



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 5 8 / 1 9 9 6

La Laguna, a 18 de julio de 1996.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno sobre la *revisión de oficio de la Resolución de la Dirección General de Vivienda, de 23 de enero de 1992, por la que se autorizaron las retribuciones del personal de la Cámara Oficial de la Propiedad Urbana de Santa Cruz de Tenerife para el ejercicio 1991 (EXP. 87/1996 RO)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Presidente del Gobierno, es una Propuesta de Resolución de un procedimiento de revisión de oficio por el que se pretende la anulación de la Resolución de la Dirección General de Vivienda de 23 de enero de 1992, por la que se autorizaron las retribuciones del personal de la Cámara Oficial de la Propiedad Urbana de Santa Cruz de Tenerife para 1991. De la naturaleza de esta Propuesta se deriva la legitimación del órgano solicitante y la competencia del Consejo para dictaminar, según los arts. 11.1 y 10.7 de la Ley 4/1984, de este Consejo, en relación con el art. 103.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC).

### II

1. La Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, suprimió, por virtud de su disposición final décima, las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana como Corporaciones de Derecho público, estableciendo los criterios por los que reglamentariamente habrían de regularse el régimen y destino del

---

\* **PONENTE:** Sr. Trujillo Fernández.

patrimonio y del personal de la Cámaras. Asimismo, con carácter transitorio y hasta tanto entrara en vigor la regulación prevista, los actos de disposición, gestión y administración adoptados por sus órganos de gobierno que afectaran al patrimonio y personal de las mismas, requerirían para su efectividad la previa autorización de la Administración Pública que tuviera atribuida su tutela, sin cuyo requisito serían nulos.

La STC 178/1994, de 16 de junio, declaró la inconstitucionalidad de esta disposición por vulneración del art. 134.2 CE, estimando que la Ley de Presupuestos Generales del Estado no es el marco adecuado para introducir una normativa de este tenor.

Finalmente, por Real Decreto-Ley 8/1994, de 5 de agosto, se suprimen las Cámaras de la Propiedad como Corporaciones de Derecho público, con una regulación similar a la contenida en la disposición final décima citada.

De acuerdo con la STC 178/1994, la creación y supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana como Corporaciones de Derecho Público tiene carácter básico y corresponde por tanto al legislador estatal. Por ello, en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma y en ejercicio de las competencias estatutariamente asumidas, se aprueba el Decreto 145/1995, de 24 de mayo, sobre liquidación de las Cámaras Oficiales de Propiedad Urbana de Canarias.

2. Conforme la documentación obrante en el expediente, los hechos relevantes en el presente procedimiento son los siguientes:

a) El 23 de enero de 1992, la Dirección General de Vivienda dictó Resolución por la que concedía la autorización solicitada por la Cámara de la Propiedad Urbana de S/C de Tenerife (CPU) para el aumento de las retribuciones de su personal correspondientes al ejercicio de 1991. La CPU pretendía con esta medida equiparar las retribuciones a las del personal de la Comunidad Autónoma.

b) A raíz del Informe negativo de la Intervención Delegada de 9 de abril de 1992, la misma Dirección General, en Resolución de 15 de abril de 1992, acordó dejar sin efecto la anteriormente citada y retrotraer el procedimiento para la autorización solicitada al momento en que debió ser emitido el informe relativo a la intervención crítica o previa.

c) Por sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 7 de febrero de 1995 esta última Resolución fue anulada por aplicación de lo dispuesto en el art. 47.1.c) de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA), al haberse omitido por completo el procedimiento legalmente establecido para la anulación de los actos declarativos de derechos, bien fuera el señalado para los actos nulos de pleno derecho, bien el establecido para los actos anulables (arts. 109 y ss. LPA).

d) Por orden de 25 de mayo de 1995, se inicia el expediente para la declaración previa de lesividad prevista en el art. 103.2 LRJAP-PAC de la Resolución de 23 de enero de 1992.

e) Siguiendo los argumentos manifestados por el letrado del Servicio Jurídico en su Informe de fecha 5 de noviembre de 1995, se acuerda el 10 de enero de 1996 el archivo del expediente últimamente citado, ordenándose al día siguiente la iniciación del procedimiento para la anulación de aquella Resolución en aplicación de lo previsto en el art. 103.1 LRJAP-PAC. La Propuesta de Orden culminatoria de este expediente es la que se somete a Dictamen de este Consejo.

3. La Administración actuante basa la anulación en la infracción grave (art. 103.1 LRJAP-PAC) del Ordenamiento jurídico en que incurre la Resolución; en primer lugar, por no haberse procedido a la preceptiva intervención previa o crítica que para todos los actos susceptibles de producir derechos u obligaciones de contenido económico prevén los arts. 93.2.a) del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (LGP) - aprobado por el Real Decreto Legislativo 1.091/1988, de 23 de septiembre- y 10.a) del Decreto Territorial 126/1986, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Función Interventora. En segundo lugar, en la vulneración del art. 60 LGP y, finalmente, en la infracción del art. 47 del Reglamento de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, aprobado por Decreto 1.649/1977, de 2 de junio.

Antes de pasar al análisis de estos motivos, debe señalarse que esta actuación anulatoria se encuentra dentro del plazo de 4 años legalmente establecido, pues de acuerdo con el art. 103.1.b) LRJAP-PAC, es el procedimiento de revisión el que ha de iniciarse antes del transcurso de tal plazo, a diferencia de lo que ocurre en el caso de la declaración previa de lesividad, que ha de ser adoptada antes de la finalización del mismo (art. 103.5 LRJAP-PAC).

La aplicación de la citada Ley se fundamenta en que el procedimiento de revisión se ha iniciado con posterioridad a la entrada en vigor de la misma (disposición transitoria segunda.3), si bien para la apreciación de las causas determinantes de la nulidad o anulabilidad del acto habrá de estarse al momento en que se dictó el acto.

### III

1. La Administración ejerce funciones de tutela sobre las Cámaras, como así expresamente se establece en el Decreto 1.649/1977, de 2 de junio (RCPU). Así, de acuerdo con su art. 2, corresponde a aquella la alta inspección y control de su funcionamiento y de la adecuación de las actividades de las mismas al cumplimiento de sus fines. Por su parte, estas funciones se concretan, en relación al personal, en el art. 37 y, en cuanto al régimen económico, corresponde a la Administración la aprobación del presupuesto (art. 42.1) y, en su caso, de los suplementos de crédito (art. 47). Por ello, como indica la Propuesta de Resolución, esa función de tutela no deriva de la disposición final décima de la Ley 4/1990, sino de la normativa reguladora de las Cámaras, que por ello no resulta afectada por la citada STC.

Como ya se ha señalado, la Propuesta de Resolución que ahora se dictamina fundamenta la revisión en dos motivos:

a) De un lado, la ausencia de fiscalización previa de la autorización.

El art. 93 LGP obliga a la intervención previa o crítica de todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos y valores.

La intervención crítica opera en el momento de la aprobación del gasto y supone que la Intervención ha de verificar, antes de la aprobación del acto susceptible de generar derechos de contenido económico, que la misma se ajusta a las normas jurídicas que resulten de aplicación. En este sentido, si bien el acto de autorización verificado por la Administración no genera gastos repercutibles sobre el Presupuesto de la Comunidad Autónoma sino en el de la Cámara, sin embargo, por tratarse de un acto complejo y por el sometimiento de la Administración al principio de legalidad, cualquier acto que de ella emane debe reunir los requisitos exigidos, de tal forma que no podrá conceder autorización alguna si previamente no se ha comprobado la legalidad de lo solicitado. En este sentido, la fiscalización previa cuida que el obrar

de la Administración no se impregne de los vicios de que pudiera adolecer el acto cuya autorización se solicita.

Como acertadamente señala la Propuesta de Resolución, la falta de fiscalización previa constituye un vicio de anulabilidad del acto. A estos efectos, la fiscalización puede entenderse como un supuesto de informe preceptivo cuya omisión supone un vicio al que será de aplicación la consecuencia general establecida por el Ordenamiento jurídico-administrativo; esto es, la anulabilidad.

b) El segundo motivo alegado por la Administración actuante es la vulneración de lo preceptuado en los arts. 60 LGP y 47 del Decreto 1.649/1977, dado que la Resolución de 23 de enero de 1996 concedió una autorización que suponía un aumento de las retribuciones salariales sin que mediase la correspondiente consignación presupuestaria, contraviniendo así, además de las normas generales establecidas en la legislación presupuestaria (art. 60 LGP), el art. 47.2 RCPU, a tenor del cual no se podrá hacer ningún pago superior a la consignación por haberes del personal ni otro concepto relacionado con el mismo sin la concesión de un suplemento de crédito, que seguirá para su aprobación igual trámite que el presupuesto. De acuerdo con el art. 60 LGP, este motivo resulta determinante de la nulidad del acto.

Tal como resulta del expediente, el Presupuesto de la Cámara para el año 1991 fue aprobado por la Consejería Obras Públicas, Vivienda y Aguas con fecha 17 de mayo de 1991 y, de acuerdo con los informes obrantes en el expediente, una vez analizada la consignación presupuestaria correspondiente a las retribuciones del personal, resultan inferiores a las autorizadas. Se trata, por tanto, de un compromiso de gasto por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos.

2. La Propuesta de Resolución aúna bajo el art. 103.1 LRJAP-PAC dos motivos de distinto alcance, pues si bien la falta de fiscalización previa constituye, como se ha señalado, motivo de anulabilidad, sin embargo la infracción del art. 60 LGP está sancionada con la nulidad de pleno derecho del acto de que se trate.

La gravedad de la sanción de nulidad prima sobre cualquier otra causa, por lo que estando presente una infracción que la lleve aparejada es ésta la que debe apreciarse con carácter preferente.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución incluye bajo el supuesto de anulabilidad previsto en el art. 103.1 LRJAP-PAC motivos de nulidad del acto. La gravedad de la sanción de nulidad implica que ha de apreciarse con carácter preferente.