



Sr. S. de Vega, presidente

Sr. Ramos Antón, consejero  
Sra. Ares González, consejera  
Sr. Herrera Campo, consejero y  
ponente

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 10 de octubre de 2024, ha examinado el *expediente de revisión de oficio, incoado por el Ayuntamiento de xxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN 390/2024**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 9 de agosto de 2024 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de revisión de oficio del Decreto nº 199/2021, de 17 de noviembre de 2021, de la Alcaldía de xxxx, por el que se reconoce a D. yyyy el grado personal consolidado correspondiente al nivel 28 de complemento de destino.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 16 de agosto de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 390/2024, 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 presidente del Consejo, correspondió su ponencia al consejero Sr. Herrera Campo.

**Primero.-** Mediante Decreto nº 199/2021, de 17 de diciembre de 2021, y a solicitud del interesado, el alcalde de xxxx acuerda "Reconocer al funcionario interino del grupo A1 D. yyyy (...), que desempeña el puesto de trabajo de Secretario Interventor y Técnico Jurídico-Letrado Consistorial, el grado personal consolidado correspondiente al nivel veintiocho de complemento de destino".



**Segundo.-** El 17 de junio de 2024 D. yyyy solicita "Dejar sin efecto el decreto de Alcaldía 199/2021", por el que se le reconoció el referido grado personal consolidado, por existir un error que requiere depurar la situación generada, aunque no se haya producido merma económica alguna para el Ayuntamiento.

Argumenta que dicho decreto "deriva de una errada interpretación de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada y, de la Sentencia del Tribunal Supremo 1592/2018, 7 Nov. Rec. 1781/2017 que reconoce el complemento de destino a los funcionarios interinos". Y que, aunque "es cierto que el funcionario (se entiende que también el interino) consolida el complemento de destino de su primer destino en el cuerpo y escala, no se produce automáticamente pues ha de transcurrir los dos años, cosa que no ha ocurrido en el cuerpo y escala en el presente caso".

**Tercero.-** El 19 de junio de 2024 el alcalde solicita la emisión de informe por la Secretaría del Ayuntamiento sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir, lo que se efectúa el 27 de junio siguiente.

**Cuarto.-** El 27 de junio de 2024, mediante el Decreto nº 95/2024, de la Alcaldía, se inicia el procedimiento de revisión de oficio.

**Quinto.-** Otorgado trámite de audiencia al interesado, el 30 de junio de 2024 presenta alegaciones en las que manifiesta que "de conformidad con el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado, la consolidación opera únicamente dentro de un cuerpo y escala, transcurridos dos años continuados o tres con interrupción". Añade que, "si bien se era consciente del tiempo para la consolidación, se estaba en la percepción errada que en el primer destino de un cuerpo y escala la consolidación es automática, operando los dos años continuados y tres con interrupción en lo sucesivo".

Señala que "en el momento en que se dictó el Decreto 199/2021, no cumplía dos años continuados en el cuerpo y escala como para consolidar el nivel 28 del puesto de Secretaría, Clase 3ª, del Ayuntamiento de xxxx", razón por la que "el Decreto de Alcaldía 199/2021 adolece de nulidad del artículo 47.1 f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo



Común de las Administraciones Públicas, procediendo su revisión de oficio para su nulidad”.

**Sexto.-** El 18 de julio de 2024 la Secretaria del Ayuntamiento emite informe propuesta, en el que se propone estimar la alegación presentada por el interesado, en la que reconoce su error y manifiesta estar de acuerdo en proceder a la anulación del Decreto 199/2021 mediante el procedimiento de revisión de oficio, y por ello declarar nulo de pleno derecho el citado Decreto 199/2021.

**Séptimo.-** En la misma fecha, y mediante Decreto nº 109/2024, de la Alcaldía, se asume la propuesta de la Secretaría, se acuerda solicitar el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León, y se suspende el plazo para resolver el procedimiento y notificar la resolución por el tiempo que medie entre la petición de dicho dictamen y su recepción.

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 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (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 de la LPAC”.

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 de la LPAC 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.

En concreto y por lo que respecta a las entidades locales, el artículo 4.1.g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), 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. Dicha remisión a la legislación estatal sitúa actualmente la cuestión en los artículos 106 a 111 de la LPAC.

En relación con el órgano competente para acordar la iniciación y resolver el procedimiento de revisión de oficio, la citada LBRL, en su artículo 110.1, solamente precisa el órgano competente para 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 (actualmente los artículos 216 y siguientes de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre). Aunque no existe previsión concreta sobre esta cuestión en el contexto del procedimiento administrativo común, de una interpretación sistemática de los artículos 21 y 22 de la LBRL cabe entender que si para la declaración de lesividad de actos anulables la competencia es del Pleno (artículo 22.2.k), correspondiendo la iniciativa al alcalde (artículo 21.1.l), la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho debe someterse al mismo régimen, pues en otro caso se produciría una asimetría inaceptable; y más cuando el artículo 22.2.j) indica que corresponde al Pleno del Ayuntamiento "el ejercicio de las acciones administrativas y judiciales".

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

**3ª.-** 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 4.313/1998, del Consejo de Estado).

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, la causa de nulidad del acto cuya revisión se impugna es 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”). Si bien es cierto que no se especifica expresamente en la resolución de inicio ni en la propuesta, esta sí hace referencia a que en el acto revisado no se cumplen los requisitos del artículo 70.1 del Reglamento General de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado, aprobado por el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo. Por su parte, el interesado sí manifiesta conocer la causa de resolución del artículo 47.1.f), que identifica expresamente en su escrito de alegaciones, en las que se muestra conforme con la revisión del acto. Estas alegaciones son además asumidas expresamente por la propuesta de resolución.

El vicio de nulidad previsto en el artículo 47.1.f) de la LPAC 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 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 solicita la revisión de oficio del reconocimiento del grado personal consolidado correspondiente al nivel 28 de complemento de destino que fue reconocido al interesado que desempeñaba el puesto de trabajo de secretario interventor y técnico jurídico-letrado consistorial, por



considerar que, en el momento de reconocerse, no había transcurrido el tiempo necesario para dicho reconocimiento. El artículo 70.2 del Reglamento General de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado, antes citado, dispone que "Todos los funcionarios de carrera adquirirán un grado personal por el desempeño de uno o más puestos del nivel correspondiente durante dos años continuados o tres con interrupción, con excepción de lo dispuesto en el apartado 6 de este artículo, cualquiera que fuera el sistema de provisión".

Resulta evidente que, a tenor de la redacción del artículo, la adquisición del grado personal está necesariamente vinculada al transcurso del tiempo de dos años continuados o tres con interrupción, constituyendo, por tanto, un requisito esencial. Tal y como venía señalando el Consejo de Estado en sus dictámenes, se trata de uno de los presupuestos básicos exigibles para que pueda dictarse el acto administrativo.

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 del Decreto nº 199/2021, de 17 de noviembre de 2021, de la Alcaldía de xxxx, por el que se reconoce a D. yyyy el grado personal consolidado correspondiente al nivel 28 de complemento de destino.

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