



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 14 de mayo de 2009, ha examinado el *expediente de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxxxx a instancia de Dña. xxxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 24 de marzo de 2009, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de *revisión de oficio para declarar la nulidad de pleno derecho del Decreto 9.172, de 26 de octubre de 2000, del Ayuntamiento de xxxxx*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 26 de marzo de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 301/2009, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su Ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

Primero.- Con fecha 21 de marzo de 2003, Dña. xxxxx, representada por Dña. yyyyy, presenta un escrito ante el Ayuntamiento de xxxxx solicitando la declaración de nulidad de pleno derecho del Decreto 9.171, de 26 de octubre de 2000, de la Sra. Concejala Delegada del Área de Mantenimiento y Recursos del Ayuntamiento de xxxxx, por el que se resuelve "adscribir a la funcionaria Dña. xxxxx, Ayudante de Archivos y Bibliotecas, a la Policía Municipal, con efectos del día 1 de noviembre de 2000".



Solicita la “vuelta de mi representada al puesto que tenía asignado con carácter definitivo además de las declaraciones e indemnizaciones inherentes a tal nulidad”, cuantificando la cantidad reclamada en 19.000 euros. Las causas de nulidad se concretan en los siguientes motivos:

A) El decreto es nulo por tener un contenido imposible y por haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Dña. xxxxx comienza su escrito manifestando que es funcionaria del Ayuntamiento de xxxxx desde 1982, con puesto de trabajo definitivo obtenido en 1989 en el Archivo Municipal; y que, a través del Decreto que se impugna, se le “priva del puesto de trabajo del que era titular con carácter definitivo y se traslada a una plaza o puesto inexistente pues no estaba creado y como tal no estaba reflejado en la estructura básica de la Administración y Servicios Municipales ni tampoco en el catálogo de puestos de trabajo entonces vigente (...)”. Se denuncia la infracción de diversas normas, al considerar que “el puesto de trabajo no había sido creado y por ello no figuraba ni en el catálogo de puestos de trabajo, ni en la Estructura Básica de la Administración municipal, ni en la plantilla correspondiente al año 2000 (...). Es más, el proceso seguido deviene además totalmente irregular, así, primero se trasladó a mi representada a la Policía Municipal y después en la Plantilla presupuestaria para el año 2001 aparece su puesto en dicho Servicio pero sin que en el resumen aparezca como de nueva creación (...).

»Así pues no ha creado un puesto en la Policía Municipal sino que ha entendido que al trasladar a mi representada se trasladaba el puesto, en una confusión entre puestos de trabajo y funcionarios que los ocupan cuando unos y otros son independientes entre sí, y en consecuencia procedió a crear un nuevo puesto en el Archivo Municipal de técnico medio de bibliología y archivística cuando lo que debió hacer y con carácter previo al traslado fue crear un nuevo puesto en la Policía Municipal o trasladar a este servicio el existente en el Archivo mediante la correspondiente modificación de la plantilla y conservar o amortizar el del Archivo, lo que no fue realizado tal y como consta en dicha plantilla presupuestaria en la que no aparece la creación del puesto de la Policía Municipal aunque si venga relacionado y en la que el traslado del puesto para el año 2001, no antes ni simultáneamente al traslado



mediante la modificación de plantilla por el Pleno con los mismos trámites establecidos para la aprobación del presupuesto (...), y aquí la modificación se produjo con posterioridad al traslado, razón esta que implica la nulidad del procedimiento por faltar en el momento del traslado el requisito esencial de que el puesto estuviese creado (...).

»A esto se une el hecho de que en la estructura del Área de Administración y Recursos aprobada por Decreto de Alcaldía número 1.061, de fecha 9 de diciembre de 1999, modificada por Decreto de Alcaldía número 12.079 de 18 de diciembre de 2001, es donde figura el Servicio de Archivo Municipal en el cual están integrados tanto el Centro de Gestión del Archivo Central e Intermedio como el Centro de Gestión del Archivo Histórico como la Biblioteca Auxiliar y Gestión de Datos Especializadas de donde indefectiblemente se deduce la imposibilidad de creación de puestos correspondientes a los Auxiliares de Archivos y Bibliotecas en otras Áreas distintas de la de la Administración y Recursos, que es precisamente lo que se ha intentado hacer respecto a mi representada”.

En consonancia con lo anterior, alega la imposibilidad de realizar las funciones que le corresponden en su nueva ubicación en la Policía Municipal, la ausencia de dotación de medios materiales y económicos, la falta de justificación en el Decreto que se impugna de los motivos por los que debía ser Dña. xxxxx la funcionaria trasladada y la falta de motivación jurídica de la figura utilizada para trasladar a la reclamante, negando que la actuación administrativa pueda incardinarse dentro de la adscripción provisional o de la comisión de servicios.

B) Continúa su escrito alegando que la conducta del Ayuntamiento reclamado “no fue sino la respuesta de la Administración a la situación de acoso laboral que padecía mi representada y supuso la continuación de ese acoso laboral, si bien de otra forma y manera”.

Reitera su condición de funcionaria municipal en el Ayuntamiento de xxxxx, con 21 años de antigüedad, con puesto definitivo desde hace 15 años como Ayudante de Archivos, Bibliotecas y Museos, licenciada en Historia y diplomada en Biblioteconomía y Documentación y, a continuación, relata una serie de hechos en los que sitúa el punto de partida de su situación en la



discrepancia con la nueva directora del Archivo Municipal, la cual se incorpora en el año 1998.

Entre las situaciones de represalia que denuncia como integrantes del acoso laboral que sufre en trabajo, señala las siguientes:

- Gritos, insultos y fuertes críticas al trabajo que realiza Dña. xxxxxx.
- Denegación a la asistencia de un curso de formación sin que mediara razón alguna que justificara la misma.
- Críticas personales y amenazas verbales.
- Cambio de puesto de trabajo, siendo desplazada desde la Biblioteca Administrativa en la que venía prestando servicios al Archivo Municipal, realizándose el cambio por decisión de la nueva directora, asignándole trabajos de inferior categoría profesional e inferiores a su capacidad laboral.
- Llamadas de atención delante de los compañeros y acusaciones sobre su ignorancia en el trabajo.
- Tratamiento antidepresivo como consecuencia de la tensión producida en el ambiente de trabajo.
- Insinuaciones intimidatorias, hostigamiento laboral, descalificaciones a su trabajo, difusión de rumores sobre su capacidad laboral
- Disminución progresiva de las funciones encomendadas.
- El hecho de ser trasladada a la Policía Municipal es interpretado por la reclamante como un castigo: "(...) además se daba el caso en contra de ciertas creencias expresadas y conocidas por el Director del Área pues Dña. xxxxxx le había expresado que, por favor, no la enviara a la Policía Municipal. Tanto Dña. xxxxxx como su pareja habían seguido una militancia pacifista antimilitarista, (...), y para ella acudir a trabajar a la Policía Municipal estaba unido, así lo entendía ella, a colaborar con un servicio vinculado a los



cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, en los que existe una organización y unas normas, contra los que ella había combatido. En el Ayuntamiento de xxxxx sólo hay tres puestos de funcionarios, además del de Dña. xxxxx que dependen directamente del Servicio de Policía Municipal (...)"

- Falta de cometidos, material y funciones en su nuevo puesto de trabajo que no le ocupaban más que una ínfima parte de su jornada laboral.

- Imposibilidad de realizar las funciones que conforme al catálogo de puestos de trabajo, corresponden a un Ayudante de Archivos y Bibliotecas.

Tal situación desemboca en diversos episodios de baja por depresión, teniendo que ser sometida a tratamiento psicológico en diferentes ocasiones y acudiendo a un Gabinete de Salud Laboral, siendo diagnosticada por el instituto hhhhh en julio de 2001 "de trastorno depresivo del estado de ánimo, el cual cursa con ansiedad, debido a inadaptación al puesto de trabajo (trastorno adaptativo mixto, con ansiedad y estado de ánimo depresivo, F43.22, CIE-10, OMS/309.28, DSM –IV- TR APA, 2002) de naturaleza existencial, causado por disonancia entre sus propias expectativas y las características inherentes al puesto".

Ante la situación de acoso que denuncia, la reclamante entiende vulnerados los derechos reconocidos en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en concreto los artículos 2.1, 7, 14.1, 14.2, 14.3, 14.4, 14.5, 15.1, 16.1.3, 19 y 22.1, así como el catálogo de puestos de trabajo del personal funcionario del Ayuntamiento de xxxxx (BOP 21 de octubre de 2000) y el artículo 18 del Acuerdo Colectivo del personal funcionario del Ayuntamiento de xxxxx 2000-2003.

C) Se denuncia igualmente la nulidad del Decreto 9.171, de 27 de octubre de 2000, al vulnerar derechos y libertades fundamentales que se concretan en el artículo 15 de la Constitución, por entender incumplido el derecho a la integridad física y moral, "proscribiendo así conductas que dañen la integridad psicológica de la persona", relacionándolo "con la situación de hostigamiento laboral que venía sufriendo mi representada", "sometiéndola a un trato inhumano y degradante y con secuelas que persistirán a lo largo de



toda su vida, hechos éstos que forzosamente habrán de provocar la declaración de nulidad de pleno derecho”.

Se señala igualmente: “Por fin interpuso Recurso de Alzada contra el citado Decreto ante el Alcalde oponiéndose al traslado, el 27 de noviembre de 2000, que obviamente debió tramitarse como recurso de reposición pues el acto agotaba la vía administrativa y del que no obtuvo respuesta alguna”.

D) Finalmente, el extenso escrito culmina con un quinto motivo de nulidad, reclamando al mismo tiempo una indemnización por los daños sufridos por la interesada, como consecuencia del “hostigamiento laboral que se inició en 1998 y que aún continúa hoy cuando han pasado más de cuatro años y medio”, ascendiendo la cantidad reclamada a 19.000 euros.

En apoyo de dicha reclamación cita diferentes informes clínicos, entre ellos los emitidos por el Instituto hhhhh de estudio de conducta, de 21 de septiembre de 2001, 20 de junio de 2002 y 15 de enero de 2003 (sólo se aporta copia de éste último), así como el informe del Hospital hhhhh1 de 19 de abril de 2002, alegando que ha tenido que abonar parte de las consultas a las que se refieren dichos informes, al no ser asumidas por la Mutua.

Junto a su escrito, la interesada presenta copias del Decreto impugnado y del poder de representación, informe clínico-psiquiátrico del Hospital hhhhh2 de xxxxx, de 19 de abril de 2002 y extracto de informe psicológico del Instituto hhhhh para el estudio de la conducta, de 15 de enero de 2003.

Segundo.- El Decreto impugnado (Decreto 9.172, de 26 de octubre de 2000, de la Sra. Concejala Delegada del Área de Administración y Recursos), tiene el siguiente contenido:

“La Sra. Concejala Delegada del Área de Administración y Recursos, mediante Decreto número 9.172 de fecha 26 de octubre de 2000, ha dispuesto lo siguiente:

»Visto el expediente número Per 713/2000 promovido como consecuencia de la solicitud del Director del Área de Seguridad y Vialidad a fin de que se dote a la Policía Municipal del personal profesional que realice las



tareas propias de archivo de la documentación que se genera en el Servicio y aquellas otras vinculadas a la Biblioteca y Museo del Cuerpo.

»Atendida la necesidad expuesta y vista la propuesta del Director del Área de Administración y Recursos sobre la adscripción al citado servicio de un Ayudante de Archivos y Bibliotecas.

»Resuelvo:

»Adscribir a la funcionaria Dña. xxxxx, Ayudante de Archivos y Bibliotecas a la Policía Municipal, con efectos del día 1 de noviembre de 2000.

»Las retribuciones que percibirá la citada funcionaria serán con cargo a la partida 04/121.1/120 y 121 hasta el 31 de diciembre del año 2000”.

Tercero.- Mediante Sentencia de 10 de febrero de 2004, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de xxxxx, se desestima el recurso interpuesto Dña. xxxxx frente al silencio administrativo del que fue objeto su escrito.

La Sentencia de 26 de abril de 2005 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de xxxxx del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, referida al recurso de apelación interpuesto contra la sentencia anterior, estima parcialmente el mismo, basándose en que el Ayuntamiento demandado debía resolver sobre la solicitud de revisión de oficio de una manera expresa y no mediante el silencio administrativo, por lo que, en el fallo de la misma, se condena a “que por el Ayuntamiento de xxxxx se inicie el procedimiento de revisión de oficio de dicho Decreto 9.172/2000”.

Cuarto.- En cumplimiento de la citada Sentencia, el Ilmo. Sr. Concejal Delegado de Administración y Recursos, mediante Decreto número 5.738, de 16 de junio de 2005, resuelve iniciar el procedimiento de revisión de oficio del Decreto 9.172, incorporar al expediente las dos Sentencias anteriores y encomendar al Departamento de Gestión de personal que “se realice propuesta de resolución elevándola a la Concejalía Delegada de Administración y Recursos para que resuelva lo que proceda”. Dicho Decreto es notificado a la Sección



Sindical de CCOO, UGT, CSI-CSIF y SPPME, al Superintendente Jefe de la Policía Municipal, al Portavoz del Grupo Municipal Socialista, a la Jefa de la Sección de Retribuciones y a la reclamante, Dña. xxxxx.

Quinto.- El 11 de julio de 2005, sin que conste ningún otro trámite en el procedimiento de revisión de oficio, el Departamento de Gestión de Personal propone "No tramitar la petición formulada por Dña. xxxxx, Ayudante de Archivos y Bibliotecas, de que se declare la nulidad del Decreto nº 9.172, de fecha 26 de octubre de 2000, de la Concejalía Delegada de Administración y Recursos, por carecer manifiestamente de fundamento la petición planteada". Dicha propuesta es aceptada en sus propios términos por el Concejal Delegado de Administración y Recursos mediante Decreto 6.770, de 12 de julio.

Sexto.- La Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de xxxxx, de 30 de noviembre de 2005, desestima de nuevo el recurso que Dña. xxxxx interpone contra el Decreto 6.770, de 12 de julio. Tanto en esta Sentencia como en la de febrero de 2004, se remite a una serie de pruebas aportadas al procedimiento que no constan en el presente expediente.

Dicha resolución es revocada por Sentencia de 2 de febrero de 2007, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de xxxxx del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que resuelve el recurso de apelación interpuesto contra la anterior, con el siguiente fallo: "Que estimamos parcialmente el presente recurso de apelación, (...) en el sentido de acordar que por el Ayuntamiento de xxxxx se dicte resolución de admisión a trámite del procedimiento de revisión de oficio de dicho Decreto 9.172/2000 y le dé el trámite legalmente previsto para, finalmente, dictar la resolución procedente (...)".

En su fundamento de derecho tercero dice: "Entrando ya en lo que verdaderamente constituye el fondo de la cuestión, ha de tenerse en cuenta que la inadmisión de las solicitudes porque carezcan manifiestamente de fundamento supone un juicio previo, del que va a depender la continuación del procedimiento o su terminación de plano, juicio que requiere claridad, evidencia, notoriedad y certeza en la percepción. Y que éste no es precisamente el caso de autos se deduce inmediatamente de la simple lectura del Decreto impugnado, tanto porque no analizó uno de los motivos alegados -acoso determinante de vulneración de la integridad física y moral-, como por las consideraciones que expone sobre los otros dos motivos -acto de contenido imposible y dictado sin



seguir el procedimiento legalmente establecido-, como del análisis que de cada uno de ellos se realiza en la sentencia impugnada, revelador de su complejidad valorativa y de que esa evidencia y notoriedad son difícilmente aceptables en este supuesto, ello pese a lo escueto de los argumentos desarrollados por la Administración demandada que, seguramente, intentaban soslayar este obstáculo y dar a entender una falta de consistencia de los motivos de nulidad”.

Consta asimismo en el expediente otra Sentencia de 9 de junio de 2005, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de xxxxx, por la que se desestima el recurso interpuesto por Dña. xxxxx contra la desestimación mediante silencio administrativo de sendas peticiones (de 2 de junio y de 24 de agosto de 2004), en las que se solicitaba la amortización del puesto de trabajo desempeñado por la reclamante en el Área de Seguridad y Vialidad, Servicio de Policía Municipal y su traslado al Archivo Municipal, así como, de forma indirecta, contra la relación de puestos de trabajo aprobada en marzo de 2003 (BOP de 14 de abril de 2003) y su plantilla presupuestaria. Dicha Sentencia es firme.

Séptimo.- En cumplimiento de la Sentencia de 2 de febrero de 2007, el 17 de mayo del mismo año el Ayuntamiento de xxxxx dicta un Decreto por el que se acuerda admitir a trámite el procedimiento de revisión de oficio y remitir las actuaciones al Consejo Consultivo de Castilla y León.

Octavo.- El 4 de junio de 2007, sin constar ninguna otra tramitación, el Director del Departamento de Gestión de Personal formula propuesta de resolución desestimatoria de la solicitud sobre declaración de nulidad de Dña. xxxxx, al considerar, por una parte, que la falta de motivación sería causa de anulabilidad y no de nulidad; por otra -respecto a la vulneración del procedimiento legalmente establecido- que lo que se habría producido es el cambio de lugar en el que la interesada debía prestar sus servicios; por último, en lo que se refiere al acoso laboral, se considera inexistente, no habiéndose aportado prueba alguna en relación con el mismo.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

Noveno.- Por Acuerdo de 16 de julio de 2007 del Presidente en funciones del Consejo, se solicita del Ayuntamiento de xxxxx que se complete el



expediente mediante la aportación de determinados documentos. Al mismo tiempo se acuerda suspender el plazo para la emisión de dictamen.

El 13 de noviembre tiene entrada en el Consejo Consultivo de Castilla y León la siguiente documentación:

- Expediente administrativo Per 713/2000, relativo a la adscripción a la Policía Municipal de Dña. xxxxx. Consta en el mismo escrito de 28 de septiembre de 2000, del Director de Área de Seguridad y Vialidad, para que se designe personal capacitado profesionalmente, en concreto personal cualificado del Archivo Municipal.

- Expediente Per 5/2005, relativo a la petición de Dña. xxxxx de que se amortice su puesto de trabajo y se efectúe su traslado al Archivo Municipal. Dicho expediente consta de las solicitudes de 31 de mayo y 23 de agosto de Dña. xxxxx y de la Sentencia de 9 de junio de 2005, por la que se desestima la demanda.

- Catálogo de puestos de trabajo del año 2000 y relación de puestos de trabajo del año 2003, referidos al Archivo Municipal y a la Policía Municipal y a las plantillas de los años 2000 y 2003.

- Normas Básicas para los archivos de oficina del Ayuntamiento de xxxxx, Reglamento del Archivo Municipal de xxxxx y anexo de las normas básicas para los Archivos de Oficina y Archivo Municipal.

- Decreto de la Alcaldía 10.161 de 9 de diciembre de 1999, modificado por Decreto 12.079, de 18 de diciembre de 2001, que aprueba la estructura del Área de Administración y Recursos del Ayuntamiento de xxxxx.

- Acuerdo del Personal Funcionario del Ayuntamiento de xxxxx, años 2000-2003.

El 14 de enero de 2008 se acuerda por el Presidente del Consejo Consultivo de Castilla y León la reanudación del plazo para emitir dictamen.

Décimo.- El 17 de enero de 2008, el Consejo Consultivo de Castilla y León emite el Dictamen 620/2007, en el que se concluye que "Procede devolver



el expediente al Excmo. Ayuntamiento de xxxxx, para que, de acuerdo con lo expuesto, se acuerde la incoación, tramitación y resolución de la revisión de oficio para declarar la nulidad del Decreto 9.172, del Ayuntamiento de xxxxx de fecha 26 de octubre de 2000, sin entrar en el fondo del asunto”.

Decimoprimer.- Requerido informe a la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de xxxxx, se emite el mismo con fecha de 17 de abril de 2008, sobre el procedimiento a seguir.

Decimosegundo.- El 7 de julio de 2008 el letrado del Ayuntamiento informa sobre el órgano competente para acordar el inicio del expediente de revisión de oficio, que es el Concejal Delegado de Hacienda y Función Pública.

Decimotercero.- Mediante Decreto de 8 de julio de 2008, de la Concejalía Delegada de Hacienda y Función Pública, se acuerda incoar expediente de revisión de oficio y nombrar instructor del procedimiento, siendo notificado a la interesada el día 26 de agosto de 2008.

Decimocuarto.- El 4 de septiembre de 2008 la Jefa de la Sección de Servicios Generales de la Policía Municipal, con el visto bueno del Superintendente Jefe, informa de que los trabajos que realizaba la Ayudante de Archivos y Bibliotecas Dña. xxxxx, en el periodo que estuvo adscrita a ese Servicio, “fueron los de registro de documentación y archivo encargándose de la entrada y salida de la documentación del Servicio de Policía Municipal, así como la gestión del Archivo documental de este Servicio”.

Decimoquinto.- El 15 de septiembre de 2008, la Directora del Servicio de Archivo Municipal informa de que “no ha existido ningún tipo de maltrato o falta de consideración hacia D^a xxxxx (...) durante el tiempo que estuvo en la dependencia del Archivo Municipal.

»El traslado al Archivo de Gestión de la Policía Municipal se efectuó por necesidades del servicio, ya que según consta en el propio Reglamento del Archivo Municipal, se trabaja con los distintos departamentos del propio Ayuntamiento, para organizar la documentación antes de su transferencia al Archivo General. Dado que el Departamento de la Policía genera una gran cantidad de documentos debido a la gran importancia y gran



volumen defunciones, se consideró necesario enviar una persona a que realizara esta organización previa a las transferencias documentales.

»El traslado fue solicitado por la propia Dirección del Área de Seguridad, a efectos de realizar la ordenación y clasificación de la documentación del área mencionada”.

Decimosexto.- Se incorpora al expediente el Decreto de 11 de enero de 2008, del Concejal Delegado del Área de Hacienda y Función Pública, por delegación de la Junta de Gobierno, por el que se adscribe a la interesada en la Unidad de Publicaciones del Área de Educación, Deportes y Participación Ciudadana con efectos del día 1 de enero de 2008, debiendo “serle asignadas las retribuciones que reglamentariamente están establecidas para la plaza que ocupa, con cargo a la partida 3/450.1/120 y 121 del vigente Presupuesto”.

Decimoséptimo.- El 8 de enero de 2008, la Asesoría Jurídica General del Ayuntamiento de xxxxx emite nuevo informe en el que se da cuenta de los sucesivos procedimientos contencioso-administrativos instados por la recurrente, adjuntando las correspondientes a los procedimientos abreviados, y en el que se indica que “en las mismas (las sentencias de instancia) se recoge el resultado de las pruebas practicadas en los recursos -en el acto de la vista, puesto que fueron sustanciados por el procedimiento abreviado- y la valoración de las mismas en relación con los aspectos controvertidos, esto es, la situación funcional de la Sra. xxxxx y el supuesto acoso laboral alegado, lo que -al margen de que fueran revocadas por motivos formales- condujo a la desestimación por dichas Sentencias de las pretensiones de fondo planteadas por la misma en los mencionados recursos”.

Decimooctavo.- Concedido trámite de audiencia, el 30 de enero de 2009 Dña. xxxxx presenta escrito de alegaciones en el que, sustancialmente reiterándose en su pretensión inicial, eleva la cuantía indemnizatoria a 29.000 euros.

Acompaña a su escrito, además de los presentados anteriormente, copiosa documentación, entre los que interesan destacar los siguientes:

- Escritos de 7 de mayo de 2004 y de 4 de marzo de 2005 sobre las funciones que corresponden a la interesada.



- Catálogo de puestos de trabajo del personal funcionario del Ayuntamiento de xxxxx, publicado en el BOP el día 21 de octubre de 2000.
- Relación de puestos de trabajo del personal al servicio del Ayuntamiento de xxxxx, publicada el 14 de abril de 2003.
- Plantilla presupuestaria correspondiente a los años 2000 y 2001.
- Informe de la evaluación de riesgos psicosociales de D^a xxxxx, elaborado por el Gabinete Regional de Salud Laboral.
- Escrito registrado el 27 de junio de 2005, por el que la interesada demanda ocupación efectiva.
- Acreditación de la recepción del Decreto cuya nulidad se insta por la Sección Sindical de CCOO, UGT y la Junta de Personal, mediante escritos fechados el 27 de octubre de 2000.
- Relación de puestos de trabajo y ficha del puesto de la Policía Municipal, una vez creado el mismo.
- Acuerdo Colectivo del personal funcionario del Ayuntamiento de xxxxx. El artículo 18 del mismo establece que "De toda propuesta de redistribución de efectivos bien adscripción provisional o Comisión de Servicios se dará cuenta previamente, a la Junta de Personal y a las Secciones Sindicales con representación en la misma".
- Fichas de productividad de los años 2006 y 2007, copias de los informes, petición de instrucciones y requerimientos enviados por la interesada al Archivo Municipal.
- Reglamento del Archivo Municipal, desarrollo orgánico del Servicio de Policía Municipal, catálogo de destinos de dicho Servicio y organización del Área de Seguridad y Vialidad.
- Partes de baja.



- Decretos de la Alcaldía 10.700/99 y 10.161/99 por los que se aprueba la estructura organizativa del área de Seguridad y Vialidad y del Área de Administración y Recursos.

- Recurso de alzada interpuesto contra el Decreto 9.172, de 26 de octubre de 2000, por el que se adscribe a la reclamante a la Policía municipal. Dicho recurso está registrado el día 27 de noviembre de 2000, no habiéndose remitido copia completa del mismo a este Consejo Consultivo.

Decimonoveno.- Previo requerimiento del instructor del procedimiento, se incorporan al expediente:

- Catálogo de puestos de trabajo del Ayuntamiento de xxxxx referido al año 2000, relación de puestos de trabajo del año 2003 y plantillas presupuestarias correspondientes a los años 2000 y 2003.

- Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de xxxxx vigente en octubre de 2000.

- Partes de alta y baja de Dña. xxxxx.

- Expedientes administrativos generados por la adscripción de Dña. xxxxx a la Policía Municipal, por su solicitud de amortización de su puesto de trabajo, por la petición de declaración de nulidad, y por la adscripción al Área de Educación, Deportes y Participación Ciudadana.

Vigésimo.- El 2 de marzo de 2009 el instructor del procedimiento formula propuesta de resolución desestimatoria de la pretensión deducida por la interesada.

Vigésimo primero.- Constan igualmente en el expediente diversos requerimientos efectuados por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Número 1 de xxxxx, interesándose sobre el estado de tramitación del procedimiento y por los que se requiere la ejecución inmediata y completa de la sentencia en la que se condena a la administración local a la tramitación de la petición de revisión de oficio.



En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h, 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen, según lo establecido la regla B), apartado b), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Concurren en la interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En lo que respecta a la normativa aplicable al presente supuesto, al tratarse de una Entidad Local, debe hacerse mención a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que en su artículo 4.1.g) reconoce con carácter general a los municipios, en su calidad de Administraciones Públicas de naturaleza territorial, la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos, dentro de la esfera de sus competencias. Por su parte, el artículo 53 de la misma Ley establece que, sin perjuicio de las específicas previsiones de sus artículos 65, 67 y 110, "Las Corporaciones locales podrán 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"; y en los mismos términos se pronuncia el artículo 218.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre. Por lo tanto debe entenderse que la remisión a la legislación estatal se efectúa actualmente a los artículos 102 a 106 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre.



En relación al órgano competente para acordar la iniciación y resolver el procedimiento de revisión de oficio, este Consejo Consultivo en su Dictamen 620/2007, sobre este mismo asunto, recogió en cuanto al órgano competente para resolver, la doctrina que se ha venido sosteniendo en cuanto a la competencia del Pleno para conocer de los procedimientos de revisión de oficio.

Resta por examinar si, tras la entrada en vigor de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, sobre medidas para la modernización del gobierno local, se ha producido una modificación cuando, como en el presente asunto, se está ante un municipio de gran población. Efectivamente, la citada Ley introduce un nuevo Título X en la Ley 7/1985, de 2 de abril, aplicable para los municipios de gran población, estableciendo con carácter general que el Pleno, el Alcalde y la Junta de Gobierno Local tienen respectivamente atribuida la competencia para conocer de la revisión de oficio de sus propios actos, de conformidad con lo preceptuado en los artículos 123, 124 y 127 de la Ley.

Mediante informe de 7 de julio de 2008, el Ayuntamiento considera órgano competente a la Concejalía de Hacienda y Función Pública, en virtud de la delegación efectuada por el Alcalde.

Excepción hecha de la posible competencia en materia de personal que podría corresponder a la Junta de Gobierno Local -antigua Comisión de Gobierno-, en virtud del artículo 127.1.k de la Ley comentada, por cuanto no parece ser el órgano del que emana el Decreto cuya revisión se solicita, de conformidad con el artículo 124 i) de la misma Ley, corresponde al Alcalde "ejercer la superior dirección del personal al servicio de la Administración municipal". No constando el contenido del Decreto de delegación, debe sostenerse que la competencia para conocer de la revisión del acto corresponde al Alcalde del Ayuntamiento, en cuanto que los órganos dictados por delegación se entenderán dictados por el órgano delegante.

3ª.- Para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho (capítulo I del título VII de la Ley 30/1992, afectado por la reforma introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero) es necesario que concurren los siguientes presupuestos:



- Que se encuentren en uno de los supuestos enumerados en el artículo 62.1, o que, al amparo de la última letra del citado precepto, estén expresamente previstos en una ley.

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

- Que la solicitud de revisión de oficio se inste por persona interesada o de oficio por la propia Administración.

Sin embargo, esta acción de nulidad no está concebida para canalizar cualquier infracción del ordenamiento jurídico que pueda imputarse a un acto administrativo, sino sólo aquellas que constituyan un supuesto de nulidad plena, previsto en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992 (Sentencia de la Audiencia Nacional de 20 de septiembre de 2002).

La recurrente se ampara en las letras a), c) y e) del citado artículo, que dispone:

“Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.

c) Los que tengan un contenido imposible.

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.

4ª.- La primera de las cuestiones a abordar en el presente dictamen es el examen de la concurrencia o no de la primera de las causas de nulidad alegadas por la interesada, esto es, la recogida en la letra a) del artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que establece como tal la de los actos de las Administraciones Públicas “que lesionen los derechos y libertades



susceptibles de amparo constitucional”, considerando la interesada que el Decreto es nulo de pleno derecho al dictarse como consecuencia del “hostigamiento laboral que se inició en 1998”, y que califica como una situación de acoso laboral.

La situación de acoso y hostigamiento laboral -o mobbing- que se denuncia por la actora a través de la exposición detallada y minuciosa de una serie de hechos, ha desembocado, según afirma, en tratamiento psicológico y en la necesidad de acogerse a diversas bajas por depresión ocasionadas por el ambiente de trabajo en el que venía prestando sus servicios. Así, a lo largo de su escrito de reclamación detalla una serie de conductas degradantes que han determinado el acoso moral en el trabajo, que dice haber sufrido desde el año 1998. Para acreditar el factor determinante de sus episodios depresivos, que han dado lugar a su incapacidad temporal, la interesada presenta prueba documental consistente básicamente en diversos informes médicos.

En opinión de la doctrina, la ausencia de regulación específica y de definición legal del acoso moral no ha supuesto la existencia de un vacío de regulación y ha puesto de relieve que, en todo caso, las lagunas legislativas pueden y deben corregirse e integrarse por los instrumentos usuales de interpretación, ora extensiva, ora analógica, ora evolutiva y teleológica, que exige una interpretación de todas las normas y de todos los comportamientos públicos y privados conforme a los principios jurídicos generales y, sobre todo, conforme al principio de efectividad máxima de los derechos fundamentales y libertades públicas (Sentencias del Tribunal Constitucional 98/2000 y 204/2000).

Ante esta laguna legal (sólo existe la definición del acoso sexual, en su versión punitiva, del artículo 184 del Código Penal) los Tribunales de Justicia han ido precisando el concepto y delimitando su contorno jurídico. Así, el Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), en Sentencia de 10 de febrero de 2005, expresa que el acoso moral “supone la sistemática y prolongada presión psicológica que se ejerce sobre una persona en el desempeño de su trabajo, tratando de destruir su comunicación con los demás y atacando su dignidad con el fin de conseguir que, perturbada su vida laboral, se aleje de ella provocando su autoexclusión”.



Explicitado lo anterior, debe analizarse si los hechos alegados por la interesada son constitutivos de acoso moral en el trabajo en los términos señalados y si, en su caso, tales hechos están debidamente acreditados.

No obra, sin embargo, en el expediente más prueba que la declaración minuciosa de la interesada sobre determinados episodios a lo largo de su vida laboral, a los que atribuye el ser constitutivos de acoso, pero que no pueden tenerse como pruebas suficientes para considerar tales conductas como una situación de acoso, al referirse más bien a supuestos problemas que ha tenido con la dirección del centro, no a vejaciones o intimidaciones propiamente dichas.

A mayor abundamiento, alguna de las conductas a las que se atribuye entidad intimidatoria o constitutiva de acoso (en particular la imposibilidad de desempeñar las funciones que corresponden a su puesto), han sido examinadas por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Núm. 1 de xxxxx en su Sentencia de 9 de junio de 2005, que ha ganado firmeza, no apreciándose que el puesto de trabajo de la demandante careciera de contenido funcional. Por otro lado, dicha alegación también ha sido vertida en los otros procedimientos jurisdiccionales iniciados, no teniendo favorable acogida en primera instancia, sin perjuicio de que las dos Sentencias a las que se hace referencia hayan sido revocadas, por otras razones, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.

En este punto debe recordarse que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori* y con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Por último, ha de señalarse que el concepto jurídico del acoso moral es mucho más restringido que su concepto médico, psicológico y psiquiátrico. Esta consideración es importante a la hora de apreciar y valorar la secuencia de actos que pudiesen ser constitutivos del acoso moral. Por ello, tampoco puede llegarse a la conclusión de que existe acoso moral en el trabajo teniendo en cuenta únicamente los informes médicos y partes de baja obrantes en el expediente, puesto que lo que se manifiesta en ellos no es sino una referencia a lo que expone la propia trabajadora (que el trastorno depresivo sufrido se lo ha producido el trabajo o problemas o situaciones ocurridas con ocasión del mismo). De tal modo que, siendo ello posible y, por tanto, habiendo podido



obtenerse tal convicción, sin embargo, sólo de esos medios de prueba no cabe concluir, con la evidencia necesaria, que el estrés laboral sea el origen de su situación y que ello sea producto de un hostigamiento en el trabajo. Indudablemente, a ese nivel médico pericial, solamente es posible poder concluirlo a instancia de las manifestaciones que se realicen por la propia afectada al respecto, sin posibilidad, por tanto, de una certificación objetiva.

5ª.- La segunda de las causas por las que se solicita la nulidad de pleno derecho descansa en el motivo consignado en la letra c) del artículo 62.1 de la referida Ley 30/1992, que proclama la nulidad de los actos administrativos que tengan un contenido imposible.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia vienen reconociendo el carácter verdaderamente excepcional de esta causa de nulidad, tratando de evitar que, a través de ella, se canalice todo supuesto de ilegalidad o prohibición, lo que hace que sólo pueda predicarse su existencia en aquellos casos en que la imposibilidad del contenido del acto se refiera más a su aspecto material que al legal. Es imposible lo que materialmente no se puede realizar, “bien porque sea contrario a las leyes físicas o bien porque forme parte de un supuesto de hecho irreal o inexistente” en palabras del Consejo de Estado, ya que la imposibilidad de carácter jurídico equivale en la práctica a la ilegalidad del acto, lo que comportaría su anulabilidad. La imposibilidad, además, debe ser originaria, pues la imposibilidad sobrevenida implicaría la simple ineficacia del acto.

En el presente caso, se observa que la pretendida nulidad del Decreto que se analiza no puede fundarse en la causa consignada en la letra c) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992. El Decreto 9.172, de 26 de octubre de 2000, del Ayuntamiento de xxxxx, por el que se adscribe a Dña. xxxxx al Archivo de la Policía Municipal, comienza a producir sus efectos desde el día 1 de noviembre de 2000, no siendo solicitada la declaración de su nulidad (al margen del recurso de alzada, que se examinará más adelante) hasta casi tres años después, ocurriendo que durante al menos esos tres años la interesada ha venido prestando sus servicios en el citado Archivo, por lo que la propia evidencia de los hechos impide que pueda apreciarse la imposibilidad material o física que se alega. Por esta razón, el segundo de los motivos por los que se invoca la revisión de oficio debe ser, igualmente, desestimado.



En definitiva, la imposibilidad del acto administrativo no puede identificarse con la disconformidad del mismo con el ordenamiento jurídico, sino más bien con la imposibilidad material o fáctica que impide que dicho acto pueda ser cumplido. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de junio de 1994 considera que son de contenido imposible aquellos actos en los que existe imposibilidad material o física de cumplimiento, o los que adolecen de una imprecisión o ambigüedad que haga que el contenido del acto no resulte determinable, por resultar contradictorio, o bien se ha cumplido su objeto antes de haber sido dictados. El acto administrativo objeto del presente caso no es identificable con ninguno de ellos. Más bien se trata de una imposibilidad de carácter jurídico, equivalente a la ilegalidad del acto, lo que comportaría su anulabilidad, supuesto excluido de la revisión de oficio del artículo 102 de la Ley 30/1992.

6ª.- Resta por analizar la última de las causas de nulidad invocada por la interesada, esto es, la consignada en la letra e) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, relativa a los actos dictados “prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”.

Debe recordarse aquí que, tratándose de defectos formales, el legislador ha establecido una gradación cuyo punto de partida es que “el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados” (artículo 63.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), de donde se deduce que los vicios de forma serán causas de anulación sólo en casos de especial relevancia.

En cuanto a la omisión del procedimiento legalmente establecido como causa de nulidad radical, cabe recordar que el Tribunal Supremo, en sus Sentencias de 18 de enero de 1984 y 10 de octubre de 1991, ha señalado que “para que proceda la nulidad del acto administrativo por el motivo c) del art. 47-1 de la referida Ley, es preciso que se haya prescindido total y absolutamente de los trámites del procedimiento, no bastando la omisión de algunos de estos trámites, y resulta necesario ponderar, en cada caso, las consecuencias producidas por tal omisión a la parte interesada, la falta de defensa que realmente haya originado y, sobre todo, lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario en caso de observarse el trámite omitido”.



En el supuesto sometido a dictamen, no se aprecia la concurrencia de la causa de nulidad invocada, puesto que, siendo exigible en el caso del artículo 62.1.e) una falta absoluta y completa de procedimiento, no concurre ésta en el supuesto examinado, al constar (aunque eventualmente pudiera ser erróneo en algunos extremos), siquiera una básica ordenación procedimental en orden a conceder la adscripción acordada.

Así, se observa que la petición cursada el 28 de septiembre de 2000 por el Director del Área de Seguridad y Vialidad al Área de Administración y Recursos, se fundamenta en la necesidad de que el volumen de documentación generado sea gestionado por personal capacitado profesionalmente para ello, principalmente por personal cualificado del Archivo Municipal. Consta asimismo la adscripción de Dña. xxxxx a través del Decreto 9.172 del Concejal Delegado del Área de Administración General y Servicios Centrales, de 26 de octubre de 2000, así como la comunicación del mismo efectuada a la Sección Sindical de CCOO y UGT, a la Junta de Personal del personal funcionario, a la propia interesada, a la Directora del Archivo Municipal, al Portavoz del Grupo Municipal Socialista, al Superintendente Jefe de la Policía Municipal y al Jefe de la Sección de Retribuciones. Por ello, puede concluirse que sí ha existido un procedimiento; cuestión distinta, de conformidad con lo antes expuesto, es que alguno de los vicios denunciados pudieran ser de tal entidad que invalidasen, por su posible anulabilidad, el Decreto analizado. Ello basta para no estimar la concurrencia de la causa invocada.

El ejercicio de la acción de nulidad no puede suponer reabrir las posibilidades impugnatorias decaídas por el transcurso del tiempo o ya agotadas mediante el ejercicio de las acciones procedentes, dado que la revocación de los actos administrativos, aunque está orientada a dotar de una plena efectividad al principio de legalidad, puede atentar contra el principio de seguridad jurídica, por lo que cabe constatar la existencia de límites a las facultades de revisión de oficio.

En este punto es preciso recordar que la interesada interpuso recurso de alzada registrado el 27 de noviembre de 2000 (recurso del que no se ha dado traslado en su integridad a este Consejo, por lo que se desconocen los concretos motivos en que se fundamenta) que, al parecer, fue desestimado por silencio administrativo; por lo que la interesada hubiera podido acudir a la vía



jurisdiccional frente a tal desestimación presunta. Lo que no es admisible, una vez transcurridos tres años desde la efectividad de la adscripción, es tratar de reabrir nuevos plazos para la impugnación con base en una serie de defectos que difícilmente pueden incardinarse dentro de los motivos tasados del artículo 62.1.

El Decreto objeto de revisión se trata de un acto administrativo que en principio habría cobrado firmeza, al no haber sido impugnado en vía administrativa. En efecto, ante la falta de resolución expresa del recurso interpuesto no se acudió a la vía judicial, pretendiendo con el presente procedimiento privar de eficacia al indicado Decreto, alegando que la Administración no siguió el procedimiento establecido para la adscripción.

Podría discutirse así la suficiente o la insuficiente motivación del acto (no así, por ejemplo, la falta de comunicación a la representación de los trabajadores, pues sí consta la misma), o la inadecuación del trámite seguido; pero no puede concluirse que la interesada haya sido privada de su puesto de trabajo, pues siguió desempeñando el mismo en lugar diferente, percibiendo las retribuciones correspondientes a su categoría profesional y desempeñando funciones propias de ésta, tal y como reconoce la Sentencia de 9 de junio de 2005. Por ello, a juicio de este Consejo, no existe una clara, manifiesta y ostensible omisión del procedimiento legalmente establecido o ausencia de trámites sustanciales, sino que la eventual infracción en que podría haber incurrido la Administración, en su caso, sería constitutiva de un vicio de nulidad simple o anulabilidad. La acción de nulidad, se reitera una vez más, no está concebida para canalizar cualquier infracción del ordenamiento jurídico que pueda imputarse a un acto administrativo, sino sólo aquéllas que constituyan un supuesto de nulidad plena, previsto en el artículo 62.1 de tal Ley 30/1992 .

El acto administrativo en su día dictado pudo ser combatido sin restricción alguna, dentro de los plazos establecidos en los recursos pertinentes. En este momento, los eventuales medios de ataque de que dispone la recurrente serían los enumerados en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, cuya concurrencia no se aprecia. Además, alguna de las causas por las que se pide la revisión ya fueron impugnados -y en algún caso resueltos- ante los órganos jurisdiccionales, según consta en el propio expediente administrativo.



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

No procede declarar la nulidad del Decreto 9.172, de 26 de octubre de 2000, del Ayuntamiento de xxxxx.

No obstante, V.E., resolverá lo que estime más acertado.