



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y
ponente

Sra. Ares González, Consejera

Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 19 de octubre de 2023, ha examinado *el expediente de revisión de oficio de la resolución de la delegada territorial de la Junta de Castilla y León, en xxx1, de 9 de noviembre de 2022*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 397/2023

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 14 de septiembre de 2023 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de revisión de oficio de la resolución de la delegada territorial de la Junta de Castilla y León en xxx1 de 9 de noviembre de 2022, por la que se nombra Dña. yyy1 como personal interino para los puestos de trabajo de carácter sanitario de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural en xxx1.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 21 de septiembre de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 397/2022, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Ramos Antón.

Primero.- El 14 de septiembre de 2022 se solicita por el Servicio Territorial de Agricultura, Ganadería y Desarrollo de xxx1, por ser urgente y necesaria, la cobertura del puesto de veterinario coordinador, nivel 22 y específico 10, en la Unidad de Veterinaria de xxx2 (Sección Agraria Comarcal



de xxx2), Servicio Territorial de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de xxx1, código RPT: vvvv-Veterinario.

Segundo.- El 14 de octubre de 2022 el secretario general de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural autoriza el nombramiento de personal interino para el puesto indicado.

El llamamiento para la cobertura de dicho puesto se realiza de acuerdo con la lista provincial A) de aspirantes a personal interino, aprobada el 11 de julio de 2022, para el nombramiento de personal interino, para los puestos de trabajo de carácter sanitario de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural en xxx1.

Tercero.- El 2 de noviembre de 2022 Dña. yyy1, que ocupaba el nº 61 de la lista, acepta el puesto, acordándose su nombramiento mediante resolución de 9 de noviembre de 2022, de la delegada territorial de la Junta de Castilla y León en xxx1.

El 15 de noviembre, en la toma de posesión, se informa a la interesada que, como consecuencia de la aceptación y nombramiento del puesto, causa baja automática en la lista aprobada el 11 de julio de 2022 así como en todas las listas anteriores y posteriores en las que figurara inscrita, y que para optar a ser nuevamente llamada para ocupar otro puesto ha de presentar la solicitud de alta para su inclusión en la lista.

Cuarto.- El 29 de noviembre de 2022 la interesada presenta solicitud para el alta en la lista de aspirantes a personal interino para los puestos de trabajo de carácter sanitario (veterinarios) de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural en xxx1, y aporta la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos fijados en la Orden de 26 de febrero de 1996, por la que se regula el nombramiento de personal interino para los puestos de trabajo de carácter sanitario de la Consejería de Agricultura y Ganadería.

En la misma fecha solicita el alta en la lista B (lista de nivel superior).

Quinto.- El 14 de diciembre de 2022 la Comisión Provincial de Evaluación de xxx1, reunida al objeto de examinar las solicitudes de baremación presentadas, advierte que la puntuación correspondiente a Dña. yyy1 la situaba en la posición nº 108 y, por tanto, en una posición muy



inferior a la que figuraba en la lista A) aprobada el 11 de julio de 2021 por la que se realizó el llamamiento para la plaza vvvv. Tanto en esa lista como en las anteriores, hasta la de 11 de abril de 2022 en la que fue dada de alta a instancia de su solicitud, y las posteriores hasta que causa baja automática, figuraba con la puntuación de 9,2324.

Examina la baremación, se detecta que la diferencia se debe a que los meses de servicios prestados, acreditados mediante certificado de fecha 15 de abril de 2021 de la jefa de Servicio de Personal y Asuntos Generales, fueron puntuados a 0,15, es decir, como servicios prestados como interino, contratado administrativo de colaboración temporal, contratado laboral o sustituto en plazas de veterinarios de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, cuando en realidad correspondían a periodos de prestación de servicios en campañas de saneamiento ganadero, que han de valorarse a 0,03 puntos por meses por lo que al multiplicarse 50 meses por 0,03 resulta una puntuación en servicios prestados de 1,5 y una puntuación total de 3,2324.

Las anteriores circunstancias se hacen constar en el acta de 14 de diciembre de 2022 de la Comisión Provincial de Evaluación.

Respecto a su solicitud para su alta en la lista B, se procede a su inclusión.

Sexto.- El 22 de diciembre de 2022 Dña. yyy1 presenta reclamación a la puntuación otorgada en las listas A y B aprobadas el 14 de diciembre de 2022.

El 14 de enero de 2023 la Comisión desestima dicha reclamación. Notificada a la interesada la resolución desestimatoria, no presenta recurso.

Séptimo.- El 19 de enero de 2023 Dña. yyy2, situada en la posición nº 68 de la lista aprobada el 11 de julio de 2022 por la que se procedió al llamamiento para la cobertura de la plaza vvvv, solicita aclaración acerca de su no llamamiento para dicho puesto, tomando en consideración que Dña. yyy1 ocupa el puesto 108 en las listas aprobadas el 14 de diciembre, y ella el puesto 70.

Octavo.- El 14 de febrero de 2023 la Comisión Provincial de Evaluación acuerda rectificar la puntuación otorgada a Dña. yyy1 en la lista A aprobada



el 11 de abril de 2022 y sucesivas, entre ellas la aprobada el 11 de julio de 2022, y otorgarle una puntuación de 3,2324.

Se acuerda elevar dicha resolución a la Secretaría General de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, para la adopción de las medidas que considere oportunas, al estar ocupando Dña. yyy1, una plaza en base a un puesto en la lista A que no le correspondía.

Notificada a la interesada esta resolución el 20 de febrero de 2023, no consta la presentación de recurso.

Noveno.- El 25 de abril de 2023 la delegada territorial de la Junta de Castilla y León resuelve iniciar el procedimiento de revisión de oficio de su resolución de 9 de noviembre de 2022 de nombramiento de Dña. yyy1 como personal interino para los puestos de trabajo de carácter sanitario de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, lo que se notifica a los interesados en el procedimiento, entre ellos, a Dña. yyy1, el 2 de mayo de 2023.

Décimo.- El 16 de mayo de 2023 Dña. yyy1 presenta escrito por el que solicita que se le entregue copia íntegra del expediente, así como ampliación del plazo para la presentación de alegaciones. El 19 de mayo siguiente se le remite el expediente solicitado y el 22 de mayo se le notifica el otorgamiento de la ampliación solicitada, por plazo de siete días.

Undécimo.- El 31 de mayo de 2023 Dña. yyy1 presenta escrito de alegaciones. En él indica que reúne los requisitos imprescindibles, y por tanto esenciales, que para la inclusión en la lista de personal interino para los puestos de trabajo de carácter sanitario de la Consejería de Agricultura y Ganadería exigía la Orden de 26 de febrero de 1996, por la que se regula el nombramiento de personal interino para los puestos de trabajo de carácter sanitario de la Consejería de Agricultura y Ganadería.

Considera además que, aunque fue contratada como autónoma por la Junta de Castilla y León, mediante sentencia de 9 de abril de 2003 del Juzgado de lo Social de xxx3, posteriormente confirmada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León y por el Tribunal Supremo, le fue reconocida la condición de personal laboral en los servicios prestados como veterinario en los periodos de prestación de servicios en campañas de saneamiento ganadero.



Expone que ha prestado servicios para la Administración, ya que su contrato era de carácter indefinido, y considera, por ello, que la comisión de valoración de 11 de abril de 2022 no cometió un error en la valoración de sus servicios, sino que le aplicó lo dispuesto en el 2.1 del Anexo de la Orden de 26 de febrero de 1996.

Indica además que, de conformidad con el artículo 39 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), que dispone que "los actos de las administraciones públicas sujetos a derecho administrativo se presumirán validos", se contempla una presunción *iuris tantum* de forma que, una vez que acto ha generado firmeza, la doctrina y numerosa jurisprudencia entienden que la revocabilidad de actos favorables va en contra del respeto a los derechos adquiridos y en contra de la seguridad jurídica. Se refiere también a las limitaciones a las facultades de revisión del artículo 110 LPAC y a la doctrina de los actos propios aplicable al derecho administrativo.

Considera que no procede la revisión de oficio porque no concurre causa de nulidad, ya que además quebraría el principio de confianza legítima, y porque la actuación de la Administración resultaría contradictoria con otros actos anteriores, además de incoherente.

Duodécimo.- El 13 de junio de 2023 Dña. yyy3, interesada en el procedimiento, formula alegaciones en las que solicita la revocación del nombramiento de Dña. yyy1 y la retroacción de llamamientos al momento en que se cometió el error, y, en consecuencia, que se le otorguen los efectos económicos y administrativos inherentes a tal nombramiento al ser la aspirante de mejor derecho.

Decimotercero.- El 3 de agosto de 2023 se formula propuesta de resolución, en el sentido de revisar de oficio la resolución de 9 de noviembre de 2022, de la delegada territorial de la Junta de Castilla y León en xxx1, por la que se acuerda el nombramiento de Dña. yyy1 como personal interino para los puestos de trabajo de carácter sanitario de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, por haberse producido careciendo manifiestamente de los méritos determinantes de la puntuación incorrectamente asignada.

Decimocuarto.- El 29 de agosto de 2023 la Asesoría Jurídica de la



Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural informa favorablemente la referida propuesta.

Decimoquinto.- El 30 de agosto de 2023 la Secretaría General de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural acuerda la suspensión del plazo para resolver el procedimiento de revisión de oficio por el tiempo que medie entre la petición del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Castilla y León y la recepción del mismo.

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.i), 2º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 1.h) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la 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 106.1 de la LPAC. 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.- El artículo 106.1 de la LPAC 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 47.1".



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

- Que se encuentren en uno de los supuestos enumerados en el artículo 47.1 de la LPAC 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.

El mencionado artículo 106 no contempla un procedimiento específico para la revisión de oficio de los actos administrativos, sino que se limita a exigir el dictamen previo favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma. Por ello, resultan de aplicación las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos, contenidas en el título IV de la citada Ley.

A la vista de la documentación obrante en el expediente, puede afirmarse que el procedimiento se ha tramitado conforme a lo previsto en la LPAC. Así, figura la resolución de inicio del procedimiento, la concesión del trámite de audiencia a los interesados y la propuesta de resolución. Finalmente, la exigencia de informe del Consejo Consultivo se cumple con la emisión del presente dictamen.

3ª.- La competencia para resolver el presente procedimiento de revisión de oficio corresponde al secretario general de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de la Junta de Castilla y León, de acuerdo con el artículo 63.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

4ª.- Para la solución de la cuestión suscitada conviene recordar que, 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 del Consejo de Estado nº 4.313/1998).

Las causas habilitantes para que la Administración Pública declare la nulidad de una resolución, enumeradas en el artículo 47.1 de la LPAC, han de ser objeto de interpretación estricta, habida cuenta, de una parte, su propia naturaleza y, de otra, del carácter singular de la potestad administrativa de autotutela prevista en el artículo 106 del mismo cuerpo legal. 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 esta es solo posible cuando concurra de modo acreditado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos.

En este caso, se invoca como causa de nulidad del acto cuya revisión se impugna la contemplada en la letra f) del artículo 47.1 de la LPAC ("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").

Este vicio de nulidad se interpreta de forma muy estricta por este Consejo Consultivo, en línea con la doctrina del 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 48 de la LPAC), 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.

En relación con esta causa de nulidad de pleno derecho, el Consejo de Estado ha señalado en numerosas ocasiones (por todos Dictamen 984/2016, de 19 de enero de 2017) que "debe ser objeto de una interpretación rigurosa, por cuanto una mínima laxitud (...) arrasaría la distinción entre grados de invalidez y atentaría gravemente contra la seguridad jurídica al permitir cuestionar en cualquier momento no solo 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 que una prescripción legal hubiera sido vulnerada o un requisito legal se hubiera desconocido (dictamen número 1277/98, de 25 de septiembre, entre otros). En la misma línea, se ha dicho que `no todos los requisitos necesarios para la adquisición de una facultad o derecho merecen el calificativo de "esenciales", sino solo aquellos que constituyen presupuestos básicos exigibles para que pueda citarse el acto administrativo´ (así, dictámenes números 2454/94, de 9 de febrero, 1.178/98, de 11 de junio).

»Por su parte, el Tribunal Supremo ha interpretado el calificativo `esenciales´ como referido a aquellos requisitos `más significativos y directa e indisolublemente ligados a la naturaleza misma del derecho´ (Sentencia de 23 de noviembre de 2008). Y este Consejo ha subrayado (entre otros, dictámenes números 1511/2011, de 13 de octubre, 1536/2011, de 20 de octubre, 840/2014, de 23 de octubre, y 753/2015, de 24 de septiembre), que `la esencialidad presupone que ha de tratarse de un requisito que objetivamente el interesado no puede llegar a cumplir en ningún momento, por tratarse de un hecho acontecido invariable que elimina cualquier posibilidad de subsanación, y que no precisa, para constatar su carencia, de la interpretación de norma jurídica alguna´´.

El Dictamen 485/2012, de 24 de mayo, del Consejo de Estado, señala que la carencia de tales "requisitos esenciales" debe entenderse concurrente solo en aquellos casos en los que sea patente la ausencia de un presupuesto esencial o básico que determina la adquisición del derecho o facultad de que se trate, pero no en aquellos otros en los que la controversia deriva de una mera interpretación, con eventuales soluciones razonablemente divergentes, de una norma jurídica.

En consecuencia, no todos los requisitos que puedan ser considerados como necesarios para la adquisición de una facultad o derecho merecen el calificativo de "esenciales", que solo cabe atribuir cuando constituyan los presupuestos de la estructura definitoria del acto, o sean absolutamente determinantes para la configuración del derecho adquirido o la finalidad a alcanzar con su concesión.

En el caso examinado, se propone la revisión del nombramiento como funcionaria interina de Dña. yyy1, por considerar que el llamamiento que se le hizo y el correspondiente nombramiento resulta contrario al ordenamiento



jurídico al haber adquirido esta un derecho que no le correspondía (la ocupación de un puesto en la Unidad de Veterinaria de xxx2, Sección Agraria Comarcal de xxx2) por carecer de los requisitos esenciales para su adquisición. El llamamiento y posterior nombramiento se realizaron en función de la posición que ocupaba en la lista A aprobada el 11 de julio de 2022, en la que existía un error en la baremación de dicha aspirante.

Procede analizar si la asignación de una concreta puntuación, hipotéticamente errónea, pudiera considerarse siempre y en todo caso como requisito esencial. Acerca de esta cuestión se pronunció este Consejo Consultivo en sus dictámenes 1051/2009 y 442/2022 en los que se señala que "la asignación de una concreta puntuación, hipotéticamente errónea, no parece que pudiera considerarse siempre y en todo caso como requisito esencial. Sí podría llegar a tener este carácter cuando la puntuación fuese claramente incorrecta por haberse obtenido careciendo manifiestamente de determinados méritos, y no lo tendría si la asignación de una nueva puntuación -o la corrección de la asignada- lo fuera a partir de la utilización de criterios tal vez acertados, pero que respondieran a interpretaciones de la norma o de su aplicación susceptibles de diversas opiniones, o resultantes de exégesis complicadas propensas a la disparidad de soluciones interpretativas, lo cual no sucede en el presente caso".

En el presente caso, el error en la baremación se hace patente en el momento en el que Dña. yyy1 presenta solicitud para su inclusión de nuevo en las listas. Al consultarse el expediente que obra en poder de la Comisión Provincial de Evaluación se detecta un error en la baremación. En concreto, se observa que en la baremación que se realiza por la Comisión el 11 de abril de 2022 los servicios prestados en las campañas de saneamiento ganadero, que deberían haberse valorado de acuerdo a lo previsto en el apartado 2.4 del Anexo I de la Orden de 26 de febrero de 1996, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se regula el nombramiento de personal interino para los puestos de trabajo de carácter sanitario de la Consejería de Agricultura y Ganadería, con 0,03 puntos por mes completo, fueron valorados según lo previsto en el apartado 2.1 del Anexo I y, por tanto, con 0,15 puntos por mes completo de servicios prestados como interino, contratado administrativo de colaboración temporal, contratado laboral o sustituto en plazas de veterinarios de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.



De conformidad con la nueva baremación, la interesada obtendría un total de 3,2324 puntos (frente a los 9,2324 otorgados inicialmente), de forma que pasaría a ocupar el puesto 102, y por tanto, perdería el derecho a ocupar en régimen de interinidad el puesto con código RPT vvvv.

El error detectado es ajeno a cualquier tipo de opinión o interpretación de la normativa que regulaba los llamamientos y la puntuación atribuida de forma inicial es claramente incorrecta. A este respecto, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en sentencia 1915/2006, de 31 de octubre de 2006, señala que "Cobra así relevancia lo dicho en la sentencia de instancia sobre el hecho de que los servicios prestados en esas Campañas de Saneamiento Ganadero tienen su apartado expreso y específico, el apartado 2.4 de la Orden, y sobre el diferente contenido funcional de los servicios prestados en el ámbito de dichas Campañas, que es diferente al contenido funcional de las plazas de Veterinario de las Consejerías (...)"

»(...) En definitiva, y siguiendo la línea argumental de la instancia, aunque el Juzgado de lo Social haya reconocido la naturaleza laboral del vínculo que unió a la parte recurrente con la administración demandada en el desempeño de las funciones correspondientes a las campañas de saneamiento, ello no varía el contenido real, concreto, funcional de la tarea que realizaba aquella(...)"

A lo anterior ha de añadirse que la interesada en ningún momento ha negado que los periodos de prestación de servicios correspondan a campañas de saneamiento ganadero. Tampoco presentó recurso de alzada frente a la resolución de 13 de enero de 2023 de la Comisión Provincial de Evaluación que resolvió su reclamación frente a la lista aprobada el 14 de diciembre de 2022, ni recurrió la resolución de 14 de febrero de 2023 de la misma Comisión por la que se acordó la rectificación de su puntuación en la lista aprobada el 11 de abril de 2022 y sucesivas hasta la lista de 11 de julio de 2022.

En virtud de lo expuesto, este Consejo considera que procede apreciar la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.1.f) de la LPAC.



III CONCLUSIONES

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

Procede declarar, por la causa invocada, la nulidad de pleno derecho de la resolución de la delegada territorial de la Junta de Castilla y León en xxx1 de 9 de noviembre de 2022, por la que se nombra Dña. yyy1 como personal interino para los puestos de trabajo de carácter sanitario de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural en xxx1.

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