

Expediente Núm. 37/2016  
Dictamen Núm. 34/2016

**V O C A L E S :**

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*García Gutiérrez, José María*  
*Zapico del Fueyo, Rosa María*  
*Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 11 de febrero de 2016, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 25 de enero de 2016 -registrada de entrada el día 27 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la consulta facultativa realizada por el Ayuntamiento de Llanes sobre la legalidad de la adenda del acuerdo/convenio regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario y laboral del Ayuntamiento.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1. Contenido del expediente**

El expediente consta de un único escrito del Alcalde que contiene un resumen de los antecedentes y en el que se solicita la consulta, al que se unen, como anexos, los siguientes documentos: a) “Modificación de los acuerdos

alcanzados en la Mesa de Negociación del Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario del Ayuntamiento de Llanes (noviembre 2012)”. b) Informe “sobre la legalidad de cada uno de los puntos acordados en la Mesa de Negociación de noviembre 2012”, elaborado por un gabinete jurídico privado el 14 de septiembre de 2015. c) Informe jurídico sobre la “Adenda al acuerdo/convenio regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario y laboral del Ayuntamiento de Llanes”, suscrito por el Secretario municipal el 1 de octubre de 2015. d) Certificación de los acuerdos adoptados por el Pleno del Ayuntamiento de Llanes los días 19 de marzo de 2010 y 7 de noviembre de 2012.

## **2. Objeto de la consulta**

Del análisis de la documentación remitida a este Consejo cabe concluir que la Alcaldía solicita un informe sobre “la legalidad o ilegalidad” del acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal municipal, tanto funcionario como laboral, adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Llanes en noviembre de 2012, tras valorar un informe jurídico privado, que deduce su “ilegalidad”, y el realizado por el Secretario municipal, que concluye que “debe continuar aplicándose la adenda del acuerdo/convenio (...) en tanto no se declare la nulidad de los mismos”.

**3.** Con esta tramitación, mediante escrito de 25 de enero de 2016, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen facultativo, adjuntando a tal fin copia simple de los citados antecedentes administrativos.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** Consulta esa Alcaldía a este Consejo Consultivo sobre la posible ilegalidad de un acuerdo sobre condiciones de trabajo del personal municipal. Hemos de entender, aunque no se invocan expresamente los preceptos legales que la justificarían, que la solicitud de dictamen se efectúa con carácter facultativo, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 14 y 17, párrafo primero, letra b), de la Ley del Consejo. En el mismo escrito, fundamenta la consulta el Alcalde en “su trascendencia y repercusión para la plantilla y en el orden económico”.

La necesidad de preservar el ejercicio regular de la función consultiva por parte de este Consejo nos exige analizar, con carácter preliminar, las condiciones jurídico-formales y materiales en las que se formula la consulta planteada.

El Consejo Consultivo del Principado de Asturias es un órgano auxiliar del Principado de Asturias, creado directamente por el Estatuto de Autonomía como superior órgano de consulta de la Comunidad Autónoma (artículo 35 quater de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias); en esta condición el Consejo presta a los órganos de la Administración pública del Principado de Asturias o a las entidades locales radicadas en su territorio los asesoramientos que procedan con arreglo a la Ley, ya sea con carácter preceptivo o facultativo.

El ámbito material de la consulta de naturaleza facultativa está regulado en el artículo 14 de la Ley del Consejo.

La legitimación para solicitar el dictamen, así como la forma y el momento en que ha de hacerse, se determina en los artículos 17 y 18 de la Ley del Consejo, y 40 y 41 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, sin perjuicio de que, con carácter especial, se precisen o particularicen algunos de esos aspectos en las normas que regulan procedimientos administrativos singulares.

De acuerdo con lo establecido en la normativa citada, el régimen jurídico de una consulta facultativa como la que se nos plantea exige, en el plano

jurídico-formal, que sea solicitada por los titulares de la Presidencia de las entidades locales, previo acuerdo del órgano que resulte competente, y que se acompañe de una propuesta razonada en relación con el asunto sometido a consulta y de toda la documentación correspondiente a la cuestión planteada, comprensiva, en su caso, del expediente administrativo -con el contenido exigible legalmente, junto con un índice numerado de documentos y un extracto de secretaría-, así como de un informe del órgano de gestión del expediente y un informe del órgano superior encargado de la asistencia jurídica interna a la entidad consultante. Igualmente, la entidad local deberá dar cuenta de la solicitud de dictamen a la Consejería competente en materia de cooperación local.

En el plano jurídico material, la consulta facultativa, que es una manifestación de la cooperación interinstitucional en el ámbito del Principado de Asturias, puede recabarse, en los términos de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley del Consejo, "sobre cualesquiera otros asuntos no incluidos en el artículo 13, cuando por su especial trascendencia o repercusión el órgano consultante lo estime conveniente". Al contrario de lo que sucede con la consulta preceptiva, en la que es la Ley la que determina cuándo un órgano institucional del Principado de Asturias, un órgano de su Administración pública o una entidad local radicada en el territorio de la Comunidad Autónoma -todos ellos Administración activa (aunque alguno solo lo sea en sentido lato)- han de consultar al Consejo con carácter previo a la toma de una decisión, en las consultas facultativas es la propia autoridad consultante la que libremente solicita ser ilustrada en el plano jurídico. Esta configuración legal de las consultas facultativas nos lleva a concluir que, a la vista de las exigencias que delimitan materialmente el tipo de asuntos que pueden ser objeto de consulta facultativa, siempre que se fundamente debidamente en la petición su especial trascendencia o repercusión este Consejo debe partir de la presunción de admisibilidad de la solicitud de dictamen.

Sin embargo, como ya manifestamos en nuestro Dictamen Núm. 108/2006, dirigido a esa misma autoridad consultante, “la obligación de preservar el ejercicio regular de la función consultiva que el Estatuto de Autonomía atribuye a este órgano auxiliar, y que la Ley del Consejo desarrolla, impone que el Consejo examine, mediante el análisis conjugado de los requisitos jurídico-formales y materiales, la pertinencia de las cuestiones planteadas, con la finalidad de excluir consultas generales, hipotéticas o meramente especulativas o aquéllas que sólo pretendan que se avale `a posteriori´ una decisión ya adoptada por la autoridad consultante, o que enjuicie la regularidad de un procedimiento administrativo tramitado y resuelto por otra Administración; o consultas cuya respuesta situaría objetivamente a este Consejo en posición de terciar o de arbitrar, indebidamente, en un procedimiento administrativo o parlamentario en tramitación, o de dar consejo jurídico, mediante una inmisión oficiosa en un procedimiento, a quien, pudiendo recabarlo en exclusiva, no lo ha solicitado; o consultas que presupongan la invasión por una Administración del ámbito de competencias propio de otra; o consultas potestativas anticipadas que, caso de atenderlas, obligarían a este Consejo a adelantar criterios que debería emitir preceptivamente en un momento posterior del procedimiento, comprometiendo así el carácter final de sus dictámenes”.

**SEGUNDA.-** La consulta facultativa que se nos plantea no cumple los requisitos jurídico-formales legalmente exigibles que hemos expuesto. En cualquier caso, y aunque pudieran ser subsanados, es necesario, además, que el hecho de atender la consulta no comprometa de modo objetivo el ejercicio regular de la función consultiva por parte de este Consejo, lo que sin duda sucedería si evacuáramos la que ahora se nos solicita.

En efecto, considera esa Alcaldía que la consulta estaría justificada en “los dispares informes jurídicos” analizados. Sin embargo, el informe suscrito por el Secretario municipal no analiza en realidad la posible existencia de

ilegalidades del acuerdo/convenio, sino que realiza un pronunciamiento previo alertando a la autoridad consultante de que tal instrumento “debe continuar aplicándose en tanto no se tramite un procedimiento de revisión de oficio por los cauces de los arts. 102 y ss. de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y mientras no se adopte una suspensión cautelar de la ejecución del acto”, que desaconseja. Teniendo en cuenta que en el procedimiento de revisión de oficio este Consejo Consultivo ha de dictaminar preceptivamente, con carácter habilitante, la posible nulidad del acuerdo municipal que autorizó la suscripción del convenio, el análisis de la posible legalidad que ahora se nos solicita comprometería su posición en un hipotético procedimiento de revisión de oficio, obligándole a adelantar un criterio que preceptivamente habría de emitir con carácter final en un momento posterior, y solo tras la previa incoación y tramitación de un procedimiento en el que, junto con los informes jurídicos oportunos, ha de darse audiencia a los afectados, también con carácter preceptivo, en trámite de alegaciones.

En definitiva, si el Ayuntamiento entiende que determinados acuerdos municipales incurren en los vicios de nulidad o anulabilidad a que se refieren los artículos 62 y 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ha de iniciar, bien un procedimiento de revisión de oficio de actos nulos, bien uno de declaración de lesividad de actos anulables, teniendo presente que solo en el primero de los casos, una vez tramitado el correspondiente procedimiento, ha de instar con carácter preceptivo y habilitante el dictamen de este órgano, a tenor de lo dispuesto en el artículo 13.1.I) de la Ley del Consejo; dictamen cuyo contenido y función no puede anticiparse en el curso de una consulta facultativa.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede admitir la solicitud de consulta facultativa formulada por el Ayuntamiento de Llanes sobre la legalidad de la adenda del acuerdo/convenio regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario y laboral del Ayuntamiento por las razones expuestas en el cuerpo de este dictamen.”

V. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE LLANES.