



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 26 de enero de 2023, 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 606/2022

I ANTECEDENTES DE HECHO

El día 28 de noviembre de 2022 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo en el expediente de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxx1 para la declaración de nulidad del Acuerdo del Pleno de 19 de noviembre de 2022, por el que se aprueba la modificación de los estatutos de la Mancomunidad de Municipios xxx2.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 17 de noviembre de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 606/2022, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa su ampliación, 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 Sr. Ares González.

Primero.- El 19 de noviembre de 2021 el Pleno del Ayuntamiento de xxx1 acuerda, por unanimidad de todos los concejales presentes -seis votos a favor-, "Aprobar con carácter definitivo el texto de la modificación de los Estatutos, incluyendo un apartado nuevo en el artículo 2 con el siguiente tenor literal:



»Artículo 2º.-

»3.- El apoyo y asesoramiento en materia de urbanismo, incluida la elaboración de informes técnicos y jurídicos previos a la adopción de acuerdos administrativos.

»SEGUNDO.- Remitir certificación acreditativa del presente acuerdo a la presidencia de la Mancomunidad de Municipios xxx2 a fin de que prosigan los trámites encaminados a la inscripción de la presente modificación de Estatutos en el Registro de Entidades Locales y su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León, momento a partir del cual será efectiva la modificación”.

Segundo.- El 23 de noviembre de 2021 la Secretaría del Ayuntamiento emite certificado en el que se hace constar: “De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, el pleno acuerda con 6 votos a favor, por unanimidad de todos los Concejales presentes, lo que supone la mayoría absoluta del número legal de sus miembros:

»PRIMERO.- Aprobar con carácter definitivo el texto de la modificación de los Estatutos, incluyendo un apartado nuevo el artículo 2 con el siguiente tenor literal (...)”.

Tercero.- El 12 de agosto de 2022 el presidente de la Mancomunidad de Municipios xxx2 cursa comunicación al Ayuntamiento de xxx1 en la que indica que, “Revisado expediente tramitado para la modificación de los estatutos de la Mancomunidad de Municipios xxx2 se ha podido comprobar la existencia de una incoherencia en el resultado de la votación del certificado emitido por su Ayuntamiento de fecha 19 de noviembre de 2021 ya que consta la existencia de seis votos a favor y hace referencia a su adopción por mayoría absoluta, dado que se trata de un error rogamos tengan a bien proceder a su rectificación”.

Cuarto.- El 30 de agosto de 2022 la Secretaría informa sobre los trámites a seguir en el procedimiento de revisión de oficio.

Quinto.- Mediante acuerdo plenario de 7 de octubre de 2022 se inicia expediente de revisión de oficio del acuerdo relativo al “expediente 1372/2021. Aprobar con carácter definitivo el texto de la modificación de los estatutos de la mancomunidad, incluyendo apartado nuevo en art. 2”.



Sexto.- El 14 de octubre de 2022 se concede trámite de audiencia a Mancomunidad de Municipios xxx2. No consta la presentación de alegaciones.

Séptimo.- El 9 de noviembre de 2022 se propone estimar la solicitud de revisión de oficio "del acuerdo plenario adoptado el 19 de noviembre de 2021 en relación con el expediente Nº 1372/2021 referido a modificación de los estatutos de la mancomunidad, incluyendo apartado nuevo en art. 2 por ser un acto incurso en la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.1.E) de la Ley 39/2015, puesto que ha sido dictado prescindiendo de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados".

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.i), 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.f) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, 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 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). Del referido artículo se deduce que dicho dictamen es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, ya que solo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen es 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 ha de hacerse mención a 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; potestad que será de aplicación a las entidades de ámbito inferior al municipio de acuerdo con lo que prevean las leyes de las Comunidades Autónomas.

Por su parte, el artículo 53 de dicha Ley establece que, sin perjuicio de las específicas previsiones de sus 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, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. Dicha remisión a la legislación estatal sitúa actualmente la cuestión en los artículos 106 a 111, que integran el capítulo I del título V de la LPAC.

3ª.- El artículo 106.1 de la LPAC 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 47.1".

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

- Que se encuentren en uno de los supuestos enumerados en el artículo 47.1 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 solo 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.



El mencionado artículo 106 de la LPAC no contempla un procedimiento específico para la revisión de oficio de los actos administrativos, sino que se limita a exigir el dictamen previo favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma. Por ello, resultan de aplicación las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos contenidas en el título IV de la citada Ley.

A la vista de la documentación obrante en el expediente, puede afirmarse que el procedimiento se ha tramitado conforme a lo previsto en la LPAC. Así, figura la resolución de inicio del procedimiento a instancia de parte, la concesión del trámite de audiencia a los interesados y la propuesta de resolución. Finalmente, la exigencia de informe del Consejo Consultivo se cumple con la emisión del presente dictamen.

4ª.- La revisión de oficio, regulada en el artículo 106 de la LPAC, tiene como objeto facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que por el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos se derive su consolidación definitiva. Se persigue pues, mediante este cauce procedimental, ampliar las posibilidades impugnatorias, evitando que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio de tan relevante trascendencia.

Conforme a una consolidada doctrina, la revisión de oficio de los actos administrativos constituye un cauce de utilización excepcional y de carácter limitado, ya que comporta que, sin mediar una decisión jurisdiccional, la Administración pueda volver sobre sus propios actos dejándolos sin efecto. De ahí que no cualquier vicio de nulidad de pleno derecho permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que esta es solo posible cuando concurra de modo acreditado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos.

En este sentido, y como ha señalado este Consejo en reiteradas ocasiones (por todos, el Dictamen 63/2020, de 12 de marzo), esta acción de nulidad no está concebida para canalizar cualquier infracción del ordenamiento jurídico que pueda imputarse a un acto administrativo, sino solo aquellas que constituyan un supuesto de nulidad plena, previsto en el artículo 47.1 de la LPAC.

El Ayuntamiento propone declarar la nulidad de pleno derecho del acuerdo plenario de modificación de los estatutos de la Mancomunidad de



Municipios xxx2, por haberse adoptado sin la mayoría absoluta exigida. Invoca como causa de nulidad la prevista en el artículo 47.1.e) de la LPAC, al haberse dictado el acto prescindiendo total y absolutamente de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

Sobre esta causa de nulidad, la Sentencia de 15 de marzo de 1991, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, señaló que "tienen este carácter esencial: a) Las reglas que regulan la convocatoria de los miembros componentes del órgano colegiado; en cuanto que estos han de conocer con la antelación temporal suficiente, que la norma expresamente determina, para disponer lo necesario en orden a asegurar su asistencia física a las sesiones de aquél, así como para trabar exacto conocimiento del objeto o materia de la que se ha de tratar en cada sesión, máxime cuando por la naturaleza de aquélla son precisos conocimientos, asesoramientos o estudios para hacer un análisis reflexivo de la cuestión que se ha de someter a su consideración. b) Las reglas que determinan la composición del órgano colegiado, tales como las que se refieren a su Presidente, Secretarios y Vocales, tanto en su número como calidad y circunstancias de los mismos; estando ello en relación con lo referente a la nominación individual de las personas físicas que asisten con tal carácter a las sesiones de que se trata. c) Las reglas que determinan la forma en que ha de hacerse la «Orden del día», referente a las materias que se han de tratar en cada sesión del órgano, que exigen que esta sea la suficientemente clara para que los miembros que lo componen se decidan a asistir a las mismas y tengan previo y concreto conocimiento de lo que en cada sesión se va a tratar. d) Las reglas que establecen la formación del «quorum de asistencia y votación», para lo que es preciso consignar en el acta de cada sesión el número de convocados, el de asistentes y el de votantes, y, cuando sea preciso, la calidad de todos ellos. e) Las reglas que se refieren a la deliberación de los asistentes, en relación con cada tema del orden del día y su votación".

Según el artículo 47.2 g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, para la modificación de los estatutos de las mancomunidades u otras organizaciones asociativas, se requiere la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación local que, en el supuesto examinado es de 13, conforme a la aplicación de la escala prevista en el artículo 179.1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Al respecto, el informe de 30 de agosto de 2022 de la Secretaría del Ayuntamiento indica que "De acuerdo con el acta de la Sesión Constitutiva del Ayuntamiento de xxx1 celebrada el 15 de junio de 2019, el



número legal de miembros de la Corporación del citado Ayuntamiento resultante de las Elecciones Municipales celebradas el día 26 de mayo de 2019 es de trece”.

Dicho lo que antecede, consta en el expediente el acta de la sesión plenaria celebrada el 19 de noviembre de 2021, suscrita por el secretario del Ayuntamiento, en la que se acuerda la modificación de los estatutos de la Mancomunidad de Municipios xxx2 “por seis votos a favor, por unanimidad de todos los Concejales presentes”, cuando la mayoría absoluta está constituida por el voto favorable de siete concejales.

En consecuencia, resulta evidente que el acuerdo de modificación de los estatutos se adoptó contraviniendo las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados. El carácter esencial que se predica de las reglas sobre votación, determina que la adopción de los acuerdos sin la mayoría absoluta exigida en el artículo 47.2.g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, antes citado, constituya un vicio determinante de la nulidad de pleno derecho.

Por ello, en este caso concurre la causa de nulidad indicada y procede revisar de oficio el acuerdo cuya nulidad se propone.

III CONCLUSIONES

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

Procede declarar la nulidad de pleno derecho del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de xxx1, de 19 de noviembre de 2022, por el que se aprueba la modificación de los estatutos de la Mancomunidad de Municipios xxx2.

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