Expediente: 29/2021
Objeto: Recurso extraordinario de revisión contra valoración de méritos en convocatoria de plaza de servicios múltiples del Ayuntamiento de Buñuel.
Dictamen: 14 /2021, de 10 de mayo

DICTAMEN

En Pamplona, a 10 de mayo de 2021,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza Presidente, don Hugo López López, Consejero-Secretario, doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don José Iruretagoyena Aldaz,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la Consulta

El día 26 de noviembre de 2020 tuvo entrada en este Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra, se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el recurso extraordinario de revisión interpuesto por el aspirante don…, contra el acuerdo de 24 de octubre de 2019 del Tribunal Calificador de la convocatoria de una plaza de servicios múltiples con carácter de funcionario de nivel C del Ayuntamiento de Buñuel, solicitado por dicho Ayuntamiento.

A la petición del dictamen se acompañó el expediente administrativo instruido para resolver el recuro interpuesto. A solicitud de este Consejo de Navarra, con fecha 18 de marzo de 2021, se ha incorporado informe jurídico

emitido por el Secretario del Ayuntamiento de Buñuel y la propuesta de resolución del recurso que se nos somete a dictamen.

I.2ª. Antecedentes de hecho

De la documentación remitida se derivan los siguientes hechos y actuaciones de interés:

1. En el Boletín Oficial de Navarra número 48, de 11 de marzo de 2019, se publicó la convocatoria efectuada mediante Resolución 16/2019, de 22 de febrero, del Alcalde del Ayuntamiento de Buñuel, para la provisión mediante concurso oposición de una plaza de funcionario de servicios múltiples.

2. La Base 6ª de la Convocatoria, referente al desarrollo del concurso-oposición, establecía que se desarrollaría en dos fases, teniendo lugar primero la fase de concurso y posteriormente la fase de oposición, siendo la valoración global máxima del concurso-oposición 100 puntos, correspondiendo 20 al concurso y 80 puntos a la fase de oposición.

3. La Base 7ª regulaba la fase de concurso que no tenía carácter eliminatorio y establecía que el Tribunal debería proceder a valorar los méritos alegados por los aspirantes conforme al baremo de méritos señalados en el Anexo II de la convocatoria; precisando que todos los méritos deberían ser previamente alegados y probados por los aspirantes en el momento de presentar su instancia con documentos originales o debidamente compulsados, teniéndose por no presentados en caso contrario.

   La citada Base 7ª terminaba señalando que una vez concluida la valoración de méritos y previamente a la fase de oposición se harían públicas las puntuaciones obtenidas por cada aspirante en la página web y tablón de anuncios del Ayuntamiento de Buñuel.

4. El apartado A, del Anexo II, Baremo de méritos, valoraba la experiencia profesional, con un máximo de 15 puntos, en los términos siguientes:

   "1. Por cada año de servicio, prestado a una Administración Pública como servicios múltiples, encargado u otros puestos relacionados con el puesto de trabajo (nivel C): 2,5 puntos hasta un máximo de 10 puntos.

   2. Por cada año de servicio, prestado a una empresa de titularidad pública o privada como servicios múltiples, encargado u otros puestos relacionados con el puesto: 1 punto hasta un máximo de 5 puntos"

5. En el Boletín Oficial de Navarra número 137, de 16 de julio de 2019, se publicó la Resolución de la Alcaldía de Buñuel 74/2019, de 27 de junio, aprobando la lista definitiva de admitidos, entre los que se encontraban los aspirantes: don..., don... y don...; quienes en cumplimiento de lo establecido en las bases de la convocatoria presentaron los documentos acreditativos de los méritos a efectos de valoración en la fase de concurso.

6. El día 2 de septiembre de 2019, se reúne el Tribunal Calificador a efectos de preparar las pruebas teóricas y valorar los méritos alegados por los aspirantes, con los siguientes resultados:

Aspirante	Servicios Admón.	Servicios Empresas	T.Comp.	Cursos	Total
…		5,00	1,50	0,50	7,00
…	1,64			0,40	2,04
…	5,46			0,30	5,76

7. El 4 de septiembre de 2019, don... presenta escrito en el Ayuntamiento de Buñuel en el que expone que, en su opinión, no se han valorado correctamente los servicios prestados en la

Administración Pública como servicios múltiples; “servicios que se detallan en la documentación aportada y que se resumen en 347 días prestados como empleado de servicios múltiples en el Complejo Hospitalario de Navarra; 254 días como empleado de servicios generales (funciones similares a las de servicios múltiples) en el Complejo Hospitalario de Navarra, y 32 meses, aproximadamente, prestando servicios como empleado de Cementerio Municipal de San José en Pamplona, realizando funciones similares a las de empleado de servicios múltiples”. Por todo ello, solicita se reconsidere la puntuación otorgada en la fase de concurso valorándolos a razón de 2,5 puntos por año de servicios prestados.

8. El 23 de octubre de 2019, tras la realización de las pruebas teóricas, se reúne el Tribunal Calificador y, en primer lugar, procede a estudiar la reclamación formulada por don... a la puntuación de la fase de concurso, estimándola y reconociéndole 1.432 días empleado como servicios múltiples, otorgándole, por ese concepto, una puntuación total de 9,80 puntos (1.432/365 = 3,92 x 2,5 = 9,80 p). De esa forma, sumándole 0,40 puntos por cursos de formación, el Tribunal le reconoció una puntuación total en la fase de concurso de 10,20 puntos.

   Tras ello, se otorgan las puntuaciones por las pruebas de la fase de oposición y el Tribunal Calificador efectúa las siguientes puntuaciones totales:

Aspirante	Fase Concurso	Prueba Teórica	Prueba Práctica	Prueba Informática	TOTAL
…	10,20	22,00	16,32	11,50	60,02
…	5,76	19,90	16,04	13,75	55,45
…	7,00	22,90	29,79	15,00	74,69

   A la vista de lo anterior, el Tribunal Calificador propone a la Alcaldía del Ayuntamiento de Buñuel el nombramiento como funcionario de servicios múltiples al aspirante don....

9. El 24 de octubre de 2019, el aspirante don…, tras tener conocimiento del cambio de puntuación otorgado a don... en la fase de concurso, presenta escrito manifestando su disconformidad con el incremento otorgado y solicita su reconsideración y que se le revise la puntuación otorgada por cursos de formación.

10. El 8 de noviembre de 2019, se publica en el Boletín Oficial de Navarra nº 221, la propuesta de nombramiento de don... otorgándole un plazo de 15 días naturales para la presentación de la documentación precisa para la toma de posesión conforme a lo establecido en la Base 9.3 de la Convocatoria y, en el Boletín Oficial de Navarra nº 239, de 5 de diciembre de 2019, se publica el nombramiento del citado aspirante como funcionario en virtud de la Resolución 141/2019, de 25 de noviembre, de la Alcaldía del Ayuntamiento de Buñuel.

11. El 24 de diciembre de 2019, don... comunica al Ayuntamiento de Buñuel que finalmente no va a tomar posesión de la plaza de funcionario, solicitando disculpas por las molestias que tal decisión pudiera conllevar para el Ayuntamiento.

12. El 23 de enero de 2020, don…, ante la disconformidad con las explicaciones dadas a su reclamación sobre las puntuaciones finales de la convocatoria de servicios múltiples, interpone recurso de revisión extraordinario.

    En su recurso de revisión alega que, tras comprobar los datos obrantes en el expediente administrativo, se ha incurrido en error de hecho en la valoración de los méritos asignados a don..., valorando tales méritos con una nivel superior (nivel C) al que por su carácter le correspondería (nivel E), tal y como queda reflejado en la convocatoria publicada en el Boletín Oficial de Navarra nº 54, de 18 de mayo de 2011, aprobada mediante Resolución 23/2011, del Director Gerente del Instituto Navarro de Administración

Pública, para la provisión mediante oposición de 133 plazas de puestos de trabajo de grupos de nivel E al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, de las cuales 55 son para el Área de Servicios Generales y 71 de Servicios Múltiples, de los que 65 son destinados al Complejo Hospitalario de Navarra.

El recurrente, además, considera que han aparecido, y se aportan, documentos de valor esencial para la resolución que, aunque posteriores, evidencian el error de la resolución recurrida, ya que los méritos aportados por el propio demandante quedan acreditados para su valoración al nivel exigido en la convocatoria (nivel C) en base a la certificación expedida por el Ayuntamiento de Cascante, donde se constata que realizaba funciones de servicios múltiples y que, como recoge la Resolución 1253/17, del Tribunal Administrativo de Navarra, con referencias a las sentencias 187/2016, de 16 de septiembre, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Pamplona y sentencia 126/2009, de 18 de mayo, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Pamplona, y a la prueba testifical practicada en el mismo por los Agentes Municipales del Ayuntamiento de Cascante que declararon como testigos, afirmaron con total rotundidad que el recurrente realizaba las mismas funciones que realizaban los Agentes Municipales y los Servicios Múltiples de nivel C, reconociéndole las diferencias retributivas en atención a las funciones desempeñadas, cumpliendo los méritos por él invocados con las exigencias establecidas en la convocatoria.

El recurso añade que se aportan también, por haber aparecido posteriormente, documentos de valor esencial que evidencian el error en la resolución recurrida valorando erróneamente los méritos de don... ya que los trabajos por él desempeñados son propios de nivel D.

Por último, el recurrente también considera que presentó un certificado de empresa donde se hacía constar que él era el propietario y encargado de personal de dicha empresa, lo que podría ser valorado en el punto 2, servicios prestados en una empresa de titularidad pública o privada a razón de 1 punto por año y hasta un máximo de 5 puntos.

Por todo ello, solicita que se admita a trámite el recurso y estimándolo se dicte resolución declarando la nulidad del acto administrativo impugnado y se resuelva el fondo de conformidad con lo dispuesto en la Base 5.3 de la Convocatoria.

13. Mediante Resolución 107/2020, de 13 de agosto, de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Buñuel se admite a trámite el recurso extraordinario de revisión contra acuerdo del Tribunal Calificador, concediendo trámite de audiencia a don... para que formule alegaciones y presente los documentos que estimen oportunos en defensa de sus derechos, a la vez que se recaba dictamen del Consejo de Navarra con arreglo a lo dispuesto por el artículo 126.1 de la Ley 39/2015 y artículos 14.1 y 15.2 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra.

14. El 21 de agosto de 2020, don... presenta escrito de alegaciones oponiéndose al recurso extraordinario de revisión estimando que, con arreglo a la Base 12 de la convocatoria, no cabe recurso de reposición más allá del plazo de un mes a partir del día siguiente al de su notificación o publicación y que tampoco caben otros recursos que no estén contemplados en las bases de la convocatoria. Por lo tanto, considera que si el acuerdo recurrido se produjo el 24 de octubre de 2019, es claro que el 23 de enero de 2020 se estaba fuera de plazo para recurrir.

    Igualmente considera que, conforme a lo establecido en la Base 7.1, no se pueden presentar documentos que puedan servir para valorar los méritos fuera de los plazos señalados, razón por la que

deben ser rechazados todos los documentos aportados en el recurso de revisión.

A la vista de todo ello solicita que no se tome en consideración el recurso presentado y que se ratifique el acuerdo del Tribunal Calificador y con él la valoración de los méritos efectuada.

15. Con fecha 18 de marzo de 2021, en cumplimiento del requerimiento efectuado por este Consejo de Navarra al Ayuntamiento de Buñuel el 27 de noviembre de 2020, tiene entrada un informe de la Secretaria del Ayuntamiento de Buñuel analizando el recurso de revisión interpuesto, al que se le acompaña la propuesta de resolución del mismo en el sentido de estimar el recurso procediendo a efectuar una nueva valoración de los servicios prestados por don..., otorgándole 2,276 puntos, a razón de 1 punto/año por los servicios como auxiliar sepulturero al servicio del Ayuntamiento de Pamplona y 1,646 puntos, a razón de 1 punto/año, como empleado de servicios múltiples y generales del Servicio Navarro de Salud y, como resultado de todo ello, proponiendo la aprobación de la valoración final resultante en los siguientes términos:

Méritos	…	…
Serv. Admón. Públicas	5,46	3,92
Serv. Empresas	------	-------
Títulos complementarios	--------	-------
Cursos de formación	0,30	0,40
Prueba teórica	19,90	22,00
Prueba práctica	16,04	16,32
Prueba informática	13,75	11,50
TOTAL	55,45	54,14

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El presente dictamen tiene por objeto el examen del recurso extraordinario de revisión interpuesto por don… contra acuerdo de 24 de octubre de 2019 del Tribunal Calificador de la convocatoria de una plaza de servicios múltiples con carácter de funcionario de nivel C del Ayuntamiento de Buñuel, por el que se otorgaron las puntuaciones de los aspirantes en la fase de concurso.

La petición del dictamen solicitado por el Ayuntamiento de Buñuel se fundamenta en el artículo 14.1 en relación con el artículo 15.1 de la LFCN. El apartado 1.j) del citado artículo 14 establece que este Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en "cualquier otro asunto en que la legislación establezca la exigencia de informe preceptivo del Consejo de Navarra o el dictamen de un organismo consultivo".

El artículo 126 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, LPACAP), que regula la resolución del recurso extraordinario de revisión, contempla la intervención del Consejo de Estado como trámite previo a su resolución.

En consecuencia, este Consejo de Navarra emite el dictamen con el carácter de preceptivo.

II.2ª. Características del recurso extraordinario de revisión

Los artículos 113 y 125.1 de la LPACAP señalan que contra los actos firmes en vía administrativa, solo procederá el recurso extraordinario de revisión ante el órgano administrativo que lo dictó, cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:

a) Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.

b) Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.

c) Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución, y

d) Que la resolución se hubiera dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme.

En cuanto al plazo para su interposición, el apartado 2 del artículo 125, establece que el recurso extraordinario deberá interponerse dentro del plazo de cuatro años siguientes a la fecha de la notificación de la resolución que se impugna, cuando se fundamente en la causa a) y, en los demás casos, el plazo de interposición será de tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial quedase firme.

El órgano competente para resolver el recurso extraordinario es el mismo órgano que dictó el acto impugnado quien en el supuesto de admisión deberá pronunciarse sobre la cuestión de fondo resuelta por el acto recurrido.

Es importante destacar que la interposición del recurso extraordinario de revisión no perjudica al derecho de los interesados a instar la revisión de oficio o la rectificación de errores a los que se refieren los artículos 106 y 109.2 de la LPACAP.

Como este Consejo de Navarra viene reiteradamente manteniendo (entre otros, dictámenes 26/2014 y 48/2016) en plena coincidencia con la doctrina jurisprudencial y la del resto de órganos consultivos, el recurso administrativo de revisión es un recurso extraordinario en un doble sentido, pues se interpone contra actos firmes en vía administrativa y solo procede cuando concurra alguno de los tasados motivos contemplados legalmente. El recurso extraordinario de revisión no es un cauce adecuado para recurrir un acto por cualquieras argumentaciones y motivos, que desnaturalizaría su carácter extraordinario. Por ello, su aplicación e interpretación ha de ser estricta, evitando que se convierta en una vía ordinaria para impugnar los actos administrativos transcurridos los plazos ordinarios al efecto

establecidos. Así lo ha entendido el Tribunal Supremo en reiteradas ocasiones (entre otras muchas, Sentencia 136/2016, de 26 de enero, recurso 240/2014).

El procedimiento administrativo que debe seguirse en la instrucción y resolución del recurso extraordinario no se contempla expresamente en los artículos 125 y 126 de la LPACAP, por lo que resultan aplicables directamente los principios generales que para los recursos administrativos se contienen en los artículo 112 y siguientes del citado texto legal, de los que se desprende que debe otorgarse audiencia a todos los interesados y remitirse al órgano consultivo la propuesta que debe ser dictaminada.

En el presente recurso se ha dado audiencia a los interesados y se ha remitido, finalmente, a este Consejo de Navarra la propuesta efectuada por el Ayuntamiento de Buñuel para la resolución del mismo, sobre la que nos debemos pronunciar.

II.3ª. Inadmisión del recurso extraordinario de revisión interpuesto frente a la decisión del Tribunal Calificador

Como venimos indicando, y así se hace constar en el propio recurso, el recurso extraordinario de revisión se dirige contra la resolución del Tribunal Calificador de la convocatoria para la provisión de una plaza de funcionario de servicios múltiples (nivel C) del Ayuntamiento de Buñuel; resolución del Tribunal del 23 de octubre de 2019 (publicada el día 24) y adoptada al resolver la reclamación efectuada el 4 de mismo mes y año por don... a las primeras valoraciones que el Tribunal otorgó a los méritos de los aspirantes.

En el trámite de audiencia don… se opone al recurso al considerar que, conforme con la convocatoria (Base 12ª), no cabe otro recurso que no sea el de reposición en el plazo máximo de un mes a contar desde la notificación.

Tal pretensión no puede ser estimada. Es cierto que la Base 12ª, de la convocatoria regula y especifica los recursos ordinarios que pueden interponerse contra los actos de aplicación, señalando que, además, contra las decisiones del Tribunal Calificador cabrá el recurso de alzada ante el Alcalde del Ayuntamiento de Buñuel, dentro del mes siguiente a la fecha de

notificación del acto o acuerdo recurrido. Ahora bien, el hecho de que en la convocatoria no se mencione la posibilidad de interponer el recurso extraordinario de revisión no significa que ello no sea posible ya que los interesados podrán utilizar en defensa de sus derechos e intereses legítimos todos los medios que el ordenamiento jurídico pone a su alcance, entre los que evidentemente se encuentra el recurso extraordinario de revisión, siempre que se cumplan los requisitos de procesabilidad que establece la LPACAP.

Sin embargo, ya hemos señalado anteriormente que el recurso extraordinario de revisión puede interponerse, exclusivamente, contra actos administrativos firmes en vía administrativa, tal y como lo exigen los artículos 113 y 125.1 de la LPACAP. Por lo tanto, lo primero que hay que analizar es si el acto impugnado, la decisión del Tribunal Calificador de 23 de octubre de 2019 que estimó la reclamación formulada por don... a la valoración de sus servicios prestados a la Administración Pública, es un acto administrativo que ha ganado firmeza en vía administrativa.

El artículo 114.1.a) de la LPACAP establece que ponen fin a la vía administrativa, entre otros, las resoluciones de los recursos de alzada.

Las bases de la convocatoria (Base 12ª), al regular los recursos, establecían que “Además contra las decisiones del Tribunal Calificador cabrá el recurso de alzada ante el Alcalde del Ayuntamiento de Buñuel, dentro del mes siguiente a la fecha de notificación del acto o acuerdo recurrido”.

En similares términos, el artículo 121 de la LPACAP al regular el recurso de alzada, establece que podrá interponerse este recurso contra las resoluciones y actos a los que se refiere el artículo 112.1 (actos de trámite si deciden directa o indirectamente el fondo del asunto) cuando no pongan fin a la vía administrativa y ante el órgano superior jerárquico del que los dictó, precisando que, a estos efectos, los Tribunales y órganos de selección del personal al servicio de las Administraciones Públicas y cualesquiera otros que, en el seno de éstas, actúen con autonomía funcional, se considerarán dependientes del órgano al que estén adscritos o, en su defecto, del que haya nombrado al presidente de los mismos.

De la interpretación conjunta de estos preceptos se llega a la conclusión de que las decisiones del Tribunal Calificador son actos de trámite susceptibles de impugnación en alzada ante el Alcalde del Ayuntamiento de Buñuel y que, por tanto, las decisiones de los órganos de calificación no agotan la vía administrativa y, en consecuencia, carecen del requisito necesario de estar en presencia de decisiones firmes en vía administrativa para que sean susceptibles de impugnación vía recurso extraordinario de revisión.

En el caso analizado, a mayor abundamiento, hay que recordar que el procedimiento de selección culminó con la Resolución 141/2019, de 25 de noviembre, de la Alcaldía del Ayuntamiento de Buñuel, publicada en el Boletín Oficial de Navarra nº 239, de 5 de diciembre, procediendo al nombramiento del aspirante propuesto por el Tribunal Calificador por haber obtenido la mejor puntuación en las fases del concurso oposición. Es esa resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento la que pone fin a la vía administrativa del proceso de selección y la que podría ser, en su caso, susceptible del recurso extraordinario de revisión en el que se podría cuestionar la valoración final que el Tribunal Calificador otorgó a los aspirantes, tanto en la fase de concurso como en la de oposición.

El carácter extraordinario con el que se configura en nuestro ordenamiento jurídico el recurso de revisión y su interpretación restrictiva, tanto en cuanto a su admisión a trámite cuanto con respecto al fondo del mismo, impide entrar a analizar el fondo de la reclamación invocando el principio de economía procesal y ello con independencia de que el recurrente, si lo estima oportuno, pueda cuestionar, a través del procedimiento legal que estime más adecuado, el acto administrativo que puso fin a la vía administrativa en el proceso de selección para la provisión de una plaza de servicios múltiples en el Ayuntamiento de Buñuel, o, si llegara el caso, ejercer su derechos contra una nueva resolución que podría dictar la Alcaldía del Ayuntamiento de Buñuel para resolver definitivamente el procedimiento para la provisión de la plaza convocada ante la renuncia manifestada por el aspirante inicialmente nombrado.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que debe inadmitirse el recurso extraordinario de revisión interpuesto por don… contra acuerdo de 24 de octubre de 2019 del Tribunal Calificador de la convocatoria de una plaza de servicios múltiples con carácter de funcionario de nivel C del Ayuntamiento de Buñuel.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.