CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN

Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sra. Ares González, Consejera y ponente
Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 17 de noviembre de 2022, ha examinado el *expediente de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxx1,* y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 576/2022

I
ANTECEDENTES DE HECHO

El día 19 de octubre de 2022 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de revisión de oficio de los actos derivados de los Acuerdos del Ayuntamiento de xxx1 declarados nulos por la Sentencia nº 1183/2017, de 25 de octubre, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 20 de octubre de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 576/2022, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de este, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia a la Consejera Sra. Ares González.

Primero.- La Sentencia 1183/2017, de 25 de octubre, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, dictada en apelación, declara la nulidad del punto segundo del orden del día del Acuerdo de 2 de marzo de 2016 y los puntos segundo a sexto del Acuerdo de 6 de abril de 2016 (ambos del Ayuntamiento de xxx1, revocando, así, la Sentencia 30/2017, de 14 de

febrero, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo de xxx2 que los había declarados conformes a Derecho).

Los puntos impugnados de los Acuerdos adoptados se refieren al reconocimiento extrajudicial de facturas de ejercicios anteriores (punto segundo del Acuerdo de 2 de marzo de 2016) y a la aprobación inicial de la modificación presupuestaria 2/2016, la ordenanza reguladora y fiscal de uso de edificios públicos y de la modificación fiscal reguladora del cementerio municipal (puntos tercero, cuarto y quinto sexto del Acuerdo de 6 de abril de 2016).

Segundo.- El 11 de abril de 2022 el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de xxx1 dicta auto, ante la demanda de ejecución presentada el 5 de mayo de 2020 por D. yyyy, de la Sentencia 1183/2017, de 25 de octubre, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que declaras nulos los Acuerdos precitados.

Según consta en el auto, "En escrito de 23 de julio de 2021, la representación procesal del Ayuntamiento de xxx1 entiende que ya se ha cumplido el fallo en cuanto a las ordenanzas declaradas nulas (que fueron llevadas, de nuevo, al pleno celebrado en fecha 7 de marzo de 2018, y aprobadas), mientras que en cuanto al resto de acuerdos, esto es, el reconocimiento extrajudicial de facturas y las aprobaciones iniciales de modificaciones presupuestarias, existiría una imposibilidad material y legal de cumplimiento al referirse al presupuestos que concluyeron en el año 2017 y que respecto de los reconocimientos extrajudiciales de las facturas, se abonaron en su momento y no se pueden retrotraer sus efectos".

A esta pretensión se opone el ejecutante porque entiende que cuando se procedió a la celebración de la sesión del Pleno Municipal de 7 de mayo de 2018 no se había declarado la nulidad de la anterior sesión que se declaró nula por resolución judicial firme y solicita que se impongan multas coercitivas y se deduzca testimonio de particulares.

Mantiene el auto citado que "Nos encontramos con que los Tribunales declararon la nulidad de una sesión de las comisiones informativas del Ayuntamiento de xxx1 de 2 de marzo y de 6 de abril y del pleno municipal que se celebró el mismo día, fundamentalmente por un defecto de forma, en cuanto a la convocatoria de ambos órganos en atención a los artículos 123 y ss. del RD 2568/86, de 28 de noviembre, y artículo 46 LBRL. Es decir, en

ningún caso, se entró a valorar la adecuación o no a derecho de cualquiera de los puntos de las sesiones que fueron objeto de declaración de nulidad.

»Sobre esta base, la pretensión de imposibilidad legal y material de ejecución debe ser desestimada. El Ayuntamiento, al parecer, ya celebró una sesión de Pleno de 7 de marzo de 2018 en la que (sobre la base de los dictámenes del 6 de abril de 2016) aprobó inicialmente la modificación de la ordenanza fiscal reguladora del Cementerio municipal y de la ordenanza reguladora y fiscal de uso de edificios públicos. Para esta actuación no es preciso una declaración de nulidad expresa de los actos previos puesto que ya había sido declarado por los órganos jurisdiccionales.

»Ahora bien, cuestión diferente es la declaración de nulidad de "Segundo.- reconocimiento extrajudicial, si procede, de facturas de ejercicios anteriores" del acuerdo de 2 de marzo de 2016 adoptado en sesión ordinaria por el Pleno del Ayuntamiento, y los puntos "Segundo.- reconocimiento extrajudicial, si procede, de facturas de ejercicios anteriores"; "Tercero.- Aprobación inicial, si procede, de la modificación presupuestaria 2/2016".

»La declaración de nulidad comporta efectos de no existencia de efectos por lo que el Ayuntamiento deberá adoptar los acuerdos formales pertinentes tendentes a que, precisamente, ese pago que se hizo de manera extrajudicial y de las modificaciones presupuestarias queden amparados por una actuación del Pleno (con el informe de la Comisión Informativa).

»No cabe apreciar imposibilidad de ejecución del artículo 105.2 LJCA".

Añade el auto que "El Ayuntamiento debe, sin cometer los mismos errores y defectos formales que ya fueron objeto de nulidad, adoptar los acuerdos pertinentes para cumplir en sus estrictos términos la sentencia a ejecutar".

Tercero.- Mediante resolución de la Alcaldía se solicita a la Secretaría General que emita informe jurídico sobre el procedimiento a seguir en relación con dicha ejecución.

El 12 de mayo de 2022 la secretaria emite informe, en el que formula las siguientes conclusiones:

"Primera- El Ayuntamiento de xxx1 debe llevar a puro y debido efecto la Sentencia Número 1183/2017, de fecha 25 de Octubre de 2017, de la Sala de lo Contencioso- Administrativo, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León.

»Segunda.- Para proceder a la ejecución de la antedicha sentencia, se habrá de estar a lo dispuesto en el Auto de 11 de abril de 2022 del Juzgado Contencioso-Administrativo nº 2 de xxx2 dictado en la ejecución definitiva 10/2020, teniendo en cuenta en todo caso que los acuerdos plenarios afectados por la ST 1183/2017 han sido declarados nulos de pleno derecho y que ello comporta los efectos de su "no existencia".

»En este sentido una vez producida la "desaparición jurídica" de dichos acuerdos plenarios a causa de su declaración de nulidad en vía judicial, se hace necesario eliminar o reparar las consecuencias de los mismos, a cuyo efecto será preciso declarar la nulidad de aquellos actos derivados de los acuerdos declarados nulos por sentencia.

»Por otra parte, a tenor del Fundamento Cuarto del Auto de 11 de abril de 2022 del Juzgado Contencioso-Administrativo nº 2 de xxx2, el Ayuntamiento de xxx1 deberá "adoptar los acuerdos formales pertinentes tendentes a que precisamente ese pago que se hizo de manera extrajudicial y de las modificaciones presupuestarias queden amparados por una actuación del Pleno (con el informe de la comisión informativa)" y "sin cometer los mismos errores y defectos formales que ya fueron objeto de nulidad adoptar los acuerdos pertinentes".

»Para que ello pueda materializarse se hace necesario incoar, tramitar y concluir los correspondientes expedientes administrativos de reconocimiento extrajudicial de créditos y de modificación presupuestaria.

»Una vez cursados dichos expedientes habrá de procederse a convocar en primer lugar las correspondientes sesiones de la Junta de Portavoces la cual deberá celebrarse "2 días hábiles con anterioridad a la convocatoria de las sesiones ordinarias de las comisiones informativas correspondientes preparatorias del Pleno".

»Subsiguientemente deberán de convocarse, con antelación de dos días hábiles, las correspondientes sesiones de la Comisión Informativa Permanente de Hacienda y Especial de Cuentas a fin de que las mismas se celebren y se proceda a la emisión del debido informe preceptivo.

»Finalmente será necesario proceder a la convocatoria de las correspondientes sesiones plenarias, con antelación de dos días hábiles, teniendo por supuesto en cuenta que los Corporativos deben tener toda la documentación a su disposición desde la convocatoria de la sesión, que no puede ser con menos de dos días hábiles de antelación a la sesión y que la documentación no estará completa en tanto no esté disponible el dictamen de la Comisión.

»Se celebrarán así las sesiones plenarias procedentes a fin de que por el Pleno se adopten los correspondientes acuerdos una vez cumplidos todos los trámites y formalidades antedichos con estricta sujeción al procedimiento legalmente establecido".

Cuarto.- Mediante Resolución de la Alcaldía de 26 de mayo de 2022 se requiere a la Secretaría General al objeto de que emita informe jurídico sobre la normativa aplicable y los trámites necesarios para proceder a declarar la nulidad de los actos derivados de los acuerdos declarados nulos por sentencia, informe cuyas conclusiones son las siguientes:

"Primera.- El artículo 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -LPACAP-, prevé que el procedimiento de revisión podrá iniciarse "en cualquier momento"; se trata pues de una acción imprescriptible, no sujeta a plazo alguno.

»Segunda.- La competencia para proceder a la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho corresponde al Pleno de la Corporación tal y como se colige del Fundamento de Derecho Segundo del presente informe.

»Tercera.- Antes de adoptarse ningún acuerdo plenario habrán de celebrarse las correspondientes sesiones de Junta de Portavoces y posteriormente el expediente deberá someterse a estudio por la Comisión Municipal que corresponda, por así exigirlo, los artículos 20.1.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, 82, 123, 126, del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

»Cuarta.- El primer acuerdo plenario que se habrá de adoptar deberá acordar el inicio del procedimiento de revisión y facultar a la alcaldía para solicitar el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León.

»Quinta.- Iniciado el procedimiento de revisión de oficio se seguirán las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos previstas en el Título IV (arts. 53 a 105) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -LPACAP-, en concordancia con el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

»De conformidad con lo previsto en el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, una vez instruido el procedimiento e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución se pondrá de manifiesto el expediente a cuantos aparezcan como interesados en el procedimiento.

»Habrá de tenerse en cuenta que de conformidad con dicho artículo 82 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas la audiencia a los interesados será anterior a la solicitud del Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso que éstos formaran parte del procedimiento.

»Los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

»Quinta.- (sic) Una vez recibido el informe del Consejo Consultivo de Castilla y León y a la vista del mismo habrá de redactarse propuesta de resolución que posteriormente será elevada al Pleno para que como órgano competente adopte el acuerdo resolutivo que ponga fin al procedimiento, ello previa convocatoria de las correspondientes sesiones de Junta de Portavoces y Comisión Informativa".

Quinto.- Previa propuesta del alcalde-presidente del Ayuntamiento de xxx1, el 30 de junio de 2022 el Pleno acuerda:

"Primero.- Iniciar el expediente de revisión de oficio de aquellos actos derivados de los acuerdos declarados nulos por la sentencia Número 1183/2017, de fecha 25 de octubre de 2017, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León.

»Segundo.- Una vez incoado el precitado expediente de revisión de oficio dar trámite al mismo conforme a lo previsto en la normativa aplicable.

»Tercero.- Facultar a la Alcaldía para solicitar el dictamen preceptivo y vinculante del Consejo Consultivo de Castilla y León".

Sexto.- El 31 de agosto de 2022 se publica en el Boletín Oficial de la Provincia el anuncio del inicio del citado acuerdo dándose trámite de audiencia por plazo de 10 días.

Asimismo el 12 de septiembre se remite notificación individualizada a posibles interesados dándose trámite de audiencia por plazo de 10 días, sin que conste que durante el plazo concedido al efecto se hayan presentado alegaciones.

Séptimo.- El 13 de octubre de 2022 se formula propuesta de resolución para declarar la nulidad de los actos derivados de los acuerdos declarados nulos por la Sentencia 1183/2017, de 25 de octubre del TSJ de Castilla y León.

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

II
CONSIDERACIÓN JURÍDICA

Única.- En el supuesto sometido a consulta se insta la revisión de oficio de determinados actos administrativos que ya han sido declarados nulos por una sentencia judicial firme, en este caso la Sentencia 1183/2017, 25 de octubre, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, dictada en apelación, que declara la nulidad del punto segundo del orden del día del Acuerdo de 2 de marzo de 2016 y los puntos segundo a sexto del Acuerdo de 6 de abril de 2016 (ambos del Ayuntamiento de xxx1), revocando, así, la

Sentencia 30/2017, de 14 de febrero del Juzgado de lo Contencioso-administrativo de xxx2 que los había declarados conformes a derecho.

A este respecto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2015 (recurso 269/2014) afirma que: "La doctrina sentada por esta Sala (entre las más recientes, sentencia de 7 de febrero de 2013 -recurso núm. 563/2010), configura dicho procedimiento como un medio extraordinario de supervisión del actuar administrativo, verdadero procedimiento de nulidad, que resulta cuando la invalidez se fundamenta en una causa de nulidad de pleno derecho, cuya finalidad es la de facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su consolidación definitiva. Como tal, se trata de un cauce subsidiario de los otros instrumentos procedimentales ordinarios de impugnación de actos administrativos; de modo que, conforme a la indicada doctrina, no es posible instar la revisión de oficio, por existir cosa juzgada, cuando previamente se haya impugnado la resolución de que se trata en vía jurisdiccional".

A la vista de los antecedentes de hecho expuestos, en los que se describe pormenorizadamente el *iter* procedimental seguido para ejecutar la Sentencia recaída en apelación, resulta necesario referirse al Auto de 11 de abril de 2022 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de xxx2, dictado ante la demanda de ejecución de la Sentencia 1183/2017, de 25 de octubre, en la que ya se declaran nulos determinados puntos de los Acuerdos cuya nulidad pretende declararse a través del procedimiento de revisión de oficio objeto de la presente consulta.

Como ya se expuso, el Auto dictado en ejecución de sentencia expone claramente cuál debe ser el actuar de la entidad local para proceder a ejecutar la Sentencia.

Así, en cuanto a la declaración de nulidad de del punto "Segundo.- reconocimiento extrajudicial, si procede, de facturas de ejercicios anteriores" del Acuerdo de 2 de marzo de 2016 adoptado en sesión ordinaria por el Pleno del Ayuntamiento, y de los puntos "Segundo.- reconocimiento extrajudicial, si procede, de facturas de ejercicios anteriores", "Tercero.- Aprobación inicial, si procede, de la modificación presupuestaria 2/2016", señala: "La declaración de nulidad comporta efectos de no existencia, por lo que el Ayuntamiento deberá adoptar los acuerdos formales pertinentes tendentes a que, precisamente, ese pago que se hizo de manera extrajudicial

y de las modificaciones presupuestarias queden amparados por una actuación del Pleno (con el informe de la Comisión Informativa)".

Añade el Auto que "El Ayuntamiento debe, sin cometer los mismos errores y defectos formales que ya fueron objeto de nulidad, adoptar los acuerdos pertinentes para cumplir en sus estrictos términos la sentencia a ejecutar".

Del mismo modo, el informe de la Secretaría General de 12 de mayo de 2022, reproducido en el antecedente tercero de este dictamen, expone claramente las actuaciones a realizar, que no pasan por declarar nulos acuerdos cuya nulidad ya se había declarado mediante sentencia judicial firme.

Sin embargo, no se alcanza a comprender la razón por la que en un informe posterior la Secretaría General informa sobre el procedimiento a seguir para revisar de oficio de dichos acuerdos cuya nulidad, se insiste, ya había sido declarada.

Por tanto, a la vista de lo expuesto, no procede emitir dictamen sobre el fondo del asunto en el expediente sometido a consulta, ya que lo que debe hacer el Ayuntamiento de xxx1 es cumplir la sentencia en los términos que, al efecto, se señalan en el Auto de 11 de abril de 2022 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de xxx2.

III
CONCLUSIÓN

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

No procede emitir dictamen sobre el fondo del asunto en el expediente de revisión de oficio de los actos derivados de los Acuerdos del Ayuntamiento de xxx1 declarados nulos por la Sentencia nº 1183/2017, de 25 de octubre, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.

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