



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero y
Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 17 de enero de 2008, ha examinado el *expediente de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento 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 25 de junio de 2007 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 3 de julio de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 620/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, 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 en funciones, correspondió su Ponencia al Consejero Sr. Quijano González.

Primero.- Con fecha 21 de marzo de 2003, Dña. xxxxx, representada por Dña. yyyyy, presenta 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".

Insta la declaración de nulidad al amparo del artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por considerar infringidos los artículos 62.1 a), c) y e) de la misma Ley, solicitando 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) En virtud de las letras c) y e) de la citada Ley 30/1992, 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 "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 los artículos 16 de la Ley 30/1994, (que debe entenderse como referida a la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública), el artículo 90 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local y el artículo 126 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, 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”.

Reiterando 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, a continuación relata una serie de hechos en los que el punto de partida de su situación es la discrepancia con la nueva directora del Archivo Municipal, la cual se incorpora en al 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. xxxxx.

- 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. xxxxx le había expresado que por favor, no la enviara a la Policía Municipal. Tanto Dña. xxxxx 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 cccc 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, por infracción de la letra a) del artículo 62 de la Ley 30/1992, al vulnerar derechos y libertades fundamentales que se concretan en el artículo 15 de la Constitución, por entender vulnerado el derecho a la vida y 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 estos que forzosamente habrán de provocar la declaración de nulidad de pleno derecho".

Se señala igualmente que "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 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 cccc de estudio de conducta, de 21 de septiembre de 2001, 20 de junio de 2002 y 15 de enero de 2003 (solo se aporta copia de éste último); así como el informe del Hospital hhhhh 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 la siguiente documentación:

- Copia del poder de representación.



- Informe clínico-psiquiátrico del Hospital hhhh1 de xxxxx, de 19 de abril de 2002.

- Extracto de informe psicológico del Instituto ccccc para el estudio de la conducta, de 15 de enero de 2003.

- Copia del decreto impugnado.

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 xxxx/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 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de xxxxx, 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, SPPME, al Sr. Superintendente Jefe de la Policía Municipal, al Sr. Portavoz del Grupo Municipal Socialista, Sra. 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, por el Departamento de Gestión de Personal se 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 Sr. Concejal Delegado de Administración y Recursos mediante Decreto 6.770, de 12 de julio.

Sexto.- Por Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de xxxxx, de 30 de noviembre de 2005, se 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 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de xxxxx, 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, 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), vigente en el Ayuntamiento de xxxxx y su Plantilla Presupuestaria. Dicha sentencia es firme.



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

Octavo.- El 4 de junio de 2007, sin constar ninguna otra tramitación, se formula propuesta de resolución por el Director del Departamento de Gestión de Personal, desestimatoria de la solicitud sobre declaración de nulidad de Dña. xxxxx por 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 ha 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.

Con fecha 13 de noviembre tiene entrada en este Consejo la siguiente documentación:

- Expediente administrativo Per xxxx/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 xxxx/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 número 10.161, de 9 de diciembre de 1999, modificado por Decreto de la Alcaldía 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.

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 en 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 interesado 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 entender 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, el artículo 110.1 de la mencionada Ley 7/1985, de 2 de abril, solamente determina el órgano competente respecto de la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria, estableciendo al efecto que corresponde al Pleno de la Corporación la declaración de nulidad de pleno derecho y la revisión de tales actos, en los casos y de acuerdo con el procedimiento de los artículos 153 y 154 de la Ley General Tributaria, (dicha remisión debe entenderse realizada hoy a los artículos 216 y siguientes de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre).

No existe, pues, una previsión concreta sobre esta cuestión en el contexto del procedimiento administrativo común; pero de una interpretación sistemática de los artículos 21 y 22 de dicha Ley 7/1985, de 2 de abril, debe entenderse que si para la declaración de nulidad de actos anulables la competencia es del Pleno (artículo 22.2.k) -correspondiendo la iniciativa al Alcalde (artículo 21.1.1)-, la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho debe someterse al mismo régimen. En otro caso se produciría una asimetría inaceptable, más aún cuando el artículo 22.2.j) de la antes citada Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, indica que corresponde al Pleno del Ayuntamiento “el ejercicio de las acciones administrativas y judiciales”.



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:

- La existencia de un acto administrativo finalizador de un procedimiento, o que ha ganado firmeza por no haber sido impugnado en tiempo y forma.

- Que dicho acto haya puesto fin a la vía administrativa y haya causado estado en dicha vía.

- Que la solicitud de revisión de oficio se inste por persona interesada de acuerdo con el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En el caso que nos ocupa, Dña. xxxxx, debidamente representada, ostenta tal condición.

Además, la revisión de oficio de los actos nulos únicamente puede tener lugar en los supuestos tasados en el artículo 62 de la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Esto es así porque el artículo 102 de la misma Ley tiene como objeto facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que, por el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquéllos, se consoliden de forma definitiva. Se persigue, pues, mediante este cauce procedimental, ampliar las posibilidades impugnatorias, evitando que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos, pese a adolecer de un vicio de tan relevante trascendencia.

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 los apartados a), c) y e) del citado artículo, en los que se dispone:



“1. 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 que debe ser abordada en el presente expediente es la relativa a las actuaciones seguidas por la Administración reclamada ante la petición de revisión de oficio.

Por lo que se refiere al procedimiento, el invocado artículo 102 de la Ley 30/1992 contiene las normas esenciales sobre el procedimiento de revisión de actos nulos, debiendo regirse en lo demás por las disposiciones del Título VI de la misma Ley. Ésta última previsión estaba recogida de una manera expresa en la redacción originaria de dicho precepto (hasta la reforma operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero) y nada obsta a que el citado procedimiento deba seguir siendo observado, tanto por venir siendo exigido así por la Jurisprudencia dominante, como por el carácter de generalidad de que gozan los artículos 68 y siguientes de la ley comentada. Por todo ello, se puede afirmar que las actuaciones seguidas por el Ayuntamiento reclamado adolecen de ciertos vicios, al no haberse seguido las previsiones legales mencionadas.

Ante todo, debe hacerse una breve síntesis de los pasos seguidos por la Administración Local para poner de manifiesto que no se ha seguido el procedimiento legalmente establecido. Así, ante la petición de nulidad de pleno derecho formulada por la interesada el día 21 de marzo de 2003, el Ayuntamiento de xxxxx no realiza actividad de clase alguna, siendo condenado por Sentencia de 26 de abril de 2005, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de xxxxx, a que “por el Ayuntamiento de xxxxx se inicie el procedimiento de revisión de oficio de dicho Decreto 9.172/2000”.



Ante la firmeza de dicha resolución, el Ayuntamiento de xxxxx procede, mediante Decreto número 5.738, de 16 de junio de 2005, a desestimar - conforme al artículo 102.3 de la Ley 30/1992- la solicitud de Dña. xxxxx. Dicha resolución es también revocada por la Sentencia de 2 de febrero de 2007, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de xxxxx, condenando a la Administración a admitir a trámite el procedimiento de revisión de oficio del Decreto 9.172/2000 dándole el trámite legalmente establecido, para finalmente, dictar la resolución procedente.

En cumplimiento de dicha resolución judicial, el Ayuntamiento reclamado únicamente procede a admitir a trámite el procedimiento de revisión de oficio, acordando la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León acompañado de una propuesta de resolución, pero sin constar ninguna actuación administrativa que acredite que se ha seguido el procedimiento establecido. Sin ánimo de exhaustividad, se puede comprobar que no consta nombramiento de instructor, ni la instrucción misma del procedimiento, apertura o práctica de diligencia probatoria, solicitud o emisión de informe por parte de órgano administrativo, ni el preceptivo trámite de audiencia que debe efectuarse en todo procedimiento.

Ante esta circunstancia este Consejo no puede sino concluir que no se ha seguido en este caso el procedimiento legalmente establecido, puesto que, habiendo sido condenado el Ayuntamiento reclamado en dos ocasiones a su cumplimiento, las únicas actuaciones que realiza (o por lo menos, las únicas que constan en el expediente) son la admisión a trámite y, sin solución de continuidad, la remisión de la propuesta de resolución a este Consejo, por lo que se ha omitido toda la tramitación que determina el Título VI de la Ley 30/1992.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de octubre de 2004 es suficientemente gráfica, cuando establece que "Por el contrario, alega con acierto la parte codemandada en su escrito de oposición la improcedencia de acceder a lo solicitado en las demandas acumuladas, ya que la doctrina de esta Sala recogida en las Sentencias de la Sala Especial del artículo 61 de la LOPJ de 7 de mayo de 1992, y también en la de 24 de octubre de 2000, 12 de noviembre y 12 de diciembre de 2001, especifican que el trámite de revisión de oficio por parte de la Administración de los actos considerados nulos de pleno derecho ha de ajustarse a un procedimiento distribuido en dos fases: la



apertura del expediente que ha de tramitarse con arreglo a las disposiciones del Título VI de la Ley 30/92, sin excluir la intervención del Consejo de Estado o del organismo consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, y la fase resolutoria de la pretensión de declaración de nulidad del acto; (...)" . En los mismos términos se pronuncia la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de xxxxx, de 27 de julio de 2007, con cita de la anterior.

Idénticas soluciones se han adoptado por los diferentes Tribunales Superiores de Justicia; así, la Sentencia de 8 de octubre de 2002 del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, con cita de otras del Tribunal Supremo, dice: "Entiende el Alto Tribunal que, no obstante, la revisión de oficio no es un medio automático que se ponga en marcha por el mero hecho de ser instado por el particular, ni que la Administración tenga que acordar la revisión de cuantas solicitudes le sean dirigidas en tal sentido, pero sí tiene que cumplir con el derecho a la tutela efectiva de los derechos de intereses legítimos del particular y la manera de hacerlo es iniciar el expediente y someter el caso a un escrupuloso y delicado examen, decidiendo, en último trámite, si procede o no llevar hasta el final el procedimiento de revisión iniciado. Distingue el Tribunal Supremo dos fases en el procedimiento de revisión de oficio: la primera, que comprende la apertura del expediente revisorio con aportación de informes técnicos y asesoramientos jurídicos, audiencia al interesado y resolución en la que la Administración racional y jurídicamente acredite, en su caso, que tras el examen realizado ha llegado a la conclusión de que el acto no adolece de ningún vicio de nulidad absoluta, y la segunda, que incluye la solicitud del dictamen al Consejo de Estado u órgano paralelo de las Comunidades Autónomas y la decisión de anular o no el acto, a la vista de dicho informe".

En cuanto a la omisión de los trámites de informes y de audiencia continúa la citada sentencia "Conforme a la anterior doctrina, avalada por la regulación que del procedimiento administrativo se contiene en el Título VI de la Ley 30/92, disposiciones generales de procedimiento administrativo, se impone la estimación parcial del recurso por cuanto la Administración demandada, visto el expediente administrativo aportado a los autos, no inició de hecho el trámite interesado ya que, tras la presentación por el ahora recurrente de los escritos de 12 de junio de 1998 interesando la declaración de nulidad de las resoluciones sancionadoras de la Dirección General de Política Interior, no se emitió informe al respecto por los servicios correspondientes que de forma detallada y minuciosa, examinara la cuestión suscitada, breve y



sencillo trámite éste que debería haber concluido con la consideración de la procedencia o improcedencia de la declaración de nulidad interesada. Ello supone, pues, que ni siquiera la primera fase del expediente de revisión a que se refiere la doctrina jurisprudencial se observó sino que, por el contrario, en la resolución objeto de este procedimiento, en su parte dispositiva puede apreciarse un rechazo *ad limine* o de plano de la acción de nulidad cuando, como ya se ha señalado, es exigible con carácter previo, al menos, un análisis jurídico de la cuestión con audiencia del interesado”.

En el mismo sentido se inclinan las Sentencias de 17 de abril de 1998 y de 18 de septiembre de 2000, del Tribunal Superior de Justicia de la Rioja. Esta última, respecto de la omisión del trámite de informes, audiencia y prueba, declara que “Para concretar el alcance y la fuerza vinculante de la acción de nulidad de los particulares sobre la Administración, la jurisprudencia sobre el artículo 109 de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo, sustancialmente idéntico al 102.1 de la vigente Ley 30/1992, ha distinguido dos fases en el procedimiento de revisión de oficio. La primera comprende la apertura del expediente revisorio, con aportación de informes técnicos y asesoramientos jurídicos, audiencia al interesado y resolución en la que la Administración racional y jurídicamente acredite, en su caso, que, tras el examen realizado, ha llegado a la conclusión de que el acto no adolece de ningún vicio de nulidad absoluta. La segunda fase incluye la solicitud del dictamen al Consejo de Estado y la decisión de anular o no el acto, a la vista de dicho informe. (...) Trasladando las precedentes doctrinas al supuesto enjuiciado se hace patente la disconformidad a Derecho de la resolución impugnada desde el momento en que la misma se emite de plano y al margen de todo procedimiento, conforme el prevenido en el artículo 102.2 de la referida Ley 30/1992, sin la audiencia del solicitante interesado, sin informe alguno y omitiendo toda posibilidad de prueba. Razón por la que procede declararlo así, estimando el primer motivo del recurso deducido y parcialmente las pretensiones de la demanda”.

En fin, la Sentencia de 4 de diciembre del 2002, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de xxxxx, dice que “Entiende el Alto Tribunal que, no obstante, la revisión de oficio no es un medio automático que se ponga en marcha por el mero hecho de ser instado por el particular, que la Administración tenga que proceder a la revisión de cuantas solicitudes le sean dirigidas en tal sentido, mas tiene que cumplir con el derecho a la tutela efectiva de los derechos e intereses legítimos del particular y la manera de



hacerlo es iniciar el expediente y someter el caso a un escrupuloso y delicado examen, decidiendo en último trámite si procede o no llevar hasta el final el procedimiento de revisión iniciado. Distingue el Tribunal Supremo dos fases en el procedimiento de revisión de oficio: la primera, que comprende la apertura del expediente revisorio con aportación de informes técnicos y asesoramientos jurídicos, audiencia al interesado y resolución en la que la Administración racional y jurídicamente acredite, en su caso, que tras el examen realizado ha llegado a la conclusión de que el acto no adolece de ningún vicio de nulidad absoluta, y la segunda que incluye la solicitud del dictamen al Consejo de Estado y la decisión de anotar o no el acto, a la vista de dicho informe. Afirma contundentemente el T.S. que se reconoce al particular el derecho a que la Administración se pronuncie de forma expresa tras la incoación de la primera fase del procedimiento revisorio pero no puede compelerla a la instrucción íntegra del mismo en sus dos fases. Conforme a la anterior doctrina, avalada por la regulación que del procedimiento administrativo se contiene en el Título VI de la Ley 30/92, disposiciones generales de procedimiento administrativo se impone la estimación parcial del recurso y procede anular dejando sin efecto, la desestimación presunta de la petición que el actor dirigió al Ayuntamiento solicitando la iniciación del procedimiento de revisión de oficio. Por consiguiente ante la petición de la Entidad recurrente la Administración venía obligada a instruir y resolver el procedimiento de revisión de oficio de acuerdo con las disposiciones del Título VI de la Ley 30/92, al que se remite el artículo 102.2 de la misma. Las razones expuestas obligan a anular la Resolución presunta citada, viniendo la Administración demandada obligada a tramitar la petición de revisión de dicha Resolución de 10 de septiembre de 1993, por el cauce previsto en el Título VI de la Ley 30/92, y a resolver sobre el tema planteado (existencia o no de nulidad) previo dictamen del Consejo de Estado”.

Por otra parte, también el Consejo de Estado se ha pronunciado sobre el particular en su Dictamen 3.562/1996, de 5 de diciembre, señalando: “1.- El Ayuntamiento de (...) solicita el dictamen del Consejo de Estado en relación a la revisión de oficio, y la eventual declaración de nulidad o anulación del Decreto dictado por el Alcalde de esa localidad el día (...), por el que deniega una licencia de construcción solicitada por (...) Sucede que el expediente de revisión de oficio no se ha tramitado por el Ayuntamiento, que se ha limitado a ordenar su incoación, e inmediatamente, y sin despachar ningún otro trámite, ha remitido el expediente a este Consejo de Estado por conducto del Presidente de la Comunidad Autónoma de Madrid. A la vista de esas circunstancias, conviene



reiterar aquí lo ya expresado por este Consejo de Estado en su dictamen de 24 de octubre de 1996 (expediente número 2.931/96, relativo a la declaración de nulidad del Decreto del Alcalde de (...), por el que se concede una licencia de obra): «El dictamen del Consejo de Estado no tiene la configuración de una autorización para que la Corporación local pueda proceder a la revisión de oficio. No puede entenderse en el sentido de que se precisa el mismo para habilitar el ejercicio de tal potestad revisora. La exigencia del dictamen del Consejo de Estado es un requisito procedimental para garantizar el correcto ejercicio de tal potestad revisora y el respeto a la ley y al Derecho, y a los derechos de los interesados. Se inserta así en el momento final del procedimiento, inmediatamente antes de la resolución que se vaya a adoptar, que será de acuerdo u oído el Consejo de Estado. Por lo tanto sólo una vez concluida la tramitación del procedimiento (su iniciación, actos de instrucción precisos, audiencia del interesado y propuesta que sea de la resolución a adoptar por el órgano competente) deberá recabarse el dictamen de este Alto Cuerpo, tras el cual procederá la resolución correspondiente».

Por lo tanto, de acuerdo con lo hasta ahora expuesto, en el expediente sometido a consulta se ha prescindido del procedimiento que había de seguirse, sin, entre otros trámites, conceder audiencia a la interesada y causándole indefensión, por lo que procede devolver el citado expediente al Ayuntamiento, para que se tramite el mismo de conformidad con lo señalado, sin pronunciarse sobre el fondo del asunto.

Habida cuenta de las funciones que en el procedimiento de revisión de oficio tiene encomendadas el Consejo de Estado (y los diferentes órganos consultivos de las Comunidades Autónomas, allí donde existan), lejos de lo que pudiera parecer un mero formulismo legal -ya de por sí de obligado cumplimiento-, las razones de la falta de pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada derivan asimismo de la falta de actividad administrativa en la instrucción y tramitación del expediente, que impiden que este Consejo tenga el conocimiento suficiente y necesario para poder efectuar tal pronunciamiento.

Así, puede observarse que la mayor parte de los argumentos esgrimidos en la propuesta de resolución no pueden ser constatados por este Consejo. En primer lugar, en cuanto a la falta de prueba en relación con el supuesto acoso laboral padecido por la reclamante, se afirma que la reclamante “no ha aportado ninguna prueba que corrobore la existencia de acoso laboral”, cuando



lo que no se ha producido es la apertura de procedimiento probatorio alguno ni concedido trámite de audiencia.

Igualmente se dice en la propuesta de resolución que “llama la atención que la recurrente fue adscrita al Archivo de la Policía Municipal mediante un Decreto de fecha 26 de octubre del año 2000, acto que fue consentido, al no hacer uso de ninguno de los recursos administrativos o judiciales que tenía a su alcance”; sin embargo, en el escrito de reclamación presentado por Dña. xxxxx (página 21 de su escrito) se manifiesta que “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”, alegación que no ha sido objeto de respuesta ni de actividad administrativa alguna.

Por otra parte, en cuanto a la vulneración del procedimiento legalmente establecido, se determina que las “funciones de la Biblioteca del Archivo Municipal, pueden realizarse en otros lugares distintos del propio Archivo Municipal, formando parte del mismo”, pero sin acreditar esta circunstancia, así como la figura legal utilizada, cuestión que sería aclarada con los informes que por los órganos competentes deberían haberse emitido de seguirse el procedimiento prevenido en la Ley 30/1992.

Ahondando en lo anterior, de las diferentes sentencias dictadas por los Juzgados de lo Contencioso Administrativo a favor del Ayuntamiento de xxxxx (si bien dos de ellas fueron revocadas por la Sala), se pone de manifiesto que el Ayuntamiento demandado sí ha realizado diversos trámites tendentes a justificar que su actuación -la aprobación del Decreto de 27 de octubre de 2000-, se había ajustado a la legalidad vigente. Así, se puede leer que la fundamentación jurídica de las sentencias favorables al Ayuntamiento descansa tanto en las alegaciones del representante legal de la Administración, como en las diferentes pruebas practicadas a lo largo de los diferentes juicios, alegaciones y pruebas que emanan de la Administración reclamada y que no han sido remitidas a este Consejo -a pesar de haber sido expresamente solicitadas-. Por ello. Se reitera que, al margen de no haberse seguido los trámites preceptivos, este Consejo no tiene base documental para pronunciarse sobre la propuesta de desestimación a que llega el Ayuntamiento, no pudiendo llegar, a través de los tres párrafos a que se contrae la fundamentación de



fondo de la misma, a resolver sobre la procedencia o improcedencia de desestimar la petición de nulidad de pleno derecho instada por la reclamante.

En definitiva, no se ha seguido el procedimiento establecido para la tramitación y resolución del presente expediente, por lo que se aprecia la necesidad de devolver el mismo para dar cumplimiento a las exigencias legales, de lo que ha sido advertido dos veces el Ayuntamiento por la Sala de la Contencioso Administrativo de Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.

III CONCLUSIONES

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

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.

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