Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 1 5 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 10 de octubre de 2025.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Betancuria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad del Acuerdo plenario de 5 de junio de 2024, por el que se aprueba la relación de puestos de trabajo del Ayuntamiento de Betancuria (EXP. 377/2025 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 de un procedimiento administrativo de revisión de oficio cuya finalidad es la declaración de nulidad del Acuerdo plenario, de 5 de junio de 2024, aprobatorio de la relación de puestos de trabajo del Ayuntamiento de Betancuria.

2. La legitimación del Alcalde-Presidente 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. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

3. El art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos; permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP.

---

[*] **Ponente: Sra. de León Marrero.**

De conformidad con lo previsto en la normativa aplicable (art. 106.1 LPACAP), es preciso que tal dictamen sea favorable a la declaración pretendida, no pudiéndose acordar la nulidad del acto si el dictamen no es de tal sentido.

4. Como reiteradamente ha señalado este Consejo (por todos, Dictamen 419/2020, de 15 de octubre), las causas de nulidad desde el punto de vista sustantivo han de ser apreciadas conforme a la legislación vigente al tiempo en el que se dictó el Acuerdo plenario cuya declaración de nulidad se pretende, lo cual se produjo el día 5 de junio de 2024, razón por la que se entiende resulta ser de aplicación sustantiva la LPACAP, entre otras normas.

En lo que se refiere al procedimiento administrativo le es aplicable también la LPACAP, dado que se inició de oficio el día 17 de febrero 2025, con posterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley.

5. Consta acreditada, por otra parte, la firmeza en vía administrativa del mencionado Acuerdo cuya nulidad se pretende, circunstancia que no es negada por la propia Administración.

6. Se pretende la nulidad de tal Resolución administrativa por cuanto se considera que la misma incurre en las causas de nulidad establecidas en el art. 47.1.e), f) y g) LPACAP.

7. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, el art 106.5 LPACAP dispone que cuando los procedimientos de revisión de oficio se hubieran iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad. El procedimiento se inició de oficio a través de Acuerdo Plenario de 17 de febrero de 2025. Por Acuerdo de 5 de agosto siguiente se suspendió el plazo máximo legal para resolver y notificar el procedimiento por el tiempo que mediara entre la petición del Dictamen del Consejo Consultivo y la recepción del mismo, conforme a lo previsto en el art. 22 LPACAP. Por tanto, el procedimiento no ha caducado.

8. En cuanto 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 LPACAP). Por ello, tratándose de una entidad local, hemos de acudir al régimen establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local -LRBRL- y a su normativa de desarrollo.

Por su parte, el art. 22.2.q) LRBRL establece que son competencia del Pleno las demás atribuciones que le confieran las leyes.

En este sentido el art. 37.i) de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, dispone que corresponde al Pleno municipal «*la revisión de oficio de sus acuerdos y disposiciones generales*».

A mayor abundamiento, 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 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*».

En consecuencia, la competencia, tanto para incoar el procedimiento de revisión de oficio como para declarar la nulidad del acto administrativo revisado, le corresponde al Pleno.

II

1. En cuanto a los antecedentes que han dado origen al procedimiento de revisión de oficio que nos ocupa, son los siguientes:

- El día 5 de junio de 2024, en sesión plenaria ordinaria, se aprobó por unanimidad la «*Modificación de la relación de puestos de trabajo del Ilmo. Ayuntamiento de Betancuria*».

Los incrementos salariales previstos en el expediente de modificación de la Relación de Puestos de Trabajo n.º 409/2024 fueron aplicados directamente en la nómina de julio de 2024 (siendo informados favorablemente por la entonces Secretaria-Interventora Accidental).

- Por la Secretaria-Interventora titular se formuló nota de reparo el día 30 de agosto de 2024, contra las nóminas del personal del Ayuntamiento de Betancuria en virtud de lo previsto en el art. 215 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL), nota que fue aceptada por la Alcaldía-Presidencia.

El reparo se refería a la inclusión de incrementos salariales no cuantificados económicamente, derivados de la aprobación de la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo, y ante la sospecha de una posible nulidad de dicho instrumento, motivada en gran medida por la falta de fundamentación económica, así como por otros motivos procedimentales desarrollados en la propia nota de reparo.

Por todo ello se procedió a la suspensión de la aplicación de los incrementos salariales derivados de la aprobación de la modificación de la RPT hasta tanto se resolviese la posible causa de nulidad del expediente alegada por la intervención.

2. En el Acuerdo de inicio del presente procedimiento administrativo (en el que se reproduce el Informe-Propuesta de Resolución de la Secretaria del Ayuntamiento) se señala:

«PRIMERO.- Vista la nota de reparo elevada esta Secretaría-Intervención Municipal en fecha de 30/08/2024, interpuesta contra las nóminas del personal del Ilmo. Ayuntamiento de Betancuria, y aceptada por la Alcaldía-Presidencia por ser el órgano competente para el abono de las mismas, puesto que se incluían incrementos salariales no cuantificados económicamente, derivados de la aprobación de una nueva Relación de Puestos de Trabajo, aprobada en sesión plenaria de 5 de junio de 2024 y ante la sospecha de una posible nulidad de dicho instrumento, motivada en gran medida por la falta de fundamentación económica y por otros motivos que en los antecedentes siguientes se proceden a desarrollar.

SEGUNDO.- Tras el examen del contenido del expediente relativo a la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento de Betancuria, a consecuencia del cual se producen los citados incrementos, llaman la atención de esta Secretaría-Intervención Municipal elementos que no constan en el expediente citado y que a nuestro juicio, de ellos depende que los órganos colegiados puedan adoptar un acuerdo con fundamento y, asimismo, cabría destacar que sin ellos no se habría seguido el procedimiento legalmente establecido, por lo que el citado acuerdo plenario podría incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho, de acuerdo con el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015.

Cabe contrastar los siguientes razonamientos de la nota de reparo emitida en fecha de en fecha de 30/08/2024, que servirán como antecedentes de hecho, con la fundamentación realizada a fecha actual:

El expediente es informado por la Secretaría-Intervención Accidental, no por la titular, que únicamente estaba previsto que causara baja en este Ayuntamiento durante cinco meses.

• En la persona informante, la Secretaria-Interventora Accidental, concurren igualmente el cargo de representante de los funcionarios en las mesas de negociación y el cargo correspondiente a la Jefatura del Departamento de Personal, con lo cual consideramos que en dicha persona concurriría causa de abstención prevista en el artículo 23.2 de la Ley

40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuya imparcialidad resulta susceptible de afectar al contenido del acto y en caso de ser acreditada determinante de su nulidad o anulabilidad(STS de 27/11/2018 o 27 de mayo de 2009 6 (casación 4297/05), 8 de octubre de 2009 (casación 5153/04), 11 de febrero de 2010 (casación 8980/04, 22 de febrero de 2010 (casación 1082/05) y 8 de abril de 2010 (casación 6449/04), con más motivo si la ausencia de la Secretaria-Interventora titular estaba prevista por período no superior a cinco meses.

• Consta en el expediente administrativo únicamente un informe de fiscalización previa firmado por la Intervención Municipal Accidental, sin fundamentación alguna. En el mismo, la Interventora Accidental se limita afirmar lo siguiente: "Esta intervención ha comprobado que la tramitación del mismo reúne todas las previsiones que la normativa establece y que se supedita de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera."

No consta en dicho informe si existe o no consignación presupuestaria para afrontar el incremento de gastos en el capítulo 1 que supone la modificación y aplicación de la RPT, ni tampoco los cálculos relativos al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y regla de gasto, aplicable en la liquidación de 2024.

• Consta en el expediente administrativo un informe técnico del servicio de personal firmado por la misma persona que ocupa los cargos de Secretaría-Intervención Accidental y representante de los funcionarios en la Mesa General de Negociación en el que únicamente y nuevamente sin fundamentación alguna se expresa lo siguiente:

"En el proyecto de modificación de la Relación de Puestos de Trabajo elaborado se ha confeccionado una ficha individualizada con las funciones de cada puesto, y en cuanto a las modificaciones, y se ha valorado individualmente siguiendo un método de valoración objetivo de todos los factores que afectan tanto al complemento de destino como al especifico, lo que ha provocado subidas individuales al personal. Tal valoración se entiende que no supone un incumplimiento de las limitaciones establecidas por la LPGE."

"El proyecto de modificación de la Relación de Puestos de Trabajo se incluye la revisión de las retribuciones del personal del Ayuntamiento, teniendo en cuenta los límites contenidos en la LPGE."

Realizados los cálculos oportunos a los efectos del cálculo relativo al incremento de la masa salarial, en base al artículo 19.7 de la Ley de Presupuestos Generales para el ejercicio 2023 y al artículo 6 del real decreto 4/2004 que establece que en 2024, las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrá superar el incremento global del 2%. Se ha comprobado que la media de incremento de la masa salarial aplicados los incrementos estimados de la Relación de Puestos de Trabajo suponen un incremento medio del 7,61%

superior en un 5,61 % al límite establecido en la ley de presupuestos generales del estado. Por lo que su resultado es DESFAVORABLE.

(...)

• No existe en el expediente administrativo estimación de costes de personal alguna sobre los incrementos que en su caso se producirían de modificarse la Relación de Puestos de Trabajo y sobre qué partidas presupuestarias se aplicarían.

Actualmente ya se dispone de informe elaborado por (...) de la estimación de los costes citados, con lo que conocidos los costes aplicados a cada trabajador es posible determinar la partida. Se exceptúan de tales cálculos, dos funcionarias interinas, un trabajador contratado vía convenio, una trabajadora en régimen de indefinida, no fija, y una trabajadora en sustitución de otra en régimen de incapacidad permanente revisable, puesto que en los informes de la Secretaria- Interventora Accidental, no se contempla la aplicación de la RPT a este tipo de personal.

• Vistas las actas de las mesas generales de negociación que constan en el expediente administrativo de 14 y 29 de mayo de 2024 respectivamente no constan reflejados los debates mantenidos, simplemente se hace referencia a que "los miembros presentes acuerdan aprobar por unanimidad la negociación para la aprobación de los puestos de trabajo del Ilmo. Ayuntamiento de Betancuria.

En cuanto a este punto, si bien las actas de las preceptivas reuniones de la Mesa General de negociación en los términos previstos en los artículos 35 y siguientes del Real Decreto Legislativo 5/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, resultan excesivamente parcas, y por tanto pudieran advertirse algunas omisiones en cuanto a su desarrollo, lo cierto es que a las partes intervinientes se le dio traslado de todo el contenido del proyecto de modificación de la RPT y de los informes obrantes en el expediente, el cual fue aprobado por unanimidad.

• Visto que dicho expediente implica modificaciones sustanciales en relación a la anterior relación de puestos de trabajo, no debería haberse seguido el procedimiento de modificación de la relación de puestos de trabajo, sino el de aprobación de una nueva Relación de Puestos de Trabajo con la consiguiente disposición derogatoria de la anterior.

• Visto que a juicio de esta intervención y sin entrar en el fondo del asunto, se han producido numerosas situaciones de desigualdad en la valoración de los puestos de trabajo, que podrían ser constitutivas de vicio de nulidad de acuerdo con el artículo 47.2 de la Ley 39/2015 sobre todo centradas en la aplicación de diferentes complementos de destino en plazas iguales o similares dentro del mismo grupo o complementos específicos que no guardan relación comparativamente con los de otros puestos en cuanto a dificultad técnica, dedicación requerida, responsabilidad exigida, incompatibilidad necesaria y peligrosidad o penosidad, ni con el número de funciones asignadas.

• Como establece Disposición Transitoria Primera de la citada Relación de Puestos de Trabajo: La primera convocatoria para incrementar el grado personal tendrá lugar en el mes de junio de 2024 para todo el personal municipal, adoptándose a tales efectos las medidas presupuestarias necesarias para ello, efectuándose con carácter anual los meses de marzo de cada año.

Únicamente en el informe de la Interventora Accidental se dispone lo siguiente:

"En cuanto a la modificación del nivel de complemento de destino de los puestos de Arquitecto Técnico, Trabajadora Social Coordinadora, Oficial de Primera, dos Policías Locales, Asesora Jurídica, y dos auxiliares administrativas, se considera que dicha modificación es correcta, dado que hace más de 23 años que no se han subido el nivel. Se adjunta certificado de antigüedad en el Ayuntamiento. En cuanto a la modificación del complemento específico asignado a los 13 puestos de trabajo de Arquitecto Técnico, Trabajadora Social Coordinadora, Oficial de Primera, dos Policías Locales, Asesora Jurídica, y dos auxiliares administrativas, Tres ayuda a domicilio, dos limpiadoras se consideran que los mismo son adecuados."

• No se ha procedido a realizar la oportuna modificación presupuestaria para proceder a sufragar el coste que supondría la aplicación de estos incrementos y que por parte de esta intervención se desconoce, puesto que por parte del Departamento de Personal no se puso en su conocimiento ninguna estimación sobre el incremento que supone esa aplicación del contenido de la RPT.

• Tampoco se ha seguido el procedimiento establecido por la propia Relación de Puestos de Trabajo para incrementar el grado personal ya que en el mes junio de 2024 no había entrado en vigor el documento de la RPT, cuya vigencia comenzó el día 16 de julio de ese mismo año.

• Tras la entrada en vigor del documento relativo a la RPT, no se ha procedido a realizar convocatoria alguna relativa al procedimiento para incrementar el grado personal.

• Aunque se hubiese seguido el procedimiento establecido por la propia Relación de Puesto de Trabajo del Ilmo. Ayuntamiento de Betancuria, dispone el artículo 6 del citado documento que los efectos del reconocimiento de la adquisición del grado personal en un nivel tendrán lugar a partir del 1 de enero del año siguiente al de la adopción del acuerdo citado.

• En las nóminas del mes de julio de 2024 ya se habían aplicado los citados incrementos. Durante este mes esta Secretaría-Intervención se encontraba ocupada por un cargo accidental.

• Puesto que por el Departamento de Personal no dio cuenta a esta intervención de estimación alguna relativa al incremento que supone esa aplicación del contenido de la RPT,

no fue posible partir de una base para detectar con celeridad los incrementos que se produjeron nómina por nómina.

A día de hoy ya disponemos de los informes pertinentes para realizar la estimación de los citados incrementos que se han producido debido a la aprobación de la RPT municipal como hemos hecho constar en los puntos anteriores.

• De conformidad con el artículo 39.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa.

Sobre la naturaleza jurídica de las Relaciones de Puestos de Trabajo, tras la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 2014, ha roto su anterior jurisprudencia considerando que la naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo es, exclusivamente, la de acto administrativo, y no la mixtura de éste con la de norma o disposición general, si bien a efectos sustantivos siempre las había considerado como lo primero (7). Y siguiendo dicho criterio jurisprudencial, de acuerdo con el art. 51 de la Ley 7/1985, en relación con el art. 39.1, de la ley de procedimiento administrativo de 26 de noviembre, así como con el art. 208 del Real Decreto 2.568/1986, «*los actos de las Entidades locales son inmediatamente ejecutivos, salvo en aquellos casos en que una disposición legal establezca lo contrario o cuando se suspenda su eficacia de acuerdo con la Ley*».

Según la redacción del art. 51 de la Ley 7/1985 una relación de puestos de trabajo será de aplicación excepto en aquello que una norma de rango legal prohíba. Así, debemos considerar que los efectos de la aprobación de este acto administrativo son de plena aplicación al ejercicio correspondiente en todo lo referido a su función organizativa y de estructuración de los recursos humanos de la Entidad Local de acuerdo con el art. 74 del RDL 5/2015 (denominación de los puestos, descripción de tareas, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, así como los sistemas de provisión); pero no podemos sostener lo mismo respecto de las retribuciones que hayan derivado de la aprobación de una relación de puestos de trabajo, las cuales serían de aplicación siempre y cuando no fueran contrarias a lo establecido en alguna disposición legal.

Según lo anterior, ni las retribuciones globales de los, ni la masa salarial del personal laboral originadas por un procedimiento de valoración de puestos de trabajo, pueden suponer incrementos globales retributivos (considerados en términos de homogeneidad) por encima de los previstos en las sucesivas leyes presupuestarias estatales de cada ejercicio. Por todas éstas, la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de

Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, en su art. 19 establece lo siguiente:

«Dos. 1. En el año 2023, las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrán experimentar un incremento global superior al 2,5 por ciento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2022, en términos de homogeneidad para los dos períodos de la comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo».

(…)

«Cuatro. 1. La masa salarial del personal laboral, que podrá incrementarse en el porcentaje máximo previsto en el apartado dos de este artículo, en términos de homogeneidad para los dos períodos objeto de comparación, está integrada por el conjunto de las retribuciones salariales y extrasalariales devengadas por dicho personal en el año anterior».

(…)

«Ocho. Los acuerdos, convenios o pactos que impliquen crecimientos retributivos superiores a los fijados en este artículo deberán experimentar la oportuna adecuación, deviniendo inaplicables las cláusulas que se opongan al mismo.».

En cuanto al artículo 6 del real Decreto 4/2024 se establece lo siguiente:

1. En el año 2024, las retribuciones del personal al servicio del sector público podrán experimentar un incremento global máximo del 2 por ciento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2023, incluidos en estas últimas los incrementos derivados de lo previsto en el artículo 19.Dos.2 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, en términos de homogeneidad para los dos períodos de la comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo. Este incremento retributivo tendrá efectos económicos desde el 1 de enero de 2024.

2. Asimismo, con efectos de 1 de enero de 2024, se aplicará, en su caso, un incremento retributivo adicional y consolidable del 0,5 por ciento, respecto a las retribuciones vigentes a 31 de diciembre de 2023, si la suma de la variación del IPCA de los años 2022, 2023 y 2024 superara el incremento retributivo fijo acumulado de 2022, 2023 y 2024.

◦ *Visto que el artículo 3. 3. d) del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional establece como uno de los supuestos en los que en todo caso se emitirá informe previo de Secretaría en los supuestos de aprobación y modificación de relaciones de puestos de trabajo y catálogos de personal. Habida cuenta de que La Secretaria-Interventora accidental carecía de nombramiento expreso en el momento de la aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo, ya que renunció al puesto de forma "indeclinable" en fecha de 12 de*

marzo de 2024, lo que comportaría la nulidad de los informes correspondientes a Secretaría-Intervención accidental, preceptivos en el citado expediente administrativo según el artículo citado. Dichos informes resultarían asimismo imprescindibles a los efectos de una adecuada formación de la voluntad de los órganos colegiados».

3. Por último, en la Providencia de la Alcaldía, de 7 de febrero de 2025, que figura en el expediente remitido a este Consejo Consultivo, se señala:

«Vista la reunión mantenida con la Viceconsejería de Función Pública del Gobierno de Canarias, en la cual se pusieron de manifiesto las posibles deficiencias encontradas en el expediente 409/2024 relativo a la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento de Betancuria, en la cual se propone a este Ayuntamiento iniciar un procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho por ser el procedimiento más acorde a los efectos de revisar la adecuación a Ley de este expediente».

III

En lo que se refiere a la tramitación del presente procedimiento administrativo de revisión de oficio, constan los siguientes: trámites:

1. El presente procedimiento se inició a través de Acuerdo Plenario de 17 de febrero de 2025.

2. Se otorgó trámite de vista y audiencia a los sindicatos con representación en el Ayuntamiento.

3. Por Acuerdo Plenario de 25 de julio de 2025, se acordó la suspensión del plazo máximo para resolver por el tiempo que mediara entre la petición del Dictamen del Consejo Consultivo y la recepción del mismo de conformidad con el art. 22 LPACAP. El Acuerdo fue igualmente notificado a los representantes de los sindicatos.

4. A través de Decreto de la Alcaldía 0258/2025, de 5 de agosto, se dejó sin efecto el anterior Acuerdo del Pleno, adoptando ese mismo día el Pleno un nuevo Acuerdo por el que nuevamente se suspendió el plazo máximo legal para resolver y notificar el procedimiento por el tiempo que mediara entre la petición del Dictamen del Consejo Consultivo y la recepción del mismo. Este segundo Acuerdo se notificó, igualmente, a las mismas personas.

5. Finalmente, se emitió el Informe-Propuesta de Resolución objeto del presente Dictamen en la que se declara:

«Primero.- Desestimar en su totalidad las alegaciones presentadas por Intersindical Canaria, la Federación de Servicios a la Ciudadanía de Comisiones Obreras, y la interesada, (...), puesto que la suma de los anteriores elementos demuestra la existencia de vicios

insubsanables de procedimiento, competencia, motivación, legalidad retributiva y diseño funcional, que hacen incurrir el acto en nulidad de pleno derecho. Además, su mantenimiento supondría una vulneración del principio de legalidad presupuestaria y de los derechos fundamentales en el acceso y progresión en el empleo público.

Segundo.- Declarar la nulidad del expediente 409/2024 y concretamente del acuerdo plenario de 5 de junio de 2024 aprobatorio de la relación de puestos de trabajo del Ayuntamiento de Betancuria, de conformidad con lo establecido en el artículo 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Publicas, en relación con el artículo 11.D).b) de la Ley 5/2022, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias , por considerar que se encuentra incurso en la siguientes causas de nulidad establecidas en el artículo 47.1. de la Ley 39/2015:

e) Los dictados 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.

f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley».

IV

1. En el expediente administrativo que se somete a Dictamen constan todos los informes legalmente exigidos. Sin embargo, este Consejo Consultivo no puede entrar en el fondo, ya que se ha producido un defecto en las notificaciones causante de indefensión.

En efecto, la revisión de oficio que se pretende afecta a todos los empleados públicos del Ayuntamiento de Betancuria que, por virtud de la relación de puestos de trabajo que se pretende revisar, han visto incrementados sus salarios. De modo que, de declararse la nulidad del Acuerdo Plenario sufrirían individualmente una merma económica. Por tanto estos empleados ostentan un interés legítimo y deben ser considerados interesados. En este sentido, el art. 40.1 LPACAP dispone:

«Notificación.

1. El órgano que dicte las resoluciones y actos administrativos los notificará a los interesados cuyos derechos e intereses sean afectados por aquéllos, en los términos previstos en los artículos siguientes».

Por su parte, el art. 82.1 del mismo cuerpo legal, cuando regula el trámite de participación de los interesados señala:

«Artículo 82. Trámite de audiencia.

1. Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, para lo que se tendrán en cuenta las limitaciones previstas en su caso en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

La audiencia a los interesados será anterior a la solicitud del informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico o a la solicitud del Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso que éstos formaran parte del procedimiento».

No consta, por otra parte, que se haya otorgado representación conforme a lo previsto en el art. 5.4 LPACAP.

No puede, tampoco, suplirse la notificación personal con la publicación del acto [art. 45.1.a) LPACAP], por cuanto dicha forma de notificación se prevé para actos destinados a una pluralidad indeterminada de individuos, que no es el caso, pues todos los afectados están perfectamente identificados.

Por tanto, conforme a los preceptos transcritos, los empleados públicos que se verían afectados por la eventual declaración de nulidad de la relación de puestos de trabajo cuya revisión de oficio se promueve, ostentan la condición de interesados y deberán ser notificados individualmente, a fin de no causarles indefensión.

2. La jurisprudencia ha precisado (por todas, Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, de fecha 22 de marzo de 2018 (ROJ STS 1213/2018 ECLI:ES:TS:2018:2013) dictada en unificación de doctrina):

«PRIMERO.- Debemos resolver en el presente recurso de casación para la unificación de doctrina si después de cerrarse sin acuerdo el periodo de consultas llevado a cabo entre la empresa y los representantes de los trabajadores para la modificación sustancial colectiva de las condiciones de trabajo, al amparo de lo previsto en el art. 41.2 ET , debe notificarse específicamente la decisión empresarial modificativa a los representantes de los trabajadores, o es legalmente bastante que esa notificación se efectúe por la empresa de manera individual a los que resulten afectados.

En el caso que abordamos en este recurso, la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de fecha 22 de octubre de 2015, revocando la sentencia de instancia, declaró la nulidad de la modificación sustancial colectiva llevada a

cabo en la (...) de Logroño por la Unión Temporal de Empresas demandada, de la que la empresa hoy recurrente, (...) forma parte.

Tal y como consta en el hecho probado séptimo de la sentencia de instancia, el 2 de abril de 2014 , después de cerrarse el preceptivo periodo de consultas con los representantes de los trabajadores sin acuerdo, se comunicó individualmente a las 36 gerocultoras de la referida residencia que la empresa había decidido establecer al amparo del art. 41.2 ET dichas modificaciones sustanciales por causas organizativas y productivas, referidas en esencia a la modificación de los tres turnos de trabajo de dichas profesionales.

La sentencia de la Sala de La Rioja basa su decisión de nulidad de esa modificación sustancial colectiva en el hecho de que no fue notificada específicamente a los representantes de los trabajadores, razonándose al respecto que esa exigencia se producía como consecuencia de la interpretación sistemática y teleológica de lo dispuesto en el art. 41.5, en relación con el 41.3 ET y 138.1 LRJS , habida cuenta de que en este precepto, el art. 41.5 ET , se dice que «contra las decisiones a las que se refiere el presente apartado se podrá reclamar en conflicto colectivo sin perjuicio de la acción individual prevista en el apartado 3 de este artículo. La interposición del conflicto paralizará la tramitación de las acciones individuales iniciadas hasta su resolución».

Y se razona que si bien y en una lectura aislada del precepto podría entenderse que no es necesaria la notificación a los representantes de los trabajadores, sin embargo la interpretación del párrafo segundo de ese número 5 del art, 41 lleva a la solución contraria, puesto que 41.5 del ET establece que «la decisión sobre la modificación colectiva de condiciones de trabajo será notificada por el empresario a los trabajadores una vez finalizado el periodo de consultas sin acuerdo y surtirá efecto en el plazo de los siete días siguientes a su notificación», pero el segundo párrafo de este mismo precepto, para la Sala de La Rioja significa que ha deponerse en relación con el primero, de forma que la naturaleza colectiva de la acción que ha de ejercitarse para impugnar este tipo de modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo, tal y como se recoge en el art. 138.1 LRJS, en relación con el art. 153 y ss. de esa norma, exige que se produzca una notificación específica a los representantes de los trabajadores para que pueda ser efectivo el ejercicio desea acción colectiva a través del proceso de conflicto, puedan surtir efecto los plazos previstos para ello en el propio art. 138.1 y la eficacia paralizante derivada de ese planteamiento frente a las acciones individuales que pudieran presentarse.

SEGUNDO.- Frente a la referida sentencia recurre ahora en casación para la unificación de doctrina la empresa (...), denunciando la infracción del art. 41.5 ET y proponiendo como sentencia de contraste la dictada por la Sala de lo Social del TSJ de Navarra en fecha 16/04/1999 , en la que se resuelve un supuesto que, como se va a ver enseguida, se pronuncia de manera opuesta a la de la sentencia recurrida en un caso en el que existe la

identidad sustancial de hechos, fundamentos y pretensiones que exige el art. 219 LRJS para la viabilidad del recurso.

Se trataba en ella de una demanda de conflicto colectivo que fue planteada por el comité de la empresa "(...)" frente a la modificación sustancial colectiva de las condiciones de trabajo llevada a cabo por la empresa después de cerrarse el periodo de consultas sin acuerdo, y sin llevarse a cabo la notificación de la medida empresarial a los representantes de los trabajadores, puesto que aparece como hecho fundamental que sólo a los afectados individualmente les fue comunicada aquélla.

Para la Sala de Navarra la aplicación del número 4 del art. 41 entonces vigente -de igual redacción al actual41.5 ET en la materia que resolvemos- significa que las modificaciones sustanciales de naturaleza colectiva, cerrado el periodo de consultas sin acuerdo, únicamente han de notificarse a los trabajadores afectados, y no a sus representantes.

1. Ante esa evidente contradicción, esta Sala de lo Social del Tribunal Supremo ha de conocer del fondo de la cuestión suscitada y resolver con arreglo derecho señalando la doctrina que resulte ajustada a derecho, de conformidad con lo previsto en los arts. 219 y 228 LRJS, y desde ahora hemos de afirmar que la buena doctrina se contiene en la sentencia recurrida, tal y como ya hemos afirmado en pronunciamientos anteriores contenidos en SSTS como las de 21/05/2013 (rec. 53/2012), 21/10/2014 (rec. 289/2013) y la nº514/2016, de 9/06/2016 (rec. 214/2015).

En todas ellas afirmamos que cuando se trata de modificaciones sustanciales colectivas de las condiciones de trabajo y se cierra el periodo de consultas sin acuerdo, es preciso que se lleve a cabo la notificación fehaciente de la decisión empresarial de llevarlas a cabo a los representantes de los trabajadores, para que éstos puedan interponer, en su caso, las reclamaciones correspondientes previstas en el propio art. 41.5, párrafo segundo ,138 y 151 y ss. LRJS . En ese sentido resulta significativo que el citado art. 138.1 LRJS al referirse al plazo de 20 días para interponer la demanda frente a la referida decisión empresarial, determina que el plazo de caducidad habrá de contarse desde su notificación por escrito a los trabajadores o a sus representantes, distinguiendo así la acción individual de la colectiva. Además, la necesidad de encauzar esa acción a través del proceso colectivo que establece el art. 153.1, supone que la naturaleza colectiva de la acción exija una legitimación también colectiva de los sujetos que pueden acceder al proceso, tal y como se contiene en el art. 154 LRJS ,lo que exige a su vez que la comunicación de la decisión empresarial que se impugna de forma colectiva tenga también una comunicación por escrito a los representantes de los trabajadores como tales.

2. Por esa razón decíamos en la citada STS nº 514/2016 que en estos supuestos ha de partirse de « (...) la necesidad de conocer el momento en que la empresa notifica a la representación de los trabajadores la medida finalmente adoptada y ese criterio ha de servirnos para discrepar aquí de la sentencia recurrida. En el caso presente, aunque la

representación legal de los trabajadores conocía la intención empresarial, puesta de relieve lo cierto es que no hubo acto expreso de notificación de la decisión definitiva, por más contundentes que fueran las manifestaciones de la empresa en la última de las reuniones llevadas a cabo(la de 19 de diciembre). Por ello, cabía esperar una notificación posterior que pusiera en conocimiento del Comité de empresa la decisión definitivamente adoptada, así como la ulterior comunicación individualizada a los trabajadores afectados. No constando ésta, se hace inexigible a la parte social una reacción constreñida al plazo de caducidad de los 20 días que, en todo caso, deberían iniciarse en el momento en que la empresa efectúe esa comunicación expresa y fehaciente (...) ».

Así, la modificación de una relación de puestos de trabajo que sea de carácter colectivo debe comunicarse a los representantes de los trabajadores, pero la revisión de oficio de dicho acto, en la medida en que puede afectar a intereses legítimos personales, debe notificarse, además, individualmente a cada empleado público afectado. La omisión de la notificación individual puede suponer la nulidad de la medida.

3. En relación con el defecto en la notificación y sus consecuencias, decíamos en nuestro Dictamen 262/2025, DE 17 de junio de 2025:

«3. Por otro lado, en relación con las alegaciones formuladas por la entidad aseguradora municipal respecto a que se le ha causado indefensión toda vez que no se le ha dado trámite de prueba y audiencia para la defensa de sus derechos e intereses legítimos, se ha de señalar que el art. 4.1.c) LPACAP dispone que se consideran interesados en el procedimiento administrativo "Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva".

Del análisis del expediente administrativo se advierte que la entidad aseguradora municipal se ha personado en el expediente de responsabilidad patrimonial, solicitando su revisión de oficio y alegando su legitimación para intervenir en el procedimiento y, por ende, su condición de parte, pese a lo cual el instructor no le ha dado trámite de audiencia y prueba a los efectos de ejercer su derecho de defensa, procediendo a dictar sin más trámite la Propuesta de Resolución. Esta forma de proceder causa una evidente indefensión a la entidad aseguradora municipal. En este sentido, tal y como señaláramos en el ya citado Dictamen 150/2023, de 13 de abril, «la Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de abril de 1997, que recogiendo las SSTC 43/1989 (EDJ 1989/1852), 101/1990 (EDJ 1990/5855), 6/1992 (EDJ 1992/270) y 105/95 (EDJ 1995/3109), aclara que para que pueda apreciarse una posible indefensión contraria al art. 24.1 CE (EDL 1978/3879), es necesario que esta sea material y no meramente formal, lo que implica que el pretendido defecto haya supuesto un perjuicio real y efectivo para el demandado en sus posibilidades de defensa y que la

indefensión padecida no sea imputable a la propia voluntad o a la falta de diligencia del interesado; no procediendo, en ningún caso, la retroacción de las actuaciones cuando el resultado del litigio hubiera permanecido inalterable de no haberse producido la omisión denunciada; de semejante tenor la STS 11 de noviembre de 2000, que apunta que para dar lugar a la nulidad de las actuaciones es necesario que concurran, por una parte, unos claros y manifiestos defectos de forma, y por otra que estos defectos hayan causado indefensión a quien denuncia el defecto; añadiendo que se precisa, además, que no haya sido posible denunciarlos antes de recaer sentencia o resolución que pongan fin al proceso, y que estas no sean susceptibles de recurso.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 2008 estableció que "La efectividad de la indefensión requiere la concurrencia de determinados requisitos, y así: Que el análisis de la indefensión se realice siempre en atención a las circunstancias concurrentes en cada caso (STC 145/1986, de 24 de noviembre (EDJ 1986/145)); que se produzca un real y efectivo menoscabo del derecho de defensa de la parte procesal, un perjuicio de índole material que le impida poder defender sus derechos e intereses legítimos en la esfera del proceso jurisdiccional [SSTC 186/1998 (EDJ 1998/30678), 145/1990 (EDJ 1990/8850), 230/1992 (EDJ 1992/12339), 106/1993 (EDJ 1993/2815), 185/1994 (EDJ 1994/14449), 1/1996 (EDJ 1996/15), 89/1997 (EDJ 1997/2615), entre otras muchas], y que ese menoscabo esté en relación con la infracción de normas procesales y no responda a otras causas y que la indefensión no haya sido provocada por la parte que la invoca [STC 57/1984, de 8 de mayo (EDJ 1984/57)), bien a través de un comportamiento negligente o doloso (SSTC 9/1981 (EDJ 1981/9),1/1983 (EDJ 1983/1), 22/1987 (EDJ 1987/22), 36/1987 (EDJ 1987/36), 72/1988 y 205/1988), bien por su actuación errónea (STC 152/1985, de 5 de noviembre (EDJ 1985/126)], o bien por una conducta de ocultamiento en aquellos supuestos en los que el motivo invocado para instar la nulidad se funda en la falta de emplazamiento, incluso en el caso de que la misma la hubiese provocado la imprecisa técnica en la utilización de los medios procesales previstos por el ordenamiento (STC 109/1985, de 8 de noviembre"», doctrina que resulta aplicable al presente asunto y que determina la necesidad de retrotraer las actuaciones y dar trámite de prueba y audiencia a la entidad aseguradora municipal, a los efectos de que pueda ejercer adecuadamente la defensa de sus derechos e intereses legítimos.

4. Por todo lo anteriormente expuesto, procede retrotraer las actuaciones a los efectos de que, por parte del órgano instructor, se proceda a tramitar en debida forma el correspondiente procedimiento administrativo, con estricta observancia de las garantías y trámites esenciales del procedimiento legalmente establecido, especialmente en lo que se refiere a la emisión del preceptivo informe del servicio y trámite de prueba y audiencia (arts. 81 y 82 LPACAP), que se deberán conceder tanto a la reclamante como a la entidad aseguradora municipal, y en su caso las testificales en los términos que hemos expuesto. Una vez concluida la referida tramitación, y formulada una nueva Propuesta de Resolución, en la que se responda, en su caso, a las alegaciones que se formulen (arts. 88 y 91 LPACAP), esta

habrá de ser elevada a este Consejo Consultivo a los efectos de emitir su dictamen preceptivo en los términos del art. 11.1.D.e) LCCC en relación con el art. 81.2 LPACAP».

Por todo lo dicho, procede la retroacción de actuaciones a fin de realizar la notificación personal a los interesados en el procedimiento, sin perjuicio de que, en virtud de los previsto en el art. 51 LPACAP, se conserven todos los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción.

C O N C L U S I Ó N

No procede entrar en el fondo del asunto, por cuanto habrán de retrotraerse las actuaciones a fin de notificar individualmente a todos los interesados en el procedimiento, sin perjuicio de la posibilidad de conservación de los actos válidos.

No siendo el Dictamen favorable a la declaración de nulidad pretendida, no podrá declararse ésta.