



Sr. S. de Vega, Presidente y
Ponente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sra. Ares González, Consejera

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 30 de octubre de 2019, ha examinado el *procedimiento de revisión de oficio incoado por la Junta Vecinal de xxx1*, 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 8 de octubre de 2019 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de revisión de oficio incoado por la Junta Vecinal de xxx1, para declarar la nulidad de la resolución del Presidente de la Junta Vecinal, por la que se acuerda la aprobación y formalización del convenio interadministrativo para la gestión de los servicios de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y depuración de agua con el Ayuntamiento de xxx2, al que pertenece la referida entidad local menor.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 498/2019, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la 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 al Consejero Sr. S. de Vega.

Primero.- El 23 mayo de 2018 el Presidente de la Junta Vecinal de xxx1 formalizó un convenio interadministrativo para la gestión de los servicios de



abastecimiento de agua potable, alcantarillado y depuración de agua con el Ayuntamiento de xxx2, al que pertenece la referida entidad local menor.

En el convenio se indica que la Junta Vecinal es titular de la infraestructura de abastecimiento, alcantarillado y depuración de aguas, y que ha prestado estos servicios en su ámbito territorial desde tiempo inmemorial, sin la existencia de un convenio que regulase su prestación.

El documento establece que la Junta Vecinal "asume la responsabilidad de la adecuada prestación de los servicios de abastecimiento de agua, alcantarillado y depuración de agua con los niveles de calidad exigidos por la legislación vigente", obligación que se financiará "mediante la aplicación de las tasas correspondientes, por lo que se compromete a regularlas a través de las ordenanzas".

Segundo.- El 1 de agosto de 2019 la Presidenta de la Junta Vecinal propone a la Junta Vecinal "la posibilidad de incoar expediente de declaración de nulidad de pleno derecho" del convenio, porque el acuerdo expreso o tácito de la presidencia y el convenio "pudieran ser nulos de pleno derecho por incurrir posiblemente en los apartados b) y e) del artículo 47.1 de la Ley 39/2015".

Tercero.- El 17 de agosto la Junta Vecinal inicia el procedimiento de revisión de oficio "con objeto de declarar, si procede, la nulidad de pleno derecho de la resolución expresa o tácita de la Presidencia de la Junta Vecinal de xxx1 - ya que no existe constancia de acuerdo alguno de la Junta Vecinal relativo a éste asunto - por la que se acordó la aprobación y formalización del convenio interadministrativo para la gestión de los servicios de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y depuración de agua en xxx1 con el Ayuntamiento de xxx2, formalizado con fecha 23 de Mayo de 2018, en base a las causas de nulidad establecidas en el artículo 47.1 b) y e) de la Ley 39/2015, de PACAP, y si procede la declaración de nulidad de la resolución de aprobación del convenio, se extienda su nulidad a los efectos de la misma, es decir al convenio otorgado con fecha 23 de Mayo de 2018, antes referido".

Se adjunta diligencia de aceptación del instructor del procedimiento y copias del convenio y de las páginas del libro de actas de las fechas de formalización del convenio, de unas certificaciones del secretario de inexistencia de acuerdo, de la falta de un expediente administrativo previo, de acciones pendientes y de resolución aprobatoria.



Cuarto.- El 20 de agosto un abogado informa de que "El acuerdo expreso o tácito de aprobación y formalización del Convenio Interadministrativo formalizado con el Ayuntamiento de xxx2 de fecha 23/05/2018 es revisable de oficio por ser un acto administrativo que ha puesto fin a la vía administrativa y es firme.

»Segunda.- Es aplicable la causa de nulidad establecida en la letra b) del artículo 47.1 de la LEY 39/2015 PACAP (Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia...), por no haberse acordado la aprobación del convenio por el órgano colegiado de la Entidad Local Menor, al que correspondía por tratarse de un acuerdo de quórum reforzado, al exigir el artículo 47.2.h) [de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local] que debe adoptarse por mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación (Junta Vecinal).

»Tercera.- Es aplicable la causa de nulidad establecida en la letra e) del artículo 47.1 de la LEY 39/2015 PACAP (Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido...), por los siguientes motivos:

»a) La delegación no ha sido aceptada por el órgano colegiado de la EATIM (Junta Vecinal).

»b) No existe Memoria Económica.

»e) No se establece en el Convenio la duración del mismo.

»d) No se establecen en el Convenio las causas de revocación o renuncia".

Quinto.- Concedido trámite de audiencia, el Ayuntamiento de xxx2 presenta alegaciones en las que se opone a la revisión pretendida, al señalar que la delegación de competencia fue acordada por el Ayuntamiento el 19 de septiembre de 2012 y aceptada por la Junta Vecinal por Acuerdo de 6 de octubre de 2012.

Añade que con la formalización del convenio "simplemente se trató de regular y detallar las funciones obligatorias que implican una gestión óptima de



los servicios delegados y, presumiblemente, así lo entendió su Presidente, motivo por el cual no creyó necesaria la adopción de nuevo acuerdo, que no modificaba o innovaba en nada el contenido de la delegación efectuada con anterioridad”.

Sexto.- El 30 de septiembre el secretario de la Junta Vecinal expide un certificado en el que hace constar que no existe libro de actas en el que se recojan los acuerdos de la Junta Vecinal adoptados en el año 2012, por lo que no puede aportarse certificado del acuerdo de 6 de octubre de 2012, referido por el Ayuntamiento.

Séptimo.- El 4 de octubre de 2019 se formula propuesta de resolución, en el sentido de declarar “la nulidad de la resolución o acuerdo del Presidente de la Junta Vecinal de xxx1, expreso o tácito, del año 2018, por el cual se acordó aceptar la delegación de servicios del Ayuntamiento de xxx2 en la Entidad Local Menor de xxx1, formalizando convenio de delegación en fecha 23 de Mayo de 2018, siendo las causas de nulidad observadas las establecidas en el artículo 47.1.b) y e) de la Ley 39/2015 de PACAP, y por extensión la nulidad del convenio formalizado”.

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, norma aplicable al procedimiento de revisión de oficio



de acuerdo con la disposición transitoria tercera, b), de dicha Ley. 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 hubiera sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

2ª.- Según el artículo 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, "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".

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 una de las causas previstas en el artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, 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 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, el procedimiento se ha tramitado conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Así,



consta el acuerdo de inicio, la concesión del trámite de audiencia al interesado (Ayuntamiento de xxx2), que ha formulado alegaciones, y la propuesta de resolución. Finalmente, la exigencia de informe del Consejo Consultivo se cumple con la emisión del presente dictamen.

3ª.- El Ayuntamiento pretende declarar la nulidad de pleno derecho del Acuerdo del Presidente de la Junta Vecinal de xxx1, por el cual se aceptó la delegación de unos servicios del Ayuntamiento de xxx2 en la entidad local menor de xxx1, formalizando convenio de delegación el 23 de mayo de 2018 y, por extensión, la nulidad del convenio formalizado.

La Administración invoca las causas de nulidad previstas en el artículo 47.1.b) y e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, esto es, por haberse realizado por "un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio" y "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".

Debe recordarse que la doctrina, tanto del Consejo de Estado como de este Consejo Consultivo, y la jurisprudencia del Tribunal Supremo requieren que, para que pueda haber lugar a la revisión de un acto firme motivado en la causa contemplada en el artículo 47.1.e) (coincidente con el antiguo 62.1.e de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre) -"actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido"- se precisa que la conculcación del procedimiento haya sido de tal magnitud que suponga la concurrencia de anomalías en la tramitación que no consistan en defectos leves. Es necesario apreciar con rigor que el procedimiento se ha violentado de modo terminante y claro (sin que baste con haber prescindido de algún trámite), o que se ha producido alguna anomalía esencial en la tramitación (por todos, los dictámenes de este Consejo 281/2004, de 3 de agosto, 845/2005, de 13 de octubre, 456/2006, de 8 de junio, 696/2007, de 6 de septiembre, 233/2008, de 22 de abril, 719/2009, de 27 de agosto, 2/2010, de 18 de febrero, 1.535/2011, de 28 de diciembre, 216/2012, de 19 de abril, 130/2013, de 21 de marzo, 4/2014, de 30 de enero, 85/2015, de 19 de marzo, 190/2015, de 7 de julio, 204/2015, de 16 de junio, 155/2016, de 5 de mayo, y 282/2016, de 28 de julio).

Por su parte, la causa de nulidad de pleno derecho por incompetencia exige que se trate de una incompetencia objetiva y manifiesta por razón de la



materia o del territorio, pero no de una incompetencia jerárquica (por todos, los Dictámenes de este Consejo Consultivo, 371/2011, de 31 de agosto, 110/2012, de 23 de febrero, 729/2012, de 25 de octubre, 768/2012, de 22 de noviembre, y 373/2012, de 10 de enero de 2013)

La jurisprudencia del Tribunal Supremo sostiene al respecto que la incompetencia como vicio de nulidad radical no puede ser cualquiera, sino que ha de ser clara, ostensible y, como dice la norma aplicable, manifiesta; lo que supone que no precisa de ningún esfuerzo interpretativo o argumental para detectarla. Esto es, no basta que el órgano que haya dictado el acto pueda ser incompetente, sino que, de forma clara y notoria, ha de carecer de toda competencia respecto de una determinada materia, siendo ello tan evidente que no es necesaria una especial actividad intelectual para su comprobación (sentencias del Tribunal Supremo de 25 de enero, 12 de noviembre y 15 de diciembre de 1980; 28 de enero de 1981; 18 y 25 de octubre de 1982 ;18 de octubre de 1983; 23 de marzo de 1984; 24 de abril de 1985; 12 de junio de 1985; 20 de febrero de 1990; 30 de octubre y 10 de noviembre de 1992, 14 de noviembre de 200, 23 de noviembre de 2001, 21 de mayo de 2002, 7 de octubre de 2003, entre otras).

En el presente caso, la Junta Vecinal de xxx1 considera acertadamente que se ha omitido el procedimiento legalmente establecido, al infringirse el artículo 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante "LBRL"), por la falta de aceptación expresa por el Ayuntamiento de xxx2 de la competencia delegada en el convenio, por la ausencia de una previa memoria económica y por la omisión en el texto tanto del plazo de duración del convenio como de las causas de su revocación o renuncia.

Por otro lado, se ha dictado por un órgano manifiestamente incompetente, por el Presidente y no por el órgano colegiado. Al respecto, el artículo 47.2 de la LRBRL establece que se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las corporaciones para la adopción de acuerdos de "h) Transferencia de funciones o actividades a otras Administraciones públicas, así como la aceptación de las delegaciones o encomiendas de gestión realizadas por otras administraciones, salvo que por ley se impongan obligatoriamente".

Por ello, en este caso concurren las causas de nulidad indicadas (previstas en los apartados b) y e) del artículo 47.1.de la Ley 39/2015) y procede revisar



de oficio el acuerdo del Presidente de la Junta Vecinal de xxx1, por el cual se aceptó la delegación de servicios del Ayuntamiento de xxx2 en la entidad local menor de xxx1, y como consecuencia declarar la nulidad del convenio formalizado el 23 de mayo de 2018. .

III CONCLUSIONES

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

Procede declarar la nulidad de pleno derecho de la resolución del Presidente de la Junta Vecinal de xxx1, por la que se acuerda la aprobación y formalización del convenio interadministrativo para la gestión de los servicios de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y depuración de agua, con el Ayuntamiento de xxx2, al que pertenece la referida entidad local menor.

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

En Zamora, en fecha al margen
DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE