Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 1 6 / 2 0 2 6

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 9 de abril de 2026.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio de la Resolución n.º CDRHPRE-2024/1910, de 5 de septiembre de 2024, de la Concejalía delegada en materia de recursos humanos, tecnología, transparencia, protección de datos, organización, atención ciudadana, estadística y demarcación territorial, consumo, administración interna, gabinete de prensa, protocolo y soporte a distritos, de reconocimiento de Grado a (...) (EXP. 66/2026 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 que pone fin al procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la Resolución n.º CDRHPRE-2024/1910, de 5 de septiembre de 2024, de la Concejalía delegada en materia de recursos humanos, tecnología, transparencia, protección de datos, organización, atención ciudadana, estadística y demarcación territorial, consumo, administración interna, gabinete de prensa, protocolo y soporte a distritos del Excmo. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife -en adelante, Concejalía delegada en materia de recursos humanos-, por la que se reconoce *« (...) a la funcionaria interina (...), el grado inicial consolidado nivel 14 con efectos desde el día 6 de septiembre de 2018, con derecho, cualquiera que sea el puesto de trabajo que desempeñe en lo sucesivo en esta Administración, a percibir como mínimo el complemento de destino que retribuye dicho nivel»* y *« (...) el grado consolidado nivel 16 con efectos desde el día 1 de marzo de 2024, con derecho, cualquiera que sea el puesto de trabajo que desempeñe en lo sucesivo en*

[*] **Ponente: Sra. Luengo Orol.**

esta Administración, a percibir como mínimo el complemento de destino que retribuye dicho nivel» -apartados primero y segundo, respectivamente, de la parte dispositiva-.

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

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

3.1. En lo que se refiere a la normativa aplicable a las causas de nulidad, se ha de traer a colación lo indicado por este Organismo Consultivo en diversos dictámenes, al señalar que la determinación de las causas de nulidad debe hacerse con arreglo a la Ley vigente cuando se dictó el acto cuya revisión de oficio se pretende. Así, resulta especialmente ilustrativo lo expuesto, entre otros, en el Dictamen 13/2026, de 15 de enero, en el que se señala lo siguiente:

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

Partiendo de lo señalado anteriormente, y teniendo en cuenta la fecha en la que fue dictado el acto administrativo –5 de septiembre de 2024- cuya revisión de oficio ahora se pretende, se ha de concluir que las causas de nulidad a las que se debe

atender en nuestro análisis jurídico son las previstas en el art. 47 LPACAP [norma que estaba vigente en la fecha en la que fue dictado el acto cuya nulidad ahora se pretende].

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

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

Una vez sentado lo anterior, cabe indicar que el art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos y disposiciones administrativas nulas, permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento y previo dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, declarar de oficio, por un lado, la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo [art. 106.1 LPACAP] y, por otro lado, la nulidad de las disposiciones administrativas, en los supuestos previstos en los apartados 1.º y 2.º, respectivamente, del art. 47 LPACAP.

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

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

- Que los actos administrativos pongan fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo; si bien este último es un requisito que sólo jugará cuando se inicie la revisión a instancia del interesado y no cuando el procedimiento sea instado de oficio por la propia Administración.

- Que la solicitud de revisión de oficio se inste por persona interesada -sólo en el caso de los actos administrativos *ex* art. 106.1 LPACAP- o de oficio por la propia Administración [art. 106.1 y 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 consultivo que corresponda. Del referido artículo se deduce que dicho dictamen es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, ya que sólo puede declarar la nulidad del acto o disposición si dicho dictamen hubiera sido favorable, esto es, estimatorio de la revisión pretendida.

Pues bien, en el presente caso el procedimiento administrativo de revisión se incoa de oficio, mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 3 de febrero de 2026, con fundamento en la causa de nulidad prevista en la letra f) del art. 47.1 LPACAP, y constando acreditada la firmeza en vía administrativa de la resolución cuya nulidad ahora se pretende.

4. La competencia para resolver el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio le corresponde a la Junta de Gobierno Local [art. 127.1, letra k) LRBRL].

5. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, se entiende que el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio no está caducado.

Respecto a esta cuestión, 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 de este».

Pues bien, teniendo en cuenta que en el presente caso el procedimiento de revisión se incoó de oficio mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 3 de febrero de 2026, se concluye que no se ha producido la caducidad del procedimiento administrativo, plazo que se cumpliría el día 3 de agosto de 2026.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo son los siguientes:

1. Con fecha 5 de junio de 2024 la funcionaria interina (...) presenta escrito ante el Registro General del Ayuntamiento en el que, tras indicar su condición de *« (...) funcionaria del Excmo. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife desde el día 6 de septiembre de 2016»*, solicita *«el reconocimiento de grado»*.

2. Con fecha 5 de septiembre de 2024 se dicta Resolución n.º CDRHPRE-2024/1910, de la Concejalía delegada en materia de recursos humanos, por la que se reconoce *« (...) a la funcionaria interina (...), el grado inicial consolidado nivel 14 con efectos desde el día 6 de septiembre de 2018, con derecho, cualquiera que sea el puesto de trabajo que desempeñe en lo sucesivo en esta Administración, a percibir como mínimo el complemento de destino que retribuye dicho nivel»* y *« (...) el grado consolidado nivel 16 con efectos desde el día 1 de marzo de 2024, con derecho, cualquiera que sea el puesto de trabajo que desempeñe en lo sucesivo en esta Administración, a percibir como mínimo el complemento de destino que retribuye dicho nivel»* -apartados primero y segundo, respectivamente, de la parte dispositiva-.

Tal y como se indica en la propia resolución administrativa de reconocimiento del grado personal -Antecedente de hecho segundo-, *«consultados los datos obrantes en su expediente personal resultan que:*

- En virtud de Decreto del Ilmo. Sr. Concejal de Gobierno de Hacienda y Recursos Humanos, es nombrada funcionaria interina a fin de ocupar una plaza de la Subescala Auxiliar de la Escala de Administración General, Grupo de clasificación profesional C, Subgrupo C2, y el puesto de trabajo denominado "Auxiliar Administrativo/a", de la oficina del Distrito Suroeste del Servicio de Igualdad, Participación Ciudadana y Soporte Administrativo a los Distritos, con código en la relación de puestos de trabajo N.º F23, y un complemento de destino nivel 14. Toma posesión el 6 de septiembre de 2016.

- En virtud del Acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Santa Cruz de Tenerife celebrada el día 28 de febrero de 2022 se produce una modificación de la Relación de Puestos de Trabajo, por la que el puesto de trabajo F23 pasa a tener un complemento de destino nivel 16, con efectos económicos desde la nómina de marzo».

3. Con fecha 16 de noviembre de 2025 se evacua informe por la Jefatura de Servicio de Gestión de Recursos Humanos del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife en el que se pone de manifiesto lo siguiente en relación con la Resolución n.º CDRHPRE-2024/1910, de 5 de septiembre de 2024, de la Concejalía delegada en materia de recursos humanos:

«Por el Servicio de Gestión de Recursos Humanos se advierte un error de omisión en el Antecedente de Hecho Segundo de la Resolución mencionada, concretamente, la información relativa al puesto de trabajo que ocupa en la actualidad, siendo el siguiente:

- En virtud de Decreto de la Concejalía delegada en materia de Recursos Humanos de fecha 18/01/2023 es trasladada al puesto de trabajo vacante Auxiliar Administrativo/a del Servicio de Contratación con código F111 y un complemento de destino nivel 14.

Teniendo en cuenta el dato anterior y conforme a los datos que figuran es su expediente personal resulta que:

- En virtud de Decreto del Ilmo. Sr. Concejal de Gobierno de Hacienda y Recursos Humanos, es nombrada funcionaria interina a fin de ocupar una plaza de la Subescala Auxiliar de la Escala de Administración General, Grupo de clasificación profesional C, Subgrupo C2, y el puesto de trabajo denominado "Auxiliar Administrativo/a", de la oficina del Distrito Suroeste del Servicio de Igualdad, Participación Ciudadana y Soporte Administrativo a los Distritos, con código en la relación de puestos de trabajo Nº F23, y un complemento de destino nivel 14. Toma posesión el 6 de septiembre de 2016.

- En virtud del Acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Santa Cruz de Tenerife celebrada el día 28 de febrero de 2022 se produce una modificación de la Relación de Puestos de Trabajo, por la que el puesto de trabajo F23 pasa a tener un complemento de destino nivel 16, con efectos económicos desde la nómina de marzo.

- En virtud de Decreto de la Concejalía delegada en materia de Recursos Humanos de fecha 18/01/2023 es trasladada al puesto de trabajo vacante Auxiliar Administrativo/a del Servicio de Contratación con código F111 y un complemento de destino nivel 14.

Conforme a los datos anteriores, a (...) le corresponde consolidar el grado nivel 14 con efectos desde el día 6 de septiembre de 2018, al haber desempeñado durante dos años continuados el puesto con código en la relación de puestos de trabajo Nº F23, con un complemento de destino nivel 14, desde la toma posesión el 6 de septiembre de 2016, pero no le corresponde el reconocimiento de grado nivel 16 por el desempeño de dicho puesto, cuyo complemento de destino fue modificado a un nivel 16, con efectos económicos desde la nómina de marzo (01/03/2022), al haber sido trasladada el 18 de enero de 2023, al puesto con código F111 y complemento de destino nivel 14, antes de que hubieran transcurrido los dos años que resultan necesarios para su adquisición, tal y como establece la norma.

Teniendo en cuenta estos antecedentes y con el objeto de tramitar el procedimiento de revisión de oficio del acto emitido por Resolución de la Concejala Delegada en materia de Recursos Humanos de fecha 5 de septiembre de 2024, CDRHPRE-2024/1910 incurso en causa de nulidad en su DISPONGO SEGUNDO, en base "a la adquisición de un derecho cuando se carece de los requisitos esenciales para su adquisición" conforme al artículo 47.1. f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se considera conveniente por este Servicio de Gestión de Recursos Humanos, que se proceda al inicio del correspondiente expediente».

4. Con fecha 2 de diciembre de 2025 se acuerda la apertura de un trámite de audiencia a la interesada, *« (…) confiriéndole un plazo de 10 días hábiles para que, en su caso, presente las alegaciones, los documentos y justificantes que estime procedentes en relación con el inicio del procedimiento de revisión de oficio del acto emitido por Resolución de la Concejalía Delegada en materia de Recursos Humanos de fecha 5 de septiembre de 2024, CDRHPRE-2024/1910 incurso en causa de nulidad en su DISPONGO SEGUNDO».*

Una vez notificado en debida forma a la interesada, no consta la formulación de alegaciones por parte de la funcionaria.

III

En lo que se refiere a la tramitación del presente procedimiento administrativo de revisión de oficio, constan practicadas las siguientes actuaciones:

1. Mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 3 de febrero de 2026 se dispone la incoación de *« (…) procedimiento de revisión de oficio del acto emitido por Resolución de la Concejalía Delegada en materia de Recursos Humanos de fecha 5 de septiembre de 2024, CDRHPRE-2024/1910 incurso en causa de nulidad en su DISPONGO SEGUNDO, en base "a la adquisición de un derecho cuando se carece de los requisitos esenciales para su adquisición" conforme al artículo 47.1. f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas».*

La resolución administrativa de incoación del presente procedimiento revisorio figura convenientemente notificada a la interesada el día 9 de febrero de 2026.

2. No consta en el expediente de revisión de oficio la apertura del trámite de audiencia *ex* art. 82 LPACAP. Pese a ello se entiende que no procede la retroacción de actuaciones por cuanto la interesada ha tenido ocasión de conocer la existencia del procedimiento revisorio, las razones fácticas y jurídicas en las que se fundamenta y la propuesta de actuación administrativa en, al menos, dos ocasiones [trámite de audiencia previo -en diciembre de 2025- y notificación de la resolución administrativa de incoación del presente procedimiento de revisión de oficio -en febrero de 2026-], sin que haya decidido formular alegaciones respecto a la revisión de oficio instruida. Por lo que se entiende que, en el presente caso, no se le ha producido indefensión a la interesada [art. 48.2 LPACAP].

3. Con fecha 13 de febrero de 2026 se emite el informe preceptivo de la Asesoría Jurídica municipal, manifestando su parecer favorable a la revisión de oficio emprendida por el Ayuntamiento.

4. Con fecha 16 de febrero de 2026 se evacua informe-Propuesta de Resolución en el que se plantea *«declarar nulo de pleno derecho el DISPONGO SEGUNDO del acto administrativo emitido por Resolución de la Concejalía Delegada en materia de Recursos Humanos de fecha 5 de septiembre de 2024, CDRHPRE-2024/1910, por considerar que se encuentra incurso en causa de nulidad, del artículo 47.1. f) de la Ley 39/2015, actos expresos contrarios al ordenamiento jurídico por el que se adquiere un derecho cuando se carece de los requisitos esenciales para su adquisición, conforme a lo previsto en los artículos 21.1 de la LMRFP y 70 del RGI, que establece como requisito esencial para el reconocimiento del grado personal consolidado, el desempeño de uno o más puestos de nivel correspondiente durante dos años continuados o tres con interrupción».*

5. Mediante oficio de 19 de febrero de 2026 [con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 26 de ese mismo mes y año], el Sr. Alcalde-Presidente de la Corporación Municipal 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 numerosa 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 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 doctrina de este Consejo Consultivo de Canarias respecto al recurso a la vía de la revisión de oficio para la declaración de nulidad de los actos de la Administración Pública aparece sistematizada, entre otros, en el Dictamen 374/2025, de 24 de septiembre de 2025 [con cita del anterior Dictamen 175/2022, de 4 de mayo], manifestando cuanto se expone a continuación:

«Este Consejo Consultivo, en primer lugar, ha de comenzar por recordar su doctrina general acerca de la pertinencia de acudir a la vía de la revisión de oficio para la declaración de nulidad de la Administración de sus propios actos. De modo reiterado (por ejemplo, en su reciente Dictamen 299/2021, de 27 de mayo), en efecto, viene señalando al respecto:

«1. Ha de advertirse con carácter previo al análisis de los motivos alegados, como tantas veces se ha señalado por este Consejo Consultivo en sintonía con la jurisprudencia del

Tribunal Supremo, que la revisión de oficio supone el ejercicio de una facultad exorbitante por vicios especialmente graves, en cuya aplicación se ha de ser riguroso por implicar un conflicto entre dos principios generales del derecho: el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica.

El Tribunal Supremo ha señalado en la Sentencia de 9 de diciembre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), entre tantas otras, lo que a continuación se expone:

"La seguridad jurídica es un valor fundamental del ordenamiento jurídico, tanto desde el punto de vista constitucional (artículo 9.3 de la C.E.) como desde el punto de vista legal (v.g. artículo 106 de la Ley 30/92), que, aunque referido a las facultades de revisión, expresa sin duda un valor general); se trata de un valor social, y no puramente individual, de forma que es la colectividad misma la que está involucrada en ella, y no sólo los intereses particulares; y los Jueces y Tribunales, que tienen encomendada la tutela judicial efectiva, también han de salvaguardar la seguridad jurídica a fin de que no se pongan en tela de juicio situaciones jurídicas consolidadas por el transcurso del tiempo, las cuales, en otro caso, podrían ser cuestionadas ad eternum; en la tensión dialéctica entre tutela judicial y seguridad jurídica, los Jueces y Tribunales no pueden, como pretende la parte recurrente, atender sólo a la primera con olvido manifiesto de la seguridad".

De aquí que, en suma, no cualquier vicio jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ello 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 (nuestro reciente Dictamen 303/2019, de 12 de septiembre, reitera anteriores pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido).

La declaración de nulidad, en consecuencia, ha de analizarse partiendo del carácter restrictivo de los motivos de nulidad, pues la revisión de oficio no es en modo alguno un cauce para decidir cuestiones que debieran haber sido resueltas por las vías de impugnación ordinarias. Esto es, la revisión de oficio es una vía excepcional que solo se puede utilizar cuando se den las causas tasa De aquí que, en suma, no cualquier vicio jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ello 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 (nuestro reciente Dictamen 303/2019, de 12 de septiembre, reitera anteriores pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido). La declaración de nulidad, en consecuencia, ha de analizarse partiendo del carácter restrictivo de los motivos de nulidad, pues la revisión de oficio no es en modo alguno un cauce para decidir cuestiones que debieran haber sido resueltas por las vías de impugnación ordinarias. Esto es, la revisión de oficio es una vía excepcional que solo se puede utilizar cuando se den las causas tasadas previstas legalmente», doctrina aplicable a este supuesto. das previstas legalmente» (...) ».

2. La Propuesta de Resolución analizada considera que el reconocimiento de grado personal [nivel 16] efectuado en virtud de la Resolución n.º CDRHPRE-2024/1910, de 5 de septiembre de 2024, de la Concejalía delegada en materia de recursos humanos, es nula de pleno derecho al concurrir la causa prevista en la letra f) del art. 47.1 LPACAP: 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.

Sobre esta causa de nulidad hemos tenido ocasión de pronunciarnos en el reciente Dictamen 13/2026, de 15 de enero, manifestando lo siguiente:

« (...) «Como afirma el Tribunal Supremo en su Sentencia de 23 de mayo de 2012 (RC 7113/2010): «los supuestos de nulidad, y este en particular, han de ser objeto de interpretación restrictiva, para no convertir la revisión excepcional de actos firmes por nulidad en un debate ordinario de legalidad común, en contra de la finalidad y razón de ser de la figura. El precepto no puede interpretarse en el sentido de que cualquier percepción de un beneficio monetario cuando no se dan los requisitos legales para ello pueda devenir en acto nulo, pues en ese caso no habría práctica diferencia entre los actos radicalmente nulos y los anulables; debe ser interpretado en consonancia con el resto de supuestos, que prevén actos de contenido imposible, constitutivos de delito, dictados con manifiesta incompetencia, esto es, vicios que afectan a carencias radicales y esencialísimas del acto. El precepto da respuesta a un supuesto de nulidad que no venía contemplado en la antigua Ley de Procedimiento de 1958 y que venía siendo reclamado por la doctrina, para dar cabida a casos no expresamente previstos en la antigua regulación pero de flagrante irregularidad en los que se otorgan nombramientos, concesiones, facultades de obrar, o se constituyen situaciones jurídicas, en ausencia de los más elementales elementos constitutivos de quien los recibe, tal como el reconocimiento a un menor de derechos que exigen la mayor edad, nombramiento para un cargo sin poseer el título correspondiente, etc.».

Como ya este Consejo Consultivo señalaba en el DCC 117/2021, de 11 de marzo, no bastará con que el acto incumpla cualquiera de los requisitos previstos en la normativa de aplicación, aunque los mismos se exijan para la validez del acto que determina la adquisición del derecho, sino que resulta preciso distinguir entre «requisitos necesarios» y «requisitos esenciales», de tal forma que no todos los que puedan ser considerados como necesarios para la adquisición de una facultad o derecho merecen el calificativo de «esenciales» (Dictámenes del Consejo de Estado 2.454/1994, 5.577 y 5.796/1997, 1.530/2002, 741/2004, entre otros), que sólo revestirán tal carácter cuando constituyan los presupuestos inherentes a la estructura definitoria del acto (Dictámenes del Consejo de Estado 351/1996, 5.796/1997 y 2.347/2000, entre otros).

Así, sólo podrán considerarse esenciales aquellos requisitos cuya concurrencia sea imprescindible para la configuración del derecho en cuestión. Tales condiciones han de venir

definidas de manera conforme a la ley y su infracción afectar de modo grave tanto a la «estructura esencial del acto administrativo como al precepto legal vulnerado» (Dictamen del Consejo de Estado 842/1996 o el ya mencionado Dictamen 117/2021). De esta doctrina se deriva que no basta que se carezca de cualquier género de requisito para que la revisión de oficio pueda prosperar al amparo de esta causa de nulidad de pleno derecho. No es suficiente que se haya desatendido la observancia de un requisito necesario para la adquisición de un derecho o de una facultad y ha de tratarse, por consiguiente, del incumplimiento de un verdadero requisito de carácter esencial. En otros términos, no basta que se produzca un acto atributivo de derechos que se adquieran en virtud del mismo y que dicho acto sea contrario al Ordenamiento Jurídico, sino también que falten los requisitos esenciales para su adquisición, no cualesquiera de los requisitos previstos en la normativa de aplicación, aunque los mismos sean necesarios para la adquisición del derecho. El art. 47.1.f) LPACAP no considera que baste la carencia de cualquier requisito, sino que exige que éste ha de ser esencial, impidiendo que se califique de nulo a cualquier acto administrativo que contradiga el ordenamiento jurídico, sino sólo a aquel que atribuya un derecho a una persona que carece manifiestamente y con palmaria evidencia de todo presupuesto para el reconocimiento de ese derecho.

El texto del art. 47.1.f) LPACAP nos lleva pues a distinguir entre «requisitos esenciales» y «requisitos necesarios». Si dentro de los primeros se incluyera cualquier condición necesaria para la validez del acto declarativo de derechos, entonces entraría en la categoría de nulidad radical todo supuesto de ilegalidad de un acto declarativo de derechos, en la medida en que dicha ilegalidad se funda siempre en la ausencia de una de las condiciones o requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico. Esta causa de nulidad, por tanto, debe ser interpretada restrictivamente, porque la equiparación de requisito esencial a cualquier requisito necesario aniquila la distinción legal de causas de nulidad y de anulabilidad y el sistema legal de recursos con interposición sometida a plazo. Por las razones esgrimidas debe reservarse la expresión «requisitos esenciales» para aquellos vicios jurídicos en que el acto carece, no de cualquier requisito legal, sino de aquellos que le son realmente inherentes y le otorgan su configuración propia, con lo que su ausencia afecta a la finalidad perseguida por la norma infringida; de modo que el acto en cuestión tiene efectos radicalmente contrarios a los queridos por dicha norma».

Así pues, para apreciar la causa de nulidad de pleno derecho recogida en la letra f) del art. 47.1 LPACAP se requiere que el interesado haya adquirido en virtud de acto administrativo firme y antijurídico, facultades o derechos sin tener los requisitos, de carácter esencial, que la norma vulnerada establece para su adquisición. De tal manera que la apreciación de esta causa de nulidad exige, como ha señalado reiteradamente este Organismo consultivo, no solo que se produzca un

acto atributivo de derechos que se adquieren en virtud de este y que dicho acto sea contrario al ordenamiento jurídico, sino también que falten los requisitos esenciales al efecto. Por consiguiente, no bastará con que el acto incumpla cualesquiera de los requisitos previstos en la normativa de aplicación, aunque los mismos se exijan para la adecuación al mismo, sino que resulta preciso distinguir entre *«requisitos necesarios»* y «*requisitos esenciales»* para adquirir derechos, pues no todos los necesarios son esenciales. En este sentido, lo serán cuando constituyan presupuestos ineludibles de la estructura definitoria del acto o derecho, irreconocible sin ellos, o bien, que han de cumplirse inexorablemente para que alcance su fin la norma vulnerada.

3. Del examen conjunto del expediente y de la normativa aplicable se infiere que el reconocimiento del grado personal, nivel 16, efectuado a favor de la funcionaria interina (...) mediante Resolución administrativa de 5 de septiembre de 2024 se produjo sin que concurriera el requisito temporal indispensable para la consolidación de dicho grado. Conforme resulta acreditado en las actuaciones, la interesada solamente desempeñó el puesto F23, con nivel 16, desde el 1 de marzo de 2022 —fecha en que la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo surtió efectos económicos— hasta el 18 de enero de 2023, momento en el cual fue trasladada al puesto F111, de nivel 14. Ello implica que el período de desempeño en el nivel 16 no alcanzó los dos años continuados legalmente exigidos para consolidarlo, careciendo, por tanto, de un presupuesto constitutivo esencial para la adquisición válida del derecho reconocido en el apartado dispositivo segundo de la precitada Resolución municipal.

Este incumplimiento reviste especial trascendencia desde el prisma de la revisión de oficio, pues el elemento temporal previsto en la legislación de función pública constituye un requisito esencial para la válida adquisición del grado personal. Efectivamente, el desempeño efectivo del puesto del nivel correspondiente y el transcurso del plazo temporal forman un binomio inseparable cuya ausencia conduce necesariamente a la nulidad de pleno derecho del acto que indebidamente reconozca el grado. En este mismo sentido se ha pronunciado este Consejo Consultivo en su Dictamen 186/2014, de 22 de mayo, al señalar que la consolidación de grado reconocida sin haber cumplido el funcionario los dos años mínimos de desempeño comportaba la carencia de requisitos esenciales para su adquisición, en los términos del art. 62.1, letra f) de la entonces vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre [actual art. 47.1, letra f) LPACAP]:

«Es contraria al Ordenamiento jurídico la Resolución de la Secretaria General Técnica, de fecha 28 de octubre de 2010 (folio del expediente nº20), al reconocer el grado 18 a (...), ya que se le otorgó con carácter definitivo sin haber desempeñado con anterioridad a su reconocimiento expreso puesto de trabajo correspondiente al nivel 18, requisito que debe ponerse, necesaria y esencialmente, en conexión con el elemento temporal ya citado, cuya falta de concurrencia en la vida administrativa del funcionario determina que no reunía los requisitos esenciales para el reconocimiento del grado 18 con fecha de la citada Resolución y con efectos administrativos de 1 de noviembre 2010».

Aplicada esta doctrina al caso presente, no cabe sino concluir que la Resolución de 5 de septiembre de 2024 incurre en idéntico vicio de nulidad. El Ayuntamiento reconoció el nivel 16 a la interesada pese a que ésta no había completado el desempeño durante dos años continuados del puesto clasificado en dicho nivel. La falta del elemento temporal no constituye una mera irregularidad formal, sino la ausencia misma de un presupuesto habilitante esencial, sin el cual el derecho al grado personal no puede nacer. La consecuencia jurídica es, por tanto, la nulidad radical del acto, al haber atribuido una facultad profesional y retributiva sin concurrencia de los requisitos que configuran su título habilitante, encajando plenamente en el supuesto del art. 47.1, letra f) LPACAP.

4. En conclusión, la revisión de oficio promovida por el Ayuntamiento encuentra pleno respaldo en la doctrina de este Consejo Consultivo de Canarias, que exige la expulsión del ordenamiento de los actos que reconocen grados personales sin la concurrencia del elemento temporal exigido por la normativa de función pública. El reconocimiento del nivel 16 sin haber completado la interesada el período mínimo de dos años continuados supone la adquisición de un derecho carente de sus requisitos esenciales y vulnera el sistema de carrera profesional regulado legalmente. En consecuencia, procede declarar la nulidad de pleno derecho del apartado dispositivo segundo de la Resolución de 5 de septiembre de 2024, al apreciarse la concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el art. 47.1, letra f) LPACAP.

C O N C L U S I Ó N

Se dictamina conforme a Derecho la Propuesta de Resolución sometida al parecer jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias en atención a las razones expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen.