



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 0 8 / 2 0 2 5

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 15 de julio de 2025.

Dictamen solicitado por el Sr. Presidente del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de declaración de nulidad de pleno derecho, tras solicitud de (...), en representación de la (...), de las Instrucciones de la Gerencia del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria de referencia 1/2021, sobre «Procedimiento del Sistema de Control Operativo y Respuesta a Emergencias del CEGC», su modificación parcial de fecha 18 de febrero de 2022, y la 2/2022, de «Implantación del Sistema de Mando y Control del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria» (EXP. 261/2025 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 Resolución formulada en un procedimiento administrativo de revisión de oficio tramitado por el Consorcio de Emergencias de Gran Canaria -en adelante, CEGC-, a instancia de (...), en representación de la (...) -en lo sucesivo, sindicato (...) o solo (...)-, y en cuya virtud se plantea la declaración de nulidad de pleno derecho de la Instrucción n.º 1/2021, de 12 de febrero de 2021, de la Gerencia del CEGC, por la que se regula el «*procedimiento del sistema de Control Operativo y Respuesta a Emergencias del CEGC*», la Instrucción de la Gerencia de 18 de febrero de 2022, por la que se modifica la anterior Instrucción n.º 1/2021 y la Instrucción n.º 2/2022, de 31 de enero de 2022, de la Gerencia del CEGC, sobre «*implantación del sistema de mando y control del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria*».

2. Aunque los Presidentes de los Consorcios no figuran expresamente previstos entre las personas facultadas para solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo,

* Ponente: Sr. Pérez Hernández.

atendiendo al art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias -en adelante, LCCC-, sin embargo, con carácter general nuestra doctrina (expresada, entre otros, en los Dictámenes 232 y 230/2025 [ambos de 21 de mayo], 195/2025 [de 9 de mayo], 113/2025 [de 17 de marzo], 95/2025 [de 20 de febrero] o 51/2025 [de 30 de enero] y antes, entre otros, en los 2001/2005, 484/2012, 381/2015 o 405/2020, emitidos a solicitud de distintos presidentes de entes u organizaciones instrumentales dotadas de personalidad jurídica propia y o autonomía orgánica y funcional], ha interpretado extensivamente el art. 12.3 LCCC en el sentido de considerar que la autoridad legitimada para solicitar el correspondiente dictamen es la que ostente la representación legal del mismo, cuando se trate de organizaciones con personalidad jurídica propia y funcionamiento autónomo, siempre que su adscripción orgánica no menoscabe su autonomía funcional.

Por ello, en principio, en el presente caso no habría objeción para que se solicitara el dictamen por el Presidente del referido Consorcio, que tiene conferida la representación legal de dicho organismo, en virtud de lo establecido en los Estatutos del Consorcio [arts. 9.1.a) y 11.1.a) de los Estatutos del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria -BOP n.º 21, de 31 de enero de 2011-]. Así nos hemos pronunciado en los dictámenes del año 2024 número 261 [de 29 de mayo], 190 [de 12 de abril], 120 y 119 [ambos de 7 de marzo], 35 y 34 [ambos de 18 de enero] y 11 [de 11 de enero], y por ello el mismo criterio habrá de mantenerse en el presente.

Por lo demás, la competencia de este Consejo Consultivo para emitir dictamen y su carácter preceptivo resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 LCCC, en relación con el art. 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local 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], 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. Procede expresarse sobre la determinación a la regulación sustantiva de las causas de nulidad y sobre el derecho procedimental aplicable.

3.1. En lo que se refiere a la normativa reguladora de las causas de nulidad, cabe recordar lo dictaminado por este Consejo en diversos dictámenes, al señalar que la determinación de las causas de nulidad debe hacerse con arreglo a la Ley vigente cuando se hubiera dictado el acto o disposición general cuya revisión de

oficio se pretenda. Así, por ejemplo, en el Dictamen 383/2023, de 5 de octubre, en que se dijo:

«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 ello, teniendo en cuenta que la Gerencia del CEGC aprobó las instrucciones objeto del presente procedimiento revisor con fechas 12 de febrero de 2021, 31 de enero de 2022 y 18 de febrero de 2022, se ha de concluir que las causas de nulidad a las que se debe ajustar nuestro análisis jurídico son las previstas en el art. 47 de la actual y vigente LPACAP [norma que también estaba vigente en dichas fechas].

3.2. Respecto al derecho procedimental, y según se ha dicho, resultan de aplicación las previsiones normativas que, sobre tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, se contienen en la misma LPACAP [art. 106].

Todo ello, como también se ha dicho, con arreglo a lo establecido en la mencionada Disposición Transitoria tercera, letra b), de la propia 39/2015, LPACAP.

Visto que el procedimiento de revisión de oficio se ha incoado durante la vigencia de la misma LPACAP, resulta de 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].

Sentado lo anterior, hemos de formular además algunas consideraciones jurídicas sobre la tramitación del procedimiento de revisión de oficio en el caso de las Entidades locales, pues este régimen jurídico adjetivo resulta de aplicación al CEGC en virtud de lo establecido en el art. 4 (puesto en relación con los arts. 3 y 7) de sus estatutos: *«El Consorcio se regirá por los Presentes Estatutos y las Normas de Desarrollo de los mismos que reglamentariamente se aprueben, siéndole de aplicación el Régimen Jurídico vigente para las Entidades Locales, con las particularidades derivadas de su propia naturaleza jurídica que se establecen en los Estatutos».*

La revisión de oficio en el ámbito local, con carácter general, se regula en el antes citado 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 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 LPACAP regula la revisión de oficio de los actos y disposiciones administrativas nulos, permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento y previo dictamen favorable del órgano consultivo competente, 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 legales de nulidad previstas en el art. 47.1 LPACAP [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 dicha Ley [art. 106.2 LPACAP].

Por tanto, 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 exigible si la revisión se inicia a instancia del interesado y no se inicia 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, en el supuesto de revisión de disposiciones administrativas nulas [art. 106.2 LPACAP].

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 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. Del referido artículo se deduce que dicho dictamen es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, ya que esta sólo puede declarar la nulidad del acto o disposición si dicho dictamen hubiera sido favorable, esto es, estimatorio de la revisión pretendida.

4. 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»*.

A este respecto, y como se indica en la Propuesta de Resolución (PR, en alguna cita posterior), *« (...) considerando que el Decreto por el que se dispuso la incoación del procedimiento de revisión de oficio se evacuó con fecha 25 de octubre de 2024, el plazo de seis meses al que se refiere el precitado artículo 106.5 de la LPACAP expiró el 25 de abril de 2025. No obstante, considerando que el procedimiento fue iniciado a solicitud del interesado -y así ha de entenderse, sin perjuicio de la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 2 de Las Palmas de Gran Canaria, cuya ejecución ahora nos ocupa-, el vencimiento del dies ad quem produjo como efecto directo el que el interesado entendiera desestimada su solicitud de revisión de oficio por silencio administrativo»*.

Este parecer resulta coincidente con lo dictaminado por otros órganos consultivos. Así, en el Dictamen 328/2018, de 20 de diciembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña se señala lo siguiente:

«Tal como ha señalado esta Comisión en el Dictamen 26/2018, haciéndose eco de lo expresado en dictámenes anteriores (dictámenes 163/2017, 224/2017 y 307/2017), en aquellos supuestos en los que el procedimiento se instruye en cumplimiento de una sentencia -como ahora es el caso- “esta circunstancia no hace variar que el procedimiento se haya de considerar iniciado a instancia de parte y que, por lo tanto, la fecha a tener en cuenta para determinar la normativa aplicable sea aquella en la cual se presentó la solicitud correspondiente (...) ”. (...) a pesar de que el procedimiento se ha tramitado en ejecución de un pronunciamiento judicial, debe considerarse iniciado a instancia de parte. De ahí que el transcurso del plazo máximo previsto legalmente sin que se haya dictado resolución

expresa no produce la caducidad del procedimiento, sino que el efecto es el silencio negativo (...) ».

Y es que, como se indica en el dictamen n.º 163/2017, de 8 de junio, de la misma Comisión Asesora, *«puede inducir a confusión el hecho de que, después de que se dictara la Sentencia núm. 31/2016, de 8 de febrero, del Juzgado Contencioso Administrativo núm. 8 de Barcelona, el alcalde haya aprobado el Decreto de 14 de noviembre de 2016, en el que se acordó “incoar expediente de revisión de oficio”. A pesar de la terminología empleada, no se trata, en realidad, de la incoación de un nuevo procedimiento de revisión de oficio, ahora en la modalidad de inicio de oficio (“por propia iniciativa” de la entidad municipal). Como se reconoce expresamente en la parte expositiva del mencionado Decreto de la alcaldía, el acuerdo se toma “visto el contenido de la sentencia dictada por el Juzgado Contencioso Administrativo núm. 8 de Barcelona en fecha 8 de febrero de 2016.” En definitiva, es una resolución administrativa dictada con la finalidad de dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia: “la continuación del procedimiento revocatorio ex artículo 102 de la Ley 30/1992 y la conclusión, previo dictamen del órgano consultivo autonómico, del procedimiento a través de la pertinente resolución en orden a si existe la nulidad pretendida por el recurrente”. El Ayuntamiento no ha tomado voluntaria y libremente la decisión de iniciar un procedimiento de revisión, sino que adopta el acuerdo en ejecución de una sentencia previa que ordena “la continuación” del mismo procedimiento ya iniciado “por el recurrente”, es decir, por el instante que presentó la solicitud de revisión el 9 de enero de 2014. Este hecho también es reconocido en la parte expositiva del Decreto de la alcaldía cuando recuerda, como antecedente, que el instado solicitó en esa fecha “a esta corporación que se inicie el procedimiento de revisión de oficio por causa de ser nulo de pleno derecho el convenio de cesión de uso del terreno”. De una manera coherente con el entendimiento de que no es un nuevo procedimiento de revisión (iniciado de oficio), sino la continuación del mismo procedimiento (iniciado a solicitud del interesado), el informe de la secretaria accidental y la misma propuesta de resolución centran la atención en el análisis sobre la legitimación del interesado para solicitar la revisión de oficio, en otras palabras, si tiene la condición requerida de interesado».*

Entiende, pues, este Consejo Consultivo, bien fundado en derecho el criterio de la administración consultante, antes transcrito.

En todo caso y sin perjuicio de todo ello, el transcurso del plazo máximo para resolver y notificar no exime a la Administración de su obligación de resolver expresamente ex arts. 21, 24.1, párrafo segundo *ab initio*, y 24.3, letra b) LPACAP.

II

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

1. Con fecha 12 de febrero de 2021 la Gerencia del CEGC dicta Instrucción n.º 1/2021, relativa al *«Procedimiento del sistema de Control Operativo y Respuesta a Emergencias del CEGC»*.

Tal y como señala la PR, y *«conforme se precisó en dicha Instrucción, su dictamen [rectius, probablemente, “dictado”] obedecía a que la estructura orgánica de esta Administración “ (...) no basta por sí sola para dar respuesta a las distintas situaciones de emergencia a las que debe atender el servicio, ni la eficiencia de las medidas de control de la operatividad que permitan garantizar una adecuada prestación del servicio»*.

Y continúa la PR la descripción de la Instrucción discutida, 1/2021:

«Consecuencia de ello, se integraron en la referida Instrucción una serie de medidas de carácter organizativo y procedimental reflejadas en sus distintos anexos, que se concretaron del siguiente modo:

“I.- Estructura Organizativa y dependencia funcional de los elementos que conforman el Sistema de Definición de la estructura funcional y sus dependencias a efectos de la gestión del sistema de Componentes del Sistema. (ANEXO 1).

II.- Funcionamiento del Sistema de Control Operativo y Respuesta a Emergencias (ANEXO 2).

III.- Criterio de clasificación de los incidentes para adaptación de la respuesta del servicio (ANEXO 3).”

Específicamente, en el Anexo 1 de la referida Instrucción se definieron las tareas de las funciones de los distintos elementos que incardinan el Sistema de Control Operativo y Respuesta a Emergencias del CEGC, identificándose entre las mismas a la “Jefatura de Guardia”, respecto a la que se precisó lo siguiente:

- *“Jefatura de Guardia. Esta función se desarrollará mediante el ejercicio de las siguientes tareas específicas:*

- a) Control verificación y gestión diaria del estado de personal y vehículos operativos para el servicio.*

- b) Adopción de medidas correctivas para el mantenimiento de la operatividad del servicio, en aquellos casos en que se considere necesario, mediante las competencias que le sean atribuidas o a propuesta superior.*

- c) Movilización extraordinaria de personal, vehículos y apoyos cuando se considere necesario, siguiendo los criterios y directrices que les sean definidas, dentro de sus atribuciones.*

d) Seguimiento de situaciones de riesgo extraordinario o de activación de planes de protección civil.

e) Control y verificación de EPI y material crítico.

f) Dirección de los incidentes en los niveles que le correspondan.

g) Interlocución con medios de comunicación.

La Jefatura de Guardia dependerá funcionalmente del responsable de la Dirección Operativa, que fijará los criterios y directrices para el desarrollo de las funciones de la Jefatura de Guardia».

Es conveniente retener lo referido en los párrafos anteriores, toda vez que como se es la encomienda de la Jefatura de Guardia lo que sustenta la imputación de nulidad que se reclama, expresamente y sobre todo: *« (...) lo que realmente sometemos a revisión de oficio es que la Jefatura de Guardia sea asignada a los Jefes de Parque (Base) de forma ampliada a sus funciones como Jefes de Parque, previa vulneración de la legalidad en los términos expuestos».*

Continúa la PR su reseña de la solicitud de nulidad:

«De igual modo, en el Anexo 2 de la referida Instrucción se procede a definir las actividades de control del servicio que deberá ejecutar el Sistema de Control Operativo y Respuesta a Emergencias, atribuyéndose algunas de ellas a la Jefatura de Guardia».

Asimismo, consta en las actuaciones que la precitada Instrucción n.º 1/2021, de 12 de febrero de 2021, fue modificada en virtud de Instrucción de la Gerencia de 18 de febrero de 2022, que, en lo referente a la figura de la Jefatura de Guardia, añadió lo siguiente:

«La Jefatura de Guardia es una función operativa que desarrollarán aquellos funcionarios con categoría de mando intermedio, que así lo soliciten, integrándose a partir de ese momento en el sistema de respuesta y desarrollando la misma con carácter insular y donde el CEGC determine».

2. Con fecha 31 de enero de 2022 se dicta la Instrucción n.º 2/2022, de la Gerencia del CEGC, relativa a la «implantación del sistema de mando y control del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria», y *« (...) en cuya virtud se aprobó el documento contenido en su Anexo I, denominado “Sistema de Mando y Control: Gestión de emergencias y respuesta a incidentes” (Anexo 1)”;* como instrumento técnico y normativo para el desarrollo de la función de mando y control en el Consorcio de Emergencias de Gran Canaria».

Continúa la PR, sobre este particular:

«En dicho Anexo 1, específicamente, en su apartado segundo, letra e), se definen determinados niveles de respuesta a incidentes para, según se expone textualmente, “ (...) adecuar el nivel de mando y control al potencial de riesgo del incidente al que se pretende dar respuesta”, atribuyéndose al Jefe de Guardia un nivel de respuesta “ordinaria ampliada”.

En relación a este nivel de respuesta, se desarrolla a continuación lo siguiente:

“Nivel 2 - Respuesta Ordinaria Ampliada: Incidentes cuya resolución, por su elevado potencial de riesgo, implican la activación de más de un parque, así como de un mando intermedio que ejercerá como Jefe de Incidente. Hasta la llegada del mando intermedio el Jefe de turno del parque correspondiente a esa demarcación territorial ejercerá de Jefe de Incidente, salvo que alguno de los restantes Jefes de turno sea más caracterizado en función de los criterios establecidos en el Reglamento de Organización del CEGC Esta (sic) nivel implicará la activación de un Puesto de Mando Avanzado”» -Antecedente de Hecho segundo de la Propuesta de Resolución-.

3. Con fecha 17 de junio de 2023 (...), « (...) actuando como Delegado Sindical en la Mesa General de Negociación del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria en representación del SINDICATO (...) ((...)) (...) », presenta escrito ante el CEGC solicitando la revisión de oficio de las precitadas Instrucciones de la Gerencia de 12 de febrero de 2021, 31 de enero de 2022 y 18 de febrero de 2022.

En la solicitud de revisión de oficio se hacen, entre otras alegaciones, las siguientes:

«SEGUNDA. El Consorcio cuenta con Relación de Puestos de Trabajo (...), así como el Reglamento de Organización, aprobado definitivamente por Junta General el 30 de abril de 2008 (...), estando plenamente en vigor el Acuerdo de Condiciones de Trabajo del Personal Funcionario del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria (...), desde el 22 de febrero de 2022, e inicialmente hasta el 31 de diciembre de 2013, pero al no haberse adoptado otro Acuerdo posteriormente lo cierto es que, conforme a su artículo 2.3, párrafo 2º, sigue estando vigente al día de la fecha de forma prorrogada.

TERCERA. La Gerencia del Consorcio dictó la Instrucción 1/2021, sobre procedimiento del sistema de control operativo y respuesta a emergencias del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria.

En virtud de esta Instrucción se definieron las tareas de aquéllas funciones de los distintos elementos que conforman el Sistema de Control Operativo y Respuesta a

Emergencias del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria, tal y como se recoge en el propio texto de la Instrucción.

Dentro de la Dirección Operativa se incardina la función de elaborar el cuadrante de la Jefatura de Guardia, así como la dirección y control de la Jefatura de Guardia.

Como consecuencia de ello se regulan detalladamente las funciones de la Jefatura de Guardia, a saber:

a) Control, verificación y gestión diaria del estado del personal y vehículos operativos para el servicio.

b) Adopción de medidas correctivas para el mantenimiento de la operatividad del servicio, en aquellos casos en que se considere necesario, mediante las competencias que le sean atribuidas o a propuesta superior.

c) Movilización extraordinaria de personal, vehículos y apoyos cuando se considere necesario, siguiendo los criterios y directrices que les sean definidas, dentro de sus atribuciones.

d) Seguimiento de situaciones de riesgo extraordinario o de activación de planes de protección civil.

e) Control y verificación de EPI y material crítico.

f) Dirección de los incidentes en los niveles que le correspondan.

g) Interlocución con medios de comunicación.

Y tras ello se recoge que la Jefatura de Guardia dependerá funcionalmente del responsable de la Dirección Operativa, que fijará los criterios y directrices para el desarrollo de las funciones de la Jefatura de Guardia.

En su Anexo 2 se definen aquellas actividades de control del servicio que deberá ejecutar el Sistema de Control Operativo y Respuesta a Emergencias, dentro de lo cual se regulan funciones de la Jefatura de Guardia.

Por otro lado, la Gerencia del Consorcio dictó la Instrucción de Modificación de la Instrucción 1/2021, y con ella se modificó el Procedimiento del Sistema de Control Operativo y Respuestas a Emergencias del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria (...).

Esta modificación sólo afectó a la Jefatura de Guardia, desarrollando tres medidas organizativas, que se corresponden con cada uno de los tres anexos de dicha Instrucción.

En el Anexo I se añade y concreta respecto de la Instrucción 1/2021 que la Jefatura de Guardia es una función operativa que desarrollarán aquellos funcionarios, con categoría de mando intermedio, que así lo soliciten, integrándose a partir de ese momento en el sistema de respuesta y desarrollando la misma con carácter insular y donde el Consorcio de Emergencias de Gran Canaria determine.

De esta manera se introducen unas funciones y responsabilidades de los empleados del Consorcio, como es el caso de la creación de la “Jefatura de Guardia”, que vienen a suponer verdaderamente una modificación –y por ende vulneración– de las que se recogen en el Relación de Puestos de Trabajo, y consecuentemente a ello se vulneran también los artículos 7 y 23 del Reglamento de Organización –el artículo 7 del referido Reglamento de Organización, el cual establece que “la Gerencia podrá configurar las Unidades que fueran precisas para el mejor desarrollo de las funciones asignadas, siempre y cuando no se modifique la RPT”, y el artículo 23 establece que “la Gerencia acordará con la Junta de Personal un sistema de guardias para la dirección y coordinación operativa de emergencias”; y además con ello se crea una nueva jornada laboral no prevista en el artículo 4 del Acuerdo de Condiciones de Trabajo del Personal Funcionario del Consorcio, además de que tampoco en dicho Acuerdo se hace ninguna referencia a esta función, y mucho menos se regula, lo que de facto ha supuesto la creación y configuración de una estructura organizativa totalmente paralela y manifiestamente ilegal en términos de nulidad de pleno derecho.

CUARTA. La Gerencia del Consorcio dictó la Instrucción 2/2022, sobre implantación del sistema de mando y control del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria, la cual entró en vigor en julio de 2022. (...) .

En virtud de esta Instrucción nuevamente se desarrollan las funciones de mando y control en el Consorcio, tal y como se recoge en el propio texto de la Instrucción.

Como consecuencia de esta Instrucción y desarrollo de las funciones de mando y control del Consorcio, se reafirman unas funciones y responsabilidades de los empleados del Consorcio en los términos que se recogen en el artículo 2 d) del Anexo 1, como es el caso de la creación de la “Jefatura de Guardia”. que vienen a suponer verdaderamente una modificación –y por ende vulneración– de las que se recogen en el Relación de Puestos de Trabajo, y consecuentemente a ello se vulneran también los artículos 7 y 23 del Reglamento de Organización –el artículo 7 del referido Reglamento de Organización, el cual establece que “la Gerencia podrá configurar las Unidades que fueran precisas para el mejor desarrollo de las funciones asignadas, siempre y cuando no se modifique la RPT”, y el artículo 23 establece que “la Gerencia acordará con la Junta de Personal un sistema de guardias para la dirección y coordinación operativa de emergencias”; y además con ello se crea una nueva jornada laboral no prevista en el artículo 4 del Acuerdo de Condiciones de Trabajo del Personal Funcionario del Consorcio, además de que tampoco en dicho Acuerdo se hace ninguna referencia a esta función, y mucho menos se regula, lo que de facto ha supuesto la creación y configuración de una estructura organizativa totalmente paralela y manifiestamente ilegal en términos de nulidad de pleno derecho.

QUINTA. Las referidas normas vigentes han intentado ser saltados en diversas ocasiones anteriores por la Gerencia del Consorcio mediante Acuerdos unilaterales del Consorcio, sin

negociación previa con los representantes sindicales de sus empleados, y como consecuencia de ello se han dictado diversas sentencias de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo (SSTS. 447/2019, de 01/07/19; 1599/2019, de 19/11/19; 878/2021, de 17/06/21; y 879/2021, de 17/06/21) que, con carácter de firmes al día de la fecha, han venido a anularlos, por lo que se mantienen vigentes los mencionados Acuerdos.

En esta misma línea de pretender modificar unilateral e ilegalmente las referidas normas se han dictado las mencionadas Instrucciones, por lo que nos vemos obligados a reaccionar frente a lo que consideramos un nuevo intento de incumplir con la obligación de negociación colectiva en los términos de los artículos 31 a 46 del Estatuto Básico del Empleado Público, y en lo que ahora interesa, especialmente el artículo 37.1.m).

SEXTA. Este incumplimiento de la obligación de negociar el contenido de la referida Instrucción que afecta a las condiciones de trabajo de los empleados públicos por regular funciones y responsabilidades de los mismos, así como la flagrante vulneración de la RPT del Consorcio, de su Reglamento de Organización y de los Acuerdos de Condiciones de Trabajo, supone una infracción de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, cuando dice que los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en el caso de que se hayan dictado 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.

También se estaría ante una infracción del artículo 47.1.a), de la Ley 39/2015, ya que se regula en dicho apartado que es nulo de pleno derecho el acto que lesione los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, y en este caso se ha vulnerado el artículo 28 sobre libertad sindical, en concordancia con el artículo 2, apartados 1.d) y 2.d), de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, en los que se establece que la libertad sindical comprende el derecho a la actividad sindical y el derecho a la negociación colectiva, entre otros., en los términos previstos en las normas correspondientes.

SÉPTIMA. La legitimación sindical deriva de que la ausencia de negociación colectiva, con asistencia de los sindicatos con representación ante el Consorcio, es una vulneración del derecho a la libertad sindical en los términos anteriormente expuestos que afecta al sindicato en su conjunto, así como una acción que impide la debida actuación en representación de sus afiliados y que por tanto prolonga su afectación a estos afiliados, además de al sindicato propiamente.

(...)

NOVENA. Las referidas Instrucciones tienen naturaleza jurídica de acto administrativo general o plúrimo, ya que como dice la propia Instrucción 2/2022 en su artículo 1, párrafo 3º, se trata de “un instrumento técnico para la respuesta de incidentes”, y como tal instrumento técnico organizativo del personal tiene la consideración de acto administrativo.

Las otras dos Instrucciones se definen como medidas de carácter organizativo y procedimental.

(...)

DÉCIMA. En ordena concretar los preceptos nulos de pleno Derecho de las mencionadas Instrucciones –todos ellos relativos a la Jefatura de Guardia- señalamos los siguientes:

Instrucción 1/2021:

1) El Anexo 1 cuando hace referencia a que la función de la Dirección Operativa es elaborar el cuadrante de la Jefatura de Guardia y dirigir y controlar la Jefatura de Guardia.

2) El Anexo 1 cuando hace referencia a las funciones de la Jefatura de Guardia, tal y como anteriormente hemos extractado.

3) El Anexo 2 cuando hace referencia al conocimiento que los responsables de Área, así como la Gerencia, deberán conocer al mando responsable de la Jefatura de Guardia, y que, para ello, semanalmente, el Suboficial responsable de la Dirección Operativa remitirá el cuadrante de guardias de ese personal a las distintas Áreas del Consorcio y a la Gerencia.

4) El Anexo 2 cuando hace referencia a que todo el personal de la estructura de mando, y especialmente los jefes de guardia, deberán conocer aquellas situaciones de especial riesgo, cuando existan declaraciones de avisos meteorológicos o se hayan declarado situaciones de alerta de los planes de Protección Civil, a cuyo fin se mantendrán en contacto diariamente con el CECOPIN.

5) El Anexo 2 cuando hace referencia a que además de las directrices y criterios fijados por el Suboficial responsable de la Dirección Operativa, los jefes de guardia deberán informar de aquellas incidencias que se reflejan en la tabla adjunta, a los destinatarios que en ella se definen.

6) El Anexo 3 cuando hace referencia a que estos incidentes (emergencias de Nivel I) serán resueltos, con carácter general, por la dotación del parque bajo la dirección de su cabo o bombero responsable del turno, sin necesidad de la presencia del Jefe de Guardia, salvo que concurra alguna circunstancia especial que así lo aconseje, y más concretamente solamente cuando establece que “sin necesidad de la presencia del Jefe de Guardia, salvo que concurra alguna circunstancia especial que así lo aconseje”.

7) El Anexo 3 cuando hace referencia a que estos incidentes (emergencias de Nivel II) serán resueltos, como norma general, por la dotación de servicio en el parque, siendo el cabo o bombero responsable quien llevará la dirección de las operaciones hasta que sea relevado, en caso que sea necesario, por el jefe de guardia, y más concretamente solamente cuando establece que” hasta que sea relevado, en caso que sea necesario, por el jefe de guardia”.

8) El Anexo 3 cuando hace referencia a que el jefe de guardia, en función del potencial y las características del incidente, valorará la incorporación de otros escalones de mando (Dirección Operativa, Oficial), o apoyos /Apoyo operativo, Coordinación (...).

Instrucción de Modificación de la Instrucción 1/2021:

1) En los mismos términos que la Instrucción que modifica, con las siguientes particularidades:

a. Cuando hace referencia a que la Jefatura de Guardia dependerá funcionalmente del responsable de la Dirección Operativa, que fijará los criterios y directrices para el desarrollo de las funciones de la Jefatura de Guardia.

b. Cuando hace referencia a que la Jefatura de Guardia es una función operativa que desarrollarán aquellos funcionarios, con categoría de mando intermedio, que así lo soliciten, integrándose a partir de ese momento en el sistema de respuesta y desarrollando la misma con carácter insular y donde el Consorcio de Emergencias de Gran Canaria determine.

Instrucción 2/2022:

1) Artículo 2.e) sobre niveles de respuesta a incidentes, en el que se impone al Jefe de Parque la función “ordinaria ampliada” de “Jefe de Guardia.

Por lo tanto, en este último caso, independientemente de que pueda existir la Jefatura de Guardia, lo que realmente sometemos a revisión de oficio es que la Jefatura de Guardia sea asignada a los Jefes de Parque (Base) de forma ampliada a sus funciones como Jefes de Parque, previa vulneración de la legalidad en los términos expuestos».

4. Como también se dice en la Propuesta de Resolución, «consta acreditado en el expediente que dicha solicitud de revisión de oficio fue desestimada presuntamente, no incoándose expediente alguno al efecto por parte de la Administración que culminara en su resolución expresa. (...) . Ante la desestimación presunta de la solicitud de inicio de un procedimiento de revisión de oficio respecto de las Instrucciones 1/2021 y 2/2022, así como respecto de la modificación parcial de la primera, se interpuso recurso contencioso-administrativo por parte del sindicato (...) (...), donde se interesaba por la parte actora se anulara la resolución presunta impugnada y se condenara al Consorcio de Emergencias de Gran Canaria a incoar y tramitar el procedimiento de revisión de oficio, con traslado del expediente al Consejo Consultivo de Canarias hasta dictar resolución expresa».

5. Con fecha 5 de junio de 2024 se dicta sentencia n.º 165/2024, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Las Palmas de Gran Canaria [Procedimiento abreviado n.º 37/2024], por la que se estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el sindicato (...) y se ordena la retroacción de las actuaciones, indicando a la Administración que « (...) resuelva expresamente en relación a la

misma», esto es, a la revisión de oficio [Fundamento de Derecho segundo de la sentencia].

III

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

1. Con fecha 25 de octubre de 2024 se dicta Decreto n.º 126/2024, del Presidente del CEGC, por el que -en ejecución de la sentencia señalada en las líneas precedentes- se acuerda *«iniciar (...) procedimiento de revisión de oficio de la Instrucción 1/2021, sobre el “Procedimiento del sistema de Control Operativo y Respuesta a Emergencias del CEGC”, su modificación parcial de fecha 18 de febrero de 2022, y la Instrucción 2/2022, sobre “Implantación del sistema de mando y control del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria”, por considerar que las mismas podrían encontrarse incursas en las causas de nulidad de pleno derecho a las que se refiere el artículo 47.1, letras a y e), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (...)»* -apartado primero de la parte dispositiva-.

Asimismo, se ordena *« (...) notificar a (...), en representación de (...) (...), la iniciación del procedimiento de revisión de oficio, a los efectos de que, en el plazo de diez días, proceda a alegar y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes»*.

La precitada resolución administrativa figura debidamente notificada al interesado con fecha 4 de noviembre de 2024.

2. Una vez transcurrido el plazo legalmente conferido al efecto, no consta la formulación de alegaciones por parte del sindicato (...).

3. Con fecha 3 de junio de 2025 se evacua -por parte de la Jefa de Asuntos Jurídicos del CEGC- informe-Propuesta de Resolución en el que se propone lo siguiente:

«Primero. ESTIMAR PARCIALMENTE la solicitud de revisión de oficio formulada por (...) en representación de la (...) - (...), con fecha 17 de junio de 2023, R.E. (...) - 946, de modo que, previa emisión del dictamen favorable por parte del Consejo Consultivo de Canarias, en cumplimiento de lo establecido en el art. 11.1.D.b) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, se declare la nulidad de la modificación de la Instrucción 1/2021 de “Procedimiento del sistema de Control Operativo y Respuesta a emergencias del CEGC”, de fecha 12 de febrero de 2022, y de la Instrucción 2/2022, de 31 de enero de 2022, de “Implantación del sistema de mando y control del Consorcio de Emergencias de Gran

Canaria", limitándose esta declaración exclusivamente a los fragmentos a continuación transcritos, por considerar que los mismos incurren en el vicio determinante de nulidad de pleno derecho al que se refiere la letra e) del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:

- Instrucción de Modificación de la Instrucción 1/2021:

"La Jefatura de Guardia es una función operativa que desarrollarán aquellos funcionarios con categoría de mando intermedio, que así lo soliciten integrándose a partir de ese momento en el sistema de respuesta y desarrollando la misma con carácter insular y donde el CEGC determine".

- Instrucción 2/2022:

Epígrafe "2. EL SISTEMA DE MANDO Y CONTROL DEL CEGC

(...)

e) Niveles de respuesta a incidentes

Nivel de Respuesta	Jefe Incidente	Recursos iniciales
Ordinaria Ampliada	Jefe de Guardia	Parque (+)

En este último caso, la nulidad se extenderá a la página sucesiva (n.º 7, párrafo segundo) al asignar este Nivel de Respuesta a los mandos intermedios, que ejercerán como Jefes de Guardia:

"Nivel 2 - Respuesta Ordinaria Ampliada: Incidentes cuya resolución, por su elevado potencial de riesgo, implican la activación de más de un parque, así como de un mando intermedio que ejercerá como Jefe de Incidente -se entiende que como Jefe de Guardia según la tabla antes reseñada-".

Segundo.- DESESTIMAR PARCIALMENTE la solicitud de revisión de oficio formulada por (...) en representación de la (...) - (...), con fecha 17 de junio de 2023, R.E. (...) -946, de modo que, sin perjuicio de lo que determine el Consejo Consultivo de Canarias en el dictamen que a este efecto evacúe, sea desestimada la pretensión del interesado en cuanto a la declaración de nulidad de los siguientes fragmentos de las Instrucciones 1/2021, de "Procedimiento del sistema de Control Operativo y Respuesta a emergencias del CEGC", y 2/2022, de "Implantación del sistema de mando y control del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria", por no considerar que los mismos incurran en vicio determinante de nulidad de pleno derecho conforme a lo establecido en el artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:

- Instrucción 1/2021:

1) El Anexo 1 cuando hace referencia a que la función de la Dirección Operativa es elaborar el cuadrante de la Jefatura de Guardia y dirigir y controlar la Jefatura de Guardia.

2) El Anexo 1 cuando hace referencia a las funciones de la Jefatura de Guardia, tal y como anteriormente hemos extractado.

3) El Anexo 2 cuando hace referencia al conocimiento que los responsables de Área, así como la Gerencia, deberán conocer al mando responsable de la Jefatura de Guardia, y que para ello, semanalmente, el Suboficial responsable de la Dirección Operativa remitirá el cuadrante de guardias de ese personal a las distintas Áreas del Consorcio y a la Gerencia.

4) El Anexo 2 cuando hace referencia a que todo el personal de la estructura de mando, y especialmente los jefes de guardia, deberán conocer aquellas situaciones de especial riesgo, cuando existan declaraciones de avisos meteorológicos o se hayan declarado situaciones de alerta de los planes de Protección Civil, a cuyo fin se mantendrán en contacto diariamente con el CECOPIN.

5) El Anexo 2 cuando hace referencia a que además de las directrices y criterios fijados por el Suboficial responsable de la Dirección Operativa, los jefes de guardia deberán informar de aquellas incidencias que se reflejan en la tabla adjunta, a los destinatarios que en ella se definen.

6) El Anexo 3 cuando hace referencia a que estos incidentes (emergencias de Nivel I) serán resueltos, con carácter general, por la dotación del parque bajo la dirección de su cabo o bombero responsable del turno, sin necesidad de la presencia del Jefe de Guardia, salvo que concurra alguna circunstancia especial que así lo aconseje, y más concretamente solamente cuando establece que “sin necesidad de la presencia del Jefe de Guardia, salvo que concurra alguna circunstancia especial que así lo aconseje”.

7) El Anexo 3 cuando hace referencia a que estos incidentes (emergencias de Nivel II) serán resueltos, como norma general, por la dotación de servicio en el parque, siendo el cabo o bombero responsable quien llevará la dirección de las operaciones hasta que sea relevado, en caso que sea necesario, por el jefe de guardia, y más concretamente solamente cuando establece que “hasta que sea relevado, en caso que sea necesario, por el jefe de guardia”.

8) El Anexo 3 cuando hace referencia a que el jefe de guardia, en función del potencial y las características del incidente, valorará la incorporación de otros escalones de mando (Dirección Operativa, Oficial), o apoyos /Apoyo operativo, Coordinación (...).

- Instrucción de Modificación de la Instrucción 1/2021:

1) En los mismos términos que la Instrucción que modifica, con la siguiente particularidad:

a. Cuando hace referencia a que la Jefatura de Guardia dependerá funcionalmente del responsable de la Dirección Operativa, que fijará los criterios y directrices para el desarrollo de las funciones de la Jefatura de Guardia».

4. Mediante oficio de 4 de junio de 2025 [con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 10 de ese mismo mes y año], el Sr. Presidente del CEGC 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 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 son 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 o del mundo jurídico actos firmes en vía administrativa que adolecen de vicios especialmente graves, facultad en cuya aplicación se ha de ser riguroso por implicar un conflicto entre dos principios de 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].

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 *« (...) se trata, por tanto, la revisión de oficio de una potestad excepcional - porque son a los órganos judiciales a los que le incumben la anulación de los actos administrativos ilegales con carácter general-. La revisión de oficio no puede convertirse en la vía ordinaria para la depuración de los defectos ilegales [rectius, “legales”] 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 n.º 66/2024, de 1 de febrero].

2. Una vez examinado el contenido de este expediente, y en aplicación de los preceptos y principios antes expresados y de las consideraciones jurídicas que se exponen a continuación, el Consejo estima fundada la declaración de nulidad que se pretende y propone, en los términos y con las observaciones que también se formulan en los párrafos siguientes.

Para exponer unas y otras, dada la naturaleza y las características de la regulación de un servicio público, tan singular y complejo como el de emergencias y extinción de incendios, será útil y oportuno compartir las argumentaciones contenidas y expuestas por el órgano instructor en su Propuesta de Resolución, al señalar cuanto se expone a continuación -folios 295 y ss.- y tenerlas a la vista con cierta extensión y algún detalle, aún a riesgo de incurrir en una excesiva prolijidad de nuestra exposición.

Dice así la PR:

« (...) la solicitud de revisión de oficio de actos nulos formulada por el actor se sustentó en que la función de Jefatura de Guardia en ellas definida suponía una modificación unilateral de las condiciones de trabajo de algunos empleados públicos del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria -concretamente de aquellos pertenecientes a la categoría de Sargento - Jefe/a de Parque-, no sólo en lo referente a las funciones que les corresponden, sino también en lo que a su jornada respecta, infringiendo consecuentemente la Relación de

Puestos de Trabajo, el acuerdo de condiciones de trabajo y el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria.

Y de igual modo manifiesta el interesado que el haber dictado ambas Instrucciones sin haberlas sometido a la preceptiva negociación supone la concurrencia de la causa de nulidad prevista en la letra a) del mismo artículo, en el que se señala que incurrirán en causa de nulidad aquellos actos administrativos “ (...) que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional”, al haber atentado contra el derecho constitucional contenido en el artículo 28 de la Constitución Española, esto es, el derecho a la libertad sindical.

Asimismo, es pertinente destacar que (...) el representante de la (...) no solicitó la revisión del contenido íntegro de las Instrucciones 1/2021 y 2/2022, y de la modificación parcial de la primera, sino que su petición se circunscribió a determinados fragmentos de las mismas, a saber:

Instrucción 1/2021:

“1) El Anexo 1 cuando hace referencia a que la función de la Dirección Operativa es elaborar el cuadrante de la Jefatura de Guardia y dirigir y controlar la Jefatura de Guardia.

2) El Anexo 1 cuando hace referencia a las funciones de la Jefatura de Guardia, tal y como anteriormente hemos extractado.

3) El Anexo 2 cuando hace referencia al conocimiento que los responsables de Área, así como la Gerencia, deberán conocer al mando responsable de la Jefatura de Guardia, y que para ello, semanalmente, el Suboficial responsable de la Dirección Operativa remitirá el cuadrante de guardias de ese personal a las distintas Áreas del Consorcio y a la Gerencia.

4) El Anexo 2 cuando hace referencia a que todo el personal de la estructura de mando, y especialmente los jefes de guardia, deberán conocer aquellas situaciones de especial riesgo, cuando existan declaraciones de avisos meteorológicos o se hayan declarado situaciones de alerta de los planes de Protección Civil, a cuyo fin se mantendrán en contacto diariamente con el CECOPIN.

5) El Anexo 2 cuando hace referencia a que además de las directrices y criterios fijados por el Suboficial responsable de la Dirección Operativa, los jefes de guardia deberán informar de aquellas incidencias que se reflejan en la tabla adjunta, a los destinatarios que en ella se definen.

6) El Anexo 3 cuando hace referencia a que estos incidentes (emergencias de Nivel I) serán resueltos, con carácter general, por la dotación del parque bajo la dirección de su cabo o bombero responsable del turno, sin necesidad de la presencia del Jefe de Guardia, salvo que concurra alguna circunstancia especial que así lo aconseje, y más concretamente solamente cuando establece que "sin necesidad de la presencia del Jefe de Guardia, salvo que concurra alguna circunstancia especial que así lo aconseje".

7) El Anexo 3 cuando hace referencia a que estos incidentes (emergencias de Nivel II) serán resueltos, como norma general, por la dotación de servicio en el parque, siendo el cabo o bombero responsable quien llevará la dirección de las operaciones hasta que sea relevado, en caso que sea necesario, por el jefe de guardia, y más concretamente solamente cuando establece que¹¹ hasta que sea relevado, en caso que sea necesario, por el jefe de guardia”.

8) El Anexo 3 cuando hace referencia a que el jefe de guardia, en función del potencial y las características del incidente, valorará la incorporación de otros escalones de mando (Dirección Operativa, Oficial, o apoyos /Apoyo operativo, Coordinación (...))”.

Instrucción de Modificación de la Instrucción 1/2021:

“1) En los mismos términos que la Instrucción que modifica, con las siguientes particularidades:

a. Cuando hace referencia a que la Jefatura de Guardia dependerá funcionalmente del responsable de la Dirección Operativa, que fijará los criterios y directrices para el desarrollo de las funciones de la Jefatura de Guardia.

b. Cuando hace referencia a que la Jefatura de Guardia es una función operativa que desarrollarán aquellos funcionarios, con categoría de mando intermedio, que así lo soliciten, integrándose a partir de ese momento en el sistema de respuesta y desarrollando la misma con carácter insular y donde el Consorcio de Emergencias de Gran Canaria determine”.

Instrucción 2/2022:

“Artículo 2.e) sobre niveles de respuesta a incidentes, en el que se impone al Jefe de Parque la función “ordinaria ampliada” de “Jefe de Guardia”.

Por lo tanto, en este último caso, independientemente de que pueda existir la Jefatura de Guardia, lo que realmente sometemos a revisión de oficio es que la Jefatura de Guardia sea asignada a los Jefes de Parque (Base) de forma ampliada a sus funciones como Jefes de Parque, previa vulneración de la legalidad en los términos expuestos”.

Por tanto, a la luz de esta transcripción, una primera conclusión puede esbozarse, (...) es que todos los fragmentos de las Instrucciones cuya revisión ha sido suplicada se ciñen exclusivamente a un elemento: la Jefatura de Guardia.

En lo que a ella concierne, si bien la Instrucción 1/2021 la define como una medida organizativa o elemento funcional incardinado dentro del Sistema de Control Operativo y Respuesta a Emergencias del CEGC, previa descripción de las tareas específicas que se le atribuyen, lo cierto es que, en la modificación de esta Instrucción, evacuada con fecha 18 de febrero de 2022, la misma es definida como “ (...) una función operativa que desarrollarán aquellos funcionarios con categoría de mando intermedio -[Jefe/a de Base o Sargento]-, que

así lo soliciten integrándose a partir de ese momento en el sistema de respuesta y desarrollando la misma con carácter insular y donde el CEGC determine”.

Puede pues deducirse que, no obstante el ímprobo esfuerzo contenido en estas Instrucciones en cuanto al otorgamiento a la Jefatura de Guardia de una apariencia de medida autoorganizativa, la realidad que se evidenció con fecha 18 de febrero de 2022 es que la misma se erige como una suerte de nuevo puesto de trabajo o, como se ha pretendido, de una nueva función (comprensiva de una extensa lista de tareas específicas) expresamente atribuida a los funcionarios de este Consorcio con la categoría de Sargento-Jefe/a de Base.

En relación a estos funcionarios, y en orden a ilustrar cuáles son las funciones que formalmente les corresponden, resulta que la vigente Relación de Puestos de Trabajo (B.O.P. nº 165, de 21 de diciembre de 2007), les otorga las siguientes:

“Gestión coordinación evaluación y mando del equipo humano y actividades de la base de bomberos, así como operaciones de emergencia. Ser interlocutor funcional y operativo de la entidad ante el exterior. Cumplir con las guardias localizadas. Tareas administrativas propias de su función. Colaborar en la formación y fomento de la cultura de la seguridad. Participar en actuaciones preventivas, así como en eventos de pública concurrencia. Conducción de vehículos de emergencia. Disponibilidad permanente. Cualquier otra que, teniendo como marco el objeto de la entidad corresponda al Área y sea motivo de su capacitación técnica y de su jerarquía profesional”.

Por su parte, las vigentes condiciones de trabajo para el personal funcionario del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria 2014-2017 establece en su artículo 4.2., bajo el rótulo “Personal no sujeto a turnos: Categoría de Oficial, Suboficial, Sargento y resto de personal operativo no sujeto a turnos”; que la jornada de los Sargentos se distribuirá en jornadas diarias efectivas desde las 07:45 horas hasta las 15:45 horas, de lunes a viernes. Asimismo, se dispone en el mismo precepto que a la jornada de estos funcionarios se añadirá un cuadrante trimestral, con carácter orientativo, mediante el cual se prestará un turno de Jefatura de Guardia localizada “en virtud de lo establecido en la Relación de Puestos de Trabajo”; donde si bien no se hace una expresa referencia a esta figura, si señala expresamente que habrán de “Cumplir con las guardias localizadas”. Y añade, posteriormente este precepto que la jornada laboral de los Sargentos se realizará conforme a lo estipulado en él, “sin perjuicio de que sea complementada o se practiquen los ajustes precisos derivados de la realización de las guardias localizadas, que se determinen por la Gerencia”.

Una vez establecido lo anterior, se evidencia un primer contraste entre lo estipulado en la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) y las condiciones laborales de los Sargentos-Jefe/a de Base, en comparación con lo dispuesto en las Instrucciones revisadas. Y es que, según la RPT, y como se infiere de la propia denominación del puesto, estos empleados públicos desempeñan habitualmente sus funciones dentro del ámbito de su respectiva Base o Parque

de Bomberos. Sin embargo, la Instrucción 1/2021 y su modificación parcial amplían ese ámbito de actuación, al establecer que estos profesionales asumirán la Jefatura de Guardia “con carácter insular y donde el Consorcio de Emergencias determine”, tras detallar extensamente las tareas específicas que esta responsabilidad conlleva.

Agregado a lo anterior, la modificación de la Instrucción 1/2021 indica que la función operativa de la Jefatura de Guardia se desarrollará por los Sargentos que así lo soliciten, integrándose a partir de ese momento en el sistema de respuesta. Como prueba de lo dispuesto en esta Instrucción en cuanto a la manifestación de la voluntariedad de integrarse en la Jefatura de Guardia, obran en la Unidad de Asuntos Jurídicos del Consorcio las solicitudes formuladas por cuatro Sargentos, instando su integración voluntaria en el referido sistema, lo que no puede ser entendido sino que, desde ese momento, han venido desempeñando no sólo las funciones que les otorga la RPT sino también aquellas otras que le atribuyen las Instrucciones 1/2021, su modificación parcial, y la 2/2022.

Continuando con los discordancias identificadas, y en lo que respecta a la distribución de la jornada laboral de los Sargentos, las condiciones de trabajo establecen que dicha jornada deberá desarrollarse en turnos diarios efectivos comprendidos entre las 07:45 y las 15:45 horas, con la excepción de “ (...) un turno de Jefatura de Guardia localizada en virtud de lo establecido en la relación de puestos de trabajo”, que se acometerá trimestralmente, sin perjuicio de la posibilidad de que esta jornada sea complementada o ajustada por la Gerencia.

En contraposición, las Instrucciones hacen referencia a la elaboración por la Dirección Operativa de un cuadrante de Jefatura de Guardia, el cual deberá ser remitido semanalmente al personal de las distintas Áreas del Consorcio, así como a la Gerencia, con el fin de informar sobre el mando responsable de la Jefatura de Guardia en cada caso.

(...)

A tenor del referido cuadrante, puede inferirse que, durante todo el año 2025 y lo que resta del año en curso, cuatro de los cinco funcionarios que ostentan la categoría de Sargento en esta Administración no están cumpliendo una jornada laboral diaria de lunes a viernes, conforme a lo establecido en el artículo 4 de las vigentes condiciones de trabajo. Por el contrario, están desarrollando una jornada distribuida con la misma cadencia de guardias asignada actualmente a los funcionarios con categoría de Cabo y Bombero/a, consistente en turnos de 24 horas seguidos de 96 horas de descanso. Dicha modalidad de prestación del servicio resulta manifiestamente incompatible con lo dispuesto en las condiciones de trabajo vigentes, tanto en lo relativo a la distribución ordinaria de la jornada establecida para los Sargentos, como en lo que respecta al carácter excepcional previsto para la realización, con periodicidad trimestral, de un turno de Jefatura de Guardia localizada.

Por tanto, del relato de lo anterior puede deducirse que el dictado de las Instrucciones ha supuesto una modificación de la ordenación de las condiciones de trabajo de los Sargentos del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria, tanto en lo referente a la distribución del tiempo de trabajo, como en cuanto a la asignación de las funciones que se les imputan. Ciertamente, que no puede obviarse el hecho de que las condiciones de trabajo hablan de la posibilidad de que la Gerencia lleve a cabo ajustes o complementos en la jornada de los Sargentos a fin de posibilitar la prestación de servicios en régimen de guardias localizadas. No obstante, tal previsión no puede entenderse como una habilitación genérica e ilimitada que ampare a la Gerencia para alterar de forma sustancial, unilateral y radical la distribución de la jornada de dicho personal. Una interpretación extensiva en ese sentido desnaturalizaría los conceptos de “ajuste” o “complemento”, los cuales, en ningún caso, son equiparables a una modificación estructural de las condiciones laborales.

A este respecto, si bien las Administraciones Públicas son competentes para establecer la ordenación del tiempo de trabajo del personal a su servicio (art. 51 del texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por medio del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 1 de octubre, en adelante TREBEP) y de asignar a su personal funciones, tareas o responsabilidades distintas a las correspondientes a su puesto de trabajo, siempre que resulten adecuadas a su clasificación, grado o categoría, cuando las necesidades del servicio lo justifiquen y sin merma en las retribuciones (art. 73 TREBEP), no puede negarse que esta competencia debe ser ineludiblemente ejercida respetando lo establecido en el artículo 37.1 del mismo texto legal, que señala como materias objeto de negociación “k) Las que afecten a las condiciones de trabajo (...)” y “m) Las referidas a calendario laboral, horarios, jornadas, vacaciones, permisos, movilidad funcional y geográfica, así como los criterios generales sobre la planificación estratégica de los recursos humanos, en aquellos aspectos que afecten a condiciones de trabajo de los empleados públicos”.

Una vez expuesta la obligatoriedad de someter estas cuestiones al trámite de negociación colectiva y, consultados los antecedentes que obran en poder de esta Administración, se ha constatado que ninguna de las Instrucciones fue objeto de negociación previa en el seno de la Mesa General de Negociación del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria. En efecto, no consta en los archivos, convocatorias ni expedientes de dicho órgano colegiado -correspondientes a los ejercicios 2021, 2022 ni a años posteriores- actuación alguna dirigida a la negociación de la figura de la Jefatura de Guardia en los términos previstos en las mencionadas Instrucciones, ni en lo referente a la modificación de las condiciones de trabajo del personal adscrito a la categoría de Sargento-Jefe/a de Base.

La omisión de este trámite fue calificada por parte del representante de (...) como una vulneración tanto de los artículos 31 a 46 del TREBEP, como consecuentemente del artículo 28 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, al haberse quebrantado su derecho a la libertad sindical. Y esta tesis no puede sino ser aceptada (...), pues tal y como expone con total claridad la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2008

(rec. 6078/2004), “ (...) lo determinante para considerar preceptiva la negociación colectiva previa es, pues, que la concreta actuación de la Administración afecte o tenga repercusión en las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, esto es, que tenga un contenido sustantivo y una incidencia en la ordenación de las condiciones de trabajo”.

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2007 (Rec. 3492/2002), señala lo siguiente en cuanto a la vulneración de la libertad sindical:

“ (...) El motivo segundo, apoyado en el artículo 95.1.4º de la Ley de esta Jurisdicción se basa en la pretendida infracción de los artículos 32 y 34 de la Ley 9/87, de 12 de junio, modificada por la Ley 7/90, de 19 de julio, en el que, en síntesis, se alega que el Acuerdo que se recurre es una decisión de la Administración que afecta a sus potestades de organización con cita del artículo 4 de la Ley 7/85, que el Ayuntamiento “consultó” a las organizaciones sindicales y que se trataba de un “acto de trámite”, tampoco puede ser estimado, y no sólo por las razones antes expuestas al aludir a la legitimación de los Sindicatos, sino también porque el Acuerdo, en vista de su contenido, antes mencionado, no puede ser considerado como un simple acto de trámite, al disponer de sustantividad propia con la proyección general señalada susceptible de control jurisdiccional, como entendieron las sentencias de esta Sala de 27 de septiembre y 20 de diciembre de 2002, ni como un simple acto de autoorganización administrativa excluida de aquel control, por la misma razón y porque afecta, en los términos expuestos, a contenidos y a repercusiones que atañen al personal funcionario y al personal laboral, para el que por cierto no bastaría la consulta, y porque, además, no se dirigió a las entidades sindicales, consistiendo en un acto de simple comunicación, previa constitución, en su caso, de la Mesa de Negociación y de la convocatoria al efecto que la sentencia que “no se hizo” en términos de imposible alteración en vía de este recurso de casación de modo que, en cualquier caso, y a falta de alegaciones suficientes por parte del Ayuntamiento en contra de lo que reseñado queda, es patente que se incumplió con ese cauce o proceso de negociación en cuanto que esencial la participación de los Sindicatos como parte de su acción representativa (sentencias del Tribunal Constitucional 53/82, 7/90, 184/91, 75/92, 168/96, 90/97, 80/2000 v224/2000), y como consecuencia de que la negociación forma parte del derecho a la libertad sindical como medio primordial de acción sindical para el cumplimiento de los fines reconocidos a los Sindicatos en el artículo 7 de la Constitución”.

En relación con la naturaleza del vicio en que se incurre al omitirse el preceptivo trámite de negociación colectiva para la modificación de las condiciones de trabajo y de la distribución de la jornada del personal Sargento del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria, mediante la asignación de la función de Jefatura de Guardia, resulta pertinente traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1997 (Recurso núm. 290/1994), en la que se establece:

“La negociación es el instrumento principal y el repertorio de materias negociable, nominalmente muy extenso, se halla contenido en el artículo 31 de la Ley 9/1987, cuya forma imperativa (será objeto de negociación en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública (...)) sugiere el carácter estrictamente obligatorio de la negociación previa, se alcance o no un resultado y requiera o no el acuerdo alcanzado el refrendo o la regulación por parte del órgano de gobierno de la Administración: {Artículos 35, párr. 3º v 37.2 Ley): y, consiguientemente, la sanción de nulidad del acto o disposición en cuya elaboración se haya omitido este requisito formal, de carácter esencial para la correcta formación de voluntad del órgano autor de la norma (artículos 47 Ley Procedimiento Administrativo y 51 de la Ley 30/92)”.

Asimismo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 29 de junio de 2016 (rec. 35/2016), remitiendo a las STS de 13 de octubre de 2010 (rec. 3043/2007) y de 25 de enero de 2012 (rec. 492/2011), señala lo siguiente:

“ (...) Con carácter general aceptamos la premisa Jurídica del recurso de apelación en cuanto al reconocimiento del derecho a la negociación colectiva cuando se incide en el régimen de turnos o condiciones de trabajo, como deriva de la STS de 13 de octubre de 2010 (rec. 3043/2007) o la STS de 25 de enero de 2012 (rec. 492/2011), de los que deriva el derecho a la negociación colectiva de los sindicatos como una manifestación de la libertad sindical considerando el Tribunal Supremo que la falta de negociación, cuando sea procedente v obligatoria, supone la ausencia de un elemento esencial que vicia el procedimiento, y que por ello vicia de nulidad el acto v ello por aplicación de lo dispuesto en el art. 62.1 e) de la Ley 30/1992”.

Sobre la base de lo anteriormente expuesto, se concluye que la asignación a los funcionarios del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria, con categoría de Sargento, de la función de Jefatura de Guardia -la cual comporta, además de tareas específicas, una modificación sustancial en la distribución de la jornada laboral respecto de lo previsto para dicha categoría en las condiciones de trabajo-, en ausencia de la preceptiva y previa negociación colectiva, constituye un supuesto de nulidad de pleno derecho conforme a lo dispuesto en el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas».

Así pues, y a la vista de lo expuesto anteriormente, que ha podido ser enteramente comprobado en el expediente, se deduce con claridad y sin esfuerzo que, a la hora de aprobar las Instrucciones, no tuvo lugar la preceptiva negociación colectiva de unas nuevas condiciones de trabajo, en ciertas ocasiones y circunstancias, de los funcionarios del CEGC -lo que implica, como se ha razonado con anterioridad, una vulneración al derecho de libertad sindical, que acaso también podría eventualmente constituir una infracción de la propia Constitución (arts. 28 y

37) como han señalado el propio TS [Sentencia de 29 Ene. 2014, Rec. 1580/2012], recordando la doctrina del TC, STC 222/2005, de 12 de septiembre.

Por otro lado, cabría añadir, aunque no haya sido objeto de debate ni de argumentación en el expediente, ni en el proceso judicial, que el procedimiento de aprobación de las Instrucciones fue distinto del que hubiera podido corresponder en atención a su naturaleza jurídica pues, como ha tenido ocasión de señalar este Consejo Consultivo de Canarias, entre otros, en sus Dictámenes 383/2023, de 5 de octubre y 287/2025, de 2 de julio, los acuerdos, pactos, etc., que disciplinen las condiciones de trabajo de los funcionarios tienen naturaleza jurídica de disposición general -y no de acto administrativo- aunque el solicitante de la nulidad lo califica de acto administrativo (de los que a veces se denominan plúrimos por la generalidad de sus destinatarios) y esta calificación de no ha sido objeto de discusión. Por ello y por su propio carácter declina el Consejo extraer conclusiones de esta reflexión adicional que hayan de llevarse a nuestra conclusión, que se hace *obiter*, pero que no debe omitir.

Por un lado, ha de recordarse que como hemos dictaminado en relación con el art. 47.1, letra e) de la LPACAP «(L)a interpretación jurisprudencial de este precepto considera que se está ante esta causa de nulidad no sólo cuando el acto se dicta prescindiendo de todo procedimiento, sino también cuando se dicta a través de un procedimiento que no es el previsto legalmente; o cuando, aun siguiendo el procedimiento debido, se omiten trámites esenciales de éste que causan indefensión absoluta a los interesados». Véanse por todas las SSTs de 25 de abril de 2002 y de 27 de junio de 2012» [Dictamen 282/2025, de 26 de junio].

Pero, por otro, no de menor relevancia, cabría también recordar que la ley limita la posibilidad de que los particulares soliciten la revisión de oficio y la nulidad al caso de los actos administrativos (LPACAP 106, párrafo 1), y solo permite la revisión y la declaración de nulidad en el caso de las disposiciones generales cuando se promueve o impulsa por la propia administración (mismo art. 106 LPACAP, pero párrafo 2 y no 1) (STS 56/2022 de 24 Ene. 2022, Rec. 6445/2020 y también STS 1636/2020 de 1 Dic. 2020, Rec. 3857/2019) Además, son distintas, en la regulación legal, las causas de nulidad predicables de los actos (47, 1, también LPACAP) y de las disposiciones generales (LPACAP, 47, 2).

En el presente expediente, la iniciación del procedimiento se produce en cumplimiento de una sentencia judicial firme que ordena a la administración, que

había mantenido silencio con efecto desestimatorio frente a la inicial solicitud de revisión y nulidad promovida por (...), resolver expresamente sobre la petición sindical. Y es tras esa sentencia cuando se inicia el procedimiento de revisión y se tramita y sustancia, sin que la administración haya reparado ni objetado la actuación del sindicato, a quien acaso hubiera podido negar legitimación, en virtud de los razonamientos expuestos en los párrafos anteriores. Y es, por tanto, la propia administración la que admite y, por decirlo así, asume la incoación del procedimiento de revisión como acto suyo propio, mediante Decreto del Presidente del Consorcio, [folio 318] de 25 de octubre de 2024 y la que finalmente propone la nulidad, sin reserva alguna sobre la legitimación, haciendo suya con todo ello, al menos en apariencia no discutida, la decisión de la iniciación, y luego la instrucción y la propuesta de resolución declaratoria de la nulidad, lo que se asemeja sin duda a una actuación de oficio como la prevista en el art. 106.2 LPACAP. Y es también lo que, a criterio del Consejo, permite a este formular la opinión que aquí se formula.

3. La declaración de nulidad se limita a los contenidos por los cuales se regula la encomienda o atribución de los cometidos o funciones de Jefe de Guardia a determinados funcionarios, pues como queda reiteradamente dicho en los anteriores fundamentos, es esta atribución la que en esencia motivó la solicitud de nulidad y la que se considera que, al modificarse con ella las regulaciones anteriores, era obligada su negociación sindical.

No se extiende la nulidad, por tanto, como expresa la PR, a la propia definición de las funciones de Jefe de Guardia, y se exponen, con detenimiento y a nuestro criterio con claridad, los argumentos que conducen a esta propuesta, contenidos en las páginas 17 y 18 de la PR, folios 303 y 304. Sostiene la Administración que ni la mera determinación de las funciones ni la del modo en que deban ejecutarse merecen el reproche de grave ilegalidad que sí se ha hecho a la asignación o encomienda o encargo de tales funciones a unos funcionarios determinados. Los razonamientos expuestos en la PR resultan, a criterio del Consejo, convincentes y pueden ser compartidos, no sin recordar que, como se ha debido repetir a lo largo de este Dictamen, fue la asignación de funciones lo que los impulsores de la nulidad estimaban fundamento principal de su pretensión, evocación que ayuda a compartir los razonamientos de la PR también en este punto.

4. Finalmente, es obligado hacer notar una deficiencia o insuficiencia en la motivación de la PR, que bastará con señalar para que pueda subsanarse. El Consejo entiende que es obligado, en aplicación de los preceptos legales que rigen la forma y

el contenido de estas resoluciones, fundamentar jurídicamente de mejor manera y de forma explícita la competencia del Presidente del CEGC para incoar y resolver la revisión de oficio de las Instrucciones dictadas por la Gerencia del Organismo.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución sometida al análisis jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones formuladas en el apartado 4 del anterior Fundamento IV.