



Sr. Madrid López, Presidente en funciones

Sr. Estella Hoyos, Consejero
Sr. Fernández Costales, Consejero y Ponente

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 5 de mayo de 2011, ha examinado el *expediente de revisión de oficio incoado por la Gerencia Regional de Salud*, 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 2011 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de revisión de oficio incoado por la Gerencia Regional de Salud para declarar la nulidad parcial de la Resolución del Director Gerente de 11 de abril de 2007, por la que se reconoce el grado I de la carrera profesional, entre otros, a Dña. xxxxx*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 31 de marzo de 2011, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 427/2011, 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 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. Fernández Costales.

Primero.- Mediante Resolución de 11 de abril de 2007 del Director Gerente de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León se reconoció el grado I de la carrera profesional a Dña. xxxxx, mediante el procedimiento extraordinario previsto en el apartado decimonoveno del Acuerdo de 12 de diciembre de 2006 de la Mesa Sectorial del Personal al Servicio de las



Instituciones Sanitarias Públicas sobre la Carrera Profesional del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León.

Segundo.- El 28 de diciembre de 2010 el Director Gerente de la Gerencia Regional de Salud inicia el procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad parcial de la citada Resolución de 11 de abril de 2007, en relación con el reconocimiento del grado I a Dña. xxxxx. Se considera que ésta, a “fecha de solicitud (...) contaba con menos de los 7 años de antigüedad requeridos en la categoría solicitada”.

Tercero.- El 24 de enero de 2011 se concede trámite de audiencia a la interesada, quien presenta un escrito en el que alega poseer el tiempo necesario de servicios prestados como personal estatutario en el Sistema Nacional de Salud. Expone que “prestó servicios en la Gerencia de Servicios Sociales, Centro xxxx1 de xxxx2, tiempo de trabajo que ha de ser tenido en cuenta, al ser un centro integrado en la denominada Red Hospitalaria (...)”.

Cuarto.- El 18 de febrero el Director Gerente de la Gerencia Regional de Salud formula propuesta de resolución en el sentido de declarar la nulidad parcial, referida al reconocimiento del grado I a Dña. xxxxx, de la Resolución de 11 de abril de 2007, al entenderse que concurre el motivo de nulidad previsto en 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 (carecer la interesada de uno los requisitos esenciales para su obtención, cual es el de acreditar más de siete años de antigüedad a la fecha de la entrada en vigor de la norma reglamentaria de la carrera en el ejercicio profesional como personal estatutario en el Sistema Nacional de Salud en la categoría profesional desde la que se acceda al grado I).

Quinto.- El 1 de marzo la Asesoría Jurídica de la Gerencia Regional de Salud informa favorablemente la propuesta de resolución y añade que “Lo anterior debe ser matizado para el caso de que si no se hubiese efectuado el reconocimiento del grado I de carrera profesional que ahora se quiere declarar nulo, Dña. xxxxx hubiera podido participar en alguna de las convocatorias que se hayan efectuado en esta Gerencia Regional de Salud y serle así reconocido el grado I. Este sería un límite a los efectos que trae aparejada la declaración de nulidad de pleno derecho”.



Sexto.- El 14 de marzo el Director Gerente de la Gerencia Regional de Salud formula nueva propuesta de resolución en cuya parte dispositiva se añade que "La declaración de nulidad del reconocimiento del mencionado grado supone la desaparición de todos los efectos que se deriven de dicho reconocimiento, incluidos los económicos. No obstante, al objeto de producir los menores perjuicios a la interesada y teniendo en cuenta que hubiera podido solicitar el reconocimiento del grado I en convocatoria de 9 de julio de 2009, será hasta la fecha que, en su caso, este reconocimiento de grado hubiera comenzado a producir efectos, que se determinará dicha desaparición".

Séptimo.- Por Resolución de 15 de marzo de 2011 del Director Gerente de la Gerencia Regional de Salud se suspende el plazo máximo legal de resolución del procedimiento por el tiempo que medie entre la petición de dictamen al Consejo Consultivo de Castilla y León y su recepción, al amparo del artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, lo que se notifica a la interesada.

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. 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 procedimiento corresponde al Presidente de la Gerencia Regional de Salud, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 63.2 y 89 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en cuanto órgano administrativo jerárquicamente superior del órgano autor de la actuación nula, el Director Gerente de la Gerencia Regional de Salud.

3ª.- El artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, 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 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.

En el presente caso, la Resolución objeto de revisión agota la vía administrativa, no ha sido objeto de recurso y el procedimiento se inicia a iniciativa de la propia Administración de la Comunidad de Castilla y León.



Por su parte, el apartado 1 del artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece que “Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: (...)”

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

4ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre el procedimiento de revisión de oficio incoado para declarar la nulidad parcial de la Resolución del Director Gerente de la Gerencia Regional de Salud de 11 de abril de 2007, por la que se reconoce el grado I de la carrera profesional a Dña. xxxxx por el procedimiento extraordinario previsto en el apartado decimonoveno del Acuerdo de 12 de diciembre de 2006, de la Mesa Sectorial del Personal al Servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas, sobre la Carrera Profesional del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León.

El objeto de este dictamen se circunscribe a determinar si la citada Resolución de reconocimiento de grado es nula de pleno derecho, al no concurrir en la interesada los requisitos esenciales exigidos por el ordenamiento jurídico para el citado reconocimiento.

En el Dictamen 384/2004, de 30 de agosto, de este Consejo Consultivo, ya fue recogida la doctrina de que “La revisión de oficio de los actos administrativos constituye un cauce de utilización excepcional y de carácter limitado, ya que comporta que, sin mediar una decisión jurisdiccional, la Administración pueda volver sobre sus propios actos dejándolos sin efecto. De ahí que no cualquier vicio de nulidad de pleno derecho permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ésta es sólo posible cuando concurra de modo acreditado un vicio de nulidad de pleno derecho (o de anulabilidad cualificada) de los legalmente previstos.

»Debe recordarse que el vicio de nulidad previsto en el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992 (‘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’), e invocado en este caso, viene siendo interpretado muy estrictamente por el Consejo de Estado. Una aplicación en puridad de dicha categoría, de modo que permita darle



significado y entidad propia por contraste con los supuestos de anulabilidad (artículo 63 de la misma Ley 30/1992), postula evitar un entendimiento amplio de los 'requisitos esenciales' para la adquisición de facultades o derechos, pues de otro modo se llegaría fácilmente a una desnaturalización de las causas legales de invalidez.

»Tal y como señalaba el Consejo de Estado en su Dictamen 1.393/1998, de 9 de septiembre, procede recordar el criterio riguroso que se viene aplicando para subsumir un caso en el supuesto del artículo 62.1.f), por cuanto una laxitud en cuya virtud se pudiera transitar desde el vicio de legalidad a la apreciación, por concurrencia, de la ausencia de un requisito esencial (entendido por tal el legalmente exigido), arrasaría la distinción entre grados de invalidez y atentaría gravemente contra la seguridad jurídica al permitir cuestionar, en cualquier momento, no sólo los actos incursos en un vicio de singular relevancia para el interés público concreto y para el genérico comprometido en la legalidad del actuar administrativo, sino todos los actos en los que una prescripción legal hubiera sido vulnerada o un requisito legal se hubiera desconocido. Así pues, se requiere no sólo que se produzca un acto atributivo de derechos y que dicho acto sea contrario al ordenamiento jurídico, sino también que falten los requisitos esenciales, es decir, relativos a la estructura definitoria del acto, para la adquisición de los derechos por su beneficiario”.

Por lo tanto y en relación con esta última condición, no bastará con que el acto incumpla cualquiera de los requisitos previstos en la normativa de aplicación, aunque éstos se exijan para la validez del acto en cuestión, sino que resulta preciso distinguir entre “requisitos necesarios” y “requisitos esenciales”, a los fines que aquí interesan, 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”, que sólo cabe atribuir cuando constituyan los requisitos de la estructura definitoria del acto, o sean absolutamente determinantes para la configuración del derecho adquirido o de la finalidad a alcanzar con su concesión. Tal esencialidad queda reservada, en consecuencia, para los requisitos más básicos, que determinan en sentido estricto la adquisición del derecho o facultad.

Para resolver la cuestión, debe recordarse que la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, alude en su exposición de motivos a la carrera profesional como un



complemento del desarrollo del personal junto con la movilidad y el régimen retributivo. El capítulo VIII de esta Ley se ocupa de la carrera profesional y dedica el artículo 40 a los criterios generales. Este artículo dispone que las Comunidades Autónomas, previa negociación en las mesas correspondientes, establecerán, para el personal estatutario de sus servicios de salud, mecanismos de carrera profesional de forma tal que se posibilite el derecho a la promoción de este personal conjuntamente con la mejor gestión de las instituciones sanitarias. Por otra parte, la carrera profesional supondrá el derecho de los profesionales a progresar de forma individualizada, como reconocimiento a su desarrollo profesional en cuanto a conocimientos, experiencia y cumplimiento de los objetivos de la organización a la cual prestan sus servicios.

El Acuerdo de la Mesa Sectorial del Personal al Servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas de 12 de diciembre de 2006 establece un procedimiento de acceso extraordinario al grado I de la carrera profesional para el personal estatutario fijo de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, el cual exige, como requisitos, ostentar tal condición de personal estatutario fijo dependiente de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León a la entrada en vigor de la norma reglamentaria reguladora de la carrera profesional -el día 5 de enero de 2007- y acreditar, a la misma fecha, más de 7 años de antigüedad en el ejercicio profesional como personal estatutario en el Sistema Nacional de Salud, en la categoría profesional desde la que acceda al citado grado I.

A la fecha de entrada en vigor de la citada norma la interesada no contaba con el requisito de antigüedad de siete años exigido, pues para el reconocimiento del grado I de la carrera profesional se le computó el tiempo de servicios prestados en el Centro xxxx1, que no forma parte del Sistema Nacional de Salud.

El artículo 1 del Estatuto del Centro Regional para atención a personas con deficiencia severa y profunda "xxxx1", aprobado por la Orden de 11 de agosto de 1994 de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, dispone que "El presente Estatuto es de aplicación al «Centro Regional xxxx1» en el que se presta atención a personas con grave discapacidad psíquica (severos, profundos)" y que "Este Centro tendrá como finalidad el desarrollo personal y social de las personas a las que se presta servicio, teniendo en cuenta los principios de calidad de vida, normalización e integración".



El artículo 2 del citado Estatuto establece los objetivos del centro, que son:

“1) Proporcionar asistencia básica y rehabilitación personal para lograr el mayor desarrollo posible de la persona.

»2) Impartir tratamientos y servicios especializados para potenciar y/o conservar las capacidades existentes.

»3) Prestar ayuda de tercera persona a la ayuda técnica necesaria para suplir la carencia o deficiencia de su discapacidad física y psíquica.

»4) Desarrollar actividades higiénico-sanitarias, educativas, ocupacionales, de ocio y tiempo libre, que proporcionen el mayor nivel de bienestar e integración en la Comunidad.

»5) Dar apoyo, orientación, asesoramiento e información a la familia de la persona discapacitada y favorecer su participación en el servicio que se le presta”.

Así, a la vista de la finalidad, objetivos y régimen jurídico del Centro xxxx1, ha de concluirse que éste no forma parte del Sistema Sanitario Público, dado su marcado carácter socio sanitario.

De este modo, la interesada no cumplía con el requisito de antigüedad de más de siete años en la categoría desde la que se pretendía acceder al reconocimiento de grado profesional.

Cabe traer a colación al respecto lo establecido por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 20 de noviembre de 2005: “Del mismo modo, no ha de perderse de vista que aquella consolidación se refiere al personal estatutario, por lo que no es extraña la exigencia del apartado 1 del baremo de méritos de la fase de selección de que para la valoración de la experiencia profesional hayan de prestarse los servicios como personal estatutario, para cuyos efectos los prestados con contrato laboral, con carácter fijo o temporal, lo han de ser en las categorías de personal reguladas, en este caso, en el Estatuto jurídico del personal médico al servicio de las instituciones sanitarias de la Seguridad Social, para tener la consideración de efectuados



como personal estatutario fijo o temporal en la respectiva categoría, condiciones las señaladas que no son sino reproducción de las recogidas en el artículo 6.3.1 y Disposición adicional 13ª de la Ley 16/2001, de 21 de noviembre, por la que se establece un proceso extraordinario de consolidación y provisión de plazas de personal estatutario en las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social de los Servicios de Salud del Sistema Nacional de Salud”.

“Desde el momento en que los servicios prestados como MIR no lo son en una categoría prevista en el Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud (Ley 55/2003, de 16 de diciembre), ni en el antiguo Estatuto jurídico del personal médico, no cabe valorarlos como experiencia profesional. Por otra parte, los servicios no son prestados como personal estatutario, pues esta condición sólo se obtiene una vez que se supera el periodo de formación en prácticas como interno residente y obtener la correspondiente especialización. En consecuencia, el criterio de exclusión de aquellos servicios prestados por la actora como experiencia profesional, conforme al apartado 1.1.a del anexo I del baremo, responde a criterios razonables y objetivos, y se adecua a las bases de la convocatoria, que son la ley del concurso, tal como han recordado las sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 29 de enero de 1991, 30 de septiembre de 1993, 19 de septiembre de 1994, 16 de junio de 1997 y 9 diciembre de 2002, de manera que, una vez firmes y consentidas, vinculan por igual a los participantes y a la Administración”.

En consecuencia, la Resolución de 11 de abril de 2007 reconoció el grado I de la carrera profesional a Dña. xxxxx, sin que ésta cumpliera el requisito consistente en tener, a fecha 5 de enero de 2007, más de 7 años de antigüedad en el ejercicio profesional como personal estatutario en el Sistema Nacional de Salud, en la categoría profesional desde la que pretendiera acceder al citado grado I. Dicho requisito puede considerarse esencial a los efectos del artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en la medida en que la normativa aplicable lo ha impuesto para poder obtener dicho reconocimiento. Por tanto, la falta de uno de esos requisitos veda el acceso al reconocimiento de grado.

De este modo, la Resolución de 11 de abril de 2007 dio lugar a una adquisición de derechos, concretada en la obtención de un grado en la carrera profesional, que se encuentra viciada de nulidad, por lo que, a juicio de este Consejo Consultivo, procede revisar la aludida Resolución y declarar su nulidad



con arreglo a lo previsto en el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Ello se entiende sin perjuicio de que, como reconoce la propuesta de resolución, deban moderarse los efectos de la declaración de nulidad y limitarlos a la fecha en la que la interesada hubiera podido obtener dicho reconocimiento por reunir los requisitos exigidos en convocatorias posteriores a aquella de la que derivó el indebido reconocimiento de grado.

III CONCLUSIONES

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

Procede declarar la nulidad parcial de la Resolución del Director Gerente de la Gerencia Regional de Salud de 11 de abril de 2007, en lo que se refiere al reconocimiento del grado I de la carrera profesional a Dña. xxxxx.

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