

Dictamen Núm. 169/2025

V O C A L E S :

Baquero Sánchez, Pablo
Presidente
Díaz García, Elena
Menéndez García, María Yovana
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Santiago González, Iván de

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 18 de septiembre de 2025, 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 la Alcaldía del Ayuntamiento de Gijón de 2 de julio de 2025 -registrada de entrada el día 21 del mismo mes-, examina el procedimiento de revisión de oficio incoado con motivo de la presunta nulidad de pleno derecho del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de 19 de noviembre de 2024, resolutorio de un procedimiento de revisión de oficio.

De los antecedentes que obran en el expediente, resulta:

1. Mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Gijón de 21 de octubre de 2008, se dispuso, entre otros extremos, “integrar con efectos 1 de octubre de 2008 y en las escalas y categorías previstas en el artículo 17 de la Ley 2/2007, de 23 de marzo, a los efectivos de la Policía Local del Ayuntamiento de Gijón, tal y como se detalla en el anexo I”. Una de las reclasificaciones -como Intendente- se efectúa considerando que el interesado

ha acreditado su condición de Sargento de Caballería y que, por tanto, resulta aplicable al caso la “Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, modificada por Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar”, en la que se contempla “la equivalencia entre los empleos militares y los grupos de clasificación de los funcionarios al servicio de las Administraciones públicas, equiparando el empleo de Sargento al Subgrupo A2 a efectos económicos y retributivos”.

2. El día 23 de septiembre de 2022, el representante del Sindicato Independiente de Policía Local de Asturias presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una solicitud de revisión de oficio del Acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local el 21 de octubre de 2008 “y cuantos otros actos anteriores y posteriores (sean) susceptibles de recurso”, en lo referente a la integración del Suboficial reclasificado como Intendente atendiendo a su condición de Sargento de Caballería. Tras invocar la aplicación del artículo 76 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, entonces vigente, razona que esta norma “es clara; para acceder al Grupo A, dividido en dos Subgrupos A1 y A2, se exigirá estar en posesión del título universitario de Grado. Siendo ello así, es evidente el incumplimiento del requisito de titulación en este caso”, ya que “el empleo de sargento o el acceso a un determinado empleo militar no produce *per se* y automáticamente una equivalencia académica pues un oficio no genera sin más una titulación”. Por ello, entiende que concurre “la causa de nulidad recogida en el artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015”.

3. Con fecha 24 de octubre de 2023, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Gijón acuerda “declarar la inadmisibilidad de la petición de (...) revisión de oficio”, pues “podría ser contraria a la equidad y a la buena fe”, toda vez que “el sindicato recurrente, teniendo perfecto conocimiento de las circunstancias en las que se produjo la reclasificación (...) -puesto que se trata

de un sindicato que ya tenía representación en el Cuerpo de Policía Local del Ayuntamiento de Gijón en aquellos años y que participó activamente en todo el proceso (...)-, dejó transcurrir casi 14 años sin formular oposición alguna al respecto a través de los recursos administrativos y judiciales pertinentes”. A lo anterior, se añade que “la seguridad jurídica exige que se mantengan las situaciones que han creado derechos (...) surgidas de actos firmes de la Administración que no fueron impugnados en tiempo y forma” y que se tiene en cuenta “una circunstancia personal del interesado, y es que a día de hoy tiene titulación suficiente para estar integrado en el Grupo A, Subgrupo A2 de la Administración pública (Intendente)”, ya que “con fecha 21 de julio de 2014 le ha sido expedido el título universitario de Diplomatura en Trabajo Social (...) y con fecha 22 de junio de 2020 el título de Graduado en Trabajo Social (...), títulos aportados al expediente personal por el interesado (...). Por tanto, ya en el año 2014 (...) esta Administración habría podido aprobar una reclasificación (...) de no haber considerado el título anterior aportado por el mismo como válido a efecto de la referida reclasificación, pudiendo incluso pedirlo él mismo (...). Lo expuesto, unido al hecho de que no cabría la reclamación de cantidades prescritas percibidas por el interesado (...), hacen que la revisión solicitada carezca de fundamento”.

4. El día 8 de marzo de 2024, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 1 de Gijón dicta sentencia, por la que estima el recurso interpuesto por el Sindicato Independiente de Policía Local de Asturias contra el Acuerdo de 24 de octubre de 2023 del Ayuntamiento de Gijón y lo anula “por no ser (...) conforme a derecho, condenándolo a admitir la solicitud de revisión de oficio y a tramitar y dictar resolución en el procedimiento previo dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias”. Se razona que, “con independencia de la valoración que se haga sobre la cuestión de fondo, sin que quepa pronunciamiento sobre la misma en este momento”, no concurren los requisitos legales que permiten inadmitir esta clase de solicitudes, pues “se ha invocado” una de las causas de

nulidad del artículo 47.1 de la Ley 39/2015 y “se ha argumentado la posible concurrencia de la misma sin que parezca *a priori* que carezca manifiestamente de fundamento”.

Formulado recurso de apelación frente a dicha sentencia, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias lo desestima el 24 de julio de 2024.

5. Con fecha 17 de septiembre de 2024, la Junta de Gobierno Local acuerda iniciar el procedimiento de revisión de oficio, a instancia del Sindicato Independiente de Policía Local de Asturias, y notificar dicho acuerdo a los interesados.

6. Tras recibir las alegaciones del representante del sindicato y del afectado, el día 23 de octubre de 2024 un Técnico de Administración General y la Directora General de Recursos Humanos suscriben una propuesta de acuerdo contraria a la revisión de oficio, al entender que concurren “los límites de la revisión de oficio del artículo 110 LPAC”. En ella, destacan que no cabe la admisión de las pruebas propuestas por resultar innecesarias, “en la medida en que nada pueden aportar al expediente que no pueda probarse por la propia documentación obrante en el mismo”, y se propone la suspensión del plazo para la tramitación del procedimiento con ocasión de la solicitud de dictamen preceptivo al Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Con fecha 18 de noviembre de 2024, la Vicesecretaria Titular del Órgano de Apoyo a la Junta de Gobierno Local expide “nota de conformidad” con el anterior informe, de acuerdo “con lo previsto en los artículos 3.3.d). 3.º y 3.4 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación nacional”.

7. En sesión celebrada el 19 de noviembre de 2024, la Junta de Gobierno Local acuerda desestimar las alegaciones formuladas por el representante del

Sindicato Independiente de Policía Local de Asturias, estimar las realizadas por el funcionario afectado e inadmitir los medios de prueba propuestos, así como “acordar la no procedencia de la revisión de oficio y declaración de nulidad del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 21 de octubre de 2008 por los motivos aducidos y circunstancias que concurren que se sustentan en los límites de la revisión de oficio”. También se acuerda suspender el plazo para resolver con ocasión de la solicitud de dictamen preceptivo, cuya petición se insta.

El acuerdo se notifica a los interesados, según resulta de los acuses de recibo electrónicos que obran en el expediente.

8. Solicitado con fecha 20 de noviembre de 2024 nuestro dictamen sobre consulta preceptiva en relación con el procedimiento de revisión de oficio, en sesión celebrada el 19 de diciembre de 2024 el Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede evacuar la consulta que se insta con posterioridad a la decisión de fondo y con infracción de los trámites esenciales del procedimiento de revisión de oficio y de nuestra ley reguladora y, considerando que el Acuerdo de 19 de noviembre de 2024 incurre en causa de nulidad por haberse adoptado sin haberse formulado la consulta previa a este órgano consultivo -trámite esencial cuya ausencia resulta equiparable a una omisión total de procedimiento-, entiende que el Ayuntamiento debe iniciar el procedimiento para la revisión de oficio del citado Acuerdo, ultimado el cual, previa realización de cuantos trámites resulten preceptivos, podrá retomar la tramitación del relativo a la revisión, a instancia de parte, del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 21 de octubre de 2008.

9. Con fecha 27 de mayo de 2025, la Junta de Gobierno Local acuerda iniciar el procedimiento para declarar la nulidad del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 19 de noviembre de 2024, al haber sido adoptado sin el previo dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El citado Acuerdo se notifica a los interesados, dándoles audiencia por plazo de diez días, sin que conste la formulación de alegación alguna en dicho trámite.

10. El día 17 de junio de 2025 la Jefa del Servicio de Organización y Planificación de Recursos Humanos propone acordar la nulidad del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 19 de noviembre de 2024, por incurrir este en la causa de nulidad del artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al haber sido adoptado sin haber solicitado el preceptivo dictamen del órgano consultivo.

11. Con fecha 18 de junio de 2025, la Directora de la Asesoría Jurídica informa favorablemente la propuesta de resolución relativa a la nulidad del acuerdo y, fechada a 25 de junio de 2025, la Vicesecretaria titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local emite una nota de conformidad con el anterior informe.

12. En este estado de tramitación, mediante escrito de 2 de julio de 2025, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva en relación con el procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Gijón de 19 de noviembre de 2024, objeto del expediente núm., adjuntando, a tal fin, los enlaces de acceso al expediente electrónico.

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 l) de la Ley del

Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra l) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Gijón, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b) y 40.1, letra b) de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

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 Ayuntamiento de Gijón se halla debidamente legitimado, como autor del acto cuya declaración de nulidad es objeto del procedimiento de revisión de oficio iniciado.

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".

CUARTA.- En relación con la tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, debe recordarse que esta 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 y vista del expediente a los interesados, se ha adoptado un acuerdo de iniciación y se ha elaborado una propuesta de resolución que responde a la obligación legal de motivación,

impuesta específicamente para este tipo de actos en el artículo 35.1.b) de la LPAC. Por lo demás, constan en el expediente los informes previos de Secretaría y de la Asesoría Jurídica, los cuales vienen a cumplimentar lo exigido, para este tipo de procedimientos, en los artículos 3.3.d).3.º y 3.4 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional, y en el artículo 21. 1, letra c) del Reglamento de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Gijón, aprobado por el Pleno municipal en fecha 14 de julio de 2021.

Finalmente, en cuanto al plazo de tramitación, con arreglo a lo establecido en el artículo 106.5 de la LPAC, procede señalar que 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. Al respecto, se advierte que el Tribunal Supremo ha resuelto que la fecha que debe considerarse para apreciar esa perención es aquella en que se dicta la resolución que pone fin al procedimiento y no la de su notificación (Sentencia de 12 de marzo de 2020 -ECLI:ES:TS:2020:866-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª). Incoado el que analizamos por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 27 de mayo de 2025, es evidente que el plazo legal de seis meses aún no ha transcurrido.

QUINTA.- Entrando ya en el fondo del asunto, debemos comenzar por manifestar que la revisión de oficio, regulada en el capítulo I del título V de la LPAC, constituye un procedimiento excepcional. Este instrumento sitúa a la Administración en una posición de privilegio, al poder por sí misma, bien por propia iniciativa o a instancia del interesado, sin intervención judicial, revisar disposiciones y actos suyos viciados de nulidad. En consonancia con el sentido excepcional de esta potestad de autotutela, la interpretación de los supuestos objeto de revisión de oficio, establecidos en el artículo 47.1 de la LPAC, 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 regímenes jurídicos de anulación distintos.

En el caso que ahora se examina, la causa de nulidad que invoca el Ayuntamiento promotor de la revisión de oficio es la establecida en el apartado e) del artículo 47.1 de la LPAC, conforme al cual son nulos de pleno derecho los actos “dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”; causa en la que entiende incurre el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, que decide sobre el fondo de la cuestión planteada en el procedimiento revisor del Acuerdo de la misma Junta de Gobierno de 21 de octubre de 2008, en lo referente a la reclasificación e integración de uno de los efectivos de la Policía Local en las categorías de la Ley 2/2007, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales, sin haber solicitado antes nuestro dictamen.

Como venimos señalando reiteradamente (por todos, Dictamen Núm. 307/2016), la causa de nulidad a que se refiere el artículo 47.1, letra e) de la LPAC 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. Los casos en los que la Administración ha dictado resolución expresa antes de solicitar el preceptivo dictamen al órgano consultivo encajarían en la última de las categorías enunciadas, según vienen advirtiendo tanto los órganos consultivos (entre otros, Dictámenes de este Consejo Consultivo Núm. 285/2011, 84/2018, 279/2019 y 27/2022) como los tribunales de justicia (por todas, Sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de marzo de 2012 -ECLI:ES:AN:2012:1176-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, en la que se relacionan numerosos pronunciamientos del Tribunal Supremo en el mismo sentido). En palabras del Consejo de Estado (Dictamen 767/2017), el dictamen del órgano consultivo constituye “un trámite esencial, imprescindible e insustituible”, cuya omisión puede equipararse “a la ausencia total del procedimiento legalmente

establecido, de tal modo que la omisión del dictamen (...) constituye un vicio de nulidad radical al entenderse dictado ‘prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido’”. Las razones que abonan dicha consideración son consustanciales a la índole de la función que desempeñan los consejos consultivos y su posición institucional. En efecto, como ya señaló el alto órgano consultivo del Estado en el Dictamen 4709/1998, “en los casos de omisión de informes preceptivos, el acto administrativo que se haya dictado no puede ser convalidado con la emisión de aquel después de haberse producido el acto”, lo que “se funda en la propia índole consultiva de la función que se ejercita, la cual se vería imposibilitada de cumplir su finalidad -ilustrar el juicio del órgano llamado a resolver- si este no pudiera tener en cuenta el parecer que se emita, por la sencilla razón de que el asunto hubiese sido ya resuelto. En estos casos, lo consultado no sería tanto el acto administrativo que exige el dictamen preceptivo como su mantenimiento, revocación o ejecución”. En suma, como se expresa en el referido dictamen, la consulta “no es una mera diligencia rutinaria que apostilla una resolución preconcebida, sino que tiene por objeto que una instancia jurídica externa y objetiva vele por el respeto a la legalidad”.

El examen de las disposiciones que integran nuestra Ley reguladora viene a corroborar las anteriores consideraciones. En efecto, el artículo 3.1 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo (en adelante LCCPA) señala que la “consulta al Consejo Consultivo del Principado de Asturias será preceptiva cuando esta Ley, otras leyes u otra norma de igual o superior rango así lo establezcan y facultativa en los demás casos”, contándose los procedimientos de revisión de oficio entre los que deben ser dictaminados preceptivamente antes de su conclusión, de conformidad con lo señalado en los artículos 106.1 de la LPAC y 13.1.I) de la LCCPA. La emisión de dictamen en estos casos nos corresponde, atendida la configuración estatutaria y legal de la institución como “superior órgano de consulta de la Comunidad Autónoma” (artículos 35 *quater* del Estatuto de Autonomía del

Principado de Asturias y 1.1 de la LCCPA) al que, “en tal calidad”, corresponde “prestar a los órganos de su Administración Pública y a las entidades locales radicadas en su territorio los asesoramientos que procedan” con arreglo a la Ley. Tanto el artículo 106.1 de la LPAC como el artículo 3.6 de nuestra LCCPA resultan suficientemente ilustrativos del momento en el que debe solicitarse el dictamen, al establecer el primero de ellos que la declaración de la nulidad en este tipo de procedimientos se efectuará “previo dictamen favorable” del órgano consultivo, y al sentar, el segundo, que las “disposiciones y resoluciones sobre asuntos informados por el Consejo Consultivo del Principado de Asturias expresarán si se adoptan conforme a su dictamen o se apartan de él. En el primer caso, se usará la fórmula ‘de acuerdo con el Consejo Consultivo del Principado de Asturias’ y en el segundo, la de ‘oído el Consejo Consultivo del Principado de Asturias’”.

Por tanto, el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Gijón de 19 de noviembre de 2024, por el que se resuelve el fondo de la cuestión planteada en el procedimiento revisor del Acuerdo de la misma Junta de Gobierno de 21 de octubre de 2008 -en lo referente a la reclasificación e integración de uno de los efectivos de la Policía Local en las categorías de la Ley 2/2007, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales-, ha sido dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido e incurre en causa de nulidad, conforme a lo señalado en el artículo 47.1, letra e) de la LPAC.

En consecuencia, considerando además que no concurre ninguno de los límites al ejercicio de la revisión de oficio señalados en el artículo 110 de la referida LPAC -que la vedan “cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”-, dicho acto debe ser revisado de oficio y declarado nulo.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede revisar de oficio y declarar la nulidad del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Gijón de 19 de noviembre de 2024, por el que se resuelve el fondo de la cuestión planteada en el procedimiento revisor del Acuerdo de la misma Junta de Gobierno de 21 de octubre de 2008, en lo referente a la reclasificación e integración de uno de los efectivos de la Policía Local en las categorías de la Ley 2/2007, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN.