

Dictamen nº: **483/17**
Consulta: **Alcalde de San Agustín del Guadalix**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **23.11.17**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad en su sesión de 23 de noviembre de 2017, sobre solicitud formulada por el alcalde de San Agustín del Guadalix a través del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid al amparo del artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre revisión de oficio del Acuerdo del Pleno de dicho Ayuntamiento de 29 de febrero de 2000, en cuya virtud se aprobó el Convenio por el que se regulaban las condiciones de trabajo del personal municipal para el período 2000-2003.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 16 de octubre de 2017 tuvo entrada en el registro de esta Comisión solicitud de dictamen preceptivo en relación con la revisión de oficio del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de San Agustín del Guadalix de 29 de febrero de 2000, por el que se aprobó el Convenio por el que se regulaban las condiciones de trabajo del personal municipal para el período 2000-2003 (Acuerdo 2000-2003).

Admitida a trámite la solicitud de dictamen en la misma fecha de su entrada, se le asignó el número de expediente 401/17, correspondiendo

la ponencia, según las reglas generales de reparto de asuntos, al letrado vocal D. Tomás Navalpotro Ballesteros.

SEGUNDO.- Del examen del expediente administrativo remitido por la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio se desprenden los siguientes hechos relevantes para la emisión del dictamen:

1. El 29 de septiembre de 1999 se constituyó la Mesa Negociadora del convenio que habría de regir las condiciones de trabajo del personal adscrito al Ayuntamiento de San Agustín del Guadalix entre el 1 de enero de 2000 y el 31 de diciembre de 2003.

Tras un período de negociación entre el Comité de Empresa y los representantes de la corporación municipal, las partes negociadoras llegaron a un acuerdo el 20 de enero de 2000.

Previo informe del secretario del Ayuntamiento de 21 de febrero en el que desaconsejaba la aprobación de un pacto único para personal funcionario y laboral atendidas las diferencias de régimen jurídico entre una y otra categorías, la Comisión Informativa de Régimen Interior y Personal propuso con fecha 24 de febrero de 2000 la aprobación del pacto.

Atendiendo a la propuesta, en sesión del Ayuntamiento Pleno de 29 de febrero de 2000 se aprobó el acuerdo por 7 votos a favor frente a 6 votos en contra.

En concreto, el referido convenio preveía:

«Art. 20. Paga extraordinarias.

Serán dos al año por un importe cada una de ellas de una mensualidad del sueldo y trienios que se devengarán y abonarán en los meses de Junio y Diciembre. Coincidiendo con las referidas pagas

extraordinarias, el personal funcionario recibirá una gratificación especial cuya cantidad será el 100 por 100 de las retribuciones complementarias. Es decir, cada paga extraordinaria será equivalente a una mensualidad completa para todo el personal.

Se establece una tercera paga extraordinaria para todas las categorías de 150.000 pesetas cuya distribución se realizará de la siguiente forma:

50% para todos los trabajadores de forma igualitaria.

50% en base a criterios de productividad establecidos por la Comisión paritaria”.

“Art. 23. Trabajo en domingo o festivo.

Dada la naturaleza del servicio público en general que se presta, se normaliza el principio de compensación del uso y disfrute de los días festivos y domingos.

A todos los efectos un domingo o día festivo trabajado se compensará con dos días de descanso.

Para aquellos colectivos, departamentos o categorías de trabajadores, que por la propia naturaleza de la función realicen sus funciones en los días señalados:

Un domingo de trabajo inhabilita trabajar el domingo siguiente; en los casos en los que esto no sea posible, se compensará en el descanso de dos domingos consecutivos por cada dos trabajados, fijándose criterio de rotación para todo el personal sujeto a esta circunstancia. En los departamentos en que sea necesaria trabajar en días festivos, se procurará que la distribución de los mismos a lo largo del año, se realice de forma equitativa entre los trabajadores afectados. Si por

necesidades del servicio, no fuera posible librar en domingo o festivo siguiente al que se refiere este artículo, se librará otro domingo o festivo del trimestre a partir de que se produzca la anomalía”.

“Art. 24. Gastos de viaje.

Los gastos de viajes, alojamiento y manutención habidos por razón de servicio, se abonarán en base a los correspondientes justificantes.

En aquellos casos que, por razones de servicio se autorice la utilización del vehículo propio, se percibirá por este concepto la cantidad de 35, - ptas. por kilómetro”.

“Art. 25. Jubilación anticipada.

Los trabajadores que tengan derecho a pensión de jubilación a partir de los 60 años, según Normativas de la Seguridad Social podrán jubilarse voluntaria e incentivadamente a partir de dicha edad, percibiendo en el momento de la jubilación los siguientes premios de jubilación:

60 años..... 2.400.000 ptas.

61 años..... 2.100.000 ptas.

62 años..... 1.800.000 ptas.

63 años..... 1.500.000 ptas.

64 años..... 1.100.000 ptas.

Al llegar a su jubilación, todos los empleados municipales afectados por el presente Acuerdo/convenio, percibirán un premio de jubilación consistente en 5.000 ptas. por año de servicio prestado en el

Ayuntamiento de San Agustín del Guadalix y con un máximo de 200.000 ptas.

La solicitud dirigida al Órgano competente deberá formalizarse al menos dos meses antes del cumplimiento de las edades señaladas más arriba, coincidiendo el cumplimiento de la edad con el acto de jubilación voluntariamente solicitada.

La jubilación a los 64 años de edad, deberá efectuarse de acuerdo con la forma y requisitos establecidos en el Real Decreto 1194/85 de 17 de julio. La provisión de la vacante que deje el jubilado a dicha edad, se llevará a cabo directamente en turno libre”.

“Art. 26. Incapacidad temporal.

Se regularán las siguientes situaciones:

Ausencias por enfermedad común o accidente no laboral, de uno a tres días de duración. Se seguirá el siguiente procedimiento:

En los casos de incapacidad parcial o enfermedad que no origine la incapacidad total o absoluta de un empleado público, la Corporación podrá decidir su traslado, dando cuenta a los representantes de los trabajadores, a otras dependencias, unidades o puestos de trabajo específicos donde pueda desarrollar las funciones de acuerdo con su estado y respetando los derechos económicos que les correspondieran antes del traslado.

Ausencia de un día. El trabajador comunicará su ausencia por enfermedad justificada, a la unidad de personal responsable, con preferencia hasta una hora después del inicio de la jornada de trabajo. De no producirse el aviso se le descontará como día faltado (Estatuto de los Trabajadores).

Ausencia de dos o tres días. En estos casos el trabajador deberá presentar el parte médico a tal efecto.

De no entregarse el parte citado se descontarán al trabajador los días faltados. Estas deducciones podrán ser recurridas ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Ausencias por accidente de trabajo, enfermedad profesional, enfermedad común o accidente no laboral de más de tres días de duración y baja por maternidad. En estos casos el trabajador percibirá el cien por cien de su salario íntegro desde el primer día de baja y por un máximo de dieciocho meses.

Transcurridos tres meses desde la declaración de baja por enfermedad o accidente laboral, el trabajador será declarado en situación de licencia por enfermedad.

El periodo de licencia por enfermedad será computado a efectos de antigüedad.

La prestación por larga enfermedad, sólo será concedida y en su caso mantenida, si se acreditara que la naturaleza y evolución de la enfermedad no habrá de determinar la jubilación del trabajador por incapacidad permanente para el ejercicio de sus funciones por causa de inutilidad física, conforme a lo establecido en la Ley y en los Estatutos de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local y Seguridad Social para personal laboral.

La prestación por larga enfermedad dejará de percibirse en el momento en que el trabajador se reincorpore al servicio activo o sea declarado en baja definitiva por jubilación en cualquiera de sus modalidades con señalamiento de la pensión correspondiente.

El trabajador/el funcionario en situación de larga enfermedad continuará siendo beneficiario de todas las prestaciones completas del actual Convenio.

Con sujeción en todo caso a lo dispuesto en la normativa aplicable en la Seguridad Social el funcionario o laboral en situación de larga enfermedad será mantenido en su condición de afiliado a dicho organismo.

Un tribunal médico practicará los reconocimientos, emitirá bajo su exclusiva responsabilidad los dictámenes técnicos que a su propia iniciativa o por disposición de la Concejalía de Personal fueran necesarios a los fines del presente Convenio. En particular corresponderá al tribunal médico informar sobre la naturaleza, curso y evolución previsible de la enfermedad, plazo aproximado de duración, remisión de síntomas y efectos en orden a la reincorporación del interesado, posibles recaídas en la enfermedad y pertinencia o no de la jubilación por incapacidad permanente por causa de inutilidad física en cualquier caso no contemplado en los supuestos anteriores y que la Comisión Paritaria considere pertinente. Se podrá pedir el dictamen del Tribunal médico para completar las ayudas económicas contenidas en el articulado.

Para el caso de trabajadores disminuidos de cualidades, el Ayuntamiento adecuará puestos de trabajo acordes a sus actitudes”.

“Art. 31. Anticipos reintegrables sobre nómina.

La Comisión de Gobierno o Corporación Municipal, con cargo a los Presupuestos del Ayuntamiento, concederá a los trabajadores anticipos por una cantidad máxima de dos mensualidades reintegrables en 24 mensualidades, sin intereses, previa justificación de su necesidad.

El fondo para esta prestación será establecido según los criterios que elabore la Comisión Paritaria».

En el Capítulo IV se recogía la regulación de las Vacaciones, Licencias y Permisos, en preceptos separados dedicados a “*Vacaciones*” (artículo 13), “*Licencias y permisos retribuidos*” (artículo 14), “*Calendario Laboral*” (artículo 14), “*Licencias y permisos no retribuidos*” (artículo 16), “*Excedencias forzosas*” (artículo 17) y “*Excedencias voluntarias*” (artículo 18).

Por su parte, el Anexo 2 (el primero de los así denominados, puesto que se denomina por segunda vez Anexo 2 al que debería ser el número 3), bajo la rúbrica “*Horarios de personal*”, establece por separado los horarios del personal administrativo, del profesor de Educación Física, del conserje de la Casa de Cultura, de la bibliotecaria y del personal de Servicios Múltiples. Asimismo, se regula el horario de la Policía Municipal, si bien su entrada en vigor se contemplaba para el momento en el que se incorporasen “*los nuevos efectivos*”.

2. Notificado el borrador de acta del Pleno a la Administración General del Estado, con fecha 18 de mayo de 2000 el delegado del Gobierno en Madrid, al amparo de lo previsto en el artículo 64 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), interesó la ampliación de información dentro de un plazo de veinte días hábiles.

El 12 de junio se remitió la documentación del Convenio con vistas a su registro y publicación por la Dirección General de Trabajo y Empleo de la Comunidad de Madrid.

El 19 de junio, el alcalde convocó a la Comisión Paritaria de Seguimiento.

Por oficio de 26 de junio, el alcalde amplió la información relativa al Convenio mediante la remisión de la copia del mismo a la Delegación del Gobierno en Madrid.

Por oficio de 17 de agosto, la Dirección General de Trabajo de la Comunidad de Madrid requirió a la Comisión Negociadora a fin de que corrigiera tres aspectos no sustanciales del Convenio en un plazo de tres meses.

Dicho requerimiento fue atendido con fecha 5 de octubre mediante la remisión a la autoridad laboral del texto corregido del Convenio.

El director general de Trabajo, por Resolución de 23 de octubre de 2000, acordó el registro, depósito y publicación de la norma pactada.

La anterior Resolución, así como el texto del convenio, fueron publicados en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 9 de diciembre de 2000.

3. A tenor de la documentación incorporada al expediente administrativo, el Convenio fue objeto cuando menos de dos impugnaciones en vía jurisdiccional contencioso-administrativa.

La primera de ellas, consistente en el recurso planteado por un funcionario cuyo puesto o categoría no consta en el que reclamaba el abono de la tercera paga extraordinaria prevista en el artículo 20 del Convenio 2000/2003, se dirimió ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 19 de Madrid en el Procedimiento Abreviado 158/2001. Fue resuelta mediante sentencia de 21 de enero de 2000, desestimatoria de la reclamación de cantidad formulada al considerar que la Administración local carecía de competencias para fijar las retribuciones básicas de los funcionarios, entre las que se incluían en el artículo 23 de

la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP), dos pagas extraordinarias al año.

Un segundo recurso, tramitado ante el Juzgado del mismo orden y ámbito territorial nº 6, también tuvo un resultado desestimatorio de las pretensiones del demandante. En sentencia de 19 de diciembre de 2011 (P.A. 12/2011) se examinó la pretensión del policía local recurrente en orden a percibir una gratificación por servicios extraordinarios por el exceso de jornada realizado durante el año 2007, remitiéndose la juzgadora a otra sentencia dictada con carácter previo por el mismo juzgado en el Procedimiento Abreviado 158/2001, en la que se refería a la falta de competencia del Ayuntamiento de San Agustín del Guadalix para aprobar una tercera paga extraordinaria en el Convenio aprobado pero no publicado en boletín oficial.

4. En virtud de Providencia de Alcaldía de 10 de abril de 2017, en la que se citaban como antecedentes las dos sentencias reseñadas, se pidió de la Secretaría informe sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir para declarar la nulidad del Acuerdo/Convenio 2000-2003 al haber sido dictado por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia.

Atendiendo a dicha solicitud, el secretario del Ayuntamiento suscribió informe de 11 de abril de 2017 en el que proponía la anulación de ciertos artículos del Convenio 2000/2003 que invadían competencias de la Administración del Estado en materia retributiva. Dichos preceptos eran los del capítulo V relativo a los “*Aspectos Económicos*” (artículos 20, pagas extraordinarias; 23, trabajos en domingo o festivo, y 24, gastos de viaje), y del capítulo VI sobre “*Prestaciones Sociales*” (artículos 25, jubilación anticipada; 27, asistencia psiquiátrica; 29, ayudas a disminuidos, y 30, indemnización por invalidez y muerte). Asimismo se aludía a que el capítulo IV y el anexo 2 recogían aspectos de la jornada

laboral para funcionarios del Ayuntamiento, distintos a los contemplados para los funcionarios de la Administración del Estado.

Al informe se le adjuntaba una nueva sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid de 11 de enero de 2016 (P.A. 33/2015) en virtud de la cual se estimaba la demanda formulada por un funcionario municipal en el sentido de que se procediera a publicar oficialmente el Convenio 2000-2003. En particular, el juzgador de instancia rechazaba que la representación procesal del Ayuntamiento pretendiera justificar la falta de publicación en la disconformidad a Derecho del acuerdo, conminado en dicho sentido a la corporación local, bien a denunciarlo conforme a su artículo 4, bien a declararlo lesivo para el interés público. También se adjuntaba al informe del secretario la sentencia dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid con fecha 24 de enero de 2017, confirmatoria de dicha sentencia al ser recurrida en sede de apelación.

Conforme a lo señalado en el referido informe, el alcalde propuso al Pleno del Ayuntamiento la revisión de oficio del Acuerdo de 29 de febrero de 2000, trasladando con carácter previo la propuesta a la Comisión Informativa de Personal, cuya sesión de 21 de abril de 2017 finalizó tras el pertinente debate con la manifestación por el alcalde de que la cuestión planteada quedaba sobre la mesa.

5. Con fecha 13 de junio de 2017, el secretario del Ayuntamiento emitió nuevo informe, en términos sustancialmente idénticos al anterior, sobre la posible revisión de oficio del Convenio 2000/2003.

Remitida de nuevo la propuesta firmada al día siguiente por el alcalde a la Comisión Informativa de Personal, la aprobó en fecha 22 de junio de 2017 por una mayoría del 37,19% del voto ponderado y una abstención del 39,80%.

A continuación, y con carácter urgente, propuso al Pleno con fecha 29 de junio la iniciación del procedimiento de revisión de oficio, con la modificación que se destacaba expresamente con respecto a la propuesta presentada con anterioridad, de que se habían eliminado las referencias entre los actos a anular a los artículos del Capítulo VI del Convenio que se referían a las prestaciones sociales. Estas, según se afirmaba, se habían regulado con posterioridad en el Acuerdo del Pleno de 20 de diciembre de 2013 por el que se aprueban las bases reguladoras del Plan de Acción Social del Ayuntamiento de San Agustín del Guadalix. El Pleno celebrado en esa misma fecha del 29 de junio de 2017 no aprobó la urgencia de la moción y, ante ello, se retiró la propuesta a expensas de presentarla en fechas posteriores.

6. Con fecha 30 de junio de 2017, el secretario del Ayuntamiento suscribió un nuevo informe-propuesta de resolución con vistas a la incoación del procedimiento de revisión de oficio contra los mismos artículos del Convenio 2000-2003 relativos a retribuciones, prestaciones sociales y fijación de la jornada laboral que fueron objeto de su primera propuesta.

El interventor del Ayuntamiento, en informe de 11 de julio, analizó detalladamente cada uno de los preceptos del Convenio 2000/2003 cuya revisión de oficio era objeto de la propuesta de la Secretaría. Tras el razonado estudio, concluyó que podían estar incursos en nulidad de pleno derecho por tratarse de actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia y por vulnerar las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior o regular materias reservadas a la ley, los artículos 20 (pagas extraordinarias), 23 (trabajo en domingo o festivo, condicionadamente), 24 (gastos de viaje), 25 (jubilación anticipada), 26 (incapacidad laboral transitoria) y 31 (anticipos reintegrables sobre nómina).

Con fecha 17 de julio, el alcalde elevó al Pleno la propuesta de incoación del procedimiento de revisión de oficio, siendo informada con carácter previo por la Comisión Informativa de Personal y aprobada por un voto ponderado del 37,19€ y la abstención del 54,88%.

El Pleno del Ayuntamiento, en el Acuerdo correspondiente a la sesión de 27 de julio de 2017, acordó:

«Iniciar el procedimiento de revisión de oficio de los artículos que luego se señalan del acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento en sesión de 29 de febrero de 2000, “acuerdo/convenio personal”, por considerar que, en lo que afecta al personal funcionario, se encuentran incursos en la siguiente causa de nulidad:

- *Artículo 47.1.b) y 2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al haber sido adoptado por el Pleno del Ayuntamiento acuerdo que, por razón de la materia, invade competencias del Estado. En efecto, el acuerdo adoptado versa sobre materias que no son competencia del Pleno del Ayuntamiento, al acordar conceptos retributivos a los funcionarios en contra de lo señalado en los artículos 23 y 24 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y artículo 93 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.*

- *Los artículos del acuerdo de 2000 que invaden competencias estatales en materia retributiva, según se ha señalado, son los incluidos en su Capítulo V. Aspectos económicos, artículos 19 a 32 (concretamente los artículos 20 –pagas extraordinarias; 23 -trabajos en domingo o festivo [exclusivamente en el caso de que implique una doble retribución (en dinero o en libranzas) en relación al complemento específico de determinados funcionarios o el establecimiento de una jornada inferior a la establecida legalmente para los funcionarios*

locales en cómputo anual), 24 -gastos de viaje-), y en su capítulo VI. Prestaciones sociales, artículos 25 -jubilación anticipada, 26 -incapacidad laboral transitoria-, y 31 -anticipos reintegrables sobre nómina:

Artículos del acuerdo, en lo que afecta al personal funcionario, que regulan aspectos de la jornada laboral distinta a la fijada por el Estado para todos los funcionarios. Estos aspectos están recogidos en los artículos que comprenden el capítulo IV del citado acuerdo/convenio y el anexo 2.

Esta revisión de oficio afecta exclusivamente a los citados artículos en lo aplicable al personal funcionario, y no será aplicable al personal laboral.

SEGUNDO. Suspender, de conformidad con lo establecido en el artículo 108 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la ejecución de los artículos señalados en el punto anterior que se consideran nulos de pleno derecho, dado que podría causar perjuicios de Imposible o difícil reparación por cuanto bien reducen jornada mínima legal anual perjudicando el interés general, bien se refieren a conceptos retributivos o de reducción de jornada cuya regulación es competencia del Estado, y habida cuenta, además, que, a partir del Real Decreto Ley 20/2012, de 15 de julio, han sido anulados ("suspendidos", dice el artículo 16 y la Disposición Transitoria Primera del ROL) los pactos, acuerdos y convenios colectivos.

Además, la ejecución de los citados acuerdos, según señala el Sr. Interventor en su Informe, podría causar un evidente perjuicio a los intereses generales, al suponer el abono a los funcionarios municipales de conceptos manifiestamente ilegales (en algún caso de difícil o Imposible recuperación al tratarse de empleados ya en situación de jubilación), y que, incluso, dado su elevado importe

podría llegar a afectar al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y regla de gasto previstos en los artículos 11.4 y 12 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Por ello, se recomienda el valorar la aplicación del artículo 108 de la LPACAP, según el cual

“Iniciado el procedimiento de revisión de oficio al que se refieren los artículos 106 y 107, el órgano competente para declarar la nulidad o lesividad, podrá suspender la ejecución del acto, cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación”.

TERCERO. Notificar el inicio del procedimiento a los interesados para que en el plazo de entre diez y quince días, presenten las alegaciones y sugerencias que consideren necesarias.

CUARTO. Abrir un periodo de información pública por plazo mínimo veinte días, publicándose la iniciación del procedimiento en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

QUINTO. Dar traslado del expediente, una vez finalizado el trámite de audiencia a los interesados, en su caso, y el periodo de información pública, a los Servicios Municipales para que Informen las alegaciones presentadas.

SEXTO. Remitir el expediente a la Secretaría, tras el Informe técnico, para la emisión del informe-propuesta.

SÉPTIMO. Con los Informes anteriores, trasládese a la Comisión Informativa de Personal para su estudio y propuesta de aprobación, que se elevará al Pleno en la próxima sesión que se celebre.

OCTAVO. Solicitar, realizados todos los trámites anteriores y adjuntando la propuesta de resolución, el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

NOVENO. Suspender el plazo máximo legal para resolver el procedimiento por el tiempo que medie entre la petición del Dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid».

Al día siguiente de su aprobación, el alcalde remitió el anuncio del Acuerdo de incoación del procedimiento al Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, rogando se procediera a su publicación con carácter urgente, cosa que se efectuó en el ejemplar correspondiente al 3 de agosto.

Con fecha 4 de agosto, el secretario dio amplia difusión al Acuerdo del Pleno entre el personal municipal mediante correo electrónico que figura al folio 325. Asimismo, solicitó que se incluyera en la sede electrónica municipal la referencia a la apertura del trámite de información pública

Con fecha 25 de agosto, un funcionario de carrera del Ayuntamiento que también ostentaba la condición de representante sindical solicitó la ampliación del plazo de alegaciones al haber sido objeto de publicación el acuerdo que lo concedía en el mes de agosto, e hizo una serie de consideraciones de tipo material.

Con fecha 25 de agosto, dos funcionarios solicitaron por separado la copia completa del expediente, siendo emplazados con fecha 28 de agosto para acudir a retirarlo de las dependencias municipales en el lugar y horario que se les indicaban.

Por Decreto de Alcaldía de 28 de agosto de 2017 se desestimaron las solicitudes de ampliación de plazo al ser el mes de agosto hábil a efectos administrativos.

El 28 de agosto, el representante sindical del sindicato CPPM en el Ayuntamiento formuló una queja por escrito por la actitud del secretario durante la consulta física del expediente administrativo en las dependencias municipales.

Con fecha 29 de agosto presentó alegaciones el secretario general de la Sección Sindical de la FSC de CCOO en el Ayuntamiento.

En informe-propuesta del secretario de 21 de septiembre de 2017, se propuso la desestimación de las alegaciones presentadas y, considerando que la tramitación del expediente estaba completa, dispuso la remisión del mismo a esta Comisión Jurídica Asesora.

TERCERO.- En tal estado del procedimiento se ha remitido el expediente a la Comisión Jurídica Asesora solicitando la emisión del preceptivo dictamen en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 106 de la LPAC y en el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de la Comunidad de Madrid, de 28 de diciembre.

El escrito solicitando el dictamen fue acompañado de la documentación que, adecuadamente numerada y foliada, se ha considerado suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, y a solicitud del consejero de Medio

Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio según lo previsto en el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

Habida cuenta de la fecha de incoación del procedimiento de revisión de oficio por el Pleno del Ayuntamiento de San Agustín del Guadalix, que se produjo en la sesión del 27 de julio de 2017, al mismo se le debe aplicar la regulación contenida en el Título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

El artículo 106.1 de la LPAC establece la posibilidad de que las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, declaren de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo. Para ello será necesario, desde un punto de vista material, que concurra en el acto a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de dicha ley, y, desde el punto de vista del procedimiento y garantía del ajuste de la actividad administrativa al principio de legalidad, que se haya recabado dictamen previo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, y que éste tenga sentido favorable.

De este artículo se desprende que la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en este supuesto carácter parcialmente vinculante en el sentido de vincular a la Administración que lo pide sólo en el caso de tener sentido desfavorable a la revisión propuesta. La referencia que el artículo 106 de la LPAC, en sus apartados 1 y 2, hace al Consejo de Estado “*u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma*”, debe entenderse hecha, a partir

de su creación, a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, creada por la ya citada Ley 7/2015.

Por lo que hace a las entidades locales, el artículo 53 de la LBRL dispone que las Corporaciones Locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

Igualmente, los artículos 4.1.g) y 218 del Real Decreto 2568/1986, indican que dichas Corporaciones, dentro de la esfera de sus competencias, tienen atribuida la potestad de revisión de oficio de sus actos, resoluciones y acuerdos, con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

La remisión a la legislación del Estado conduce a los artículos 106 a 111 de la referida LPAC.

SEGUNDA.- Previamente al examen de fondo del asunto, debe plantearse el cumplimiento de los requisitos de plazo y procedimiento en la tramitación del procedimiento de revisión de oficio.

Por ello, han de entenderse de aplicación las normas generales recogidas en el Título IV del citado cuerpo legal, denominado “*De las disposiciones generales sobre el procedimiento administrativo común*”, con la singularidad de que el dictamen del órgano consultivo reviste carácter preceptivo y habilitante de la revisión pretendida, y que el procedimiento, si es iniciado de oficio, puede incurrir en caducidad si la tramitación supera el plazo de seis meses, *ex* artículo 106.5 de la LPAC.

En lo que se refiere a la tramitación del procedimiento, el citado artículo no contempla un procedimiento específico a seguir para la

sustanciación de los expedientes de declaración de nulidad, limitándose a señalar el carácter preceptivo del dictamen previo favorable del órgano consultivo que corresponda, referencia que debe entenderse hecha, a partir de su creación, a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid creada por la ya citada Ley 7/2015.

Por otro lado, estas normas generales determinan que el procedimiento comience con un acuerdo de inicio y que la tramitación del expediente continúe con la realización de los actos de instrucción necesarios *“para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución”* (artículo 75 de la LPAC). Estas actuaciones instructoras pueden consistir en la emisión de los correspondientes informes en garantía de la legalidad, objetividad y acierto de la resolución final que se dicte en el procedimiento, exigidos con carácter general por el artículo 79 de la LPAC.

Aunque no lo establezca expresamente el artículo 106 de la LPAC, se impone la audiencia de los interesados, trámite contemplado con carácter general en el artículo 82 de dicha ley, que impone darles vista del expediente a fin de que puedan realizar alegaciones y presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.

En el procedimiento en el que se enmarca la consulta se ha practicado un trámite de audiencia con alcance generalizado a través de la publicación del acuerdo de incoación, en el que se concede plazo al efecto, en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en la sede electrónica del propio Ayuntamiento de San Agustín del Guadalix. Asimismo, consta haberse procedido a la difusión generalizada de la incoación del procedimiento entre el personal municipal mediante correos electrónicos de la Secretaría.

Finalmente, con carácter previo a la solicitud de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, debe redactarse la propuesta de resolución en la que la Administración consultante se pronuncie sobre la procedencia de la nulidad solicitada, con inclusión de los correspondientes antecedentes, fundamentos jurídicos y parte dispositiva, en la que se concrete, en su caso, la causa en la que se apoya la nulidad. En el supuesto analizado, el informe-propuesta ha sido redactado por el secretario del Ayuntamiento con fecha 21 de septiembre de 2017, proponiendo en él la desestimación de las alegaciones presentadas.

TERCERA.- Respecto de la potestad de revisión de oficio, antes el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid y ahora también esta Comisión (por ejemplo en el dictamen 193/16 de 9 de junio), han venido sosteniendo reiteradamente que se trata de una potestad exorbitante de la Administración para dejar sin efecto sus actos al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso administrativa, razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva y solo se justifica en aquellos supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho.

Según estableció la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 2014 (recurso 3843/2011), cuando es la propia Administración autora del acto quien pretende atacar un acto favorable a un interesado, la carga de la prueba de la existencia de los motivos de nulidad corresponde a dicha Administración.

En el caso que se nos somete a consulta, la revisión de oficio se dirige frente al Acuerdo por el que se aprobó el Convenio por el que se regulaban las condiciones de trabajo del personal municipal para el período 2000-2003, que incluye dicho pacto y supone su aprobación, una

vez que ha sido negociado y pactado, por el órgano competente desde la perspectiva municipal.

En el caso concreto, la pretensión de nulidad del acuerdo al que se refiere la solicitud de revisión de oficio se sustenta conforme a la propuesta de resolución en el apartado b) del artículo 47.1 de la LPAC referido a los actos administrativos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio, así como en el artículo 47.2 al vulnerar las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior y materias reservadas a la ley.

A la hora de abordar su posible concurrencia, habrá que atender a la consolidada doctrina consultiva y jurisprudencia que advierte del carácter marcadamente restrictivo del procedimiento de revisión de oficio. Así, conviene recordar con carácter previo la doctrina de esta Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, puesta de manifiesto en línea con la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, entre otros, en sus dictámenes 230/17 y 353/17, de 8 de junio y de 7 de septiembre, en el sentido de que el punto de partida inexcusable en materia de revisión de oficio es su consideración como una potestad excepcional de la Administración para dejar sin efecto sus propios actos y disposiciones al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso-administrativa, *“razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva y sólo se justifica en aquellos supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho”*.

Como también recuerda la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2015 (RC 269/2014), que cita reiterada jurisprudencia, la revisión de oficio aparece como

“... un medio extraordinario de supervisión del actuar administrativo, verdadero procedimiento de nulidad, que resulta cuando la invalidez

se fundamenta en una causa de nulidad de pleno derecho, cuya finalidad es la de facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su consolidación definitiva”.

CUARTA.- A la hora de abordar la posible concurrencia de las causas de nulidad que, *prima facie*, harían posible la revisión de oficio de la disposición sobre la que versa la petición de dictamen, es necesario hacer un par de puntualizaciones previas.

La primera, acogida por el propio Ayuntamiento de San Agustín del Guadalix en la propuesta de resolución, se refiere a la concreción de la iniciativa de anulación a determinados artículos del Acuerdo sobre condiciones de trabajo 2000-2003, pero sólo en cuanto a su aplicación al personal de dicha entidad local que tenga condición de funcionario. Por el contrario, la propuesta de resolución no extiende la nulidad a la aplicabilidad de los mismos preceptos al personal laboral.

Esta visión de las cosas responde a la doctrina ya fijada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Madrid con anterioridad. Valga como ejemplo lo señalado por su Sección Sexta en sentencia de 9 de enero de 2007, recaída en el recurso contencioso-administrativo 3401/03, en un sentido similar a lo antes dicho por la misma Sala y Sección en sentencias de 27 de abril de 2004 (R. 251/2002) y de 15 de febrero de 2003 (R. 99/2001).

En su fundamento jurídico quinto, explica la sentencia de referencia:

«En contestación a los razonamientos expuestos por los codemandados, hay que decir que esto es así en cuanto respecta a la regulación de las condiciones de trabajo de los funcionarios que no de

los trabajadores laborales del Ayuntamiento por cuanto mientras estos últimos se encuentran vinculados al mismo en virtud de contrato de trabajo cuyas condiciones son mejorables mediante convenio que vincula a las partes incluidas en su ámbito de aplicación. Sin embargo, los funcionarios están vinculados a la Administración en virtud de normas de Derecho Administrativo que configuran su Estatuto funcional y que desempeñan sus funciones al incorporarse a la Administración en virtud de alguna de las formas de selección del artículo 20 de la Ley 30/84 obteniendo un nombramiento legal al efectos desempeñando los servicios con carácter permanente y percibiendo sueldos o retribuciones fijas con cargo a consignaciones presupuestarias dentro de los Presupuestos Generales del Estado.

Son las normas de Derecho Administrativo que configuran su Estatuto algunas de las que se han vulnerado mediante los artículos impugnados del Convenio que no pueden ser modificadas a voluntad de las dos partes, a pesar del derecho reconocido a los funcionarios de negociación colectiva. En este punto es preciso tener en consideración que el Tribunal Constitucional se pronunció en Sentencia de 99/1987 de 11 de Junio respecto a lo que debe considerarse Estatuto de los Funcionarios Públicos del artículo 103.3 de la Constitución manifestando que: está comprendida dentro del mismo "... la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario , a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones en las que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario así como a la creación e integración, en su caso de los cuerpos y escalas funcionariales, el modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas pues habiendo optado la Constitución por un régimen estatutario con carácter general para los servidores públicos, habrá de ser también la Ley la que determine en qué caso y con qué condiciones pueden reconocerse otras vías para el acceso a la Función Pública".

De igual forma que la negociación colectiva de los funcionariales tiene su límite en las condiciones que impliquen una reforma del Estatuto, lo que ocurre en el caso que nos ocupa que afecta a derechos de los funcionarios y por lo tanto, está comprendido en su Estatuto.

En igual forma se pronuncia, en la Sentencia de fecha 14 de Octubre de 1996, el Tribunal Supremo que manifiesta:

“En la normativa rectora de la negociación colectiva de los funcionarios públicos (L 7/1987, modificada por la L 7/1990) no tiene cabida una posible negociación colectiva del régimen funcional contraria a una norma legal vigente, ni la mejora del régimen legal por la negociación colectiva (a diferencia de lo que ocurre en la negociación colectiva laboral), como tenemos dicho, por todas, en nuestra S 22 octubre 1993, siendo nulo el precepto que la viola”.

La segunda aclaración apela a la normativa que ha de tomarse como punto de referencia a la hora de valorar la conformidad a derecho de la disposición frente a la que se dirige la propuesta de revisión de oficio. Como es sabido, la validez de la misma ha de juzgarse conforme a la normativa vigente en el momento en que fue dictada, lo cual nos remonta a los inicios del siglo vigente. Es importante destacar en dicho sentido que el Estatuto Básico del Empleado Público, ni en su versión primigenia ni en la actualmente vigente representada por su texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, es la norma con la que se debe confrontar el Acuerdo 2000-2003, al tratarse de una ley cuya aprobación fue posterior en el tiempo, como también son posteriores los paquetes de medidas legislativas de carácter estatal y autonómico que congelaron o directamente suprimieron derechos de los empleados públicos con el fin de atender al déficit presupuestario y la crisis económica que ha asolado la economía patria en los años que preceden.

Expuesto lo anterior, resulta en efecto que determinados artículos del Acuerdo 2000-2003 regulan ciertos aspectos de las condiciones de trabajo de los funcionarios que el Ayuntamiento de San Agustín del Guadalix considera se oponen a la competencia estatal en la materia.

Con carácter previo al examen de cada precepto sobre el que se cierne una posible declaración de nulidad, en forma similar a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en sentencia de 18 de marzo de 2004 (R. 14681/2001), conviene fijar la premisa de que, conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, el mandato expreso de una norma con rango de ley no puede desconocerse o modificarse en virtud de la negociación colectiva, siendo así que, en lo que se refiere al régimen jurídico de los funcionarios al servicio de la Administración local, esta última carece competencias en orden a su regulación, que vendrá dada por lo dispuesto en la legislación del Estado en materia de función pública, así como por la legislación de las Comunidades Autónomas, en los términos del artículo 149.1.18.^a de la Constitución (art. 92.1 de la LRBRL).

Comenzando por el artículo 20 del Convenio 2000/2003, pagas extraordinarias, al ser retribuciones básicas tienen que ajustarse a lo previsto en la LMRFP, no pudiéndose añadir pagas adicionales a las dos previstas en el mismo ni alterar su importe. En cambio, el Acuerdo 2000-2003 aprueba por una parte una tercera paga extraordinaria a añadir a las de junio y diciembre, y, en cuanto a los dos que sí están reconocidas en la legislación básica estatal, incrementa su cuantía al imponer que su cobro suponga el duplicar las retribuciones que viniera cobrando el funcionario en el mes correspondiente.

En este punto, conviene poner de manifiesto que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en sentencia de 27 de abril de 2004 (R. 251/2002), anuló el precepto de un acuerdo sectorial del año 2001 de otro Ayuntamiento de la

Comunidad de Madrid en cuya virtud se preveía que las pagas extraordinarias tuvieran un importe igual al ciento por ciento de todos los conceptos retributivos. A juicio de la Sala sentenciadora, tal previsión era contraria al artículo 23.1.4 de la LMRFP, de carácter básico según su artículo 1, en relación con el artículo 93 de la LRBRL (en idéntico sentido, las sentencias de la misma Sala de 22 de enero de 2003, R. 1486/2000, y de 18 de marzo de 2004, R. 430/2004).

Por otra parte, con respecto a la tercera paga extraordinaria no prevista en la legislación básica estatal, ha de traerse a colación lo señalado por la Sala de constante referencia en sentencia de 17 de febrero de 1999 (R. 331/1997): la remisión que el artículo 53 del Real Decreto Legislativo 781/1986, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), en relación con el 93 de la LRBRL, hace a las retribuciones de los funcionarios de la Administración del Estado, se extiende a los conceptos, estructura, criterios de valoración objetiva y cuantía.

En cuanto al artículo 23 del Convenio 2000/2003, referido al trabajo en domingos y festivos, prevé que *“un domingo o día festivo trabajado se compensará con dos días de descanso”*.

De esta forma, y según recoge el detallado informe de la Intervención municipal, se está alterando la jornada de trabajo, que, conforme a lo previsto en el artículo 94 de la LRBRL, en el caso de los funcionarios de la Administración local debe coincidir en cómputo anual con la fijada para los funcionarios de la Administración Civil del Estado.

Sobre este punto, ha señalado la sentencia ya citada del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 9 de enero de 2007:

«... la compensación como hora extraordinaria del exceso del cómputo anual o la compensación con días de libranza variables en cuanto a

duración en base a la jornada en que se realizaron no están previstos en cuanto a su compensación retributiva en el artículo 23 de la Ley 30/84 que regula tanto las retribuciones básicas como las complementarias, vulnerando por lo mismo la previsión contenida en el artículo 93 de la Ley de Bases de Régimen Local a que nos hemos referido anteriormente, y en el artículo 1 del R.D. 861/1986 sobre Retribuciones de los Funcionarios de Administración Local. También vulnera el artículo 153 del Texto Refundido de Régimen Local aprobado por R.D. 781/1986 que dispone que “Los funcionarios de Administración Local sólo serán remunerados por las Corporaciones respectivas, por los conceptos establecidos en el artículo 23 de la Ley 30/1984”».

Por lo que se refiere a los gastos de viaje (artículo 24 del Acuerdo 2000-2003), del informe de la Intervención se infiere que, en cuanto a su importe, el hecho de que simplemente se haya recogido que se abonarán previa aportación de los justificantes correspondientes, supone tanto como preterir el límite máximo que para los gastos de viaje, alojamiento y manutención impone el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio. Asimismo, que el único límite recogido, que es el de 35 pesetas por kilómetro, era superior al establecido en el momento de su dictado por la Resolución de 22 de enero de 2001, de las subsecretarías de Economía y Hacienda (28 ptas/km).

En realidad, la normativa vigente y de aplicación en el momento de ser aprobado el Acuerdo 2000-2003, era el Real Decreto 236/1988, de 4 de marzo, sobre indemnizaciones por razón del servicio, cuyo artículo 2.1.f) contempla su aplicación al personal al servicio de las Corporaciones Locales, tal como prevé su legislación específica. Asimismo, resulta de aplicación la Orden de los ministros de Economía y Hacienda y para las Administraciones Públicas de 8 de noviembre de 1994 sobre justificación y anticipos de las indemnizaciones por razón del servicio, cuyo artículo 2.2.1 dispone en su último párrafo que “En todos los casos de

justificación de indemnizaciones, tanto por dietas o pluses como por gastos de viaje, el exceso de lo gastado sobre las cuantías vigentes en cada momento correrá a cargo del comisionado”. Del dictado de dicho precepto se desprendería en una interpretación literal la contravención a derecho del artículo del Acuerdo 200-2003 que -implícitamente- permite pagar los referidos conceptos por encima del límite fijado.

Ya en lo referido a las prestaciones sociales, la iniciativa de revisión de oficio pone en entredicho los artículos 25 (jubilación anticipada), 26 (incapacidad laboral transitoria) y 31 del Convenio 2000/2003 (anticipos reintegrables sobre nómina).

En este punto, conviene también introducir una matización. En determinados pasajes del expediente administrativo se dice que, en lo relativo a las prestaciones sociales, el Acuerdo 2000-2003 ha sido sustituido por otro posterior. Así, la Comisión Informativa de Personal, en la sesión de 22 de junio de 2017, dejó constancia de que, mediante Acuerdo del Pleno de 20 de diciembre de 2013, se habían aprobado las bases reguladoras del Plan de Acción Social del Ayuntamiento de San Agustín del Guadalix. Aunque no se nos ha remitido el mencionado Plan dentro del expediente administrativo, lo cierto es que su aprobación limitaría el efecto de una posible revisión de oficio del Acuerdo 2000-2003 en los aspectos cuya regulación ha sido sustituida, a una posible reclamación de los derechos disfrutados por los funcionarios con base en dicho Acuerdo entretanto estuvo vigente, aspecto sobre el que más adelante abundaremos al tratar sobre los posibles límites a la revisión de oficio.

El artículo 25 del Acuerdo 2000-2003 establece en primer lugar un premio por jubilación anticipada con importes decrecientes en función de la proximidad del funcionario de que se trate a la edad de jubilación.

Sobre este aspecto, la Intervención se pronuncia en el sentido de que, al tener posible amparo tal previsión en la disposición adicional 21^a de la LMRFP, sería legítima su utilización en cuanto sistema de racionalización de los recursos humanos.

Sin embargo, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en sentencia de 18 de marzo de 2004 (R. 1468/2001), ha estimado que la contemplación por un acuerdo municipal sobre condiciones de trabajo del personal funcionario del año 2001 de un premio por jubilación anticipada, en cuanto supone la concesión por una entidad local de ayudas de previsión social a sus funcionarios, contraviene diversos preceptos de nuestro Ordenamiento Jurídico.

En primer lugar, afirma la sentencia que vulnera lo dispuesto en la disposición adicional cuadragésima octava de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986:

“Las Entidades o sistemas de Previsión Social distintos o complementarios de la Seguridad Social obligatoria, que constituyan o pudieran tener constituidos los Organismos mencionados en el artículo 11.2, así como las Empresas y Sociedades a que se refiere el apartado d) del artículo 35, sólo se podrán financiar con las aportaciones o cuotas de sus beneficiarios o con cualquier otro ingreso de derecho privado”.

En el caso que analizamos, no figura en el Acuerdo cuya revisión de oficio se plantea, que los premios por jubilación anticipada vayan a ser objeto de financiación mediante los concretos sistemas a que hace referencia dicho precepto.

En idéntico sentido y con el mismo efecto, cita la sentencia de referencia lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para

1987 y en las disposiciones adicionales cuarta y quinta del Real Decreto Legislativo 781/1986, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

Por lo que se refiere a la cantidad también prevista en el artículo 25 del Acuerdo 2000-203, pero esta vez como suma a tanto alzado a que se hace acreedor el funcionario en el momento de acceder a la jubilación en la edad ordinaria, esta suerte de gratificación a los funcionarios vulnera la necesidad de previsión de las retribuciones de los funcionarios locales en la legislación estatal, en la que no está prevista. En dicho sentido se ha pronunciado la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en sentencia de 25 de mayo de 2004 (R. 772/2002), en la que se manifiesta en contra de la previsión de premios por antigüedad en tanto en cuanto no están contemplados (con excepción de los trienios) en la legislación estatal.

Por lo que se refiere a la incapacidad temporal prevista en el artículo 26 del Acuerdo 2000/2003, lo que en realidad se deduce del informe de la Intervención del Ayuntamiento de San Agustín del Guadalix, que constituye como estamos viendo un documento de especial valor a la hora de interpretar la propuesta de revisión de oficio, no es que el órgano que promueve la revisión de oficio considere que concurre en el mismo un causa de nulidad *a rádice* concurrente en el mismo momento de aprobación del Acuerdo 2000-2003. Por el contrario, lo que viene a deducirse de los mismos es que consideran que su contenido ha quedado sin efecto y suspendido por la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, en particular a la vista del contenido de su artículo 9.

No obstante, debe advertirse de la doctrina ya fijada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en las sentencias ya citadas de 9 de enero de 2007 (R. 3401/2003) y de

27 de abril de 2004 (R. 21/2002), en el sentido de que los municipios no pueden reconocer a sus funcionarios el percibo del 100% de las prestaciones correspondientes a la incapacidad temporal, al contravenir la norma que regula los derechos económicos del funcionario durante dicho período que venían entonces regulados en el artículo 21 del Real Decreto Legislativo 4/2000, de 23 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de Funcionarios Civiles del Estado. A esa misma norma se remite la misma Sala en sentencia de 24 de mayo de 2004 (R. 772/2002), anulando las previsiones de un acuerdo relativo a las condiciones de trabajo del personal de otro Ayuntamiento del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid para el período 2000-2003.

Esta sería, pues, la norma en la que cabría fundamentar una posible revisión de oficio del precepto en cuestión.

En cuanto al artículo 31 del Acuerdo 2000-2003, referido a los anticipos reintegrables sobre nómina, lo que se prevé es la posibilidad de que se puedan conceder a los trabajadores por parte del Ayuntamiento, previa justificación de su necesidad, anticipos por un importe máximo de dos mensualidades. La cantidad anticipada, en su caso, debería ser objeto de reintegro en un plazo de veinticuatro mensualidades, sin que se produzca el devengo de intereses. Esta posibilidad (es decir, el hecho en sí de la anticipación del estipendio), no tiene naturaleza retributiva a juicio de este órgano consultivo, y en tal sentido no se le deben aplicar los límites derivados del constreñimiento de las posibles retribuciones previstas para los funcionarios de la Administración local a las que estén contempladas para los funcionarios de la Administración del Estado.

También se pretende la declaración de nulidad de artículos que no especifica el acuerdo de incoación del procedimiento de revisión de oficio más que por la referencia a que están incluidos en el capítulo IV y en el anexo II del Acuerdo 200-2003, y que de los mismos –según se afirma en

dicha resolución de inicio- se derivaría una jornada distinta para el personal funcionario de la prevista con respecto a los pertenecientes a la Administración del Estado.

Esta previsión, por su indefinición, impide entrar a considerar si procede o no su revisión de oficio, puesto que ésta debería plantearse en relación con preceptos, apartados o incisos determinados de los mismos. Así lo exige tanto la seguridad jurídica como el respeto de la propia situación jurídica de los funcionarios previsiblemente afectados por la revisión de oficio, que no han tenido una oportunidad eficaz de alegación frente a una posible nulidad planteada en términos tan genéricos. No es, por otra parte, este órgano consultivo quien esté llamado a suplir las posibles carencias del acuerdo de incoación del procedimiento, cuyo dictado es competencia del órgano que promueva la revisión de oficio.

Ello, sin perjuicio de llamar la atención de la Administración que promueve la revisión de oficio en el sentido de no ser posible, en efecto, que la Administración Local establezca una jornada para sus funcionarios distinta en cómputo anual a la prevista para los funcionarios de la Administración civil del Estado. Tal consecuencia está vedada por el artículo 94 de la LRBRL, tal como ha tenido ocasión de recordar la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en sentencia de 5 de noviembre de 2004 (R. 1673/2002). Si bien, como también matiza la misma Sala en sentencias de 19 de noviembre de 2002 y de 18 de marzo de 2004 (RR. 1346/2002 y 1468/2001, respectivamente), de lo que se trata es de que la jornada sea igual a la que se toma como referencia únicamente en su cómputo anual y, en aras a la fecha en la que se dictó el Acuerdo cuya revisión de oficio se nos somete, habría que tomar como pauta de comparación la jornada establecida en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de enero de 1983.

QUINTA.- En cualquier caso, este órgano consultivo entiende que una posible declaración de nulidad de los actos frente a los que se dirige la solicitud chocaría con los límites configurados por la LPAC en su artículo 110 como una contrapartida necesaria a la imprescriptibilidad de la acción de revisión de oficio:

“Las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas 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”.

Como destaca la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de junio de 2016 (R. 849/2014):

«El citado precepto contempla dos requisitos acumulativos para prohibir la revisión de oficio, por un lado la concurrencia de determinadas circunstancias (prescripción de acciones, tiempo transcurrido u “otras circunstancias”); por otro el que dichas circunstancias hagan que la revisión resulte contraria a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes».

En el respeto de dichos principios funda la norma las razones para equilibrar la balanza entre la preservación de la legalidad y la garantía de certeza que caracteriza al principio de seguridad jurídica.

Por lo que se refiere al paso del tiempo, incluso en los supuestos en los que pudiera justificarse la revisión de los actos administrativos, el Tribunal Supremo no ha dudado en ocasiones, atendidas las circunstancias del caso, en pronunciarse a favor de la seguridad jurídica en detrimento de la legalidad. Concretamente, así se ha reconocido en las sentencias de 13 de febrero de 2012 y de 20 de julio de 2005 (Rec. 2151/2002), en que, en relación con el límite del tiempo transcurrido, se negó la revisión diez años después de producido el acto cuya nulidad se pretendía.

Por su parte, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid se pronunció en varios dictámenes en favor de la aplicación de los límites del artículo 106 de la LRJ-PAC (de redacción similar al actual artículo 110 de la LPAC), de los que pueden apuntarse, sin ánimo exhaustivo, el Dictamen 61/15 de 18 de febrero, que aplica los límites del artículo 106 de la LRJ-PAC por la pasividad que denotaba el tiempo transcurrido desde la adopción del acuerdo plenario cuya nulidad se invocaba (casi diez años en el momento de su solicitud), y del que era conocedor desde el momento mismo de su adopción; el Dictamen 243/15, de 6 de mayo, no consideraba acreditadas las causas de nulidad alegadas pero estimaba que, en todo caso, dado el tiempo transcurrido (cinco y seis años) operarían los límites del artículo 106 de la LRJ-PAC y hacía referencia a la STS de 25 de mayo de 2012 que afirmaba literalmente: *“Un análisis de la aplicación de dicho precepto [el art. 106 LRJPAC] por los Tribunales nos indica que en los casos analizados ha existido una pasividad en el ejercicio de la solicitud de revisión de los actos nulos por quienes podían hacerla durante un largo periodo de tiempo pese a tener conocimiento de los hechos que fundamentarían la causa de nulidad alegada”*; el Dictamen 633/12 de 21 de noviembre negaba la revisión de oficio de un acto del que habían trascurrido cinco años desde que fue dictado y aludía a la jurisprudencia que consideraba improcedente la revisión de oficio por aplicar el límite del transcurso del tiempo en aras a garantizar la seguridad jurídica (SSTS de 23 de enero de 2009, RJ/2009/828 y de 1 de julio de 2008, RJ/2008/3335, y sentencias de la Audiencia Nacional de 7 de julio de 2010, JUR/2010/288925, y de 7 de junio de 2010, RJCA/2010/563).

Enlazando con esta doctrina, el transcurso de un plazo de diecisiete años entre el dictado de la disposición frente a los que se dirige la revisión de oficio, si bien no resulta impeditivo de la posible depuración de la actividad administrativa anulando las previsiones del Acuerdo 2000-2003 contrarias al Ordenamiento Jurídico, impide dar marcha

atrás a los actos de aplicación del referido acuerdo. Esto sin perjuicio de que, a tenor de la documentación del expediente administrativo, su aplicación real haya sido muy limitada cuando no inexistente en relación con los funcionarios públicos.

En dicho sentido, como ya expresamos en el Dictamen 309/17, de 27 de julio, en relación con determinados componentes retributivos contrarios a la legislación básica estatal aprobados por el Ayuntamiento de Torres de la Alameda en relación con su Policía Local, otro límite de la posible revisión de oficio viene representado por las “*otras circunstancias*” a que antes aludía el artículo 106 de la LRJ-PAC al igual que ahora lo hace el artículo 110 de la LPAC. Dentro de esas circunstancias, valora esta Comisión la circunstancia de no haberse procedido a la revisión de oficio por parte del Ayuntamiento no obstante haber sido advertido en fecha temprana por la Delegación del Gobierno en Madrid sobre su posible disconformidad a derecho, así como el propio hecho de que este último órgano estatal haya dejado de impugnar el Acuerdo 2000-2003 a diferencia de lo hecho en relación con acuerdos sustancialmente equiparables de otros municipios de su mismo ámbito territorial. De igual modo, en lo relativo a las prestaciones sociales, no debe olvidarse que éstas han sido reguladas en un nuevo acuerdo, que ha sustituido al que se pretende anular.

En mérito a lo que antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede acordar, exclusivamente en lo referido al personal funcionario, la revisión de oficio del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento

de San Agustín del Guadalix de 29 de febrero de 2000 por el que se aprobó el Convenio por el que se regulaban las condiciones de trabajo del personal municipal para el período 2000-2003, en sus artículos 20, 23, 24, 25 y 26).

No procede que dicha declaración de nulidad afecte a los actos dictados en su aplicación.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 23 de noviembre de 2017

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 483/17

Sr. Alcalde de San Agustín del Guadalix

Pza. Constitución, 1 – 28750 San Agustín del Guadalix