concretamente de los artículos 76.4 y 134.3, en lo que respecta al plazo que debe transcurrir entre la convocatoria y la celebración de las sesiones de Pleno y de las Comisiones Informativas. Se concluye que no se ha seguido el procedimiento legalmente establecido para la modificación de la norma, al no apreciarse la publicación íntegra de su texto en el Boletín Oficial de la Provincia ni el transcurso del plazo de quince días desde la recepción de la norma por la Administración General del Estado o de la Comunidad Autónoma en virtud del artículo 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, entre otros requisitos (LBRL).

Se considera así que, examinado el procedimiento a seguir para la modificación del Reglamento Orgánico de la Corporación, no se puede, sobre la base de una propuesta o moción, eludir la tramitación precisa y exigible de cada expediente y que todos los trámites e informes técnicos y jurídicos han de contenerse previamente y respecto del expediente de que se trate.



Se considera también que “Este planteamiento nos lleva a considerar a que hay dos tipos de mociones que conoce el Pleno: una que puede ser de carácter resolutorio y otra que no. Si las mociones del art. 46.3 LBRL no tienen la finalidad de resolver, sino simplemente se trata de la propuesta de un Grupo político para que el Pleno Corporativo manifieste su postura. En este caso, podría entenderse que trata de una moción de este carácter , con lo cual el Pleno simplemente se ha mostrado favorable a la modificación del Reglamento; pero, en ningún caso, podría entenderse que se haya modificado el Reglamento; de este modo, sería la única manera de salvar la nulidad de pleno derecho a que se ha hecho referencia”.

“Por todo lo expuesto, y, sin haber analizado el contenido de la redacción propuesta a los preceptos afectados por la pretendida reforma, se concluye, que en la modificación del Reglamento Orgánico de la Corporación deberán observarse los mismos trámites que para su aprobación, y ello, sin perjuicio, de que pueda entenderse esta moción como una toma de posición del Pleno sin carácter resolutorio. En cualquier caso, la modificación del Reglamento orgánico está sujeta a un procedimiento tasado legalmente, y, no se puede, sobre la base de una propuesta o moción, eludir la tramitación precisa y exigible de cada expediente. En este sentido, el artículo 62 de la LRJPAC establece como un supuesto de nulidad de pleno derecho el de los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. De acuerdo con el artículo 102 de la LRJPAC, el Pleno de la Corporación, previo dictamen favorable del Consejo Consultivo de Castilla y León, declarará la nulidad del mismo”.

Cuarto.- El 1 de octubre de 2012 el Pleno Municipal acuerda -en segunda votación y con voto de calidad del Presidente- el inicio del procedimiento de revisión de oficio con objeto de declarar la nulidad de pleno derecho del Acuerdo plenario de 3 de septiembre de 2012, punto 25º del orden del día, relativo a “Moción presentada por el Grupo Municipal ggggg al Pleno del Ayuntamiento de xxxxx sobre ampliación de plazos de convocatoria de las Comisiones Informativas y del Pleno del Ayuntamiento de xxxxx”, nombrar instructora del procedimiento y notificarlo a los interesados.

Quinto.- Concedido trámite de audiencia a los grupos parlamentarios, no consta se hayan presentado alegaciones.



Sexto.- Mediante escrito de 19 de noviembre de 2012 la instructora del procedimiento solicita informe de la Comisión Informativa de Gobierno y personal sobre:

- Propuesta contenida en el proyecto de reglamento, acerca de la regulación de los plazos entre convocatoria y celebración de las Comisiones Informativas y Pleno.

- Alegaciones de los grupos, si se han producido, respecto de esta propuesta.

- Aportación del grupo municipal ggggg, si la hay, en este sentido.

Séptimo.- Se incluye en el expediente la siguiente documentación:

- Informe de la Jefa de Sección de Gobierno Interior y Personal sobre el contenido del artículo 76 del proyecto de reglamento orgánico del Ayuntamiento de xxxxx.

- Dictámenes de la Comisión Informativa de Gobierno Interior y Personal de 25 de septiembre y de 26 de octubre de 2012, sobre el estado de tramitación de la modificación del reglamento orgánico.

Octavo.- Redactada la propuesta de resolución por la instructora del procedimiento, el Pleno Municipal, en sesión de 30 de noviembre de 2012, acuerda remitir el expediente para su dictamen al Consejo Consultivo de Castilla y León, así como la suspensión de plazo para resolver el procedimiento y notificar la resolución.

En la referida propuesta se deduce que procede declarar la nulidad de pleno derecho, en virtud de la causa consignada en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al considerar que la modificación del Reglamento orgánico está sujeta a un procedimiento tasado legalmente, y, que no se puede, sobre la base de una propuesta o moción, eludir la tramitación precisa y exigible de cada expediente.



En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h, 2º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 2.e) del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

Además, la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo resulta justificada, con toda claridad, a tenor de lo dispuesto en el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Del referido artículo se deduce que dicho dictamen es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, ya que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiera sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

2ª.- En lo que respecta a la normativa aplicable al presente supuesto, al tratarse de una Entidad Local debe tenerse en cuenta la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que en su artículo 4.1.g) reconoce con carácter general a los municipios, en su calidad de Administraciones Públicas de naturaleza territorial, la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos, dentro de la esfera de sus competencias.

Por su parte, el artículo 53 de dicha Ley establece que, sin perjuicio de las específicas previsiones de los artículos 65, 67 y 110, "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". Y en los mismos términos se pronuncia el artículo 218.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. Dicha remisión a la legislación



estatal sitúa actualmente la cuestión en los artículos 102 a 106 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En relación con el órgano competente para acordar la iniciación y resolver el procedimiento de revisión de oficio, la Ley 7/1985, de 2 de abril, en su artículo 110.1 solamente precisa el órgano competente para la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria y dispone al efecto que corresponde al Pleno de la Corporación la declaración de nulidad de pleno derecho y la revisión de tales actos, en los casos y de acuerdo con el procedimiento de los artículos 153 y 154 de la Ley General Tributaria (actualmente los artículos 216 y siguientes de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre). Aunque no existe previsión concreta sobre esta cuestión en el contexto del procedimiento administrativo común, de una interpretación sistemática de los artículos 21 y 22 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, cabe entender que si para la declaración de lesividad de actos anulables la competencia es del Pleno (artículo 22.2.k) y la iniciativa corresponde al Alcalde (artículo 21.1.l), la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho debe someterse al mismo régimen, pues en otro caso se produciría una asimetría inaceptable; y más cuando el artículo 22.2.j) indica que corresponde al Pleno del Ayuntamiento “el ejercicio de las acciones administrativas y judiciales”.

3ª.- El artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dispone 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”.

Por lo tanto, para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, es necesario que concurran los siguientes requisitos:

- Que se encuentren en uno de los supuestos enumerados en el artículo 62.1, o que, al amparo de la última letra del citado precepto, estén expresamente previstos en una ley.
- Que pongan fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, si bien este último es un requisito que sólo jugará cuando



se inicie la revisión a instancia del interesado y no cuando el procedimiento sea instado de oficio por la propia Administración autora del acto.

- Que la solicitud de revisión de oficio se inste por persona interesada o de oficio por la propia Administración.

Una vez comprobados los requisitos de forma y procedimiento del presente expediente, procede entrar a considerar el fondo de la cuestión.

Tal como ha manifestado el Consejo de Estado, la revisión de oficio de los actos administrativos constituye un supuesto excepcional en virtud del cual la Administración, conforme a una privilegiada facultad de autotutela, puede, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, anular o declarar la nulidad de sus propios actos sin necesidad de acudir al proceso jurisdiccional contencioso-administrativo. "Se trata de un auténtico procedimiento administrativo especial de naturaleza autónoma" (Dictamen del Consejo de Estado nº 4.313/1998).

Las causas habilitantes para que la Administración Pública declare la nulidad de una resolución son las enumeradas en el citado artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Estas causas han de ser objeto de interpretación estricta, habida cuenta, de una parte, su propia naturaleza, y, de otra, el carácter singular de la potestad administrativa de autotutela prevista en el artículo 102 del mismo cuerpo legal.

En cuanto a la causa de nulidad que motiva el presente procedimiento, la Administración invoca el artículo 62.1, letra e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que dispone que los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho cuando se dicten 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.

Se contempla en esta letra del artículo 62.1 un supuesto de infracción procedimental que provoca nulidad de pleno derecho. De este modo, la infracción de normas procedimentales puede constituir una irregularidad no invalidante (artículo 63.2 de la misma Ley *contrario sensu*), una causa de anulabilidad (artículo 63.2) o una causa de nulidad de pleno derecho (artículo 62.1.e). Depende de si el defecto procedimental no hace que el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin ni da lugar a



indefensión de los interesados, en cuyo caso es una irregularidad no invalidante, de que sí provoque tales consecuencias, supuesto éste en el que el acto será anulable, o de que suponga prescindir “total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”, en el que el acto será nulo de pleno derecho.

No obstante la imprecisión terminológica a que conduce la expresión “total y absolutamente”, debe considerarse viciado de nulidad radical no sólo el supuesto en el que se prescinda del procedimiento por entero sino también aquél en el que se prescinda de un trámite esencial. En este sentido cabe citar las Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 1997, 21 de mayo de 1997 ó 31 de marzo de 1999, entre otras. Lo que sí es necesario para que se produzca el supuesto previsto en el art. 62.1 e) es que la omisión del procedimiento sea “clara, manifiesta y ostensible” (así, Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 17 de marzo y 28 de abril de 2000.

En definitiva, la Ley considera nulos de pleno derecho todos los casos en que falten los trámites esenciales que la Ley establezca para dictar los actos administrativos de que se trate.

El artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, incluye también -entre los supuestos de nulidad de pleno derecho- el de que el acto se haya dictado prescindiendo de las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados. Este supuesto no es más que una concreción, para el caso de los órganos colegiados, del supuesto anterior. En efecto, si como se ha expuesto anteriormente, ha de considerarse que se incurre en nulidad de pleno derecho no sólo cuando se prescinde por entero del procedimiento, sino también cuando se omite un trámite o regla procedimental esencial, también se habrá incurrido en este supuesto cuando se infrinja una norma que contenga una regla esencial para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

No obstante, la Ley deja sin precisar cuáles son estas reglas esenciales. Parece sin embargo claro que han de considerarse tales, en cuanto resultan determinantes de la formación de la voluntad del órgano, las reglas sobre convocatoria (Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de enero de 1997), constitución (Sentencias del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 1983 y de 13 de enero y 23 de junio de 1997) y adopción de acuerdos y actas de las



sesiones (Sentencias del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 1974 y 10 de junio de 1997).

4ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre el procedimiento de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxxxx referente al Acuerdo del Pleno de 3 de septiembre de 2012, relativo a la aprobación de la moción presentada por el Grupo Municipal ggggg del Ayuntamiento de xxxxx sobre ampliación de plazos de convocatoria de las comisiones informativas y del Pleno del Ayuntamiento de xxxxx.

En relación con el fondo de la cuestión planteada, este Consejo Consultivo anticipa ya su postura contraria a la revisión del acto que se pretende anular por las razones que a continuación se exponen.

La solución del problema planteado descansa en alguna de las consideraciones recogidas en el informe de la Secretaría Municipal que, sin embargo y como ya se ha adelantado, lleva a una conclusión distinta a la propuesta por la Corporación Municipal.

El artículo 97.3 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, señala que "A los efectos del desarrollo de las sesiones y para definir el carácter de las intervenciones de los miembros de la Corporación, se utilizará la siguiente terminología: (...).

3. Moción, es la propuesta que se somete directamente a conocimiento del Pleno al amparo de lo prevenido en el artículo 91.4 de este Reglamento. Podrá formularse por escrito u oralmente".

El Acuerdo cuya nulidad se pretende es la propuesta directamente sometida a conocimiento del Pleno al amparo del referido artículo 91.4 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, que, una vez admitida, se somete a debate y votación por el procedimiento ordinario, de conformidad con lo previsto en sus artículos 93 y 94.

Tras la intervención de los tres grupos municipales (PP, PSOE e IU), el Pleno Municipal aprueba la moción por 13 votos a favor, ninguno en contra y 11 abstenciones.



El texto de la citada proposición invita a la modificación del Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de xxxxx, en concreto de los artículos 74.4 y 129 -Reglamento Orgánico Municipal que no consta incorporado al expediente aunque sí constan, al menos, los artículos a modificar-. Se pretende así ampliar el espacio de tiempo entre la hora de la convocatoria y la de celebración tanto de las Comisiones Informativas como de las sesiones del Pleno. Con la moción se expresa el parecer de un grupo municipal sobre cuestiones normativas, como manifestación de la participación política constitucionalmente reconocida.

La razón en la que se hace descansar la nulidad de pleno derecho *ex* artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, estriba en que se ha omitido totalmente el procedimiento legalmente establecido para la modificación de una disposición de carácter general, el Reglamento Orgánico del Ayuntamiento. Sin embargo, no parece que sea ésta la finalidad perseguida con la moción. Del texto de la moción presentada no se desprende -aunque alguno de sus extremos podría dar lugar a equívocos interpretativos- que con ella se pretenda la modificación inmediata del Reglamento mediante la simple aprobación de la moción (como se pone de manifiesto y se recoge en el antecedente de hecho primero), sino de una mera propuesta de reforma presentada a iniciativa de más de una cuarta parte de los concejales, tal y como exige el artículo 176 del Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de xxxxx. El hecho de presentar un texto alternativo de los artículos cuya modificación se propone no puede ser interpretado como la modificación misma de aquéllos que, por otra parte y a la vista de los documentos incorporados al expediente, parece ser que se está tramitando.

El Acuerdo que pretende revisarse de oficio no contraviene la normativa orgánica invocada y habrá que considerar que se trata de una moción de las recogidas por la Secretaría Municipal Accidental en su informe de 11 de septiembre de 2012 cuando señala que las mociones "(...) del art. 46.3 LBRL no tienen la finalidad de resolver, sino simplemente se trata de la propuesta de un Grupo político para que el Pleno Corporativo manifieste su postura. En este caso, podría entenderse que trata de una moción de este carácter, con lo cual el Pleno simplemente se ha mostrado favorable a la modificación del Reglamento; pero, en ningún caso, podría entenderse que se haya modificado el Reglamento; de este modo, sería la única manera de salvar la nulidad de pleno derecho a que se ha hecho referencia".



Con ello, el Acuerdo adoptado tiene el sentido de una propuesta de modificación del Pleno municipal, en el uso del juego de participación e iniciativa política y de expresión de la pauta que debiera seguirse en orden al inicio del procedimiento legalmente establecido para la modificación de la norma, pero no supone su modificación misma sino hasta que se cumpla el procedimiento legalmente establecido.

De este modo, no cabe la propuesta revisora del acuerdo aprobatorio de una moción como el que es objeto del presente dictamen, dado que no puede hablarse de acto administrativo finalizador del procedimiento, ya que, como se ha expuesto, este acto no modifica por sí mismo el Reglamento Orgánico Municipal, sino que sólo habilita para que se inicie el procedimiento establecido para su modificación.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

No procede que se declare la nulidad de pleno derecho del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de xxxxx de 3 de septiembre de 2012, relativo a la moción presentada por el Grupo ggggg sobre ampliación de plazos de convocatoria de las comisiones informativas y del Pleno del Ayuntamiento.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.