



Sr. Amilivia González, Presidente y Ponente

Sr. Estella Hoyos, Consejero  
Sr. Fernández Costales, Consejero  
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 22 de diciembre de 2011, ha examinado el *expediente de revisión de oficio incoado por la Diputación de 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 28 de noviembre de 2011 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de revisión de oficio incoado por la Diputación de xxxxx, para la declaración de nulidad del Acuerdo del Pleno de 29 de abril de 1991, de otorgamiento de compatibilidad al funcionario D. xxxx1 y a los trabajadores D. xxxx2, D. xxxx3 y D. xxxx4*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 30 de noviembre de 2011, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.508/2011, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

**Primero.-** Por Acuerdo del Pleno de la Diputación de xxxxx de 29 de abril de 1991 se concedió a D. xxxx1, funcionario de la Diputación, y a D. xxxx2, D. xxxx3 y D. xxxx4, personal laboral de la Diputación, la compatibilidad con el ejercicio de actividades privadas, con las limitaciones establecidas legalmente en los artículos 11 y siguientes de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, y demás disposiciones concordantes.



**Segundo.-** Por Decreto del Presidente de la Diputación de 7 de octubre de 2011 se inicia procedimiento de revisión de oficio del referido Acuerdo del Pleno de 29 de abril de 1991, por considerarlo nulo de pleno derecho conforme a lo dispuesto el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Asimismo, mediante el citado Decreto se concede trámite de audiencia a los interesados, sin que conste la presentación de alegaciones o documentación por parte de aquéllos.

**Tercero.-** Obra en el expediente informe de la Secretaría General de la Diputación de 17 de abril de 2009, sobre el régimen de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración Local, e informe del Servicio de Recursos Humanos y Relaciones Laborales de la Diputación de 1 de junio de 2011, que contiene la relación vigente del personal funcionario y laboral fijo que tiene concedida compatibilidad en la Diputación, así como la nómina del funcionario correspondiente al mes de abril de 1991 y una nómina de los trabajadores cuya fecha no consta.

**Cuarto.-** La propuesta de resolución formulada (cuya fecha no consta) propone la declaración de nulidad del Acuerdo de 29 de abril de 1991, ya que "tal acuerdo incumpliría el régimen legal que establece la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, por vulnerar lo estipulado en el artículo 16.1 del citado texto legal, -en la redacción vigente al tiempo de su adopción-: "No podrá autorizarse o reconocerse compatibilidad alguna al personal que desempeñe puestos que comporten la percepción de complementos específicos o concepto equiparable, y al retribuido por arancel". Quedando acreditado, en los antecedentes que obran en los archivos de la Corporación, que los funcionarios que se relacionan tenían reconocido en su nómina la asignación de un complemento específico".

Al amparo de lo expuesto, la propuesta considera que el acto de otorgamiento de compatibilidad a favor de D. xxxx1, D. xxxx2, D. xxxx3 y D. xxxx4 es nulo de pleno derecho, conforme a lo dispuesto en el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.



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), 2º 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 en el punto 4º, 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.

Además, la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo resulta justificada, con toda claridad, a tenor de lo dispuesto en el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. 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 si dicho dictamen hubiera sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

**2ª.-** La competencia para resolver el presente expediente corresponde al Pleno de la Diputación, según dispone el artículo 110.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 33.2.j) de dicha Ley, al ser el órgano supremo de la Corporación, "pues en definitiva, significa la instancia revisora en el ejercicio de una acción administrativa, con matices próximos a la acción judicial", y el ejercicio de las acciones administrativas y judiciales está atribuida al Pleno de la Diputación por el citado artículo 33.

**3ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre el procedimiento de revisión de oficio incoado por Pleno de la Diputación Provincial de xxxxx para declarar la nulidad de pleno derecho del Acuerdo de 25 de abril de 1991, en el que se otorga la compatibilidad a D. xxxx1, funcionario de la Diputación, y a D.



xxxx2, D. xxxx3 y D. xxxx4, personal laboral de la Diputación, para el ejercicio de actividades privadas.

En relación con la legislación aplicable al presente supuesto hay que tener en cuenta que el acto cuya revisión se pretende es el Acuerdo del Pleno de la Diputación de 29 de abril de 1991, por el que se otorgó a D. xxxx1, funcionario de la Diputación, y a D. xxxx2, D. xxxx3 y D. xxxx4, personal laboral de la Diputación, la compatibilidad para el ejercicio de actividades privadas. Dicho acto se dictó cuando estaba vigente la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (en adelante LPA) y el procedimiento de revisión de oficio se inicia en el año 2011, estando ya en vigor la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (en adelante LRJPAC).

De conformidad con el principio general del derecho *tempus regit actum*, los vicios determinantes de la nulidad del acto deben regirse por la normativa que se encontraba en vigor cuando éste se dictó. En el presente caso, al tratarse de un acto dictado bajo la vigencia de la LPA, será de aplicación su artículo 47, referente a motivos de nulidad de pleno derecho.

No obstante, la acción de nulidad se ha entablado encontrándose en vigor la LRJPAC, por lo que ésta será la normativa aplicable al procedimiento a seguir, en virtud del principio general anteriormente citado.

En este sentido el Dictamen del Consejo de Estado 142/2005, de 11 de mayo, señala que "De acuerdo con una consolidada doctrina, dado que la revisión ha sido iniciada bajo la vigencia de la Ley 30/1992, el procedimiento a seguir para su resolución habrá de ajustarse a lo preceptuado en esta Ley. Ello no obstante, la previsión de la disposición transitoria segunda de la Ley 30/1992 comprende exclusivamente la aplicación con tal alcance de las normas de procedimiento de la Ley, pero no de las de carácter sustantivo, cual es el caso de las que establecen las causas de nulidad de pleno derecho; por ello, y en relación con este supuesto de posible nulidad de pleno derecho del acto recurrido, habrá de estarse a lo dispuesto en el artículo 47.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA), como ya ha expuesto en otras consultas este Alto Cuerpo (dictámenes de los expedientes 856/1993, de 15 de julio, 859/1994, de 29 de septiembre, y 1.549/1994, de 21 de septiembre, entre otros)".



A la luz de esta doctrina y considerada la fecha del Acuerdo del Pleno sometido a revisión, deberá acudir a lo dispuesto en el artículo 47.1 de la LPA a fin de dilucidar la causa o causas de nulidad de pleno derecho que pudieran afectar al aludido Acuerdo del Pleno de otorgamiento de la compatibilidad, cuya nulidad se fundamenta indebidamente en la propuesta en el artículo 62.1.f) de la LRJPAC.

A este respecto el Dictamen del Consejo de Estado 2.048/1995, de 21 de diciembre, pone de manifiesto que "Como señaló el Consejo de Estado en su dictamen 1.979/1994, la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 no contemplaba esta causa de nulidad radical -la prevista actualmente en el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992-. El origen de la misma puede encontrarse en la doctrina del Consejo, que durante la vigencia de la Ley de 1958 entendió, en diversos expedientes, que la ausencia de los presupuestos esenciales para adquirir un derecho es un vicio que determina la nulidad de pleno derecho del acto que lo sufra, ya que su contenido deviene imposible, como se puso de manifiesto en los dictámenes 50.710, de 1 de octubre de 1987, 52.139, de 27 de julio de 1989, 52.761, de 21 de septiembre de 1989 y 54.115, de 23 de noviembre de 1989. En tales casos, se aplicó el apartado 1.b) del artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo de modo que, el acto deviene imposible por la ausencia de un presupuesto fáctico básico exigido para dictarlo".

**4ª.-** El artículo 102.1 de la LRJPAC dispone que "Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán 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 artículo 62.1".

Por lo tanto, para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, es necesario que concurren los siguientes requisitos:

- 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.

Comprobados los requisitos de forma y procedimiento que atañen al presente expediente, procede entrar a considerar el fondo de la cuestión.

Tal como ha manifestado el Consejo de Estado, la revisión de oficio de los actos administrativos constituye un supuesto excepcional en virtud del cual la Administración, conforme a una privilegiada facultad de autotutela, puede, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, anular o declarar la nulidad de sus propios actos sin necesidad de acudir al proceso jurisdiccional contencioso-administrativo. "Se trata de un auténtico procedimiento administrativo especial de naturaleza autónoma" (Dictamen nº 4.313/1998).

Las causas habilitantes para que la Administración Pública declare la nulidad de una resolución son las enumeradas en el citado artículo 62.1 de la LRJPAC. Estas causas han de ser objeto de interpretación estricta, habida cuenta, de una parte, su propia naturaleza y, de otra, el carácter singular de la potestad administrativa de autotutela prevista en el artículo 102 del mismo cuerpo legal.

En el presente caso, la propuesta de resolución declara la nulidad de pleno derecho del Acuerdo del Pleno de 29 de abril de 1991, por el que se otorga a D. xxxx1, funcionario de la Diputación, y a D. xxxx2, D. xxxx3 y D. xxxx4, personal laboral de la Diputación, la compatibilidad para el ejercicio de actividades privadas, con base en el artículo 62.1.f) de la LRJPAC, que establece que son nulos de pleno derecho "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".

Como ya se ha expuesto anteriormente, si se tiene en cuenta que debe aplicarse la norma vigente en el momento de producirse el acto, resulta de aplicación el artículo 47 de la LPA, que dispone:



“1. Los actos de la Administración son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

»a) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente.

»b) Aquellos cuyo contenido sea imposible o sean constitutivos de delito.

»c) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

»2. También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas en los casos previstos en el artículo 28 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado”.

Habrá que determinar por tanto si la aludida causa de nulidad puede incardinarse en la letra b) del artículo 47.1 de la LPA: “Aquellos cuyo contenido sea imposible o sean constitutivos de delito”.

El acto de contenido imposible es el que, por propio ser o realidad intrínseca, no puede llevarse a cabo, bien porque encierra contradicción interna o en sus términos, bien por su oposición a leyes físicas inexorables o a la que racionalmente se considera insuperable.

La imposibilidad de los actos administrativos puede ser física, ideal o jurídica. La imposibilidad física de un acto tiene lugar cuando resulta absolutamente inadecuado a la realidad material sobre la que recae, como ocurre si el acto se refiere a un sujeto o a un objeto inexistente. La ideal surge cuando la estructura lógica del acto está defectuosamente conformada, al existir dentro de ella elementos contradictorios, y la jurídica cuando el acto contradice de manera clara y terminante el ordenamiento jurídico por faltar los presupuestos del propio acto.

Así pues, un acto es jurídicamente imposible cuando faltan las circunstancias de orden fáctico y jurídico que, siendo independientes, anteriores



y externas al acto mismo, deben concurrir para que éste sea admisible y eficaz, lo que ha de determinarse caso por caso.

En el supuesto objeto de dictamen se ha otorgado a un funcionario y a tres trabajadores la compatibilidad para el ejercicio de una actividad privada. Los empleados públicos mantienen una relación de supremacía especial con la Administración Pública, por lo que su pertenencia a ésta refuerza la esencialidad de los requisitos exigidos para la adquisición de los derechos y facultades vinculados con tal condición.

Llegados a este punto se entiende que las normas que disciplinan esta relación configuran el particular estatuto jurídico del personal al servicio de las Administraciones Públicas, que se encuentra vinculado a la Administración a la que sirve por una relación de supremacía especial, hecho que acentúa la esencialidad de su vinculación al ordenamiento jurídico en los supuestos en que éste contempla reglas de concreta y singular aplicación. Esto lleva a considerar que son requisitos esenciales los exigidos por las normas de compatibilidad de los empleados públicos, entre ellos la prohibición legal expresa de desempeñar dos puestos de trabajo distintos en el sector público, o del desempeño de un trabajo en el sector privado si se percibe un complemento específico, o concepto equiparable, cualquiera que sea su cuantía.

Así, de acuerdo con el artículo 16.1 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, en su redacción anterior a la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales para 1992, aplicable al presente caso al haberse concedido la compatibilidad por un Acuerdo del Pleno de la Diputación de 29 de abril de 1991, "No podrá autorizarse o reconocerse compatibilidad alguna al personal que desempeñe puestos que comporten la percepción de complementos específicos o concepto equiparable, y al retribuido por arancel". Este precepto ha sido calificado por el Tribunal Supremo (Sentencia de 21 de octubre de 1993) de elemento fundamental del sistema de incompatibilidades.

La propuesta de resolución examinada pretende declarar la nulidad de pleno derecho del acto administrativo de reconocimiento de compatibilidad por ser contrario al ordenamiento jurídico y por posibilitar la adquisición de facultades o derechos cuando se carece de los requisitos esenciales para su adquisición, esto es, por generar improcedentemente facultades o derechos cuando se carece de los presupuestos fácticos y jurídicos para su adquisición





conforme a la regulación establecida en el artículo 16.1 de la citada Ley 53/1984, de 26 de diciembre, dado que los interesados desempeñan puestos de trabajo que comportan la percepción del complemento específico.

La aplicación de la citada Ley 53/1984, de 26 de diciembre, viene determinada por su carácter de norma básica del régimen estatutario de la función pública, dictada al amparo del artículo 149.1.18<sup>a</sup> de la Constitución; siendo concordantes con la naturaleza de esta norma las previsiones del artículo 2.1.c) del mismo cuerpo legal, que prescribe su aplicación al personal al servicio de las Corporaciones Locales y de los Organismos de ella dependientes, así como las contenidas en los artículos 92 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y 145 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

Concretamente, este último precepto dispone que el régimen de incompatibilidades de los funcionarios de la Administración Local es el establecido con carácter general para la función pública en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, y en las normas que se dicten por el Estado para su aplicación a los funcionarios de la Administración Local.

Por consiguiente, sólo podrá reconocerse la compatibilidad para el ejercicio de actividades privadas cuando el puesto desempeñado en la Administración Pública no comporte la percepción de un complemento específico. Dicho artículo impide por tanto de manera clara e inequívoca el reconocimiento de compatibilidad alguna cuando el puesto desempeñado en la Administración conlleve la percepción del citado complemento.

En este sentido, ha de recordarse que, según establecía el entonces vigente artículo 23.3.b) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, el complemento específico está destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad, sin que pueda asignarse más de un complemento específico a cada puesto de trabajo. Es decir, se atiende a determinadas circunstancias del puesto de trabajo desempeñado, mientras que la retribución básica se refiere al personal que desempeña dicho puesto.



De conformidad con lo dispuesto en el referido artículo 16.1 de la Ley 53/1984, y a la vista de las retribuciones correspondientes a D. xxxx1, no debería haberse procedido a autorizar la compatibilidad solicitada por éste.

En el caso que ahora se examina, por las razones anteriormente expuestas, se aprecia que la autorización de compatibilidad interesada por el solicitante, como efecto derivado del acto administrativo recaído, le ha generado el derecho al ejercicio de la actividad privada que pretende realizar, sin reunir el requisito legal expresamente establecido para poder concederse tal autorización y, por tanto, se incumple la condición a la que la norma de referencia anuda de forma directa e inmediata la posibilidad de obtención de ese derecho, que no puede sino calificarse de esencial, atendiendo la finalidad y literalidad del mandato resultante del citado precepto de aplicación (artículo 16.1 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre).

Por todo lo cual este Consejo Consultivo considera que debe declararse la nulidad de pleno derecho del Acuerdo del Pleno de la Diputación Provincial de xxxxx de 29 de abril de 1991, de otorgamiento de compatibilidad al funcionario D. xxxx1, con base en el artículo 47.1 b) de la LPA de 1958.

El análisis de las circunstancias que concurren en el supuesto sometido a dictamen -principalmente el tiempo transcurrido desde el reconocimiento de la compatibilidad hasta el inicio de las actuaciones para su anulación-, puestas en relación con la normativa por la que se rige la revisión por la Administración de sus propios actos determinan que este Consejo Consultivo considere adecuado fundamentar la nulidad de pleno derecho de la indebida concesión de compatibilidad en el artículo 47.1 b) de la LPA con objeto de poner fin a la situación planteada, para la que el ordenamiento jurídico no permite otra solución que la estricta aplicación de las normas reguladoras de la revisión de oficio.

Sin embargo, la fundamentación recogida en la propuesta de resolución de la pretendida nulidad del acto de otorgamiento de la compatibilidad a D. xxxx2, D. xxxx3 y D. xxxx4, personal laboral de la Diputación, no se ajusta a los hechos acreditados en el expediente.

En la propuesta de resolución se afirma que "los funcionarios que se relacionan tenían reconocido en su nómina la asignación de un complemento



específico". Sin embargo, en las nóminas correspondientes al personal laboral que figuran en el expediente no se contempla el complemento específico como concepto retributivo, y sí otros conceptos como "haber días marzo", "plus convenio", "plus desplazamiento", "horas" o "beneficio", sin que la Diputación haya motivado que tales conceptos son equiparables al complemento específico a los efectos del artículo 16.1 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre.

Por ello, en el supuesto analizado sólo concurrirá la causa de nulidad, antes expuesta, en el acuerdo de otorgamiento de la compatibilidad al personal laboral citado cuando alguno de los conceptos retributivos que percibían en la fecha del acuerdo fuera equiparable al complemento específico; lo que deberá examinarse para cada trabajador individualmente. En otro caso no procederá la revisión de oficio.

### **III CONCLUSIONES**

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

1º.- Procede que se declare la nulidad de pleno derecho del Acuerdo del Pleno de la Diputación de xxxxx de 29 de abril de 1991, de otorgamiento de compatibilidad al funcionario D. xxxx1.

2º.- La nulidad de pleno derecho del Acuerdo citado en relación con la compatibilidad otorgada a D. xxxx2, D. xxxx3 y D. xxxx4, personal laboral de la Diputación, sólo procederá en el caso de que alguno de los conceptos retributivos percibidos en la fecha de la adopción del acuerdo sea equiparable al complemento específico.

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