Consejo Consultivo de Canarias

# D I C T A M E N 2 8 7 / 2 0 2 5

**(Sección 1.ª)**

**San Cristóbal de La Laguna, a 2 de julio de 2025.**

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de declaración de nulidad del procedimiento de revisión de oficio del acuerdo de la Junta de Gobierno, de 16 de septiembre de 2021, por el que se aprueba el «Acuerdo Regulador del Sistema de Evaluación del Desempeño y del Rendimiento para el Personal del Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria» (EXP. 238/2025 RO)*[*].

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

### I

**1.** El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Acuerdo -de la Junta de Gobierno Local- formulada en un procedimiento administrativo de revisión de oficio tramitado por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en cuya virtud se plantea la declaración de nulidad de pleno derecho del acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad, de 16 de septiembre de 2021, por el que se aprueba el Acuerdo Regulador del Sistema de Evaluación del Desempeño y del Rendimiento para el Personal del Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

**2.** La legitimación de la Sra. Alcaldesa-Presidenta 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 relación con el art. 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local [en lo sucesivo, 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

[*] **Ponente: Sr. Fajardo Spínola.**

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 -o disposición general- cuya revisión de oficio se pretende. Así, resulta especialmente ilustrativo lo expuesto, entre otros, en el Dictamen 383/2023, de 5 de octubre, en el que se señala 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 que la Junta de Gobierno Local, en sesión de 16 de septiembre de 2021, aprobó el «*Acuerdo Regulador del Sistema de Evaluación del Desempeño y del Rendimiento para el Personal del Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria*», 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. 47 LPACAP [norma que estaba vigente en dicha fecha].

**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, el procedimiento de revisión de oficio se ha incoado 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 -entre otros-, 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].

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 LRBRL, que permite a las Corporaciones Locales revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración General del Estado, se establece en la legislación estatal básica 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 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos y disposiciones administrativas nulas, permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento y previo dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, declarar de oficio, por un lado, la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo y que hubieren incurrido en alguna de las causas del art. 47.1 [art. 106.1 LPACAP], y, por otro lado, la nulidad de las disposiciones administrativas cuando concurrieren las circunstancias a que se refiere el art. 47.2 de tal Ley .

En este sentido, y para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos o disposiciones nulas de pleno derecho, es necesario que concurran los siguientes presupuestos:

- Que se encuentren en una de las causas previstas en el art. 47 LPACAP.

- Que los actos administrativos 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.

- Que la solicitud de revisión de oficio se inicie por la propia Administración a instancia de persona interesada o de oficio en el caso de los actos administrativos [art. 106.1 LPACAP], o sólo de oficio por la propia Administración [art. 106.2 LPACAP].

Este artículo [art. 106 LPACAP] no contempla un procedimiento específico para la tramitación de los procedimientos de declaración de nulidad, por lo que se entienden aplicables las normas recogidas en el título IV de la 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 o disposición si dicho dictamen hubiera sido favorable, esto es, estimatorio de la revisión pretendida.

**4.** 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 LRBRL 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 LRBRL, «*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. 127.1, letra k) LRBRL establece que la Junta de Gobierno Local es competente para revisar de oficio sus propios actos nulos. De esta manera,

la competencia, tanto para incoar el correspondiente procedimiento de revisión de oficio como para declarar la nulidad del Acuerdo de 16 de septiembre de 2021, le corresponde a la Junta de Gobierno de La Ciudad de Las Palmas. Criterio jurídico que coincide con lo dispuesto en la Propuesta de Resolución [Fundamento de Derecho cuarto].

**5.** En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, el art. 106.5 LPACAP prevé que «cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo».

En este caso, el procedimiento administrativo de revisión de oficio se incoó mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 21 de noviembre de 2024, habiéndose suspendido el plazo máximo para resolver *[« (...) por un periodo de tres meses o hasta la recepción del Dictamen (...) preceptivo (...) que debe emitir el Consejo Consultivo de Canarias* (...) »], en virtud de Resolución administrativa n.º 18165/2025, de 16 de mayo. Por lo que procede concluir que el presente procedimiento revisorio no se halla caducado.

## II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo y que constan documentados en el expediente remitido son los siguientes:

**1.** Con fecha 16 de septiembre de 2021 la Junta de Gobierno de la Ciudad del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria aprueba el «*Acuerdo Regulador del Sistema de Evaluación del Desempeño y del Rendimiento para el Personal del Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria*», publicándose en el Boletín Oficial de la Provincia n.º 114, de 22 de septiembre de 2021.

**2.** Con fecha 16 de febrero de 2023 la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria aprueba la «modificación del Acuerdo Regulador del Sistema de Evaluación del Desempeño y del Rendimiento para el Personal del Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria aprobado mediante acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de fecha 16 de septiembre de 2021», publicándose en el Boletín Oficial de la Provincia n.º 29, de 8 de marzo de 2023 el texto refundido del precitado acuerdo regulador.

**3.** Con fecha 24 de septiembre de 2024 el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Las Palmas de Gran Canaria, dicta Sentencia 232/2024 en el seno del procedimiento abreviado n.º 397/2023, en la que se señala lo siguiente:

*«PRIMERO. Por la parte recurrente se solicita el dictado de una Sentencia por la que se declare el derecho del dicente al abono del derecho económico pertinente establecido en la disposición final primera denominada abono del programa de gestión del conocimiento a razón de 400 euros 20 años 500 € por año desde 20 a 30 años y 600 € por cada año de más de treinta con los intereses devengados desde la fecha que según el acuerdo regulador del sistema de evaluación del desempeño y del rendimiento para el personal del Ayuntamiento de Las Palmas publicado en el BOP número 114 de 22 de septiembre del 2021 debió reconocerse y abonarse.*

*De contrario, la Administración demandada interesa la desestimación del recurso, alegando la improcedencia de la reclamación*

*SEGUNDO. El TREBEP en su artículo 20, define la evaluación del desempeño (ED) como "el proceso mediante el que se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados".*

*EL ACUERDO REGULADOR DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO Y DEL RENDIMIENTO PARA EL PERSONAL DEL EXCMO. AYUNTAMIENTO DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA, señala en su Artículo uno que dicho acuerdo tiene por objeto establecer la regulación de la evaluación del desempeño y del rendimiento del personal del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, y establece en su artículo 3 el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o logro de resultados de los empleados públicos, señalando que las características, los instrumentos habilitados para llevar a efecto la evaluación y criterios de aplicación de estos deberán ser objeto de publicidad suficiente entre el personal.*

*El artículo 17 de dicho acuerdo regula el Programa de Gestión del Conocimiento adquirido durante la vinculación profesional estableciendo:*

*"Cada empleado público, con un tiempo de prestación de servicios en este ayuntamiento de al menos 20 años de duración, deberá presentar una memoria comprensiva de los antecedentes, desarrollo y situación del puesto de trabajo o puestos desempeñados durante su vida profesional, con la finalidad de que la citada información permita a la organización implementar aquellos cambios que redunden en una gestión más eficaz y eficiente del servicio, permitiéndose asimismo la definición del perfil idóneo para la cobertura futura del puesto vacante. Aquellos trabajadores a los que antes de haber cumplido 20 años de servicio activo les sobrevenga una jubilación o cese de la relación laboral podrán presentar dicha memoria siempre y cuando hayan tenido una vinculación mínima de 15 años con esta Administración. Quedan exceptuados de este programa aquellos trabajadores que hayan sido*

*separados de forma definitiva de la función pública por sentencia firme. La memoria deberá contener, como mínimo, los siguientes apartados:*

*1. Competencias y habilidades adquiridas en los servicios o unidades administrativas en las que hubiera desarrollado su actividad laboral.*

*2. Descripción detallada de los métodos de trabajo implementados en el desarrollo de su actividad.*

*3. Propuestas de innovación que plantea para un desarrollo óptimo de los puestos de trabajo en los que hubiera desempeñado su actividad.*

*4. Elaboración de un manual de procedimiento que sirva de guía a futuros empleados públicos en el desempeño de su puesto de trabajo.*

*La memoria deberá ser elaborada y presentada antes del 30 de septiembre de cada año, para su valoración en el año siguiente, pudiendo presentarla hasta 2 años antes de la jubilación para facilitar la incorporación de nuevos empleados al puesto que quedará vacante, hasta 1 año después para las situaciones sobrevenidas en el cese de la relación laboral sin reserva a puesto de trabajo y, para el caso de incapacidad, podrán presentar dicha memoria una vez pasados los 2 años establecidos para la revisión por el INSS. Toda la producción derivada de este plan deberá ser recogida en un repositorio municipal para su preservación y difusión de libre acceso en la Administración municipal, para lo cual deberá crearse el mismo.*

*La Disposición final primera señala como se llevará a cabo el abono del Programa de Gestión del Conocimiento.*

*Se fijan para la valoración de aptitud en el Programa de Gestión del Conocimiento los importes resultantes de aplicar la siguiente tabla, percibiendo el valor de cada tramo, atendiendo al tiempo que el trabajador ha estado en activo*

*-Los primeros 15 años hasta 20 años 400 euros por año*

*-Desde 20 años hasta 30 años 500 euros por año*

*-Más de 30 años 600 euros por año*

*El demandante pone de manifiesto que el 15.09.22 presentó ante el registro del citado ayuntamiento su memoria individual programa de gestión de conocimientos sin que hasta la fecha de hoy le hayan notificado nada*

*Entiende la parte que el Ayuntamiento incumple la obligación contenida en el acuerdo.*

*El Ayuntamiento se opone a la demanda con el argumento de que el acuerdo que sirve de base a la reclamación carece de una base legal siendo un supuesto similar al del premio de permanencia al que entiende aplicable la STS de 20/3/2028 (sic), en cuanto considera que*

*las remuneraciones no tienen un carácter asistencial y que son distintas a las previstas para los funcionarios por la legislación básica.*

*El artículo 93 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local establece que:*

*"1. Las retribuciones básicas de los funcionarios locales tendrán la misma estructura e idéntica cuantía que las establecidas con carácter general para toda la función pública.*

*2. Las retribuciones complementarias se atendrán, asimismo, a la estructura y criterios de valoración objetiva de las del resto de los funcionarios públicos. Su cuantía global será fijada por el Pleno de la Corporación dentro de los límites máximos y mínimos que se señalen por el Estado.*

*3. Las Corporaciones locales reflejarán anualmente en sus Presupuestos la cuantía de las retribuciones de sus funcionarios en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública".*

*Por su parte, el artículo 24 EBEP no contempla entre los conceptos retributivos de los funcionarios públicos ninguno vinculado a la evaluación del desempeño y el rendimiento".*

*Más específicamente, en el ámbito de los funcionarios de la Administración Local el Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, sobre el Régimen Retributivo de los Funcionarios de Administración Local tampoco contempla dicho concepto.*

*Hemos de partir, como ha hecho este juzgado en sentencias anteriores como la dictada el 16/11/2022 en el PA 253/2022, de que la estructura de las retribuciones de los funcionarios públicos no es susceptible de negociación en los ámbitos autonómico y local, no teniendo la denominada "retribución vinculada a la evaluación del desempeño y el rendimiento" cobertura jurídica para su abono por parte de las entidades locales, en la medida en que tales retribuciones no están previstas en el régimen retributivo de los funcionarios; proscribiéndose por las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado la percepción de ingresos atípicos por parte de los funcionarios públicos.*

*Cierto es que la administración demandada no ha eliminado el acuerdo que la regula, pero esto no puede dar lugar sin más a su aplicación, cuando resulta contrario a la ley y a toda la normativa en materia de retribuciones anteriormente citada.*

*La Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 14 de marzo de 2019 (rec. 2717/2016), citada por la Administración en su contestación a la demanda, extracta la doctrina jurisprudencial existente sobre la cuestión suscitada, y señala:*

*"1º La sentencia de 20 de diciembre de 2013 (recurso de casación 7064/2010) debe entenderse en la lógica del recurso en que se dictó. Esa sentencia -referida a un acuerdo del Ayuntamiento de Valencia- parte de la premisa de que pueden negociarse cuestiones referidas a los funcionarios jubilados [cf. artículo 37.1 g) del EBEP], y que, aunque una*

*medida de acción social tenga un coste económico, no por ello es de naturaleza retributiva pues su justificación y devengo son diferentes. En ese caso la Sala no apreció esa naturaleza retributiva porque se "se trata de medidas asistenciales que "no son compensación del trabajo realizado sino protección o ayuda de carácter asistencial, que se generan o devengan cuando se producen contingencias que colocan al beneficiario en una singular o desigual situación de necesidad"".*

*2º A esa conclusión llegó la sentencia de 20 de diciembre de 2013 (recurso de casación 7064/2010) a propósito de diversas medidas de muy diferente naturaleza y una era la ayuda a la jubilación anticipada, y en esa sentencia no se hacía una consideración separada para ella sino junto con "extremos como vacaciones, licencias y permisos, prestaciones sanitarias, supuestos de incapacidad, ayudas para sepelio o incineración, discapacidades, becas de orfandad, seguros, ayudas para guardia y custodia de mayores y matrículas. Es decir, esa sentencia alude a una variada gama de supuestos y razona en términos generales sobre todos ellos sin detenerse en la consideración individualizada de cada uno".*

*3º En cambio -sigue diciendo la sentencia que ahora se invoca de 20 de marzo de 2018 (recurso de casación 2747/2015)- esta Sala "ha hecho pronunciamientos expresamente dirigidos a los premios de jubilación y ha señalado que no son conformes a Derecho "porque infringen la disposición adicional cuarta del TRRL y la disposición final segunda de la LRBRL; además no se pueden amparar en el artículo 34 de la Ley 30/1984 porque no atienden a los supuestos allí previstos porque no son retribuciones contempladas en la regulación legal, ni un complemento retributivo de los definidos en el artículo 5 del Real Decreto 861/1984 y tampoco se ajustan a las determinaciones del artículo 93 de la LRBRL (cf. sentencia de 9 de septiembre de 2010, recurso de casación 3565/2007 , con remisión a las sentencia que cita).*

*4º Pues bien en el caso que enjuició la sentencia 20 de marzo de 2018 (recurso de casación 2747/2015) -referido al Ayuntamiento de Icod de los Vinos- esta Sala ha advertido la naturaleza retributiva del premio allí cuestionado pues no respondía "a una contingencia o infortunio sobrevenidos sino que se devengan simplemente por la extinción de la relación de servicio funcionarial cuando se alcanza la edad de la jubilación forzosa o la necesaria para obtener la jubilación anticipada. No se dirigen pues a compensar circunstancias sobrevenidas de la naturaleza de las que inspiran las medidas asistenciales -esto es, determinantes de una situación de desigualdad- sino que asocian a un supuesto natural, conocido e inevitable de la relación funcionarial, por lo demás no específico del Ayuntamiento sino común a toda la función pública, una gratificación".*

*También se ha pronunciado al respecto la STSJ de Canarias de fecha 22 de junio de 2018, que establece que:*

*"En la Sentencia que citamos el TS se refiere a las invocadas STJ de Canarias 120/2014 el 29 de diciembre de 2014, y también a su Sentencia anterior de 20 de diciembre de 2013 (casación n.º 7680), y señala:*

*1.- No están excluidas de la negociación que contempla el artículo 37 del Estatuto Básico del Empleado Público las cuestiones relacionadas con las clases pasivas ni con los funcionarios jubilados.*

*2.- Toda medida asistencial puede comportar costes económicos y que eso no significa que deban ser consideradas todas retribuciones.*

*Sin embargo, no era correcta la doctrina seguida por la Sala de este TSJ de Canarias, porque los premios de jubilación que consideramos asistenciales:*

*1.- Se trata de remuneraciones distintas de las previstas para los funcionarios de las corporaciones locales por la legislación básica del Estado.*

*2.- No responden a una contingencia o infortunio sobrevenidos, sino que se devengan simplemente por la extinción de la relación de servicio funcionarial cuando se alcanza la edad de la jubilación forzosa o la necesaria para obtener la jubilación anticipada.*

*3.- No se dirigen pues a compensar circunstancias sobrevenidas de la naturaleza de las que inspiran las medidas asistenciales --esto es, determinantes de una situación de desigualdad-- sino que asocian a un supuesto natural, conocido e inevitable de la relación funcionarial, común a toda la función pública, una gratificación.*

*En conclusión, que "Suponen, pues, una alteración del régimen retributivo de los funcionarios de las Administraciones Locales que carece de cobertura legal y de justificación y vulnera los preceptos invocados por el Gobierno de Canarias: los artículos 93 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, 153 del Real Decreto Legislativo 781/1986, y 1.2 del Real Decreto 861/1986".*

*El TS señala respecto a la invocada Sentencia de 20 de diciembre de 2013 que "esta Sala se pronunció en los términos que acabamos de recordar sobre diversas medidas, de muy diferente naturaleza. Una era la ayuda a la jubilación anticipada pero no hace una consideración separada para ella sino que los razonamientos anteriores se refieren, conjuntamente, a extremos como vacaciones, licencias y permisos, prestaciones sanitarias, supuestos de incapacidad, ayudas para sepelio o incineración, discapacidades, becas de orfandad, seguros, ayudas para guardia y custodia de mayores y matrículas. Es decir, esa sentencia alude a una variada gama de supuestos y razona en términos generales sobre todos ellos sin detenerse en la consideración individualizada de cada uno."*

*En definitiva, corrige la doctrina de este STJ de Canarias, que permitía exclusivamente en cuanto a los premios de permanencia o de jubilación al final de la carrera del funcionario considerarlos como una prestación asistencial y no retributiva. Esta Sala, por tanto, teniendo en consideración la STS de 20 de marzo de 2018, debe volver a su doctrina anterior, y,*

*eliminar la excepción que habíamos hecho con las prestaciones que se otorgaban al final de la vida laboral del funcionario que sistemáticamente consideramos asistenciales.*

*Por tanto, la Sentencia apelada es correcta en su doctrina, el Ayuntamiento no tenía competencias cuando firmó el Pacto para acordar unas retribuciones, que son competencia estatal, ni para señalar por pacto la regulación de la jornada de trabajo ni sobre el régimen de vacaciones, permisos o licencias que corresponde a las Comunidades Autónomas".*

*Aplicando analógicamente la doctrina anteriormente citada al supuesto que nos ocupa, nos encontramos ante una prestación económica de naturaleza retributiva, que, como tal, no se ajusta a los conceptos retributivos establecidos en la legislación básica estatal, en concreto, en el Art. 22 del EBEP y artículo 82 de la Ley 2/1987, por lo que el acuerdo que establece dicha retribución entre Funcionarios del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria no es conforme a derecho.*

*El hecho de que el referido acuerdo continúe vigente, y que no se haya iniciado procedimiento de revisión de oficio por parte del Ayuntamiento, no puede servir de justificación para que, al amparo del mismo, se conceda una remuneración manifiestamente contraria a Derecho.*

*Y esto no impide el reproche que conlleva la actuación de una corporación como el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, que genera una expectativa retributiva en sus funcionarios y luego, consciente de que vulnera la ley, no la hace efectiva limitándose a no contestar a las peticiones que se presentan al amparo de aquella, sin asumir siquiera la tramitación del procedimiento para la eliminación del contenido del acuerdo, esperando que sean los juzgados quienes denieguen a sus empleados públicos unas retribuciones que de ninguna manera podían cobrar».*

Asimismo, y con idéntica fecha, ese mismo órgano jurisdiccional dicta Sentencia 233/2023 [procedimiento abreviado n.º 398/2023] en la que se resuelve un asunto similar [reclamación del « (...) *derecho económico pertinente establecido en la disposición final primera denominado abono del programa de gestión del conocimiento (...) según el acuerdo regulador del sistema de evaluación del desempeño y del rendimiento para el personal del Ayuntamiento de Las Palmas publicado en el BOP número 114 de 22 de septiembre del 2021* (...) »] en los mismos términos.

**4.** Con fecha 22 de octubre de 2024 se dicta providencia por parte de la Directora General de Recursos Humanos del Ayuntamiento de Las Palmas, a través de la cual se propone iniciar el expediente de revisión de oficio del «*Acuerdo regulador del sistema de evaluación del desempeño y del rendimiento para el personal del Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria*» aprobado mediante acuerdo

de la Junta de Gobierno de la Ciudad de 16 de septiembre de 2021, y se requiere a la Jefatura de Servicios de Recursos Humanos la emisión de los informes oportunos.

**5.** Con fecha 31 de mayo de 2024 se evacua informe de la Asesoría Jurídica Municipal, relativo a la «adecuación jurídica en relación al Programa de gestión del conocimiento adquirido durante la vinculación profesional del Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria». En tal informe se propone la incoación de un procedimiento de revisión de oficio del «acto aprobatorio (del Acuerdo) conforme al artículo 106.2 de la LPACAP por la vía del artículo 47.2 del mismo texto normativo».

**6.** Con fecha 31 de octubre de 2024 el Servicio de Recursos Humanos emite «*informe sobre la posibilidad de revisar de oficio el "Acuerdo regulador del Sistema de Evaluación del Desempeño y del Rendimiento para el Personal del Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria"*».

## III

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

**1.** Con fecha 21 de noviembre de 2024 la Junta de Gobierno Local adopta acuerdo por el que se inicia *« (...) el procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, con fecha 16 de septiembre de 2021 (modificado por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria de fecha 16 de febrero de 2023), sobre el "SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO Y DEL RENDIMIENTO PARA EL PERSONAL DEL EXCMO. AYUNTAMIENTO DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA, al concurrir las causas de nulidad de pleno derecho referidas en el Fundamento Jurídico Cuarto»,* acordando además la suspensión de los efectos de tal Acuerdo.

El precitado acuerdo consta publicado en el Boletín Oficial de la Provincia n.º 149, de 9 de diciembre de 2024.

**2.** Con fecha 19 de febrero de 2025 la Directora General de Recursos Humanos acuerda la apertura de un trámite de audiencia, concediendo a los interesados en el presente procedimiento de revisión de oficio un plazo de diez días hábiles para formular las alegaciones que tuvieran por convenientes; publicándose la apertura del precitado trámite de audiencia en el Boletín Oficial de la Provincia n.º 27, de 3 de marzo de 2025.

**3.** Con fecha 25 de febrero de 2025 el Servicio de Recursos Humanos notifica electrónicamente el trámite de audiencia de diez días hábiles a los sindicatos que

negociaron el «*Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de fecha 16 de septiembre de 2021, por el que se aprueba el Acuerdo regulador del sistema de evaluación del desempeño y del rendimiento para el personal del Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria*».

**4.** Con fecha 22 de abril de 2025 la Jefatura de Negociado de Asistencia Ciudadana certifica que, tras finalizar el trámite de audiencia a los interesados para la presentación de alegaciones desde el día 24 de febrero de 2025 hasta el día 21 de abril de 2025, ambos inclusive, se han personado noventa y ocho interesados, formulando sus correspondientes escritos de alegaciones.

**5.** Con fecha 6 de mayo de 2025 la Asesoría Jurídica municipal notifica al Servicio de Recursos Humanos la Sentencia 192/2025, de 16 de abril de 2025, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias [Recurso de apelación n.º 469/2024] por la que se desestima el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia 232/2024, de 24 de septiembre de 2024, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Las Palmas de Gran Canaria en el seno del procedimiento abreviado n.º 397/2023.

**6.** Con fecha 16 de mayo de 2025 se dicta Resolución 18.165/2025, de la Dirección General de Recursos Humanos, por la que se aprueba la suspensión del plazo máximo para resolver el procedimiento de revisión de oficio del acuerdo aprobado por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, de fecha 16 de septiembre de 2021 relativo al «*Acuerdo regulador del sistema de evaluación del desempeño y del rendimiento para el personal del Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria*».

Asimismo, figura en el expediente la remisión de la precitada Resolución administrativa al Boletín Oficial de la Provincia a los efectos de su publicación y conocimiento general.

**7.** Con fecha 21 de mayo de 2025 el Concejal de Gobierno del Área de Presidencia, Hacienda, Modernización y Recursos Humanos del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria evacua informe-propuesta de acuerdo en el que plantea «*declarar la nulidad de pleno derecho del acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Las Palmas de Gran Canaria en sesión de fecha 16 de septiembre de 2021, en la que se aprobó el "acuerdo regulador del sistema de evaluación del desempeño y del rendimiento para el personal del Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria", al concurrir la causa de nulidad de pleno derecho referida en el fundamento de derecho cuarto del acuerdo*

*de la Junta de Gobierno de la Ciudad de fecha 21 de noviembre de 2024 aprobatorio del inicio del procedimiento de revisión de oficio*».

**8.** Mediante oficio de 21 de mayo de 2025 [con registro de entrada en este Organismo consultivo al día siguiente], la Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria solicita la emisión del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Canarias al amparo de lo dispuesto en su ley reguladora.

# IV

**1.** Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y abundante Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado que la revisión de oficio supone el examen por la Administración de la legalidad de sus propios actos y disposiciones, y en razón de los vicios e infracciones legales que le son imputables a los mismos, es decir, que por formar parte de su contenido, formal o sustantivo, le son atribuibles y susceptibles de valoración y corrección por la propia Administración autora del acto en el ejercicio de potestad de revisión, sin que pueda extenderse al examen de la legalidad de otros actos dictados por otras Administraciones no sujetos a revisión [STS 405/2020, de 14 de mayo].

La revisión de oficio implica el ejercicio de una facultad exorbitante por parte de la Administración para expulsar del ordenamiento jurídico actos firmes y disposiciones generales en vía administrativa que adolecen de vicios especialmente graves, en cuya aplicación se ha de ser riguroso por implicar un conflicto entre dos principios generales del derecho: el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica. De aquí que no cualquier vicio jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ésta solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva [Dictámenes de este Consejo 302/2018, de 29 de junio y 430/2017, de 14 de noviembre, que reiteran varios pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido].

Por su parte, en el Dictamen 46/2016 afirmábamos que «*no toda infracción del Ordenamiento jurídico conlleva la revisión de oficio, que no está prevista para corregir errores o deficiencias de la Administración, sino para suprimir actos administrativos contaminados con vicios graves determinantes del nacimiento del derecho o facultad (...)* ».

Así pues, «*la revisión de oficio en principio no es una técnica al servicio de la instrucción de una "causa general" respecto de determinado procedimiento, sino el*

*instrumento que permite anular actos con vicios de orden público, que son los que la ley califica como causas de revisión, debidamente interpretadas en función de las circunstancias del caso, la conducta de los interesados y la actuación de la Administración*» [Dictamen 449/2017, de 5 de diciembre].

Finalmente, se ha de recordar que «*la revisión de oficio no puede convertirse en la vía ordinaria para la depuración de los defectos ilegales de cualquier índole. Sólo si se trata de infracciones notorias, palmarias y evidentes, cabe apreciar la concurrencia de la concreta causa de nulidad que se pretende hacer valer en cada caso. Se hace preciso distinguir para circunscribir la revisión de oficio a los supuestos en los que se acredite de forma manifiesta la concurrencia de una causa de nulidad radical (...)* » [Dictamen 66/2024, de 1 de febrero].

**2.** La Propuesta de Resolución plantea la revisión de oficio del acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Las Palmas de Gran Canaria en sesión de fecha 16 de septiembre de 2021, en la que se aprobó el «*acuerdo regulador del sistema de evaluación del desempeño y del rendimiento para el personal del Excmo. Ayuntamiento*». El Ayuntamiento procede consecuentemente ya que ha entendido que tal acuerdo resulta contrario a Derecho, y también porque ha tenido en cuenta que diversas resoluciones judiciales han reprochado a la Corporación Local el mantenimiento de la vigencia de tal acuerdo.

El procedimiento revisor se ha tramitado conforme a la Ley, y se ha dado respuesta fundada a las diversas alegaciones planteadas en el trámite de audiencia de interesados.

No obstante, la Propuesta de Resolución incurre en contradicción al afirmar la naturaleza normativa -de rango reglamentario- de los acuerdos sobre condiciones de trabajo de los funcionarios públicos [Consideración Jurídica quinta], calificación jurídica con la que coincide este Consejo Consultivo y, simultáneamente y reproduciendo el Fundamento de Derecho 4.º del acuerdo de inicio, calificar como acto administrativo el objeto de la revisión de oficio, aplicando en consecuencia el procedimiento del art. 106.1 y la incorrecta referencia al 47.1 de la misma Ley. Al respecto ha de observarse que tanto el acuerdo de inicio como la Propuesta de Resolución se apartan de la correcta calificación del Informe de la Asesoría Jurídica de 31 de mayo de 2024, que considera que el objeto de la revisión de oficio que propone es la anulación de una disposición de carácter general y no de un acto administrativo, y en consecuencia que los preceptos a aplicar son los arts. 106.2 y

47.2 LPACAP y no los 106.1 y 47.1 de la Propuesta de Resolución. Tal vía errada conduce a una incorrecta aplicación de las causas de nulidad.

En segundo lugar, la Propuesta de Resolución no fija las causas de nulidad aplicables, sino que se remite a «*las referidas en el fundamento de derecho cuarto de la Junta de Gobierno de la Ciudad de 21 de noviembre de 2024*» (acuerdo de inicio del procedimiento revisor). Y esta grave imprecisión se incrementa cuando tal acuerdo de inicio no especifica las causas en que habría de fundarse la pretensión anulatoria, remitiendo genéricamente a cualesquiera causas de nulidad de pleno derecho recogidas en el art. 47.1 LPACAP [«*El objeto de la presente Propuesta de acuerdo es la declaración de nulidad del Acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, con fecha 16 de septiembre de 2021 (modificado por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria de fecha 16 de febrero de 2023), relativo al "sistema de evaluación del desempeño y del rendimiento para el personal del Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, al concurrir en causa de nulidad de pleno derecho de acuerdo con el (...) art. 47 de la Ley 39/2015*»; « (...) *entendemos que el acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de fecha 16 de septiembre de 2021 (...) es nulo de pleno derecho al estar incurso en la causa de nulidad de pleno derecho establecida en el art. 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*»].

A la vista de lo anterior, cumple reiterar que *« (...) no compete a este Consejo Consultivo determinar la causa de nulidad que concurre, la cual debe quedar establecida de manera clara y evidente en el procedimiento de revisión de oficio, sin necesidad de interpretaciones o deducciones del contenido del expediente*» [Dictamen 420/2024, de 10 de julio]. Y al respecto ha de afirmarse, según reiterada doctrina de esta Institución consultiva, que «*no es labor de este Consejo averiguar la causa que se alega para declarar la nulidad de pleno derecho de un acto o contrato administrativo que es sometido a nuestro dictamen*» *(entre otros, Dictámenes 472/2023, de 16 de noviembre, 51/2024, de 25 de enero y 420/2024, de 10 de julio), especialmente cuando la Administración solicitante en su Propuesta de Resolución se limita a repetir genéricamente el contenido de la causa de nulidad de pleno derecho contenida en la ley (...) »* [Dictamen 442/2024, de 18 de julio].

El rigor de las anteriores formulaciones de esta Institución, por lo demás, no ha de entenderse como una simple exigencia formal. Es constante la jurisprudencia del Tribunal Supremo, y también lo es la doctrina de este Consejo Consultivo, al declarar el carácter excepcional de la revisión de oficio, y a ello nos hemos referido más arriba. Corresponde a este Consejo Consultivo, en esta materia, asegurar el más adecuado equilibrio entre los principios de legalidad y de seguridad jurídica, de ahí que en la tramitación de estos procedimientos revisores cuestión previa ineludible

sea el de la más absoluta claridad en cuanto a cuál es el preciso objeto de la instada declaración de nulidad. Esta exigencia adquiere el máximo nivel cuando se pretende anular no un acto administrativo, que ya ha producido sus efectos y que está referido a unos concretos sujetos de derecho, sino una norma jurídica, que puede seguir produciéndolos, y sobre nuevos e indeterminados interesados.

El acuerdo de inicio de procedimiento revisor ha seguido la vía del art. 106.1 LPACAP, y en consecuencia menciona como aplicables las causas del art. 47.1 de la misma, y sobre tal pronunciamiento se ha abierto el preceptivo trámite de audiencia de interesados. Cabe entender por ello que las numerosas alegaciones luego formuladas por éstos lo han sido sobre tal planteamiento.

Este Consejo Consultivo, especialmente en su cualificada intervención en el procedimiento revisor, también colabora con la Administración solicitante del Dictamen señalando aquellos errores advertidos en la formulación y tramitación del procedimiento que a su juicio pudieran llegar a generar una resolución contraria a Derecho, que pudiera frustrar un propósito inicialmente correcto. En este caso tal proceder resulta especialmente necesario cuando en el expediente figura gran número de interesados que se han opuesto a la revisión de oficio, y que formularon alegaciones sobre un supuesto erróneo.

En consecuencia, este Consejo Consultivo ha de señalar que la Propuesta de Resolución planteada, que no aclara si el objeto de la revisión de oficio es un acto administrativo o una disposición de carácter general (siendo esto último lo procedente) y que no especifica la causa de nulidad a partir de la cual proceder a la instada revisión de oficio, ha de considerarse no ajustada a Derecho, lo que no impide que esa Administración promueva un nuevo procedimiento revisor.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución sometida al análisis jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias se entiende que no es conforme a Derecho por las razones expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen, por lo que no procede la revisión de oficio en los términos en los que ha sido sustanciada.