



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº **246/2021**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 25 de octubre de 2021, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Abarán, mediante oficio registrado el día 13 de octubre de 2021 (Reg._202100319483 13-10-2021), sobre revisión de oficio del art. 31.1 del Acuerdo Marco del personal funcionario y convenio colectivo del personal laboral del Ayto de Abarán (exp. 2021_277), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- La revisión de oficio sobre la que versa este Dictamen ya fue objeto de uno anterior, el 147/2021, de 16 de julio, cuyos antecedentes cabe dar ahora por reproducidos en orden a evitar innecesarias reiteraciones.

Baste ahora señalar que se pretende declarar la nulidad del artículo 31.1 del Acuerdo de condiciones de trabajo de los funcionarios del Ayuntamiento de Abarán y del convenio colectivo aplicable a su personal laboral, al considerar que dichas disposiciones invaden competencias del Estado y fijan conceptos retributivos para el personal municipal en contra de lo establecido en el ordenamiento jurídico aplicable, lo que convierte el referido precepto en nulo de pleno derecho al amparo de lo establecido en el artículo 47.2 LPACAP.

SEGUNDO.- En el indicado Dictamen este Consejo Jurídico concluyó que, antes de poder efectuar un pronunciamiento sobre el fondo, era necesario completar la instrucción del procedimiento con dos actuaciones que habían sido omitidas, a saber, el trámite de audiencia a las organizaciones sindicales con representación en los órganos de negociación del Ayuntamiento y la elaboración de una propuesta de resolución.

Se advertía, además, a la Corporación Local consultante que en la medida en que no constaba que se hubiera comunicado a los interesados en el procedimiento de revisión de oficio la formulación de la consulta a este Órgano Consultivo, no se habría producido la suspensión del cómputo del plazo legalmente establecido para su resolución, lo que habría de ser tenido en cuenta para evitar incurrir en caducidad.

TERCERO.- El 26 de julio se dicta Decreto de la Alcaldía número 1137/2021, por el que, en cumplimiento de lo indicado en el antedicho dictamen, otorga trámite de audiencia a todos los sindicatos con representación en el Ayuntamiento de Abarán por plazo de quince días para la formulación de alegaciones.

Se unen al expediente trece oficios de notificación con registro de salida del 27 de julio, dirigidos a otras tantas personas físicas, sin expresión de la organización sindical a la que éstas pertenecen ni de la representación que ostentan.

No consta que dichos oficios fueran recibidos de forma efectiva por sus destinatarios.

CUARTO.- Según se desprende del expediente remitido al Consejo Jurídico, sólo la organización sindical “Comisiones Obreras” hizo uso del trámite de audiencia y presentó alegaciones el 14 de agosto de 2021.

Dicho escrito de alegaciones no se ha incorporado al expediente remitido a este Órgano Consultivo.

QUINTO.- El 8 de septiembre de 2021, el Secretario accidental del Ayuntamiento evaca informe en contestación a las alegaciones efectuadas y propone su desestimación, a lo que se procedió por el Pleno en acuerdo adoptado el 30 de septiembre.

La parte dispositiva de la propuesta aprobada por el Pleno es del siguiente tenor literal:

“1º.- Desestimar las alegaciones formuladas durante el trámite de audiencia por el Sindicato Comisiones Obreras dentro del expediente de revisión de oficio del Art. 31.1 del Acuerdo Marco y del Convenio Colectivos municipales, dando traslado del expediente al Consejo Jurídico de la Región de Murcia para que emita dictamen preceptivo conforme a lo establecido en el Art. 106 de la Ley 39/15.

2º.- Al efecto de evitar la posible caducidad del expediente, mantener la suspensión acordada en el Pleno de 11/06/2021 en cuanto al plazo máximo legal para resolver el procedimiento, por el tiempo que medie entre la petición del Dictamen al Consejo Jurídico de la Región de Murcia sobre el fondo del mismo y su recepción en este Ayuntamiento, que se notificará al interesado”.

No hay constancia en el expediente remitido al Consejo Jurídico de que la solicitud de este Dictamen haya sido notificada a los interesados.

En tal estado de tramitación y por Decreto de la Alcaldía de 8 de octubre de 2021, se ordena la remisión del expediente al Consejo Jurídico en solicitud de Dictamen, que tiene entrada en este Órgano Consultivo el pasado 13 de octubre.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen y disposiciones cuya revisión se pretende.

Cabe dar reproducidas las consideraciones que sobre dichos extremos se contienen en el Dictamen 147/2021.

SEGUNDA.- Del procedimiento de revisión de oficio.

I. Como ya se indica en nuestro anterior Dictamen tantas veces citado:

“El artículo 106.2 LPACAP habilita a las Administraciones Públicas y previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, a declarar la nulidad de sus disposiciones en los supuestos previstos en el artículo 47.2 LPACAP (62.2 LPAC).

En relación con el procedimiento de revisión de oficio, este Consejo Jurídico ha señalado reiteradamente que, como mínimo, debe estar integrado por el acuerdo de iniciación, los informes pertinentes, la práctica de la prueba si así se propone, la audiencia a los interesados y la propuesta de resolución que se somete a Dictamen de este Órgano Consultivo.

En su aplicación al caso, únicamente consta en el expediente remitido el acuerdo de iniciación, y los informes del Negociado de Personal y el preceptivo de la Secretaría Municipal.

En el propio acuerdo de incoación del procedimiento revisorio, se prevé la realización de un trámite de audiencia y la formulación de la necesaria propuesta de resolución, los cuales sin embargo no consta que hayan sido llevados a cabo de forma efectiva, pues no se acompaña la solicitud de dictamen de la preceptiva propuesta de resolución, que en definitiva habría de constituir el verdadero objeto de la consulta. En efecto, carece el expediente de un trámite necesario (art. 88.7 LPACAP) como es la propuesta de resolución al Pleno de la Corporación. Dicha propuesta pone fin a la instrucción del procedimiento, tras considerar todas las cuestiones derivadas del mismo, incluida la valoración de las alegaciones formuladas por los interesados (art. 76.1 LPACAP), y ha de anteceder de forma inmediata a la consulta. En consecuencia, la instrucción del procedimiento no se ha completado adecuadamente con la remisión de la propuesta sobre la que debe pronunciarse el Consejo Jurídico.

Así lo establece el artículo 46.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, aprobado por Decreto 15/1998, de 2 de abril (RCJ), al disponer que el expediente se considerará completo cuando conste "1.º Copia autorizada del texto definitivo de la propuesta del acto, o proyecto de disposición de carácter general, que constituya su objeto".

II. De las omisiones procedimentales puestas de manifiesto en nuestro anterior Dictamen sólo ha sido cumplimentada, y de forma que no permite considerar acreditada su efectiva realización, la relativa al trámite de audiencia.

a) En efecto, consta en el expediente que se han remitido trece oficios de notificación confiriendo trámite de audiencia. Sin embargo, en la medida en que los destinatarios de dichos oficios son personas físicas, sin expresión de su condición de representante sindical ni a qué organización sindical pertenece, no puede comprobarse que fueran notificadas todas las organizaciones sindicales que habían de ser llamadas al procedimiento en su calidad de interesadas. En cualquier caso, no se ha remitido a este Consejo Jurídico la documentación justificativa de la recepción de las indicadas comunicaciones por parte de sus respectivos destinatarios, por lo que no puede considerarse acreditado que el trámite haya sido llevado a efecto.

Del mismo modo, no se ha incorporado a la documentación remitida a este Consejo Jurídico el escrito de alegaciones del único sindicato que, al parecer, hizo uso del trámite de audiencia. Y ello aun cuando en el oficio remisorio de la consulta se enumera dicho escrito entre los documentos que la acompañan. Tampoco se recoge el contenido de las mismas en el informe propuesta que el Secretario accidental del Ayuntamiento elabora para su desestimación. Como resultado, este Consejo Jurídico no conoce las razones esgrimidas por el sindicato en oposición a la revisión de oficio pretendida.

Ante tales omisiones documentales, ha de recordarse a la Corporación consultante que de conformidad con el artículo 46.2 RCJ, la consulta se acompañará de todos los antecedentes que puedan influir en el dictamen.

b) Por otra parte y como ya se anticipó, sigue sin formularse la preceptiva propuesta de resolución sobre la que debe pronunciarse el Consejo Jurídico, lo que impide entrar a considerar el fondo del asunto.

Baste señalar ahora que el informe propuesta reseñado en el Antecedente quinto de este Dictamen se limita a analizar las alegaciones formuladas y a proponer su desestimación, pero no contiene una propuesta de resolución del procedimiento que, previo análisis de todos los elementos y cuestiones presentes en el mismo, proponga al órgano competente para resolver la revisión o no de las disposiciones afectadas por concurrir en ellas causa de nulidad. Adviértase que, de conformidad con el artículo 175 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, los informes para resolver los expedientes se redactarán en forma de propuesta de resolución y contendrán, necesariamente y entre otros elementos, los "pronunciamientos que haya de contener la parte dispositiva". Es evidente que, en un procedimiento de revisión de oficio de una disposición de carácter general, el pronunciamiento fundamental e inexcusable de la futura resolución será la determinación de si procede la declaración de nulidad de la disposición. Y lo cierto es que en el informe de Secretaría de 8 de septiembre de 2021, la propuesta de contenido de la parte dispositiva de la resolución no incluye de forma explícita dicha determinación, sino que se limita a desestimar las alegaciones de un sindicato y a proponer que se remita el expediente a este Consejo Jurídico, obviando el que ha de ser pronunciamiento sustancial de la resolución finalizadora del procedimiento, es

declarar, la declaración de nulidad de los preceptos sometidos a escrutinio.

Del mismo modo, no puede considerarse que el Acuerdo plenario de 30 de septiembre de 2021 pueda considerarse como una “*propuesta de revisión de oficio*” (así se califica en el Decreto por el que se remite el expediente a este Órgano consultivo) en los términos exigidos por los artículos 76.1 y 88.7 LPACAP. En primer lugar porque en la medida en que se limita a aprobar el informe-propuesta evacuado por el Secretario accidental del Ayuntamiento, que como ya se ha dicho, se constriñe a desestimar las alegaciones formuladas y a ordenar la remisión del expediente a este Consejo Jurídico para la evacuación de dictamen, comparte sus mismas limitaciones de contenido, es decir, no propone la declaración de nulidad de las disposiciones controvertidas; pero, además, desde el punto de vista lógico y formal no procede que un órgano, el Pleno de la Corporación, se formule una propuesta de resolución a sí mismo. Antes al contrario, de conformidad con el artículo 88.7 LPACAP, la propuesta de resolución ha de ser elaborada por el órgano al que corresponda la instrucción del procedimiento, que habrá de elevarla al Pleno, órgano competente para la resolución.

III. Procede, en consecuencia, que por el Ayuntamiento se formule la preceptiva propuesta de resolución con carácter previo a solicitar de nuevo el dictamen de este Consejo Jurídico sobre la existencia o no de causa de nulidad en las disposiciones cuya declaración de invalidez se pretende.

A dicha consulta habrá de adjuntarse el escrito de alegaciones formulado por la organización sindical, así como la documentación acreditativa de haber efectuado el preceptivo trámite de audiencia, bien mediante la aportación de la documentación justificativa de la recepción de los envíos por parte de sus destinatarios bien mediante certificado expedido por la unidad u órgano competente.

IV. Debe recordarse, una vez más, que, incoado el procedimiento revisor por acuerdo del Pleno de la Corporación de 11 de junio de 2021, ha de atenderse a lo establecido en el artículo 106.5 LPACAP, en cuya virtud el transcurso de seis meses sin que se haya dictado resolución producirá la caducidad del procedimiento.

Como ya indicamos en nuestro anterior Dictamen y dado que la Corporación consultante parece no haber atendido lo que allí se advertía acerca de la necesaria notificación a los interesados como condición necesaria para que la suspensión del procedimiento tenga lugar, parece oportuno volver a recordar que, “*en la medida en que no consta que se haya comunicado a los interesados en el procedimiento de revisión de oficio la formulación de la consulta a este Órgano Consultivo, no se habría producido la suspensión del cómputo del plazo legalmente establecido para su resolución ex artículo 22.1, letra d) LPACAP, lo que habrá de ser tenido en cuenta para evitar incurrir en caducidad (art. 106.5 LPACAP).*

En orden a evitar la terminación del procedimiento por dicha vía, cuando el Ayuntamiento vuelva a solicitar el Dictamen preceptivo de este Consejo Jurídico, puede acordar si así lo estima oportuno la suspensión del cómputo del plazo del procedimiento revisorio. Pero, para que se produzca tal efecto suspensivo, la Administración consultante ha de adoptar un acuerdo expreso en tal sentido, en el momento de solicitar el Dictamen, y comunicar dicha solicitud a los interesados en el procedimiento. Esta comunicación habrá de ser expresiva del momento en que la petición de informe se realiza y del tiempo de suspensión, que finalizará con la recepción por parte del Ayuntamiento del Dictamen o por el transcurso de tres meses sin que se haya llegado a evacuar el informe. Finalización de la suspensión que también habrá de ponerse en conocimiento de los interesados”.

De nuevo se ha solicitado el Dictamen a este Consejo Jurídico, pero no consta que se haya comunicado la suspensión derivada de tal actuación a los interesados, por lo que el plazo sigue su curso, habiendo consumido ya más de cuatro meses. Y es que no se suspendió con ocasión de la primera consulta efectuada, como ya se advirtió en el Dictamen 147/2021, ni puede considerarse que la suspensión acordada por el Pleno el pasado 30 de septiembre surta efectos si no se ha notificado dicho acuerdo a los interesados, lo que no consta que se haya llevado a efecto.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- No procede declarar la nulidad de las disposiciones a las que se refiere el procedimiento de revisión de

oficio iniciado por el Ayuntamiento de Abarán, toda vez que previamente ha de realizar dicha Administración las actuaciones que se indican en la Consideración segunda, III, de este Dictamen y, una vez llevadas a efecto, volver a formular consulta a este Consejo Jurídico para obtener el preceptivo dictamen sobre la existencia o no de causa de nulidad.

No obstante, V.S. resolverá.

