



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 4 4 / 2 0 2 2

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 8 de abril de 2022.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Lucía en relación con la ***Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de revisión de oficio, iniciado a instancia de (...), en calidad de Concejala electa y Portavoz del Grupo Político Municipal del "Partido Plataforma por Santa Lucía"; (...), en calidad de Secretario General y Delegado Sindical de la Sección Sindical CSIF; y (...), como Secretario General de la Sección Sindical de COBAS CANARIAS, de las Ofertas de Empleo Público correspondientes a los años 2015, 2016 y 2017 del Ayuntamiento de Santa Lucía (EXP. 99/2022 RO)*.***

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica del expediente de revisión de oficio instado por diversas entidades sindicales y una representante política del Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana, y cuya finalidad es la declaración de nulidad de los siguientes Decretos municipales:

- Decreto de la Concejalía Delegada del Área de Recursos Humanos, n.º 3048/2015, de 18 de mayo de 2015, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público -en adelante, OEP- para el año 2015 (B.O.P., n.º 68, de 27 de mayo de 2015).

- Decreto de la Alcaldía-Presidencia n.º 5079/2016, de 3 de agosto de 2016, por el que se aprueba la OEP para el año 2016 (B.O.P., n.º 97, de 12 de agosto de 2016).

- Decreto de la Alcaldía-Presidencia n.º 7757/2017, de 7 de noviembre de 2017, por el que se aprueba la OEP para el año 2017 (B.O.P., n.º 137, de 15 de noviembre de 2017).

* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

2. La legitimación del Alcalde para solicitar el dictamen, la competencia de este Consejo para emitirlo y su preceptividad, resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), en relación con el art. 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL) y el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP). Norma esta última que resulta de aplicación al amparo de lo previsto en la Disposición Transitoria tercera, letra b), de aquella Ley: *«los procedimientos de revisión de oficio iniciados después de la entrada en vigor de la presente Ley, se sustanciarán por las normas establecidas en ésta»*.

3. Al hilo de lo expuesto en el apartado anterior, procede abordar la cuestión relativa a la regulación sustantiva de las causas de nulidad, así como al Derecho procedimental aplicable.

3.1.- En lo que se refiere a la normativa aplicable a las causas de nulidad, se ha de traer a colación lo indicado por este Organismo consultivo en diversos dictámenes, al señalar que la determinación de las causas de nulidad debe hacerse con arreglo a la Ley vigente cuando se dictó el acto cuya revisión de oficio se pretende. Así, resulta especialmente ilustrativo lo expuesto, entre otros, en el Dictamen 156/2017, de 11 de mayo; en cuyo Fundamento III, apartado primero, se expone lo siguiente:

«Antes de abordar el análisis de las causas de nulidad alegadas conviene recordar que un acto administrativo es inválido si se produce contraviniendo las normas preexistentes y vigentes que regulan su elaboración y predeterminan su contenido. De ahí que el parámetro para establecer su validez o invalidez esté constituido exclusivamente por las normas vigentes al tiempo de dictarse y no por las normas posteriores que las hayan derogado o desplazado su aplicación, porque es obvio que la Administración no está vinculada por normas derogadas ni por normas inexistentes en el momento de dictar el acto. Por consiguiente, para apreciar si (la) OD 70/2004 incurre en causa de nulidad se debe atender al art. 62 y concordantes LRJAP-PAC, que estaba vigente a la fecha en que se dictó; y no a los preceptos de la LPACAP, con independencia de que reproduzcan el contenido de aquéllos».

Partiendo de lo señalado anteriormente, y teniendo en cuenta la fecha en la que fueron dictados los actos -2015, 2016 y 2017- cuya revisión de oficio ahora se pretende, se ha de concluir que las causas de nulidad a las que se debe atender en nuestro análisis jurídico son las previstas en el art. 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -en adelante, LRJAPPAC-, en relación con las OEPs de 2015 y 2016; y a las establecidas en el art. 47 de la LPACAP, respecto a la OEP de 2017

(normas que, en cada caso, estaban vigentes en la fecha en la que fueron dictados los actos cuya nulidad se pretende).

3.2.- Respecto al Derecho procedimental, y según se ha apuntado anteriormente, resultan de aplicación las previsiones normativas que, sobre tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, se contienen en la LPACAP (art. 106). Y todo ello al amparo de lo establecido en la ya mencionada Disposición Transitoria tercera, letra b), del referido texto legal.

En el presente supuesto, la revisión de oficio se ha solicitado durante la vigencia de la LPACAP; por lo que resulta de plena aplicación lo afirmado por este Consejo Consultivo en sus Dictámenes 317/2017, de 20 de septiembre, y 149/2021, de 31 de marzo, al señalar que *«la legislación procedimental aplicable es la contenida en la citada LPACAP, porque el presente procedimiento se inició después de su entrada en vigor»* (apartado tercero del Fundamento I).

4. Una vez sentado lo anterior, debemos formular las siguientes consideraciones jurídicas respecto a la tramitación del procedimiento de revisión de oficio en el caso de las Entidades locales.

La revisión de oficio en el ámbito local, con carácter general, se regula en el art. 53 LBRL, que permite a las Corporaciones Locales 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.

De igual manera, los arts. 4.1.g) y 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, indican que dichas Corporaciones, dentro de la esfera de sus competencias, tienen atribuida la potestad de revisión de oficio de sus actos, resoluciones y acuerdos, con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

La remisión a la legislación estatal nos conduce a la aplicación de los arts. 106 a 111 LPACAP.

El art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos; permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que

hayán puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP.

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 una de las causas previstas en el art. 47.1 LPACAP, o que, al amparo de la última letra del citado precepto, estén expresamente previstas 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.

Este artículo (art. 106 LPACAP) no contempla un procedimiento específico para la tramitación de los expedientes de declaración de nulidad, por lo que se entienden aplicables las normas recogidas en el título IV LPACAP (*«De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común»*), con la especialidad exigida por el art. 106, que establece como preceptivo el previo dictamen favorable del órgano consultivo que corresponda. 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 solicitud de nulidad denunciada.

Pues bien, en el supuesto analizado la revisión de oficio se inicia a instancia de parte -mediante los escritos presentados por una concejal del Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana y diversas entidades sindicales-, solicitando la declaración de nulidad de diversos actos (OEPs correspondientes a los años 2015, 2016 y 2017) cuya firmeza en vía administrativa consta debidamente acreditada -folio 23-. Se trata, pues, de actos que han puesto fin a la vía administrativa ex art. 52.2 LBRL y, que, por tanto, son susceptibles de revisión conforme a lo previsto en el art. 106.1 LPACAP.

Finalmente, la revisión instada se fundamenta en las causas previstas en la letra g) del art. 62.1 LRJAPPAC y en la letra homónima del art. 47.1 LPACAP, en relación con los arts. 37.1, letra l) del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado

Público y el art. 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

5. Respecto a la competencia del órgano administrativo para acordar la revisión de oficio procede efectuar las siguientes observaciones.

La LPACAP no realiza una atribución concreta, limitándose a hacer una referencia al «*órgano competente*» (art. 106.3). Por ello, tratándose de una entidad local, hemos de acudir al régimen establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local -LBRL- y en su normativa de desarrollo. En particular, a la hora de determinar qué órgano es competente, la norma reglamentaria de aplicación es la contenida en el art. 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. Este precepto atribuye la competencia al órgano municipal respectivo en relación con sus propios actos, disponiendo que, sin perjuicio de las previsiones específicas recogidas en los arts. 65, 67 y 110 LBRL, «*los órganos de las entidades locales podrán revisar sus actos, resoluciones y acuerdos en los términos y con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común*».

Por su parte, el art. 31.1, letra o) de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, establece que el Alcalde es competente para revisar de oficio sus propios actos nulos; siendo esta competencia indelegable, de conformidad con lo previsto en el art. 31.2 de ese mismo texto legal.

En consecuencia, la competencia, tanto para incoar el procedimiento de revisión de oficio como para declarar la nulidad de los actos administrativos revisados, le corresponde al Alcalde.

6. El plazo máximo para resolver es de seis meses (art. 106.5 LPACAP). Al tratarse de un expediente de nulidad iniciado a solicitud de persona interesada, el transcurso del plazo máximo para resolver determina su desestimación presunta (art. 106.5, inciso segundo LPACAP).

Dicho lo anterior, hemos de remitirnos a cuanto se expondrá en el Fundamento IV de este documento jurídico.

II

Los antecedentes que han dado origen a este procedimiento de revisión de oficio son los siguientes:

1. Con fecha 18 de mayo de 2015 se emite Decreto n.º 3048/2015, de la Concejalía Delegada del Área de Recursos Humanos, por el que se aprueba la OEP para el año 2015 (B.O.P., n.º 68, de 27 de mayo de 2015).

2. Mediante Decreto de la Alcaldía-Presidencia n.º 5079/2016, de 3 de agosto de 2016, se aprueba la OEP para el año 2016 (B.O.P., n.º 97, de 12 de agosto de 2016).

3. Con fecha 7 de noviembre de 2017 se dicta Decreto n.º 7757/2017, de la Alcaldía-Presidencia, por el que se aprueba la OEP para el año 2017 (B.O.P., n.º 137, de 15 de noviembre de 2017).

III

En cuanto a la tramitación del expediente administrativo de revisión de oficio, constan practicadas las siguientes actuaciones:

1. El presente procedimiento administrativo de revisión de oficio se inicia mediante la presentación, con fecha 2 de agosto de 2018, de diversos escritos rubricados por las siguientes personas y entidades sindicales:

- (...) y (...), en calidad de Secretario General y Delegado Sindical, respectivamente, de la Sección Sindical CSIF en el Ayuntamiento de Santa Lucía.

- (...), en calidad de Secretario General de la Sección Sindical de CO.BAS CANARIAS en el Ayuntamiento de Santa Lucía.

- (...), en calidad de Secretario General de la Sección Sindical SEPCA en el Ayuntamiento de Santa Lucía.

- (...), en calidad de Delegado de Personal funcionario, miembro de la Junta de Personal.

En dichos escritos se solicitaba la declaración de nulidad de las OEPs aprobadas por el Ayuntamiento de Santa Lucía, correspondientes a los años 2015, 2016 y 2017. Y ello con fundamento en las causas de nulidad previstas en las letras g) de los arts. 62.1 LRJAPPAC y 47.1 LPACAP, en relación con los arts. 37.1, letra I) del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (ceñido, exclusivamente, a las OEPs del año 2015 y 2016) y el art. 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de

Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera -en todos los casos: 2015, 2016 y 2017-.

2. Con fecha 12 de agosto de 2018 (...), en calidad de concejal electa y portavoz del Grupo Político Municipal del «Partido Plataforma por Santa Lucía» presenta escrito ante el Ayuntamiento de Santa Lucía en cuya virtud interesa, igualmente, la revisión de oficio de las OEPs de 2015, 2016 y 2017, sobre la base de idénticos argumentos jurídicos a los esgrimidos por las entidades sindicales -según queda expuesto en el apartado anterior-.

3. Con fecha 6 de noviembre de 2019, (...), en calidad de Secretario General de la Sección Sindical SEPCA en el Ayuntamiento de Santa Lucía, presenta escrito en cuya virtud « (...) se aporta a la solicitud de revisión de oficio, la sentencia dictada recientemente, por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 4 de Las Palmas, el día 16 de octubre de 2019, en el Procedimiento Abreviado núm. 195/2019, interpuesto mediante RCA por SEPCA contra el Ayuntamiento de la Villa de Ingenio, en cuyo fallo anula la Oferta de Empleo Público del año 2019 por no haber sido sometida a negociación colectiva, a los efectos oportunos».

4. Con fecha 23 de junio de 2020 se emite informe-propuesta conjunta de la Jefatura de Servicio de Asesoría Jurídica y Contratación y de la Secretaría General, por la que se propone «acumular en una única resolución, las solicitudes de revisión de oficio de las OEPs del año 2015, 2016 y 2017 del Ayuntamiento de Santa Lucía (...)» y, simultáneamente, inadmitir la solicitud planteada por (...) -en calidad de Secretario General de la Sección Sindical SEPCA y en calidad de Delegado de Personal, miembro de la Junta de Personal-, así como desestimar las restantes solicitudes de revisión de oficio.

5. Con fecha 24 de junio de 2020 se dicta Decreto de Alcaldía n.º 4062/2020, resolviendo el procedimiento de revisión de oficio en idénticos términos a los propuestos por la Jefatura de Servicio de Asesoría Jurídica y Contratación y la Secretaría General del Ayuntamiento de Santa Lucía, esto es, inadmitiendo la solicitud planteada por (...) -en calidad de Secretario General de la Sección Sindical SEPCA y en calidad de Delegado de Personal, miembro de la Junta de Personal-, y, a la vez, desestimando las restantes solicitudes de revisión de oficio.

Dicha resolución administrativa consta debidamente notificada a los interesados, según se desprende de la documental obrante en las actuaciones.

6. Mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 11 de marzo de 2022, el Alcalde-Presidente de la Corporación Municipal solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias (art. 106.1 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.b) y 12.3 LCCC).

IV

Una vez examinado el contenido del expediente de revisión de oficio remitido a este Consejo Consultivo se considera que concurren circunstancias que impiden la emisión de un juicio de adecuación jurídica respecto al tema de fondo.

A este respecto, se ha de reparar en que lo que se somete a la consideración de este Organismo Consultivo no es una Propuesta de Resolución propiamente dicha, formulada tras la correspondiente tramitación de un procedimiento administrativo; sino, directamente, una resolución administrativa que, de forma simultánea, dispone la acumulación de las solicitudes de revisión de oficio en un único expediente, inadmite a limine la solicitud planteada por (...) y desestima las restantes solicitudes de revisión de oficio. Resolución administrativa, además, que, al tiempo de la solicitud de este Dictamen ya había sido notificada y era firme y consentida.

En efecto, una vez analizada la documentación obrante en las actuaciones, se constata que, tras la presentación de los diversos escritos solicitando la revisión de oficio de las OEPS, no se ha instruido procedimiento administrativo alguno (Título IV – arts. 53 y ss.- y art. 106 LPACAP). Así, la Administración municipal ni tan siquiera ha dictado resolución admitiendo a trámite (o no) las solicitudes de revisión de oficio y ordenando la incoación del procedimiento administrativo encaminado a efectuar, en su caso, la declaración de nulidad de los actos objeto de revisión; sino que, tras solicitar informe -conjunto- a la Jefatura de Servicio de Asesoría Jurídica y Contratación y a la Secretaría General, ha resuelto, sin más, el fondo del asunto, desestimando las pretensiones anulatorias planteadas (amén de la inadmisión a limine de una ellas), otorgando pie de recurso a las partes por si consideraran oportuno su impugnación judicial y ordenando su notificación a aquéllas -trámite que se ha verificado según se extrae del expediente remitido-.

De esta manera, y a falta de una verdadera Propuesta de Resolución (por cuanto la cuestión de fondo ya ha sido resuelta mediante acto firme y consentido: Decreto de Alcaldía n.º 4062/2020, de 24 de junio de 2020), se entiende que no procede que este Consejo Consultivo se pronuncie respecto de la revisión de oficio sometido a la consideración de este Organismo Consultivo.

C O N C L U S I Ó N

No resulta procedente emitir pronunciamiento alguno sobre la revisión de oficio solicitada, en atención a las circunstancias expuestas en el precedente Fundamento IV.