

Dictamen Núm. 201/2022

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
García García, Dorinda
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 1 de septiembre de 2022, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 5 de agosto de 2022 -registrada de entrada ese mismo día-, examina el expediente relativo a la revisión de oficio del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 29 de abril de 2022, por el que se conceden títulos de Hijo Predilecto de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Mediante Decreto 4/2020, de 14 de febrero, del Presidente del Principado de Asturias, se dispone -a instancia del Presidente de la Junta General del Principado de Asturias y en cumplimiento de lo acordado por la Mesa de la Cámara en sesión de 16 de septiembre de 2019- la incoación de expediente para la concesión del título de Hijo Predilecto de Asturias, a título póstumo, a favor de don José Antonio Alonso Alcalde, de don Felipe Matarranz González y de don Cristino García Granda, designándose como instructora del expediente a la Consejera de Presidencia.

2. Por Resolución de 21 de febrero de 2020, la Consejera de Presidencia procede a designar como secretaria del expediente incoado a la Secretaria General Técnica de dicho departamento.

3. Fechado a 26 de abril de 2022, se incorpora al expediente un informe de la secretaria del procedimiento en el que se expone, a efectos de lo establecido en el artículo 5 de la Ley 4/1986, de 15 de mayo, Reguladora de los Honores y Distinciones del Principado de Asturias, la relación de los méritos concurrentes en los candidatos al título honorífico, informándose favorablemente y proponiéndose al Consejo de Gobierno la adopción del acuerdo de concesión del título de Hijo Predilecto de Asturias, a título póstumo.

4. Con fecha 26 de abril de 2022, la Consejera de Presidencia, visto el informe evacuado por la Secretaría General Técnica de este departamento, propone que se concedan los títulos de Hijos Predilectos de Asturias, a título póstumo, a favor de don José Antonio Alonso Alcalde, de don Felipe Matarranz González y de don Cristino García Granda.

5. Por Acuerdo del Consejo de Gobierno, de fecha 29 de abril de 2022, se conceden los títulos de Hijos Predilectos de Asturias, a título póstumo, a favor de don José Antonio Alonso Alcalde, de don Felipe Matarranz González y de don Cristino García Granda a instancia del Excmo. Sr. Presidente de la Junta General del Principado de Asturias, en cumplimiento de lo acordado por la Mesa de la Cámara en sesión de 16 de septiembre de 2019 (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* Núm. 91, de 13 de mayo de 2022).

6. El día 16 de mayo de 2022, tiene entrada en el registro de la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático, un escrito de la Jefa del Servicio de Asuntos Parlamentarios de la Junta General del Principado de Asturias, por el que se da cuenta del acuerdo Mesa de la Cámara, de 16 de

mayo de 2022, en relación con el expediente relativo a la concesión del título de Hijo Predilecto de Asturias, a título póstumo, a don José Antonio Alonso Alcalde, a don Felipe Matarranz y a don Cristino García Granda.

Expone que "el 17 de septiembre de 2019, y en cumplimiento de lo acordado por la Mesa, el Presidente de la Junta General dicta resolución interesando del Presidente del Principado la incoación del expediente (...). En el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* del pasado viernes 13 de mayo de 2022, se publica el 'Acuerdo de 29 de abril de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se conceden los títulos' (...). Ese mismo viernes 13 de mayo, el Letrado Mayor dirigió a la Dirección General de la Vicepresidencia, encargada de las relaciones con la Junta General, una comunicación por correo electrónico poniendo de manifiesto que no constaba en la Junta General que el Consejo de Gobierno, cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 15.1 de la Ley 4/1986, de 15 de mayo, Reguladora de los Honores y Distinciones (del Principado de Asturias), hubiera remitido el expediente para cumplir con el trámite de informe previo favorable de la Junta General, en Comisión y, si la Mesa así lo determina, con ratificación del Pleno, previsto en el artículo 13.2 de dicha Ley (...). El lunes 16 de mayo, la Dirección General de la Vicepresidencia reenvía 'informe de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, en relación con la tramitación del procedimiento por el que se adoptó el Acuerdo de concesión de los títulos (...). El 'informe' es, a su vez, un correo electrónico de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia. En dicho correo, se dice que 'Según consta en el expediente (...), este trámite se entiende cumplido, dado que, en este supuesto, desde la Junta General se insta al Consejo de Gobierno a la concesión mediante Resolución del Presidente, previo acuerdo de la Mesa de la Cámara./ En este caso por razones de eficacia se ha entendido que este acuerdo de la Mesa de la Junta equivale al informe favorable posterior, si así no lo fuera, dado que la Junta es la solicitante, podría revocar la decisión en cualquier momento sin esperar al cumplimiento de este trámite en la instrucción de procedimiento'".

Señala que "el artículo 15.1 (de la Ley 4/1986, de 15 de mayo, Reguladora de los Honores y Distinciones del Principado de Asturias), dispone que "Concluida la fase de instrucción, y a los efectos previstos en el artículo 13.2, se dará traslado del expediente, debidamente informado, al Presidente de la Junta General", y que "Emitido el dictamen que proceda, el Consejero instructor formulará la propuesta correspondiente al Consejo de Gobierno" (...). Incumpléndose el artículo 15.1 (...), el Consejo de Gobierno no dio traslado, antes de la concesión, a la Junta General, que, en consecuencia, no pudo emitir el dictamen previsto en el artículo 13.2 al que el artículo 15.1 se remite, con lo cual, se ha incumplido también el artículo 13.2, que exige el previo informe favorable de la Junta General "en todo caso" (...). El hecho de que el expediente se hubiera incoado a instancia del Presidente de la Junta General previo acuerdo de la Mesa de la Cámara no exime del cumplimiento de la exigencia del informe favorable previo de la Junta General. Como acaba de señalarse, el artículo 13.2 de la (Ley 4/1986, de 15 de mayo, Reguladora de los Honores y Distinciones del Principado de Asturias), requiere ese informe de la Junta General "en todo caso". Si la Ley hubiera querido excepcionar ese requisito cuando la incoación del expediente haya sido instada por el Presidente de la Junta General previo acuerdo de la Mesa de la Cámara, lo habría dicho. Aunque habría sido difícil que lo dijera porque la emisión del informe favorable previo lo residencia en una Comisión con ratificación, si así lo determina la Mesa, del Pleno. Y, en modo alguno, la Mesa puede suplantar a una Comisión o al Pleno. El informe, dice el artículo 13.2, es "de la Junta General del Principado", y esta, de acuerdo con el artículo 29.1 del Estatuto de Autonomía, "funciona en Pleno y en Comisiones", y, por si quedara alguna duda, el Tribunal Constitucional tiene dicho que la Mesa es un "órgano que no está llamado a expresar la voluntad política de la Cámara" (STC 161/1988, FJ 7), pues su función es "la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia, precisamente, como tal foro de debate y participación en la cosa pública" (STC 38/1999, FJ 3) (...). Si, como lo hace el Acuerdo del Consejo de Gobierno, se reconoce al Presidente de la Junta General, en cumplimiento de un Acuerdo de

la Mesa, la capacidad para instar la concesión, debe entenderse que es así porque así lo prevé el artículo 13 (de la Ley 4/1986, de 15 de mayo, Reguladora de los Honores y Distinciones del Principado de Asturias), que es el que también establece el trámite del informe favorable de la Junta General, artículo que no ha sido alterado en la reciente modificación de (dicha) Ley (...) por obra de la Ley del Principado de Asturias 2/2022, de 6 de abril (...) Por otro lado, cotejando la modificada (Ley 4/1986, de 15 de mayo, Reguladora de los Honores y Distinciones del Principado de Asturias) con la no modificada Ley (...) 1/2019, de 1 de marzo, para la Recuperación de la Memoria Democrática (en el Principado de Asturias), tal vez pudiera pensarse que, como la disposición adicional segunda de esa Ley (...), es imperativa para la concesión de los títulos de Hijo Predilecto o Adoptivo a quienes hubieran combatido en la guerrilla contra el franquismo, no haría falta ningún procedimiento. Pero, si así fuera, en todo caso, lo sería sólo para los guerrilleros que 'aún vivan'. Como la (Ley 1/2019, de 1 de marzo, para la Recuperación de la Memoria Democrática en el Principado de Asturias) no se ha modificado, habría que inferir que la concesión del título a los fallecidos debería tener lugar siguiendo el procedimiento de la (Ley 4/1986, de 15 de mayo, Reguladora de los Honores y Distinciones del Principado de Asturias) (...). Los actos del Presidente y de la Mesa de la Junta General que el propio Acuerdo del Consejo de Gobierno refiere como determinantes del inicio del expediente fueron adoptados al amparo y en plena conformidad con la (Ley 4/1986, de 15 de mayo, Reguladora de los Honores y Distinciones del Principado de Asturias) por lo que ningún motivo hay para su revisión. El defecto del procedimiento se reside únicamente en el procedimiento administrativo instruido en la Administración del Principado, y, si este hubiera de ser revisado, dichos actos serían susceptibles de ser conservados como de hecho lo han sido ya en este expediente, según se desprende del propio Acuerdo del Consejo de Gobierno y de las consideraciones de la Consejera de Presidencia en su ya referida comparecencia en la Comisión, en la que, a propósito de este concreto extremo, dijo que 'A tenor de lo que dice la norma, entendemos que procede la

conservación de los actos previos a la instrucción' (Diario de Sesiones, Serie C, núm. 295, de 26 de abril, pág. 26)".

Finalmente, manifiesta que "el incumplimiento en la instrucción del expediente de los artículos 13.2 y 15.1 de la (Ley 4/1986, de 15 de mayo, Reguladora de los Honores y Distinciones del Principado de Asturias) supone un menoscabo de las atribuciones que dicha Ley confiere a la Junta General y al propio tiempo deja a los títulos otorgados en una posición jurídicamente vulnerable" y que "por todo ello, la Mesa acuerda poner de manifiesto cuanto antecede al Consejo de Gobierno, a fin de que provea de modo tal que queden preservadas las atribuciones de la Junta General y se dé seguridad jurídica a los títulos otorgados".

7. Con fecha 18 de mayo de 2022, la Consejera de Presidencia acuerda "requerir a la instructora del procedimiento (...) el informe previsto en el artículo 13.2 de la Ley (...) 4/1986, de 15 de mayo, Reguladora de los Honores y Distinciones del Principado de Asturias)".

8. A la vista del anterior acuerdo, la Consejera de Presidencia, mediante escrito dirigido al Presidente de la Junta General del Principado de Asturias y fechado a 23 de mayo de 2022, solicita, al amparo del artículo 13.2 de la Ley 4/1986, de 15 de mayo, Reguladora de los Honores y Distinciones del Principado de Asturias, el informe de la Junta General del Principado de Asturias "relativo a la concesión de los títulos de Hijos Predilectos a don José Antonio Alonso Alcalde, de don Felipe Matarranz González y de don Cristino-García Granda" remitiendo, en "cumplimiento del artículo 15 de la misma norma, copia del expediente".

9. El día 30 de mayo de 2022, tiene entrada en el registro de la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático, un escrito de la Jefa del Servicio de Asuntos Parlamentarios de la Junta General, por el que se da cuenta del acuerdo Mesa de la Cámara, de 30 de mayo de 2022.

Expone que “no indicando la comunicación de la Consejería de Presidencia en qué marco procedimental solicita ahora que informe la Junta General, sí en el de una convalidación de lo hecho sin su informe previo, o en el de unas actuaciones retrotraídas al momento en el que, de conformidad con el artículo 15.1 de la Ley (...) 4/1986, de 15 de mayo, Reguladora de los Honores y Distinciones (del Principado de Asturias), el informe de la Junta General debe ser solicitado y emitido, la Mesa, teniendo en cuenta tanto la necesidad de salvaguardar de la centralidad institucional que el artículo 23 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias confiere a la Junta General y la naturaleza, el rango y la dignidad de que está revestida en cuanto Parlamento de la Comunidad Autónoma, como, al propio tiempo, con el fin de preservar igualmente la seguridad jurídica de los títulos concedidos, acuerda interesar del Consejo de Gobierno aclaración acerca de dicho marco procedimental, con el fin de que la Cámara conozca y pueda ponderar en todos sus extremos las concretas condiciones en las que ahora se le pide que emita su informe”.

10. Con fecha 13 de junio de 2022, la Consejera de Presidencia responde a la referida solicitud de aclaración procedente de la Junta General.

Indica que “el Acuerdo de Consejo de Gobierno anteriormente citado insta a esta Instructora a solicitar el informe de la Junta General, sin efectuar otro pronunciamiento que modifique la concesión otorgada, considerando, por tanto, esta Instructora que en dicho momento procedimental resulta de aplicación el artículo 52 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que en su apartado 1 indica que: ‘La Administración podrá convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan’./ En cuanto a los efectos de la convalidación, el apartado 2 del mismo artículo indica que ‘El acto de convalidación producirá efecto desde su fecha, salvo lo dispuesto en el artículo 39.3 para la retroactividad de los actos administrativos’./ El artículo 39.3 indica que ‘(...) Excepcionalmente, podrá otorgarse eficacia retroactiva a los actos cuando se dicten en sustitución de actos anulados, así como cuando produzcan efectos favorables al interesado,

siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas’./ Asimismo, a juicio de esta Instructora y al objeto de no menoscabar las atribuciones que la Ley (...) 4/1986, de 15 de mayo, Reguladora de los Honores y Distinciones (del Principado de Asturias), atribuye a la Junta General y de preservar el máximo respeto de dichas atribuciones, el sentido del informe que se emita, favorable o desfavorable a la concesión del título, determinará la adopción del Acuerdo que proceda por el Consejo de Gobierno”.

11. El 28 de junio de 2022, tiene entrada en el registro de la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático, un escrito de la Jefa del Servicio de Asuntos Parlamentarios de la Junta General, por el que se da cuenta del acuerdo Mesa de la Cámara, de 27 de junio de 2022.

Expone que “desconoce la Mesa las razones en las que pueda fundarse la calificación jurídica que (...) se hace del presente caso como un supuesto de anulabilidad, pues la respuesta, más allá de referir que el Consejo de Gobierno le ha instado a solicitar el informe de la Junta General ‘sin efectuar otro pronunciamiento que modifique la concesión otorgada’, no las incluye. En todo caso, la Mesa no comparte esa calificación por los motivos que, en lo que sigue, se argumentan:/ a) El informe de la Junta General a que se refiere el artículo 13.2 de la (Ley 4/1986, de 15 de mayo, Reguladora de los Honores y Distinciones del Principado de Asturias), además de preceptivo, vinculante, en la medida en que, de resultar desfavorable, impide la concesión de los títulos (por ello, tiene sentido que el artículo 15.1 de la Ley requiera que sea previo a la concesión de los títulos, justamente para evitar el supuesto de un acto produciendo efectos que sea informado después desfavorablemente). Es, por tanto, un informe de los que la doctrina clasifica dentro de la categoría de informes vinculantes como ‘informes obstativos’, que vinculan en cuanto a la oposición o parecer negativo que pueden expresar (...). Y es que la omisión del trámite en tales casos ‘no sólo es un vicio procedimental sino una vulneración de la competencia del órgano que lo tenía que emitir’ (...). b) Aunque tratándose de

informes de órganos consultivos o de asesoramiento o de órganos de la misma Administración, la jurisprudencia y la doctrina administrativista sobre la relevancia que la omisión, o emisión *a posteriori*, de dictámenes preceptivos y vinculantes cobran para la nulidad insubsanable o simple anulabilidad convalidable de actos administrativos cuya adopción los requiera no es enteramente unívoca, lo que no parece discutible es que la Junta General no es un órgano de la Administración ni un órgano consultivo, ni su función es administrativa, o consultiva, o asesora, ni, por la significación central que tiene en la organización institucional de la Comunidad Autónoma, análoga, salvadas las obvias distancias, a la del Congreso de los Diputados en la organización institucional del Estado, debería verse su naturaleza reducida a la condición de órgano de la Administración o auxiliar de la misma, ni sus funciones deberían quedar equiparadas a las propias de una posición subordinada o ancilar. En este sentido, no es ocioso traer aquí a colación cómo el Tribunal Constitucional, que no ha dudado en afirmar que el Parlamento 'tiene(n) por definición una posición preeminente sobre el poder ejecutivo' (STC 124/2018, FJ 6), examinando la relevancia como causa de nulidad de la omisión de un informe parlamentario preceptivo de carácter previo (del Parlamento de Canarias en la modificación del régimen económico-fiscal de esa Comunidad), barajó, entre los motivos que, después de recordar que 'la omisión de informes o audiencias preceptivas en el procedimiento administrativo, determina normalmente incidir en un vicio esencial, causante de la anulabilidad del acto o disposición final', le llevaron a separarse de ese planteamiento estrictamente administrativista y declarar la nulidad por inconstitucionalidad, 'el rango y carácter del órgano llamado a evacuarlo' (STC 35/1984, FJ 6). Parificar la intervención de la Junta General con la de un órgano consultivo, o con la de un órgano de la propia Administración, no se compadece, a criterio de la Mesa, con la alta dignidad que el artículo 23 del Estatuto de Autonomía le confiere como Parlamento de la Comunidad Autónoma y encarnación de su poder legislativo: de 'dignidad máxima que como órgano estatutario ostenta' habló el Tribunal Supremo a propósito de la incardinación en un procedimiento administrativo de una decisión del Parlamento

de Cataluña querida por una disposición legal (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, de 15 mayo de 1998). Por la vía de la igualación con el espectro consultivo o administrativo, las atribuciones de la Junta General, antes que preservadas, quedarían desnaturalizadas. Entiende la Mesa que el tratamiento que la Consejera de Presidencia da en este caso al vicio procedimental, que, como tal vicio reconoce, sentaría un precedente poco acorde con la posición institucional que le corresponde a la Junta General./ c) Es, por otro lado, de notar que las condiciones en que la Junta General conforma su voluntad, y los diputados que la componen votan para ello, no son enteramente equiparables en una intervención parlamentaria *ex ante* y en una intervención *ex post*, exenta como lo está la primera del eventual condicionamiento de los hechos consumados, que, sin embargo, pueden influir si la intervención tiene lugar cuando el acto ya se ha producido y sus efectos han comenzado ya a desplegarse. Los Diputados de la Junta General, aquí los miembros de la Comisión que habría de emitir el informe de la Junta General y, si la Mesa, al amparo del artículo 13.2 de la (Ley 4/1986, de 15 de mayo, Reguladora de los Honores y Distinciones del Principado de Asturias), determinara que el informe de la Comisión precisara ratificación del Pleno, la totalidad de los Diputados de la Cámara, tienen derecho a manifestarse y votar en los órganos parlamentarios - contenido esencial del *ius in officium* que les garantiza el artículo 23.2 de la Constitución-, con arreglo a lo que la Ley, en este caso, la de Honores y Distinciones (*sic*), prevé. Ya en el Acuerdo de 16 mayo, según consta en antecedentes, el hecho de que el expediente se hubiera incoado a instancia del Presidente de la Junta General previo acuerdo de la Mesa de la Cámara no exime del cumplimiento de la exigencia del informe favorable previo de la Junta General en Comisión y en su caso ratificación del Pleno. El artículo 13.2 de la (Ley 4/1986, de 15 de mayo, Reguladora de los Honores y Distinciones del Principado de Asturias) requiere ese informe de la Junta General 'en todo caso'. Si la Ley hubiera querido excepcionar ese requisito cuando la incoación del expediente haya sido instada por el Presidente de la Junta General previo acuerdo de la Mesa de la Cámara, lo habría dicho. Aunque habría sido difícil que

lo dijera porque la emisión del informe favorable previo lo residencia en una Comisión con ratificación, si así lo determina la Mesa, del Pleno. Y, en modo alguno, la Mesa puede suplantar a una Comisión o al Pleno (...). d) La Mesa entiende, por todo ello, que el vicio procedimental no sería motivo de mera anulabilidad, sino causa de nulidad. La Mesa considera reconducible el supuesto al listado del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, concretamente, a sus letras a), por la involucración del derecho fundamental del artículo 23,2 de la Constitución, y e), esta última porque, aun cuando en ella se anuda la nulidad al hecho de haberse dictado el acto 'prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido', una extendida jurisprudencia y la mayoría de las opiniones doctrinales coinciden en señalar que también hay causa de nulidad 'cuando se omite un trámite esencial' (...), (y) la esencialidad de un trámite a efectos de nulidad equivale, en caracterización jurisprudencial, a 'trascendencia y sustantividad', a 'valor singularizado' y no 'mero ritualismo' dentro del procedimiento, no resulta infundado considerar que un informe de la Junta General legalmente preceptivo y, además, vinculante de ser desfavorable, no es un mero ritualismo, y posee, en cambio, trascendencia y sustantividad propias, en cuanto aporta el valor singularizado de insertar en el proceso de toma de la decisión de concederlos títulos de Hijo Predilectos o Adoptivos de Asturias, no un asesoramiento más al Ejecutivo en el libre e incondicionado ejercicio de competencias estrictamente gubernamentales (no está entre las funciones de la Junta General la de asesorar al Consejo de Gobierno en el desempeño de sus atribuciones), sino la previa voluntad del Parlamento de la Comunidad Autónoma en cuanto órgano que representa al pueblo de Asturias como condición *sine qua non* de la concesión, fruto esta, por tanto, de la material 'codecisión' de los poderes legislativo y ejecutivo. Que la formalización se denomine 'informe', o dictamen (el artículo 13.2 de la Ley 4/1986, de 15 de mayo, Reguladora de los Honores y Distinciones del Principado de Asturias) emplea ambos *nomina iuris*) no debe llevar a confusión sobre la naturaleza del acto parlamentario, del mismo modo que no induce a confusión el hecho de que

la norma rectora de la Cámara se denomine 'Reglamento' y, sin embargo, nada tenga que ver con los reglamentos gubernamentales, o que el texto legislativo que las Comisiones elevan al Pleno se denominen 'dictamen' cuando tampoco tienen nada que ver con dictámenes al uso./ e) Consecuentemente, la técnica administrativa aplicable al caso no debe ser, para la Mesa, la de la convalidación de actos anulables del artículo 52 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sino la de la revisión de oficio de actos nulos del artículo 106 de dicha Ley, con arreglo al cual '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'./ f) Ese ese marco procedimental, el de una previa revisión de oficio por causa de nulidad y posterior sustanciación correcta del expediente de concesión de los títulos, y no, por tanto, el de una mera convalidación como la indicada por la Consejera de Presidencia, el adecuado para preservar, con la dignidad que merece, la posición institucional de la Junta General y la indemnidad de sus atribuciones y, al propio tiempo, para revestir de la máxima seguridad jurídica al expediente de concesión de los títulos".

12. El día 1 de julio de 2022, a propuesta de la Consejera de Presidencia, el Consejo de Gobierno acuerda iniciar el procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo de 29 de abril de 2022 lo que se notifica a la Junta General del Principado de Asturias, mediante escrito fechado a 14 de julio de 2022.

13. Con fecha 1 de julio de 2022, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia resuelve proceder a "la apertura de un trámite de audiencia a quienes, por tener derechos o intereses legítimos que puedan resultar afectados por la resolución, puedan ostentar la condición de interesados, en virtud de lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”, concediendo “un plazo de diez días hábiles (...) para que puedan formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes”, lo que es publicado en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* Núm. 129 de 6 de julio de 2022.

14. Fechado a 27 de julio de 2022, se incorpora informe del Servicio Jurídico del Principado de Asturias.

Señala el informe que “efectivamente concurre la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1.a), pues el acuerdo de concesión de 29 de abril de 2022 transgrede el derecho fundamental al acceso a cargos públicos consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución, por impedir su ejercicio pleno en la forma prevista en las leyes” y que también “concorre la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1.e), pues en la tramitación del acuerdo de concesión de 29 de abril de 2022 se omite la emisión de informe preceptivo y vinculante por parte de la Junta General, en cuanto órgano que representa al pueblo asturiano, que ha de ser previa a la concesión del título por el Consejo de Gobierno, y que está expresamente previsto en la (Ley 4/1986, de 15 de mayo, Reguladora de los Honores y Distinciones del Principado de Asturias) como condición indispensable para la concesión del título”. Por todo ello, concluye informando favorablemente la revisión de oficio.

15. Mediante escrito de 28 de julio de 2022, la instructora del procedimiento formula propuesta de resolución en el sentido de “declarar la nulidad de pleno derecho del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 29 de abril de 2022, por el que se otorga la condición de Hijos Predilectos de Asturias, a título póstumo, a favor de don José Antonio Alonso Alcalde, de don Felipe Matarranz González y de don Cristino García Granda, considerando que se encuentra incurso en las causas de nulidad establecidas en el apartado a) (actos que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional) y apartado e) (actos 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) del artículo 47.1 de la LPAC, al concurrir incumplimiento de lo preceptuado en los artículos 13.2 y 15.1 de la Ley 4/1986, de 15 de mayo, Reguladora de los Honores y Distinciones del Principado de Asturias”.

La propuesta se informa favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos el día 3 de agosto de 2022.

16. En este estado de tramitación, mediante escrito de 5 de agosto de 2022, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 29 de abril de 2022, por el que se conceden los títulos de Hijos Predilectos de Asturias, a título póstumo, a favor de don José Antonio Alonso Alcalde, de don Felipe Matarranz González y de don Cristino García Granda, adjuntando a tal fin una copia del expediente en soporte digital. La solicitud se formula con carácter urgente por referencia a “la materia sobre la que versa el Acuerdo objeto de revisión, en ejercicio de la obligación ética, política y moral de los poderes públicos para la recuperación de la memoria democrática y en reconocimiento de quienes fueran defensores durante sus vidas de la democracia y sus valores”.

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

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra I), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra I), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de

Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

A tenor de la documentación obrante en el expediente, se requiere a este Consejo que el dictamen se tramite por el procedimiento de urgencia. Se justifica formalmente en los oficios de solicitud de dictamen aludiendo a “la materia sobre la que versa el Acuerdo objeto de revisión, en ejercicio de la obligación ética, política y moral de los poderes públicos para la recuperación de la memoria democrática y en reconocimiento de quienes fueran defensores durante sus vidas de la democracia y sus valores”. De conformidad con el artículo 19, apartado 3, de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo, el presente dictamen se emite dentro del plazo de quince días hábiles desde su solicitud.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el capítulo I del título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias se halla debidamente legitimado, toda vez que este mismo órgano ha partido el acto cuya eventual declaración de nulidad es objeto de este procedimiento de revisión de oficio.

TERCERA.- En cuanto al plazo para proceder a la revisión de oficio, el artículo 106.1 de la LPAC dispone que las “Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado (...), 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”; ello sin perjuicio de la eventual aplicación de los límites que establece el artículo 110 de la LPAC.

CUARTA.- Con relación a la tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, debe recordarse que este se configura como un instrumento de garantía de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos, lo que exige un

estricto cumplimiento de los preceptos legales reguladores del mismo. Por ello, hemos de examinar en primer lugar si se cumplen o no sus trámites fundamentales.

En el presente caso se han observado los trámites esenciales del procedimiento, puesto que se ha dado audiencia a quienes pudiesen resultar afectados, se ha adoptado una resolución de iniciación y se ha elaborado una propuesta de resolución que responde a la obligación legal de motivación, impuesta específicamente para este tipo de procedimientos en el artículo 35.1.b) de la LPAC. Igualmente, se ha incorporado al expediente el preceptivo informe del Servicio Jurídico del Principado de Asturias, exigido para estos procedimientos con tal carácter por el artículo 6.1.f) del Decreto 20/1997, de 20 de marzo, por el que se regula la Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Principado de Asturias.

Por otra parte, el artículo 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, exige que la revisión se haga sobre "actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa" y, en este sentido, de conformidad con el artículo 26 b) de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, los acuerdos del Consejo de Gobierno ponen fin a la vía administrativa, cumpliéndose, por tanto, tal requisito.

Sobre la competencia del órgano administrativo para acordar la revisión de oficio, ex artículo 25.1 de la citada Ley del Principado de Asturias 2/1995, la revisión de oficio se realizará por el órgano autor de la disposición o del acto. Así pues, y dado que el objeto de esta revisión es un acuerdo del Consejo de Gobierno, corresponde a este mismo órgano su adopción.

Por último, con arreglo a lo establecido en el artículo 106.5 de la LPAC, los procedimientos de revisión de disposiciones o actos nulos deberán resolverse en el plazo de seis meses desde su inicio, transcurridos los cuales sin dictarse resolución, si el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, se producirá su caducidad. Incoado el que analizamos por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 1 de julio de 2022, es notorio que dicho plazo no ha transcurrido aún.

QUINTA.- Entrando ya en el fondo del asunto, cabe recordar que la revisión de oficio, regulada en el capítulo I del título V de la LPAC, constituye un procedimiento excepcional que sitúa a la Administración en una posición de privilegio, al poder por sí misma, sin intervención judicial y en cualquier momento, revisar sus propios actos viciados de nulidad. En consonancia con el sentido excepcional de esta potestad de autotutela, la interpretación de los casos objeto de revisión de oficio debe ser restrictiva; de lo contrario, perdería efectividad la garantía que entraña la diferenciación entre actos nulos de pleno derecho y actos anulables y su sometimiento a diferentes regímenes jurídicos de anulación.

El supuesto que ahora analizamos se plantea en el marco de la concesión del título de Hijo Predilecto de Asturias por parte del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias a don José Antonio Alonso Alcalde, de don Felipe Matarranz González y de don Cristino-García Granda y se centra en el rol conferido a la Junta General en el correspondiente procedimiento para su otorgamiento, en aplicación de lo establecido en la Ley 4/1986, de 15 de mayo, Reguladora de los Honores y Distinciones del Principado de Asturias.

Sostiene la propuesta de resolución que obra en el expediente -elaborada por la instructora del procedimiento, fechada a 28 de julio de 2022 e informada favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos el día 3 de agosto de 2022- que el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 29 de abril de 2022 "se encuentra incurso en las causas de nulidad establecidas en el apartado a) (actos que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional) y apartado e) (actos 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) del artículo 47.1 de la LPAC, al concurrir incumplimiento de lo preceptuado en los artículos 13.2 y 15.1 de la Ley 4/1986, de 15 de mayo, Reguladora de los Honores y Distinciones del Principado de Asturias".

Planteada la cuestión en tales términos, procede entrar a analizar, por

separado, la concurrencia de los supuestos de nulidad invocados.

En primer lugar, en relación con la eventual concurrencia de la causa de nulidad establecida en el apartado e) del artículo 47.1 de la LPAC, esto es, que se trate de un acto dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, hemos de comenzar por recordar que, como venimos señalando reiteradamente (por todos, Dictámenes Núm. 279/2019 y 145/2021), tal causa de nulidad comprende diversos supuestos: a) ausencia total de trámites o vía de hecho, b) elaboración del acto siguiendo un procedimiento distinto del que corresponde o c) vulneración de trámites esenciales.

Pues bien, a tenor de la documentación incorporada a este expediente, el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 29 de abril de 2022 se habría dictado prescindiendo del informe favorable de la correspondiente Comisión de la Junta General, exigido por el artículo 13.2 de la Ley del Principado de Asturias 4/1986, de 15 de mayo, reguladora de los honores y distinciones del Principado de Asturias, y la razón de tal proceder habría sido la consideración de que, en opinión de la Consejería instructora del procedimiento, el acuerdo de la Mesa de la Junta General -que precedió a la resolución del Presidente de la Cámara instando la iniciación del procedimiento-, por razones de eficacia, equivaldría al informe favorable posterior de la Comisión correspondiente.

Al respecto procede señalar, en primer lugar, que el carácter esencial de un informe ha de extraerse del contexto en el que se exige y en el supuesto analizado resulta notorio que la Ley del Principado de Asturias 4/1986 configura a este informe de la Comisión (si bien, *stricto sensu*, más de informe o dictamen, cabría hablar de "acuerdo favorable") como previo a la resolución (ex artículo 15.1 de la referida Ley, concluida la fase de instrucción se dará traslado del expediente, debidamente informado, al Presidente de la Junta General y, una vez emitido el dictamen que proceda, el Consejero instructor formulará la propuesta al Consejo de Gobierno), preceptivo (ex artículo 13.2 de la Ley, se requiere "en todo caso") y vinculante o "habilitante" (ex artículo 13.2 de la Ley, la concesión de los títulos de Hijo Predilecto de Asturias, requiere que el informe

de la correspondiente comisión sea “favorable”), todo lo cual pone de manifiesto el carácter esencial de este trámite legal omitido en relación con el procedimiento de que se trata.

En segundo lugar, como ponen claramente de manifiesto los acuerdos de la Mesa de la Junta General y el informe del Servicio Jurídico del Principado de Asturias incorporados al expediente y desde la perspectiva del Derecho parlamentario, resulta inviable equiparar un acuerdo de la Mesa de una Cámara al de una Comisión de la misma, puesto que no procede conceder a aquél una función anticipadora de voluntad de esta. Más aún, incluso en aquellos casos en los que la dinámica parlamentaria permitiría, con no pocas probabilidades de acierto, anticipar *de facto* la voluntad de un órgano a través de la emitida por otro (caso, por ejemplo, de la Junta de Portavoces en relación con el Pleno) la “equivalencia”, *de iure*, sería inadmisibile.

Por otra parte, en relación con la concurrencia de la causa de nulidad establecida en el apartado a) del artículo 47.1 de la LPAC, esto es, que el acto cuya revocación se pretende lesione derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, con base en la afectación negativa del *ius in officium* que el artículo 23.2 de la Constitución garantiza a los diputados pertenecientes a la Cámara, resulta evidente que, dado el carácter otorgado a la intervención de la correspondiente Comisión parlamentaria por la Ley 4/1986, de 15 de mayo, Reguladora de los Honores y Distinciones del Principado de Asturias, analizado en líneas precedentes, su omisión supondría la vulneración de un derecho concedido individualmente a los miembros de las Cámaras y de configuración legal que permite a estos “reclamar su protección cuando los consideren ilegítimamente constreñidos o ignorados por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren” (por todas, sentencias del Tribunal Constitucional Núm. 208/2003, de 1 de diciembre -ECLI:ES:TC:2003:208- y Núm. 141/2007, de 18 de junio, -ECLI:ES:TC:2007:141-).

Constatados los vicios de nulidad en el Acuerdo examinado, resta examinar la eventual concurrencia de los límites a la potestad de revisión que

consagra el artículo 110 de la LPAC, apreciándose que la anulación del acto favorable no vulnera, en este caso, ninguno de los principios allí consagrados.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede revisar de oficio y declarar la nulidad de pleno derecho del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 29 de abril de 2022, por el que se conceden los títulos de Hijos Predilectos de Asturias, a título póstumo, a favor de don José Antonio Alonso Alcalde, de don Felipe Matarranz González y de don Cristino García Granda.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.