



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **340/2024**



El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 23 de diciembre de 2024, 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 Torre-Pacheco, mediante oficio registrado el día 13 de septiembre de 2024 (REG núm. 202400304567), sobre revisión de oficio del Acuerdo de Pleno de incremento de Complemento de Destino (exp. 2024_317), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 25 de mayo de 1999, el Pleno del Ayuntamiento de Torre-Pacheco adopta, entre otros, los siguientes acuerdos:

“Primero.- Aprobar el estudio presentado en materia de organización de personal, con el organigrama que al mismo se incorpora.

Segundo.- Aprobar la nueva aplicación resultante de los Complementos de Destino que se deduce del referido estudio, con efectos de 1 de enero de 1.999. Por todo ello se aprueba un cuadro de funcionarios y laborales del Ayuntamiento en donde se relacionan los Grupos a que pertenecen, niveles del Complemento de Destino asignados, y en la cuarta columna se distingue entre plazas vacantes (V) y las ocupadas interina (I) o definitivamente (P). El nuevo cuadro quedará, pues, de la siguiente forma:

(Sigue el referido cuadro)

Los niveles de Complemento de Destino se han clasificado por grupos según el siguiente criterio que regirá para

las plazas de nueva creación, a partir de la entrada en vigor de estos acuerdos (Excepto las plazas correspondientes a los Funcionarios con habilitación de carácter nacional):

NIVEL

Grupo A.....20

Grupo B16

Grupo C.....11

Grupo D.....9

Grupo E.....7



Dichos niveles corresponderán al personal que acceda a las plazas de cada grupo, consolidando cada dos años de servicio dos niveles más hasta el máximo de nivel que corresponde en el organigrama.

Tercero.- Continuar la tramitación de este expediente para la aprobación de la Reclasificación de Puestos de Trabajo que el mismo lleva aparejada, completándola para todo el personal del Ayuntamiento y sus organismos".

SEGUNDO.- Con fecha 6 de febrero de 2024, el Secretario General del Ayuntamiento informa acerca de la ilegalidad del referido acuerdo plenario, en relación con dos previsiones relativas a la consolidación de grado personal: de una parte, que el punto de partida en el nivel de la carrera administrativa sea el nivel más bajo de cada grupo y no el correspondiente a la plaza asignada; y, de otra, la previsión de consolidar dos niveles cada dos años hasta llegar al máximo nivel de cada grupo, con independencia del nivel del puesto que se ocupe. Según el informe, dichas previsiones son contrarias a la normativa estatal que resultaba aplicable en el momento de la adopción del acuerdo, la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP), y el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado (en adelante, RD 364/1995, de 10 de marzo).

Concluye el informe como sigue:

"1) El acuerdo plenario de 25 de mayo de 1999, que ha originado un criterio seguido como vinculante por el ayuntamiento desde entonces en lo que se refiere a la consolidación de grado, vulnera la normativa estatal básica al contemplar que el inicio de la carrera administrativa se realiza desde el nivel más bajo de cada grupo y no desde el previsto para cada plaza. Junto a ello, también se vulnera la ley al establecer una consolidación de dos niveles más cada dos años con independencia de que se hayan cumplido o no los requisitos legales para la consolidación. Dicha regulación plenaria supone invadir la reserva de ley constitucional para la regulación de estos aspectos y no debe entenderse en ejercicio de la potestad de organización o de diseño de las estructuras internas.

2) *El hecho de haberse adoptado un acuerdo regulando aspectos que entran dentro de la competencia de otra administración pública, vulnerando por ello el procedimiento legalmente establecido, hace que estemos ante las causas de nulidad de los artículos 47.1, b y 47.1, e de la ley 39/2015 (haber sido dictado por órgano manifiestamente incompetente y prescindiendo del procedimiento establecido). Como consecuencia de lo anterior, procede incoar un procedimiento de revisión de oficio en términos del artículo 106 de la ley antes señalada, debiendo ser incoado por el pleno por haber sido este órgano el que en su momento adoptó el acuerdo, y tramitándose conforme a los cauces del título IV de la ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas".*

TERCERO.- Con fecha 27 de marzo de 2024, el Pleno acuerda *"Incoar procedimiento administrativo de revisión de oficio del acuerdo de pleno de 25 de mayo de 1999 relativo a "Aprobación de un estudio y organigrama sobre personal de este ayuntamiento" en la parte final de su punto segundo en donde se establece, sobre los intervalos de niveles correspondientes a complementos de destino por grupos de titulación, la previsión para el personal relativa a consolidando cada dos años de servicio dos niveles más hasta llegar al máximo de nivel que corresponda en el organigrama".*

CUARTO.- En el Boletín Oficial de la Región de Murcia núm. 143, de 21 de junio de 2024, se publica anuncio de información pública sobre el procedimiento de revisión incoado.

En la parte expositiva de dicho anuncio, se recoge el siguiente extremo, relevante para el cómputo de los plazos administrativos:

"2.º Vista la suspensión del cómputo del plazo máximo para resolver procedimientos administrativos, en virtud del decreto de alcaldía de 31/3/2024, en aplicación de las previsiones del artículo 32.5 de la ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas para los casos de ataques informáticos externos, y reanudado al día siguiente de la publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia (29-5-2024) del levantamiento de la suspensión (Decreto de alcaldía 2024/1001)".

QUINTO.- Con ocasión del trámite de información pública, se presentan escritos de alegaciones por diversos interesados. En la documentación remitida al Consejo Jurídico junto a la consulta únicamente constan dos escritos, uno, presentado por un funcionario municipal, y otro, presentado por el Delegado de la organización sindical FSP-UGT y miembro de la Junta de Personal en el Ayuntamiento.

Según informe del Secretario General del Ayuntamiento, de 28 de agosto de 2024, de contestación a dichas alegaciones, *"dentro de [la] pluralidad de escritos de alegaciones recibidos por parte de personal municipal, la totalidad de los mismos se reducen a dos modelos presentados. Uno de ellos, menos extenso y sin logotipos, y un segundo modelo, más extenso, presentado en algunos casos con logotipo sindical"*.

El escrito presentado por el funcionario municipal se opone a la revisión de oficio pretendida, al entender que el acuerdo de incoación adolece de falta de motivación acerca de la incompetencia de la Administración local para articular la carrera de sus funcionarios, sosteniendo, por el contrario, que sí es competente en atención al principio de autonomía local, lo que determina la legalidad del acuerdo cuya nulidad se pretende, sin que concurra en él causa de nulidad alguna. Además, señala que los límites a la revisión de oficio establecidos en el artículo 110 LPAC impedirían declarar la nulidad del acuerdo plenario.

El delegado sindical, por su parte, considera que el acuerdo de 1999 sería, en todo caso, anulable y no nulo de pleno derecho, por lo que no cabría acudir a la revisión de oficio.

Desde otra perspectiva, entiende que los límites de la revisión impedirían declarar la nulidad, y que, de hacerlo, el acuerdo produciría efectos retroactivos proscritos por la Constitución. Asimismo, alega que la revisión del Acuerdo de 1999 resultaría discriminatoria, pues se habrían beneficiado del sistema de carrera profesional allí establecido trabajadores que entraron años atrás, mientras a otros, los de ingreso posterior, en particular los alrededor de 100 empleados públicos que, tras haber estado trabajando en fraude de ley para el Ayuntamiento con contratos y nombramientos temporales que habrían ingresado recientemente en el Ayuntamiento como consecuencia de los procedimientos extraordinarios de estabilización y temporal, no se les aplicaría ese sistema de consolidación de grados si el acuerdo se declarara nulo.

SEXTO.- El ya aludido informe del Secretario General del Ayuntamiento, de 28 de agosto de 2024, de contestación a las alegaciones formuladas en el trámite de información pública, las rechaza e *"informa favorablemente la adopción del siguiente acuerdo de pleno como propuesta de resolución del procedimiento de revisión de oficio al Consejo Jurídico Consultivo de la Región de Murcia:*

1) *Declaración de nulidad del acuerdo de pleno de 25 de mayo de 1999 sobre "Aprobación de un estudio y organigrama sobre personal de este ayuntamiento", en la parte final de su punto segundo, en lo relativo a la previsión de que el personal funcionario comience su carrera en el nivel más bajo de su grupo de titulación (sea cual sea el nivel de destino que tenga el puesto al que se adscriba al inicio de su carrera administrativa) y vaya consolidando dos niveles cada dos años (con independencia del puesto al que se adscriba en ese tiempo) hasta llegar al máximo de nivel del organigrama.*

2) *No extender los efectos de dicha declaración de nulidad, en aras de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima en términos del artículo 110 de la ley 39/2015, a los complementos de destino ya consolidados en aplicación del acuerdo de referencia, y respetar los derechos pendientes de consolidación por hallarse los afectados dentro del intervalo de dos años que una vez completado genera dichos efectos, todo ello en base al principio de buena fe y confianza legítima.*

3) *Fundamentar la propuesta de acuerdo al Consejo en los informes de legalidad de Secretaría de 6/2/2024 y 28/8/2024'.*

SÉPTIMO.- El 6 de septiembre de 2024, el Pleno, a propuesta de la Concejal Delegada de Personal, adoptó el siguiente acuerdo:

"SEGUNDO: Formular la siguiente propuesta de resolución del procedimiento de revisión de oficio de referencia al Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en términos de los informes jurídicos de 6/2/2024 y 28/8/2024 emitidos por el instructor del procedimiento:

1) Declarar la nulidad, por concurrencia de las causas establecidas en los artículos 47.1,b y 47.1,e (los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio y los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados), del acuerdo de pleno de 25 de mayo de 1999 sobre "Aprobación de un estudio y organigrama sobre personal de este ayuntamiento", en la parte final de su punto segundo, en lo relativo a la previsión de que el personal funcionario comience su carrera en el nivel más bajo de su grupo de titulación (sea cual sea el nivel de destino que tenga el puesto al que se adscriba al inicio de su carrera administrativa) y vaya consolidando dos niveles cada dos años (con independencia del puesto al que se adscriba en ese tiempo) hasta llegar al máximo de nivel del organigrama.

2) Mantener, en aras de los principios de buena fe, seguridad jurídica y confianza legítima del personal funcionario del ayuntamiento y del cumplimiento de los límites de revisión de oficio de actos administrativos establecidos en el artículo 110 de la ley 39/2015, tanto el nivel consolidado por cada funcionario, como la posibilidad de consolidar el mismo en aquellos funcionarios que se hallen en un intervalo de dos años el que se esté en periodo de consolidación de uno de esos niveles.

3) Suspender el plazo máximo para resolver el procedimiento administrativo de revisión de oficio, en los términos y condicionantes del artículo 22.1, d de la ley 39/2015, desde la fecha de adopción del presente acuerdo y hasta la recepción del informe preceptivo.

4) Remitir al Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en términos del artículo 46.2, b del decreto autonómico 15/1998, copia compulsada de los documentos que integran el expediente administrativo de referencia".

En la misma sesión, el Pleno acuerda solicitar el presente Dictamen, facultando al Alcalde para efectuar la consulta.

En tal estado de tramitación, y una vez incorporado un índice de documentos, se remite el expediente al Consejo Jurídico en solicitud de dictamen, mediante oficio del Alcalde de Torre Pacheco, de fecha 10 de septiembre de 2024, recibido en este Órgano consultivo el pasado 13 de septiembre de 2024.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

Corresponde al Consejo Jurídico la emisión de Dictamen preceptivo en la revisión de oficio de los actos administrativos y disposiciones de las Corporaciones Locales en supuestos de nulidad de pleno derecho, vicio que se alega en el presente expediente, en relación con el 14 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ).

El artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en lo sucesivo LBRL), señala: “*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*”, remisión que, dada la fecha del acuerdo de incoación del procedimiento de revisión de oficio, que data del 27 de marzo de 2024, ha de entenderse realizada a los artículos 106 y siguientes LPAC, en relación con el artículo 47 de la misma Ley, que establece las causas de nulidad.

No obstante, y dado que se pretende declarar la nulidad parcial de un acuerdo plenario adoptado en el año 1999, procede distinguir entre el régimen jurídico que habrá de aplicarse al aspecto formal del procedimiento revisorio, que será el vigente a la fecha de incoación del mismo, es decir, la LPAC (Disposición transitoria tercera, b), del régimen material de las causas de nulidad, que habrá de ser el previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), en tanto que norma que regulaba las causas de nulidad (artículo 62) de los actos y disposiciones administrativas en el tiempo en que fue dictado el acto administrativo y aprobada la disposición objeto de la revisión de oficio.

SEGUNDA.- Del procedimiento.

I. De conformidad con el expediente, se pretende declarar la nulidad parcial de un Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Torre-Pacheco de 24 de mayo de 1999, “*en la parte final de su punto segundo, en lo relativo a la previsión de que el personal funcionario comience su carrera en el nivel más bajo de su grupo de titulación (sea cual sea el nivel de destino que tenga el puesto al que se adscriba al inicio de su carrera administrativa) y vaya consolidando dos niveles cada dos años (con independencia del puesto al que se adscriba en ese tiempo) hasta llegar al máximo de nivel del organigrama*”, al entender que está incurso en las causas de nulidad contempladas en el artículo 47.1, letras b) y e), 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, consta en el expediente remitido el acuerdo de iniciación, junto con un informe del Secretario General del Ayuntamiento, lo que permite entender cumplida la exigencia establecida por el artículo 3.3 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Del mismo modo, se ha publicado un anuncio de información pública, pero no se ha notificado personalmente la iniciación del procedimiento de revisión de oficio y la concesión del trámite de audiencia a los interesados. Las alegaciones formuladas en el trámite de información pública han sido expresamente contestadas mediante informe técnico y se ha motivado su desestimación en la propuesta de resolución que constituye el objeto de este Dictamen preceptivo, el cual ha sido solicitado por autoridad competente para ello, como es el Alcalde (artículo 11 LCJ).

Sin perjuicio de señalar que, con carácter general, el procedimiento instruido se ha ajustado a las normas que lo disciplinan, ha de formularse una observación en relación con la ausencia del trámite de audiencia. Se ha acordado una información pública, en atención a la pluralidad de interesados, pero no un verdadero trámite de audiencia notificado de forma individualizada a cada interesado. Por otra parte, ha de considerarse que, en atención al objeto del procedimiento de revisión, la condición de interesados podría predicarse de todos los funcionarios públicos municipales, pues se persigue anular un acuerdo que, materialmente y como más adelante se razona, constituye una disposición reguladora de la carrera profesional. De ahí que quepa considerar como interesados, al menos, a los representantes de los trabajadores, ya sea a través de las organizaciones sindicales, ya a través de los delegados en la Junta de Personal.

En este punto, y aun cuando no se acredita de forma documental en el expediente remitido al Consejo Jurídico, es de destacar que el apartado cuarto de la parte expositiva del anuncio de información pública afirma que se dio cuenta de la incoación del procedimiento a los representantes legales de los trabajadores en mesa de negociación previa.

Asimismo, consta en el expediente que se han presentado numerosos escritos de alegaciones, si bien, entre la documentación que acompaña a la consulta, sólo se han remitido dos de ellos, según manifiesta el Secretario General del Ayuntamiento, porque son representativos de los dos modelos de escrito de alegaciones a los que se reconducen todos los presentados. Uno de dichos escritos lo firma el Delegado de la organización sindical FSP-UGT y miembro de la Junta de Personal en el Ayuntamiento, existiendo otros que siguen el mismo modelo, con “*logotipo sindical*”, aunque no se precisa de qué organización.

De lo expuesto se desprende que, si bien no ha existido formalmente un trámite de audiencia a los representantes de los trabajadores, cabe entender que sí se les ha dado conocimiento de la incoación del procedimiento y que han tenido ocasión de formular alegaciones en defensa de los intereses que representan, por lo que no se habría producido una situación de indefensión material que obligue a retrotraer lo actuado al momento anterior a dicho trámite de audiencia, considerando a tal efecto la doctrina jurisprudencial proclamada por la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 884/2023, de 3 de julio, según la cual, “*no cabe excluir que en determinadas ocasiones la omisión del trámite de audiencia al interesado en un procedimiento administrativo puede quedar enervada o subsanada por otras actuaciones colaterales o ulteriores que materialmente eviten que se produzca indefensión*”.

Procede, en consecuencia, entrar en el fondo del asunto, sin perjuicio de advertir a la autoridad consultante que debió incorporarse al expediente remitido junto a la solicitud de Dictamen, no sólo una certificación de la dación de cuenta de la incoación del procedimiento revisor a las organizaciones sindicales presentes en la mesa de negociación, sino también de todos los escritos de alegaciones formulados con ocasión del trámite de información pública, y no sólo un escrito representativo de cada modelo, sin informar acerca del número de escritos presentados y de la identidad de los alegantes, en particular, de quienes lo hicieron en representación de intereses colectivos.

II. En la formulación de la consulta a este Órgano consultivo se ha omitido incorporar un extracto de secretaría, en contra de lo preceptuado en 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.

III. Una vez incoado el procedimiento revisor por acuerdo de 27 de marzo de 2024, ha de atenderse a lo establecido en el artículo 106.5 LPAC, en cuya virtud el transcurso de seis meses sin que se haya dictado

resolución producirá la caducidad del procedimiento. A la fecha de emisión de este Dictamen dicho plazo, que finalizaba el 27 de septiembre de 2024, ya habría vencido. No obstante, ha de considerarse el efecto que sobre el cómputo del indicado plazo tienen dos acuerdos municipales.

a) En primer lugar, “*la suspensión del cómputo del plazo máximo para resolver procedimientos administrativos, en virtud del decreto de alcaldía de 31/3/2024, en aplicación de las previsiones del artículo 32.5 de la ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas para los casos de ataques informáticos externos, y reanudado al día siguiente de la publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia (29-5-2024) del levantamiento de la suspensión (Decreto de alcaldía 2024/1001)*”. El párrafo trascrito corresponde al anuncio de información pública de la incoación del procedimiento de revisión.

Ha de precisarse que el efecto previsto en el artículo 32.5 LPAC no es el de la suspensión de los plazos administrativos, sino su ampliación, pues el precepto, incorporado en el año 2022 a la Ley, dispone que “*cuando como consecuencia de un ciberincidente se hayan visto gravemente afectados los servicios y sistemas utilizados para la tramitación de los procedimientos y el ejercicio de los derechos de los interesados que prevé la normativa vigente, la Administración podrá acordar la ampliación general de plazos de los procedimientos administrativos*”. El aludido decreto de la Alcaldía de 31 de marzo de 2024, dispuso la “*ampliación con carácter retroactivo, en términos de los artículos 32.5 y 37 de la ley 39/2015, desde las 00:00 horas del 29 de marzo, de los plazos administrativos de todos los procedimientos entre los particulares y el ayuntamiento incoados desde esta entidad. La ampliación sería hasta el momento del levantamiento de esa suspensión de plazos*”.

Sin perjuicio de la falta de rigor en que incurre el propio acto administrativo, al dotar de efecto suspensivo de los plazos a lo que la Ley configura como una ampliación de aquéllos, lo cierto es que en virtud de esta medida, el plazo legal de seis meses establecido en el artículo 106 LPAC, se amplió dos meses, tiempo transcurrido entre el 29 de marzo y el 29 de mayo de 2024, fecha esta última en la que se publicó el decreto de Alcaldía que acordó “*Levantar la suspensión del cómputo de plazos administrativos de procedimientos incoados por el ayuntamiento y realizada con efectos de 29 de marzo de 2024, y reanudarlo desde el día siguiente a la publicación del presente decreto en el Boletín Oficial de la Región de Murcia*”.

En consecuencia, el plazo máximo para resolver el procedimiento de revisión de oficio iniciado el 27 de marzo de 2024 finalizaría ocho meses más tarde, es decir, el 27 de noviembre de este mismo año.

b) No obstante, con ocasión de la formulación de la consulta a este Órgano Consultivo, se acordó la suspensión del cómputo del plazo legalmente establecido para su resolución ex artículo 22.1, letra d) LPAC. Ha de indicarse que el *días a quo* de dicha suspensión coincide con la fecha en que la solicitud del dictamen sale del órgano o administración consultante (esto es, el 13 de septiembre de 2024). Por otra parte, para que esta suspensión resulte efectiva es necesario que se notifique a los interesados en el procedimiento tanto el momento en que se solicita el dictamen como el de su recepción, lo que no consta que se haya realizado en el supuesto sometido a consulta, lo que habrá de ser tomado en consideración por el órgano instructor del procedimiento en orden a evitar incurrir en caducidad del procedimiento.

IV. La competencia para resolver el procedimiento de revisión de oficio corresponde al Pleno de la Corporación, conforme a la interpretación sistemática de los artículos 21.1,l), 22.2,k) y j) y 110.1 LBRL, según se ha señalado por este Órgano Consultivo, entre otros, en los Dictámenes núm. 98 y 168 del año 2006 y 268/2020. En igual sentido el Consejo de Estado (Dictamen 613/2010), los Consejos Consultivos de Andalucía (Dictamen 722/2014) y de Canarias (Dictamen 102/2014), así como la Comisión Jurídica Asesora del País Vasco (Dictamen 196/2010) y

el Consejo Consultivo de Madrid (Dictamen 25/2012).

TERCERA.- Del acuerdo objeto de revisión.

Según se desprende del expediente, el Pleno del Ayuntamiento consultante aprobó el 25 de mayo de 1999 una reorganización del personal del Ayuntamiento que incluía, entre otras medidas, el establecimiento de los niveles de complemento de destino mínimo para cada grupo de titulación y que “*Dichos niveles corresponderán al personal que acceda a las plazas de cada grupo, consolidando cada dos años de servicio dos niveles más hasta el máximo de nivel que corresponde en el organigrama*”.

La propuesta de resolución parte de considerar, al menos de forma implícita, que el Acuerdo sobre el que versa este Dictamen es un acto administrativo y, en consecuencia, busca integrar la contravención del ordenamiento estatal que en él aprecia entre las causas de nulidad establecidas por el artículo 47.1 LPAC y, así, considera que el Acuerdo plenario estaría incurso en las causas de nulidad contempladas en las letras b) y e) del indicado precepto.

Junto a esta concepción, el Consejo Jurídico entiende que el objeto de la revisión comparte la condición de disposición administrativa, de naturaleza materialmente normativa o reguladora del régimen estatutario de los funcionarios municipales, que trasciende del mero acto de su aprobación por el Pleno.

En efecto, en diversos dictámenes (por todos, el 237/2024) este Consejo Jurídico ha puesto de manifiesto cómo la doctrina caracteriza el acuerdo colectivo regulador de las condiciones de trabajo funcionariales como una disposición que puede actuar como fuente normativa secundaria del estatuto funcional, sometida en todo caso a los principios de reserva de ley y jerarquía normativa y capaz para desarrollar y complementar las determinaciones legislativas de dicho estatuto.

En el supuesto ahora sometido a consulta, no estamos ante un acuerdo alcanzado en mesa de negociación, entre el Ayuntamiento y los representantes de los trabajadores, al amparo de lo establecido en los artículos 35 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, y 38 TREBEP, que luego ha sido ratificado por el Órgano de Gobierno municipal, sino que, al parecer, el Acuerdo fija reglas de ordenación de la carrera administrativa de sus funcionarios en el contexto de un estudio general sobre organización del personal y puestos de trabajo, sin que consten en el expediente remitido al Consejo Jurídico los antecedentes de dicho Acuerdo. No obstante, de los términos de éste y, en particular, de las intervenciones de los miembros de la Corporación que se reproducen en su texto, se deduce que hubo una intensa participación de los representantes de los funcionarios municipales en su gestación. De ahí que, aun cuando formalmente no pueda identificarse el Acuerdo objeto de revisión como el acto aprobatorio de un acuerdo de condiciones de trabajo de los que establecen las normas reguladoras de la negociación colectiva en el ámbito de las Administraciones Públicas, desde un punto de vista material, el carácter regulador o normativo del inciso cuya revisión se pretende es claro, de modo que los pronunciamientos jurisprudenciales y consultivos referentes a la naturaleza de los acuerdos municipales de condiciones de trabajo pueden extenderse al supuesto ahora sometido a consulta.

Así, la STS de 14 de abril de 2000, rec. 535/1996, afirma que “*el «Acuerdo» impugnado, en la medida en que su contenido plasma una regulación de determinados aspectos de la relación que liga al Ayuntamiento con sus funcionarios, tiene una significación normativa, pues su eficacia no se agota en una o varias concretas*

aplicaciones, sino que tiene una vocación ordenadora de situaciones futuras desde una previsión abstracta y general. Por tanto, a los efectos de lo que aquí se está analizando, a dicho «Acuerdo» ha de reconocérsele el valor de disposición de carácter general". En idéntico sentido, la STS de 30 de abril de 2014, rec. 1416/2013.

Sobre la caracterización de una determinada actuación como disposición administrativa de carácter general o como acto administrativo con destinatario plural, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, 1153/2022, de 19 de septiembre, recuerda los siguientes criterios:

"En primer lugar, el reglamento tiene siempre un contenido normativo, es decir, establece auténticas normas jurídicas. Ello significa que los preceptos reglamentarios se caracterizan por establecer mandatos o prohibiciones de alcance general y abstracto: no se dirigen a una o varias personas determinadas, sino a todos aquéllos que se encuentren en el supuesto de hecho de la norma (generalidad); y no regulan un único caso o situación, sino que se aplican a todos aquellos casos que en el futuro puedan producirse (abstracción). En este sentido, suele decirse que los reglamentos se instalan establemente en el ordenamiento jurídico y lo innovan. La mejor prueba de que los reglamentos no pueden contener prescripciones singulares ni concretas viene dada por el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, consagrado actualmente en el art. 37 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común. Los actos administrativos generales, por el contrario, aun estando dirigidos a una pluralidad de personas que a menudo no puede concretarse con antelación, se refieren a un caso concreto y agotan su eficacia una vez aplicados al mismo. Si vuelve a producirse una situación similar, será necesario dictar un nuevo acto administrativo general. El acto administrativo general, precisamente por carecer de naturaleza normativa, no deja de ser un acto administrativo: no puede encontrar fundamento normativo en sí mismo, sino que debe apoyarse en auténticas normas jurídicas que prevean la correspondiente potestad habilitante. Y por esta misma razón, no puede innovar ni modificar el ordenamiento jurídico, entendido aquí como el conjunto de normas vigentes en un momento dado...".

En aplicación de los anteriores criterios al inciso del Acuerdo cuya revisión es objeto del presente Dictamen, entiende el Consejo Jurídico que su carácter reglamentario es claro, toda vez que se aplica a la generalidad de los funcionarios municipales, con abstracción de los casos concretos, y tiene vocación de permanencia, pues lleva aplicándose desde hace 25 años.

De modo que, si es una disposición de carácter general, "...cualquier infracción de los principios de jerarquía normativa y de reserva de ley, a que se pueden contraer los supuestos previstos en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, determina su nulidad de pleno derecho" (Dictámenes 671 y 792/2013 del Consejo Consultivo de Andalucía, en respuesta a consultas efectuadas en el seno de procedimientos de revisión de oficio de Acuerdos de condiciones de trabajo de personal funcionario de un Ayuntamiento y de una Diputación provincial, respectivamente).

Procede, en consecuencia, determinar si en el Acuerdo que se pretende dejar sin efecto concurren las causas de nulidad contempladas en el artículo 62 LRJPAC, que era el aplicable al tiempo en que se adoptó aquel.

Dada la naturaleza de disposición administrativa que concurre en el acuerdo plenario, al menos en el inciso cuya revisión se pretende, y atendida la fundamentación jurídica contenida en la propuesta de resolución, que sostiene que aquél contraviene la reserva legal establecida en el artículo 103.3 CE y que es contrario a la normativa aplicable a la carrera profesional de los funcionarios municipales, con infracción de las leyes y otras disposiciones administrativas, entiende este Órgano Consultivo que puede concurrir la causa de nulidad establecida en el artículo 62.2 LPAC, en cuya virtud "serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la

Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, ...".

CUARTA.- De la causa de nulidad establecida en el artículo 62.2 LRJPAC.

I. El marco normativo aplicable a la función pública local.

En materia de función pública, el artículo 103.3 de la Constitución (CE) establece una reserva de ley para la regulación del Estatuto de los Funcionarios Públicos. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC 99/1987, 37/2002 y 1/2003, entre otras) ha recordado que dicha reserva de ley comprende el estatuto funcional (derechos y obligaciones, responsabilidad y régimen disciplinario), los modos de provisión de puestos de trabajo, las situaciones administrativas, la adquisición y pérdida de la relación de servicio y las condiciones de promoción de la carrera administrativa.

Por otra parte, el artículo 149.1.18^a CE atribuye al Estado la competencia exclusiva para regular las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, correspondiendo a las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo del régimen estatutario de sus funcionarios, en el marco de la legislación básica del Estado, y en los términos que la misma establezca. En la Sentencia número 127/2019, de 31 de octubre, el Tribunal Constitucional reitera que "(...) *De acuerdo con el art. 149.1.18 CE y la doctrina constitucional que lo ha interpretado, el Estado tiene competencia para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, expresión que ha de entenderse referida a los de todas las administraciones públicas, incluyendo al personal estatutario de los servicios de salud (STC 20/2017, de 2 de febrero, FJ 2). Materialmente extiende su ámbito, en principio, a "la normación relativa 'a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios' (por todas, STC 165/2013, de 26 de septiembre, FJ 13)" (STC 99/2016, de 25 de mayo, FJ 7). Como hemos señalado en la STC 158/2016, de 22 de septiembre, FJ 3, "el Estado es competente ex art. 149.1.18 CE para establecer la regulación básica de los derechos y deberes del personal del sector público que tenga la condición de funcionario, incluido el que forme parte de la función pública autonómica. Así lo ha declarado este Tribunal en relación a la determinación básica de sus retribuciones (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3; 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 4; 103/1997, de 22 de mayo, FJ 2, y 148/2006, de 11 de mayo, FJ 6, entre otras), de sus permisos y vacaciones (STC 156/2015, de 9 de julio, FJ 8) y, últimamente, de su jornada de trabajo (STC 99/2016, de 25 de mayo, FJ 7)". También se encuadra en dicho título la regulación básica de la acción social, conforme a la STC 33/2017, de 1 de marzo, FJ 6, relativa al personal estatutario de los servicios de salud, pero cuya doctrina es aplicable a todo el personal funcionario al servicio de las administraciones públicas..."*

En el ejercicio de dicha competencia, el Estado ha aprobado distintas normas sobre función pública, entre ellas, la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de Función Pública (LMRFP), la Ley 7/2007, por la que se aprobó el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), y el Texto Refundido del citado Estatuto, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015 (TREBEP), así como normativa reglamentaria de desarrollo, que resultan aplicables a la función pública local.

El Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público de 2015, y antes que él el propio EBEP y la LMRFP, constituyen, por tanto, normas dictadas con carácter básico, al amparo de títulos competenciales de distinto alcance y contenido. Así, de conformidad con lo establecido en la Disposición Final primera del EBEP, "Las disposiciones de este Estatuto se dictan al amparo del artículo 149.1.18.^a de la Constitución, constituyendo aquellas bases del régimen estatutario de los funcionarios; al amparo del artículo 149.1.7.^a de la Constitución, por lo que se refiere a la legislación laboral, y al amparo del artículo 149.1.13.^a de la Constitución, bases y

coordinación de la planificación general de la actividad económica”.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 156/2015 recuerda que “corresponde al Estado establecer las bases del régimen de derechos y deberes de los funcionarios públicos y a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución, de acuerdo con aquella legislación básica, en relación con la función pública autonómica y local”.

Por cuanto se refiere a la normativa aplicable a los funcionarios de las entidades locales, debe partirse del art. 3.1 del TREBEP (con redacción idéntica al 3.1 EBEP), en virtud del cual “el personal funcionario de las Entidades Locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto y por la legislación de las Comunidades Autónomas, con respeto a la autonomía local”.

Por otro lado, en el marco de la legislación estatal en materia local, y en lo que afecta a la cuestión sometida a Dictamen, el artículo 129.1, letra c), del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (TRRL), establece que “corresponde al Gobierno, a propuesta del Ministro de Administración Territorial: c) establecer las normas básicas específicas de la carrera administrativa, especialmente en cuanto se refiere a la promoción y movilidad”.

En el marco de la legislación autonómica, la Comunidad Autónoma de Murcia dictó el Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de la Región de Murcia (TRLFP), que no contiene normas específicas para la función pública local de los municipios de la Región,; tampoco la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia establece normas relativas al personal de dichas Corporaciones Locales.

II. El sistema de carrera administrativa. El grado personal.

Como ya se ha dejado expuesto, el artículo 103.3 CE establece una reserva de Ley formal, cuyo contenido y alcance fue objeto de determinación, entre otras, por la ya clásica Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio de 1987, que examinó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la LMRFP:

“En el primer inciso de su art. 103.3 la Constitución ha reservado a la Ley la regulación de la situación personal de los funcionarios públicos y de su relación de servicio o (régimen estatutario), por emplear la expresión que figura en el art. 149.1.18 Constitución Española” (F.D. 3º).

Recuerda el Tribunal Supremo, en Sentencia de 16 de septiembre de 2009, (rec. 5683/2005) que el Tribunal Constitucional en el indicado pronunciamiento, matiza la reserva legal, en la medida en que reconoce la posibilidad de colaboración reglamentaria para complementar o particularizar en aspectos instrumentales la ordenación legal de la materia de función pública, si bien condiciona la validez de la remisión al reglamento a que el ejercicio de la correspondiente potestad reglamentaria quede restringido a establecer un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades dispuestas por la Constitución o por la propia ley.

Y en cuanto al ámbito que ha de reconocerse al concepto constitucional de *Estatuto de Funcionarios Pùblicos* o a la expresión "régimen estatutario" se realiza esta declaración:

"Es éste, desde luego, un ámbito cuyo contorno no puede definirse en abstracto y "a priori", pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio, 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 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 cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones pùblicas".

Como se advierte sin dificultad, en el ámbito material que la CE reserva a la Ley se contienen las condiciones de promoción en la carrera administrativa de los funcionarios pùblicos, noción ésta en la que no existe óbice para incorporar las previsiones contenidas en el Acuerdo plenario en relación con la adquisición del grado personal inicial y la consolidación de los sucesivos.

La explicación del sistema de carrera funcional, y la inclusión del grado personal como elemento del mismo, la sintetiza la Sentencia del Tribunal Supremo 540/2022, de 5 de mayo, en los siguientes términos:

"El régimen estatutario de los funcionarios pùblicos, que ya se menciona en el artículo 103.3 de la CE cuando dispone que "la ley regulará el estatuto de los funcionarios pùblicos", comporta que cuando el funcionario de carrera accede a la función pùblica se encuentra en una situación jurídica que ya está definida legal y reglamentariamente, aunque pueda ser modificada mediante el correspondiente cambio normativo.

(...)

Pues bien, este régimen estatutario comprende, por lo que hace al caso, una serie de derechos, los denominados derechos de carácter individual que relaciona el artículo 14 del TREBEP, entre los que destaca, además de la inamovilidad propia de los funcionarios de carrera, en lo que ahora importa, el desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional y de acuerdo con la progresión alcanzada en su carrera profesional (...)

Los funcionarios de carrera, por tanto, tienen derecho, a la promoción profesional propia del sistema de carrera. Siempre que entendamos la carrera profesional como ese conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad, que define el artículo 16.2 del TREBEP. Esta carrera profesional de los funcionarios de carrera, según señala la disposición adicional novena del mismo texto legal, se iniciará en el grado, nivel, categoría, escalón y otros conceptos análogos correspondientes a la plaza inicialmente asignada al funcionario, tras la superación del correspondiente proceso selectivo.

La regulación de la carrera profesional admite, por lo que hace el caso, la carrera horizontal y la carrera vertical, en los términos que se definen en el artículo 16.3 del TREBEP. Así, la carrera horizontal comprende la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo, en los términos que establece el citado TREBEP. Mientras que la carrera vertical consiste en el ascenso en la estructura de puestos de trabajo por los procedimientos de provisión establecidos en dicho Estatuto.

El grado personal aparece, en definitiva, relacionado con el complemento de destino, de la clasificación general en 30 niveles. Se consolida por el desempeño, con las exigencias previstas en el artículo 70 del Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, de uno o más puestos del nivel correspondiente, durante dos años continuados o tres con interrupción”.

En efecto, que el grado forma parte de la carrera administrativa funcionarial se plasma con claridad en el Título IV del ya citado Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, pues bajo el epígrafe “*Carrera profesional*”, que encabeza el indicado título, se contiene, en su primer precepto, el artículo 70, la regulación del grado personal.

En el tiempo en que se aprobó el Acuerdo plenario de 1999, previo a la entrada en vigor del Estatuto Básico del Empleado Público de 2007, la regulación de la materia concernida por este Dictamen se contenía en el artículo 21 (promoción profesional), apartado 1 (grado personal) de la LMRFP, en cuya virtud, los puestos de trabajo se clasifican en 30 niveles, correspondiendo al Gobierno y a los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas determinar los intervalos que correspondan a cada Cuerpo o Escala. Se prevé, asimismo, que todo funcionario posee un grado personal que corresponde a alguno de los niveles en que se clasifican los puestos de trabajo.

De conformidad con dicha Ley, la adquisición del grado personal se produce por el desempeño de uno o más puestos de nivel correspondiente, durante dos años continuados o tres con interrupción. No obstante, si el funcionario obtiene un puesto de trabajo superior en más de dos niveles al correspondiente a su grado personal, consolidará cada dos años de servicios continuados el grado superior en dos niveles al que poseyese, sin que en ningún caso pueda superar el correspondiente al del puesto desempeñado. El RD 364/1995, de 10 de marzo, completó esta previsión añadiendo en su artículo 70, “*ni el intervalo de niveles correspondiente a su Cuerpo o Escala*”.

También precisó el Reglamento, en el precepto citado, que “*los funcionarios consolidarán necesariamente como grado personal inicial el correspondiente al nivel del puesto de trabajo adjudicado tras la superación del proceso selectivo, salvo que con carácter voluntario pasen a desempeñar un puesto de nivel inferior, en cuyo caso consolidarán el correspondiente a este último*”.

De conformidad con el artículo 21 LMRFP, el grado personal podía adquirirse también mediante la superación de cursos específicos u otros requisitos objetivos que se determinarían por el Gobierno, o en el ámbito de sus competencias, por el Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas, y el Pleno de las Corporaciones Locales.

La trascendencia retributiva del grado personal la establece el artículo 70.12 RD 364/1995, de 10 de marzo, al disponer que el grado personal comporta el derecho a la percepción, como mínimo, del complemento de destino de los puestos del nivel correspondiente al mismo.

Las previsiones legales expuestas se consideran bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, dictadas al amparo del artículo 149.1, 18^a CE, “*y en consecuencia aplicables al personal de todas las*

Administraciones Públicas", según establece de forma expresa el artículo 1.3 LMRFP. Por el contrario, las disposiciones que sobre el grado personal se incluyen como complementarias de las anteriores en el RD 364/1995, de 10 de marzo, tienen como ámbito de aplicación a los funcionarios de carrera de la Administración General del Estado y sus organismos autónomos (artículo 1.1), sin perjuicio de su carácter supletorio para todos los funcionarios de las restantes Administraciones Públicas, según proclama de forma expresa el artículo 1.3.

III. De la falta de adecuación de lo establecido en el Acuerdo municipal de 1999 al régimen jurídico de la carrera profesional de los funcionarios locales y de la concurrencia de la causa de nulidad prevista en el artículo 62.2 LRJPAC.

En la medida en que el objeto del procedimiento de revisión de oficio a que se refiere este Dictamen es el Acuerdo de 25 de mayo de 1999, del Pleno del Ayuntamiento de Torre-Pacheco, en el extremo en el que dispone que *"Dichos niveles [los mínimos de cada grupo de titulación, que son fijados en el párrafo anterior del Acuerdo] corresponderán al personal que acceda a las plazas de cada grupo, consolidando cada dos años de servicio dos niveles más hasta el máximo de nivel que corresponde en el organigrama"*, procede determinar si dicha previsión se ajusta a la regulación que en materia de grado y promoción profesional se contenía en la normativa de función pública aplicable a la Administración Local en el momento de aprobarse el Acuerdo, en el año 1999.

El Acuerdo viene a establecer que los funcionarios que accedan a las plazas de cada grupo de titulación consolidarán el grado correspondiente al mínimo de cada Grupo y que, cada dos años, consolidarán dos niveles más hasta el máximo de nivel de cada Grupo, con independencia del nivel de complemento de destino asignado al puesto de trabajo que les sea adjudicado tras el procedimiento selectivo de acceso a la Función Pública o que desempeñen con posterioridad.

Ya hemos señalado *supra* cómo la normativa estatal imponía como grado inicial a consolidar el correspondiente al nivel del puesto de trabajo al que se accediera tras la superación del procedimiento selectivo, por así disponerlo el artículo 70.3 RD 364/1995, de 10 de marzo, en cuya virtud, *"los funcionarios consolidarán necesariamente como grado personal inicial el correspondiente al nivel del puesto de trabajo adjudicado tras la superación del proceso selectivo, salvo que con carácter voluntario pasen a desempeñar un puesto de nivel inferior, en cuyo caso consolidarán el correspondiente a este último"*. Por su parte, si bien la legislación básica en materia funcionarial, en el momento de aprobarse el Acuerdo municipal, no establecía esta previsión acerca del grado inicial, pues la LMRFP guarda silencio al respecto, el EBEP vino a consagrarse como norma básica la regla anticipada por el reglamento estatal y, en su Disposición adicional décima, estableció que *"La carrera profesional de los funcionarios de carrera se iniciará en el grado, nivel, categoría, escalón y otros conceptos análogos correspondientes a la plaza inicialmente asignada al funcionario tras la superación del correspondiente proceso selectivo, que tendrán la consideración de mínimos. A partir de aquellos, se producirán los ascensos que procedan según la modalidad de carrera aplicable en cada ámbito"*. Esta regla se mantiene en el TREBEP, si bien ahora en la Disposición adicional novena.

Cabe concluir, en definitiva, que la previsión del Acuerdo sometido a revisión, en cuya virtud el grado inicial de los funcionarios municipales será el correspondiente al mínimo del Grupo de titulación al que esté adscrita la plaza a la que accedan, y no el nivel del puesto de trabajo adjudicado tras la superación del procedimiento selectivo, resulta contrario a lo establecido en el artículo 70.3 RD 364/1995, de 10 de marzo, norma que en el momento de aprobación del Acuerdo era aplicable por vía de supletoriedad, ante el silencio de la norma básica acerca de dicho concreto extremo y ante la ausencia de otra normativa reguladora de esta cuestión aplicable en el ámbito local.

Del mismo modo, el grado personal máximo al que puede aspirar el funcionario coincide con el inferior de los dos siguientes: el del puesto efectivamente desempeñado y el máximo del intervalo de niveles establecido para cada grupo de titulación. En efecto, dispone el artículo 21.1, letra d), LMRFP, en redacción dada por la Ley 23/1988, de 28 de julio, de modificación de aquélla, que “*los funcionarios que obtengan un puesto de trabajo superior en más de dos niveles al correspondiente a su grado personal, consolidarán cada dos años de servicios continuados el grado superior en dos niveles al que poseyesen, sin que en ningún caso puedan superar el correspondiente al del puesto desempeñado*”. Del mismo modo, el artículo 70 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, reitera esta regla, añadiendo que tampoco podrán superar el intervalo de niveles de su Cuerpo o Escala.

En consecuencia, el Acuerdo municipal que no limita el grado máximo a reconocer al funcionario al nivel correspondiente al puesto de trabajo desempeñado, sino que permite llegar a consolidar el grado correspondiente al nivel máximo del grupo de titulación, aun cuando el puesto desempeñado tenga asignado un nivel de complemento de destino inferior, resulta contrario a lo establecido en la legislación básica, que en el momento de aprobarse el Acuerdo municipal sujeto a revisión, venía constituida por el artículo 21.1, letra d) LMRFP.

Alcanzada la conclusión de que el inciso del Acuerdo municipal que es objeto de este Dictamen conculca la normativa reguladora de la función pública local en los extremos señalados, procede la declaración de nulidad del inciso objeto del procedimiento de revisión de oficio al amparo de lo establecido en el artículo 62.2 LRJPAC.

QUINTA.- De las causas de nulidad invocadas por la propuesta de resolución.

A pesar de la conclusión alcanzada en la Consideración cuarta de este Dictamen, entiende el Consejo Jurídico que resulta de interés analizar la fundamentación jurídica de la propuesta de resolución, que parte de la consideración del Acuerdo sometido a revisión como acto administrativo, lo que le lleva a residenciar la contravención del ordenamiento jurídico que advierte en él en dos de las causas de nulidad establecidas por el artículo 47.1 LPAC, y antes en el 62.1 LRJPAC.

I. Actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio (artículo 62.1, b, LRJPAC).

Para la propuesta de resolución, el inciso del acuerdo plenario que se pretende declarar nulo incide en el régimen estatutario de los funcionarios públicos, ámbito que queda fuera del poder de disposición de los órganos de las Corporaciones Locales, toda vez que la fijación de dicho estatuto le corresponde a la Administración del Estado y a las Comunidades Autónomas, a través de normas con rango legal, dada la reserva de Ley que establece el artículo 103.3 de la Constitución Española. De ello se deriva que el Pleno del Ayuntamiento habría adoptado un acuerdo sobre una materia respecto de la que, de forma manifiesta, carecería de competencia, lo que determina su nulidad por aplicación de lo establecido en el artículo 47.1, b) LPAC (62.1, b, LRJPAC).

El Consejo de Estado ha señalado de forma reiterada en su doctrina que “*un acto puede considerarse dictado por órgano manifiestamente incompetente cuando “ese órgano invade, de manera ostensible y grave, las atribuciones que corresponden a esa Administración”, exigiendo que esa invasión vaya acompañada de “un nivel de gravedad jurídica proporcional a la gravedad de los efectos que comporta su declaración”. Además, “la expresión “manifiestamente incompetente” significa evidencia y rotundidad, es decir, que de forma clara y notoria el órgano administrativo carezca de toda competencia respecto de una determinada materia (Sentencias del Tribunal*

Ya hemos señalado *supra* que la reserva legal establecida por el artículo 103.3 CE no es absoluta, de forma que la legislación reguladora del estatuto funcional de las Administraciones Públicas puede efectuar llamamientos a la colaboración del reglamento como complementaria de la regulación legal, y en los términos en que dicha habilitación reglamentaria se establezca. Respecto a los Ayuntamientos, la única remisión expresa a la actuación de sus órganos de gobierno en materia de carrera administrativa se contiene en el artículo 21 LMRFP, en cuya virtud, se deja al Pleno de las Corporaciones Locales la fijación de los cursos u otros requisitos específicos cuya superación permita la consolidación del grado por parte de sus funcionarios, como vía alternativa a la del desempeño de los puestos de trabajo. Así, el ámbito regulador que se deja al Pleno de la Corporación en esta materia es muy limitado y específico, y no cabe hacer una interpretación extensiva de esa habilitación normativa a un ámbito diferente y regulado ya por la legislación estatal, como es la consolidación del grado personal por el desempeño de puestos de trabajo, máxime cuando la regulación plasmada en el Acuerdo plenario contradice lo establecido en aquella normativa.

Desde otra perspectiva, es evidente que el Pleno del Ayuntamiento, al establecer los niveles mínimo y máximo para el cómputo de los grados personales de sus funcionarios, no está invadiendo la competencia estatal para la fijación de las bases del régimen funcional, ni la más concreta que el artículo 129.1, letras c) y d) TRRL asigna al Gobierno de la Nación para "establecer las normas básicas específicas de la carrera administrativa, especialmente en cuanto se refiere a la promoción y movilidad" y para "aprobar los demás proyectos de normas básicas de aplicación a la función pública local que deban revestir la forma de Real Decreto". Pero sí se arroga el ejercicio de una competencia de la que carece, como es el desarrollo reglamentario de dicha normativa básica, que no tendría cabida en la asignación residual de funciones que el mismo artículo 129, pero en su apartado 3, efectúa a los órganos de las Corporaciones Locales, de "*las restantes competencias en materia de personal a su servicio y, en particular, las siguientes: a) La aprobación de plantillas y relaciones de puestos de trabajo y sus modificaciones. b) El establecimiento de escalas, subescalas y clases de funcionarios y la clasificación de los mismos. c) La determinación del procedimiento de ingreso en las Subescalas de Administración Especial*".

En efecto, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 30 de octubre de 1995, señala que "*el régimen de permisos de los funcionarios no está atribuido a la autonomía contractual del Ayuntamiento, sino establecido por la legislación autonómica -que en este caso no existe-, o supletoriamente por la Ley Estatal -aquí arts. 68 a 75 de la Ley de la Función Pública, Texto articulado D. 7 de Febrero de 1964-, careciendo así la Corporación municipal de competencia para acordarlo con los representantes sindicales de los funcionarios. A lo que ha de añadirse que las características de pormenorización, rigidez y uniformidad inherentes al régimen estatutario de los funcionarios emanado de la legislación del Estado o, en su caso, de los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas, no permiten que, por analogía con el sistema de relaciones laborales tal bloque sea identificable como "plataforma de mínimos", sobre la que puedan actuar una constelación diferenciada de plataformas negociadoras, pactando cada una a su libre albedrío, bajo el lema de que lo que no está prohibido por la Ley está permitido y puede ser objeto de regulación a criterio de la Mesa negociadora, refrendado por la Corporación Municipal*". En el mismo sentido, la Sentencia de 20 de enero de 1998, rec 1237/1995: "... las características de pormenorización, rigidez y uniformidad inherentes al régimen estatutario funcional, emanado de la legislación básica del Estado y, en su caso, de la legislación de las Comunidades Autónomas, no permiten que por analogía con el sistema de relaciones laborales, tal bloque normativo sea catalogable como plataforma de mínimos, sobre las que puedan actuar las diferentes unidades negociadoras, pactando según el buen criterio de la Mesa de Negociación, refrendado por la respectiva Corporación, lo que ha de determinar la estimación de este motivo, en la medida en que dichos artículos se refieren al personal funcionario de la Corporación, y la declaración de nulidad de los mismos".

Si bien estas sentencias se refieren a acuerdos reguladores de condiciones de trabajo alcanzados entre

Ayuntamientos y las correspondientes mesas de negociación, sus consideraciones pueden hacerse extensivas, sin dificultad, a la regulación por parte de una Corporación Local de los derechos de los funcionarios públicos, entre los que se encuentra el de la carrera administrativa y el de progresar en la misma. En esta materia, el Ayuntamiento carece de competencia para fijar reglas diferentes de las previstas en la normativa aplicable.

Y es que, como apunta la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 323/2007, de 2 de julio (confirmada por STS, Secc. 7^a, de 7 de marzo de 2011), “*los derechos reconocidos por las leyes a los funcionarios públicos, no tienen, como sí sucede en el caso de los trabajadores (utilizado este término en sentido jurídico estricto), carácter de mínimos mejorables, sino de condiciones legales o reglamentarias fijas (reforzadas en muchas ocasiones por el carácter básico de la normativa) no alterables por medio de la negociación colectiva, sin perjuicio de que legalmente pueda establecerse la necesidad de la misma como requisito previo a la elaboración de las disposiciones de rango legal o reglamentario (según los casos) que regulen estas cuestiones. Que este es el sentido de la negociación en los casos en que la materia se encuentra reservada a Ley lo demuestra, por ejemplo, el artículo 32.j) de la Ley 9/87. Como ya señalamos en la Sentencia de 31-12-97 (recurso Contencioso-Administrativo 2.100/95), y hemos reiterado en muchas posteriores (sentencias números 1028/1999, 58/1999, 512/2000, 118/2000, sólo entre las más recientes) la negociación colectiva en el ámbito de la función pública necesariamente ha de acatar y cumplir lo ordenado en disposiciones con rango de Ley, pues, como recuerda la Sala de lo Social del Tribunal Supremo en su Sentencia de 14 de Febrero de 1.992, en recurso de casación para unificación de doctrina, “en el ámbito estatutario de este personal, del que forma parte dicha negociación colectiva, impera fundamentalmente el principio de reserva de Ley como proclama el art. 103.3 de la Constitución, debiéndose recordar que el preámbulo de la Ley 9/1.987 de 1 de Junio cita a este art. 103.3 como base amparadora de sus disposiciones (y no al art. 37 Constitución Española)...”*”.

En el mismo sentido y como recordamos en nuestro Dictamen 237/2024 en relación con un Acuerdo de fijación de condiciones de trabajo de los funcionarios de un Ayuntamiento, fruto de la negociación colectiva, “*las Entidades Locales carecen de competencia para modificar -siquiera mejorándolo- el régimen de permisos y licencias de los funcionarios públicos. En la Sentencia de 14 de octubre de 1996, el Tribunal Supremo mantuvo que “en la normativa rectora de la negociación colectiva de los funcionarios públicos... no tiene cabida una posible negociación del régimen funcional contrario a una norma legal vigente, ni la mejora del régimen legal por la negociación colectiva... como tenemos dicho por todas en nuestra Sentencia de 22 de octubre de 1993, siendo nulo el precepto que la viola...”. Y en la Sentencia 127/2019, de 31 de octubre, el Tribunal Constitucional recuerda que “(...) no puede pa sarse por alto que los acuerdos, pactos o convenios están subordinados a las normas con rango de ley... (FJ 4)“.*

Corolario de lo expuesto es que el Pleno de la Corporación Local carecía de competencia para regular la carrera profesional de sus funcionarios en los términos en que lo hizo. Pero, para considerar que el Acuerdo que plasma dicha regulación es nulo al amparo del artículo 47.1, letra b), dicha incompetencia material ha de ser ostensible y manifiesta. A tal efecto, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, número 87/2003, de 28 de enero, declara la nulidad de un apartado de una ordenanza municipal sobre tráfico, por invadir el Pleno las competencias exclusivas del Estado, al amparo de lo establecido en el artículo 62.1, b) LRJPAC:

“*El artículo 149.1.21^a, de la Constitución Española atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre el tráfico y circulación de vehículos de motor, respecto de la que ha declarado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 59/1985, de 6 May., que «en el concepto de tráfico y circulación de vehículos a motor no se encuentran englobadas solamente las condiciones atinentes a la circulación sino también las condiciones que deban llevar los vehículos que circulan» y por ello entiende la Sala que concurre la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el apartado b) del punto 1º del artículo 62 de la Ley 30/92 al haber sido dictado por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia, la cual viene atribuida en exclusiva a la Administración del Estado, tanto por el artículo 149.1.21.^a, de la Constitución Española, por el artículo 4 del Texto Articulado de la Ley de Tráfico,*

Desde esta perspectiva, el Pleno del Ayuntamiento de Torre-Pacheco, al aprobar el Acuerdo de 22 de mayo de 1999, en el inciso sometido a revisión, habría incurrido en una manifiesta falta de competencia por razón de la materia, toda vez que dicho órgano ejerció una competencia que el ordenamiento jurídico reserva al Estado y a la Comunidad Autónoma.

II. Actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (artículo 62.1, letra e LRJPAC).

Ha de recordarse la constante doctrina, en interpretación del artículo 62.1, letra e) de la LRJPAC (hoy 47.1, letra e, LPAC), según la cual, para que opere esta causa de nulidad, el empleo de los dos adverbios “*total y absolutamente*” recalca “*la necesidad de que se haya prescindido por entero, de un modo manifiesto y terminante, del procedimiento obligado para elaborar el correspondiente acto administrativo; o bien de algunos de sus trámites esenciales que se pueda equiparar a esa omisión total. Junto a lo anterior, precisamente para ponderar la especial gravedad del vicio que se alega, ha de analizarse si se causó indefensión al interesado, para lo que habrán de tenerse en cuenta, entre otras circunstancias, las consecuencias que sufrió por tal conculcación y lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario en caso de haberse observado el trámite omitido*” (Dictamen del Consejo de Estado 670/2009). Y es que la interpretación estricta que demanda esta causa de nulidad ha de ser puesta en relación con la función de garantía inherente a la exigencia de que el ejercicio de las potestades y competencias administrativas se actúe a través de un procedimiento, a la vez garantía de los ciudadanos y del interés público. Por ello, la eventual concurrencia de esta causa de nulidad no debe examinarse desde una perspectiva formalista, sino desde una óptica sustantiva, en la que lo decisivo no es tanto la ausencia de uno o varios trámites, como que no se hayan respetado los principios o reglas esenciales que informan el procedimiento (Dictamen del Consejo de Estado 2183/2003).

Para la propuesta de resolución, el Acuerdo impugnado estaría incurso en esta causa de nulidad como una consecuencia de la reserva de ley establecida por el artículo 103.3 CE. Es decir, si el régimen estatutario de los funcionarios públicos ha de establecerse por norma con rango de Ley formal, el Acuerdo no habría seguido el procedimiento legalmente establecido para la aprobación de las leyes, de donde deduce que aquél se habría omitido, incurriendo de este modo en la causa de nulidad invocada.

No comparte el Consejo Jurídico este razonamiento. Es evidente que el Ayuntamiento no pretende aprobar ni dicta una disposición legal, sino un Acuerdo plenario. El procedimiento a seguir, y el canon para determinar si se han cumplido o no los trámites necesarios para ello, sería el establecido para la producción de actos administrativos y disposiciones por las Corporaciones Locales, que *grosso modo*, será el procedimiento administrativo común con las especialidades establecidas por la normativa de régimen local, y las exigidas por la materia sobre la que verse. También habría de atenderse a las reglas específicas para la formación de la voluntad del Órgano de Gobierno de la Corporación (artículo 46 y siguientes LBRL).

Desde esta perspectiva, no existen datos suficientes en el expediente remitido al Consejo Jurídico para poder establecer si se siguió o no el procedimiento adecuado, pues se carece de los antecedentes del Acuerdo.

SEXTA.- De los efectos de la declaración de nulidad.

I. La propuesta de resolución sometida a este Consejo Jurídico, tras considerar que procede declarar la nulidad del Acuerdo de 25 de mayo de 1999, por estar incursa en las causas de nulidad establecidas en el artículo 47.1, b) y e) LPAC, propone “*Mantener, en aras de los principios de buena fe, seguridad jurídica y confianza legítima del personal funcionario del ayuntamiento y del cumplimiento de los límites de revisión de oficio de actos administrativos establecidos en el artículo 110 de la ley 39/2015, tanto el nivel consolidado por cada funcionario, como la posibilidad de consolidar el mismo en aquellos funcionarios que se hallen en un intervalo de dos años el que se esté en periodo de consolidación de uno de esos niveles*”.

Cabe recordar que sólo los actos que respetan el ordenamiento jurídico merecen su tutela, sin perjuicio de que, una vez dictados, gocen de una presunción de validez que obliga a su cumplimiento, hasta que se declare su invalidez. Pero, declarada ésta, la situación jurídica creada por el acto pierde ese amparo o protección del ordenamiento, y la legalidad debe ser restablecida o restaurada (art. 103.1 CE), privando de eficacia al acto nulo.

Es cierto, como apunta la propuesta de resolución, que mediante la aplicación de los límites de la revisión previstos en el artículo 110 LPAC podrían llegar a modularse los efectos de la nulidad, atendiendo a razones cronológicas y de equidad; pero, aunque esta posibilidad ha sido aceptada por un cualificado sector de la doctrina administrativista e, incluso, en algún supuesto por el Tribunal Supremo (así, la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7^a, núm. 991/2016 de 4 mayo), la aplicación de dichos límites a estos efectos es rechazada de forma mayoritaria por la jurisprudencia del Alto Tribunal (por todas, STS, 1096/2018, de 26 de junio, rec. 2011/2016), conforme a la cual la concurrencia de las circunstancias expresadas en el artículo 110 LPAC permiten excluir la revisión y, en consecuencia, la declaración de invalidez del acto; pero, una vez declarada la nulidad, no habilitan para limitar los efectos de ésta, despojándola de sus consecuencias jurídicas.

Así también, con cita de la referida Sentencia de 2018, la de la misma Sala, núm. 798/2021, de 4 de junio, según la cual, “*Esos límites de la revisión de oficio no se proyectan solamente sobre los efectos sino sobre el mismo presupuesto de la declaración de nulidad, o sea, que no cabe apreciar la nulidad, pero limitar la eficacia por esas circunstancias exorbitantes. La revisión de oficio de un acto administrativo, acordada por órgano competente y confirmada por un tribunal, que lo declara nulo de pleno derecho, trae como consecuencia que dicho acto no produjo, o no debió hacerlo, ningún efecto jurídico*”.

II. De los límites a la revisión de oficio.

Advertida la concurrencia de una causa de nulidad en el Acuerdo objeto del presente procedimiento, ha de determinarse si la revisión de oficio de dicha disposición se ve impedida por la apreciación de las circunstancias que, conforme con lo dispuesto en los artículos 110 LPAC, constituyen límites a la potestad de la Administración de dejar sin efecto sus propios actos.

Ya se ha indicado que la revisión de oficio es un instrumento que se debe emplear de manera excepcional, de modo que, aunque la actuación administrativa pudiera adolecer de vicios que determinasen su nulidad radical o de pleno derecho, la Ley sujeta dicha potestad revisora a las importantes exigencias que se exponen seguidamente.

1. Caracterización general.

El artículo 110 LPAC, en términos coincidentes con los del artículo 106 LRJPAC, dispone que las facultades de revisión no podrán ser ejercidas 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.

En anteriores Dictámenes, por todos el 381/2023, recordábamos la doctrina sentada al efecto por la jurisprudencia y el Consejo de Estado, que precisan con su interpretación cómo han de aplicarse estos límites.

Así, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, núm. 1096/2018, de 26 de junio, destaca las siguientes ideas y criterios:

"En definitiva, si de un lado en el art. 102 de la Ley [LRJPAC] se establece la posibilidad de proceder a la revisión de oficio sin sujeción a plazo (en cualquier momento), en el art. 106 se establece la posibilidad de que su ejercicio se modere por la concurrencia de las circunstancias excepcionales que en él se prevén, limitándose la posibilidad de expulsar del ordenamiento jurídico un acto que incurre en un vicio de especial gravedad ponderando las circunstancias de todo orden concurrentes y los bienes jurídicos en juego. Esta previsión legal permite que los tribunales puedan controlar las facultades de revisión de oficio que puede ejercer la Administración, confiriéndoles un cierto margen de apreciación sobre la conveniencia de eliminación del acto cuando por el excesivo plazo transcurrido y la confianza creada en el tráfico jurídico y/o en terceros se considera que la eliminación del acto y de sus efectos es contraria a la buena fe o la equidad, entre otros factores. Ahora bien, la correcta aplicación del art. 106 de la [LRJPAC], como ya dijimos en la sentencia de este Alto Tribunal núm. 1404/2016, de 14 de junio (rec. cont-advo. núm. 849/2014), y reiteramos en la de 11 de enero de 2017 (rec. cont-advo. núm. 1934/2014), exige "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". Es por ello que la jurisprudencia ha sostenido que: "[...] la decisión última sobre la procedencia o no de la aplicación del art. 106 dependerá del caso concreto y de los bienes jurídicos en juego, comprendiendo el precepto tanto la prescripción tributaria, como la de los derechos y obligaciones originados en el seno de las relaciones entre la Administración y el ciudadano y los derechos adquiridos en las relaciones entre particulares" (STS de 17 de enero de 2006). Y también hemos señalado que este límite opera tan solo cuando "el ejercicio de la facultad de revisión que pretende hacer valer la parte actora se presenta contrario a la buena fe y como tal no merece ser acogida la postura de quien consciente y voluntariamente difiere de forma tan exagerada las posibilidades de reacción que siempre tuvo a su disposición, estando prevista la aplicabilidad de dicho artículo 106 precisamente como adecuado complemento para evitar que la ausencia de un plazo para instar la nulidad pueda ser torticieramente utilizada en actuación contraria a la buena fe", tal y como señala la sentencia de 1 de julio de 2008 (rec. núm. 2191/2005)...".

El Consejo de Estado, por su parte, apunta que *"la finalidad de los límites a la revisión de oficio, como señalaba el dictamen de este Alto Cuerpo Consultivo de 12 de marzo de 2015, número 1.118/2014, "no es otra que la de moderar la rigidez de la declaración de nulidad de pleno derecho al garantizar, frente a la posibilidad de que en cualquier momento se declare dicha nulidad, un elemento esencial para las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, cual es la seguridad jurídica"* (Dictamen núm. 835/2019).

Es necesario, entonces, encontrar el punto de equilibrio entre los principios en conflicto para el adecuado ejercicio de las facultades de revisión de oficio, obligando a la Administración a ponderar la repercusión que para el interés público y para el particular afectado tendrían tanto la eliminación del acto o disposición como su mantenimiento.

2. El transcurso del tiempo como circunstancia obstativa al ejercicio de la potestad de revisión.

a) El transcurso de un importante lapso de tiempo desde que se dictó la disposición cuya revisión se pretende puede determinar que su declaración de invalidez afecte seriamente al principio de seguridad jurídica proclamado por el artículo 9.3 CE, y puede violar la confianza legítima de los ciudadanos en la Administración. El plazo a considerar para que el ejercicio de la revisión sea considerado abusivo (por resultar contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes), variará en función de las circunstancias concurrentes, sin que sea factible efectuar determinaciones apriorísticas, ni debe realizarse su apreciación por referencia a los plazos de prescripción o caducidad, cuyo vencimiento puede dar lugar a la concurrencia de otros límites de la revisión como la prescripción de acciones a que también se refiere el artículo 110 LPAC.

Es importante destacar que, con independencia del tiempo transcurrido, éste no es por sí solo suficiente para obstar a la revisión, sino que es necesario que dicha circunstancia puramente fáctica implique, además, la vulneración de los principios o estándares contenidos en la segunda parte del precepto (la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes), haciendo que la situación jurídica creada por el acto o disposición ilegal y consolidada por el paso del tiempo sea más merecedora de protección en aras a garantizar la seguridad jurídica, que la exigencia de depuración de los actos nulos impuesta por el principio de legalidad.

Así lo entiende la ya citada STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 1096/2018, de 26 de junio, como también la del mismo órgano jurisdiccional núm. 1404/2016, de 14 de junio, según la cual *"El citado precepto [106 LRJPAC] 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. (...) Y es cierto que desde que se produjo la irregular transmisión inicial del bien al Estado han transcurrido más de treinta años, plazo que puede conllevar las consecuencias prescriptivas de acciones y adquisitivas que el Consejo de Ministros señala. Sin embargo, tales circunstancias no acreditan, en el caso presente, que la declaración de nulidad resulte contraria a la equidad, buena fe, derechos de los particulares o las leyes, tal como requiere el artículo 106 de la Ley 30/1992".*

De ahí que sea imprescindible, huyendo de afirmaciones genéricas o apriorísticas, el análisis del caso concreto para determinar si la consolidación de la situación jurídica la hace digna de protección, no sólo en atención al tiempo transcurrido, sino también en consideración a otros elementos que en conjunción con aquél incidirán en la apreciación de si el ejercicio de las potestades de revisión resulta contrario a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes. Entre dichos elementos, la jurisprudencia y la doctrina de los órganos consultivos han señalado la actitud activa o pasiva de los interesados en la defensa de sus derechos (STS de 15 de octubre de 2012, rec. 3493/2011) y de la propia Administración en la salvaguardia del interés público (Dictamen de este Consejo Jurídico 13/2017), la perdurabilidad en el tiempo de los efectos del acto cuya invalidez se pretende (dictámenes de este Consejo Jurídico números 13 y 77/2017, y 307/2017, entre otros), la afectación a los derechos de terceros (Dictamen del Consejo de Estado 835/2019), el consentimiento expreso o la confirmación del acto nulo por actos posteriores de la misma Administración (Dictamen del Consejo de Estado 69/2004), o la falta de utilidad material de la revisión cuando hubiera de operar sobre actos cuyos efectos se hubieran ya extinguido por completo (Dictamen de este Consejo Jurídico 19/2021, con cita del Dictamen del Consejo de Estado 563/2011; también, en el mismo sentido, el entonces Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en Dictamen 56/2009).

b) En su aplicación al Acuerdo objeto de revisión, adoptado hace ya 25 años, no puede obviarse la circunstancia de que, a su amparo, el Ayuntamiento continúa hoy día reconociendo grados personales a sus funcionarios que

resultan contrarios a la legislación básica, y que dichas resoluciones de reconocimiento de grado, a su vez, extienden sus efectos en el tiempo, no sólo en la actualidad, sino también con vocación de futuro, pues en el caso de funcionarios que tengan reconocido un grado superior al del nivel del puesto que efectivamente desempeñan o han desempeñado, el complemento de destino que percibirán será el correspondiente al del grado indebidamente consolidado. De ahí que quiera recordar que uno de los criterios que son utilizados para determinar si procede o no aplicar los límites a la revisión de oficio sea el de la perdurabilidad en el tiempo de los efectos del acto cuya invalidez se pretende (dictámenes de este Consejo Jurídico números 13 y 77/2017, 30/7/2022, y 381/2023, entre otros), que en este caso impedirían considerar que la revisión de oficio de la disposición, a pesar del tiempo transcurrido desde su dictado, fuera contraria a la equidad, a los derechos de los particulares o a las leyes.

Por otra parte, en la medida en que hemos calificado el inciso del Acuerdo objeto de revisión como de naturaleza normativa, la propia Ley de Procedimiento Administrativo establece una suerte de limitación de efectos a la declaración de nulidad de las disposiciones administrativas, pues de conformidad con el artículo 106.4 LPAC, declarada la nulidad de una disposición, los actos firmes dictados en aplicación de ella subsisten, sin que se les extiendan de modo automático los efectos de dicha nulidad. En la misma línea de este precepto, el artículo 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, dispone que *"las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales"*. De modo que las resoluciones adoptadas por el Ayuntamiento, en aplicación del tan aludido Acuerdo, por las que desde el año 1999 ha ido reconociendo el grado personal consolidado de sus funcionarios, una vez firmes, no se verían afectadas por la declaración de nulidad de los preceptos del Acuerdo en que aquéllos se ampararon, sin perjuicio de poder declarar su invalidez, en cada caso particular, si carecieran de cobertura en otra norma del ordenamiento jurídico, estuvieran incurso por sí mismos en causa de nulidad, no concurrieran circunstancias que hicieran aplicables los límites del artículo 110 LPAC, y previa la tramitación del correspondiente procedimiento de revisión de oficio (Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 23 de septiembre de 2003, Sección 5^a, rec. 380/1999). En la misma línea, la sentencia de la misma Sala, número 1636/2020, de 1 de diciembre (rec. 3857/2019), que afirma: *"...la revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho de los actos aplicativos no puede venir por el efecto arrastre de la nulidad de la disposición general aplicada, (...) , y aún en el caso de llegar por el cauce de una revisión de oficio de la disposición general acordada por la propia Administración en aplicación del art. 106.2 LPAC, se mantendría vigente el mandato del art. 106.4 de la LPAC, que dispone la conservación de los actos firmes aplicativos en los siguientes términos: [...] 4. Las Administraciones Públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 32.2 y 34.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma [...]."*

De ahí que, como señalamos en el Dictamen 141/2021, sobre la anulación de un Acuerdo de condiciones de trabajo de un Ayuntamiento, *"la mera declaración de nulidad del artículo 31, apartados 1 a 3, del Acuerdo de Funcionarios no determina por sí misma la concurrencia de una causa de nulidad en los actos aplicativos de aquel precepto que fueran firmes. La apreciación de una causa de nulidad en los mismos exige una argumentación jurídica rigurosa y ad hoc por parte de la Administración actuante, sin que proceda en este Dictamen pronunciarse acerca de su concurrencia en los actos aplicativos de la disposición que se pretende declarar nula, toda vez que se desconocen las circunstancias peculiares de cada uno de aquellos actos. Además, habrá de ponderar la Administración si los límites a sus potestades revisoras aconsejan modular las consecuencias que una aplicación estricta y dogmática de la nulidad de la disposición podría tener sobre las situaciones creadas a su amparo y bajo la apariencia de legalidad que aquélla tenía"*.

Por el contrario, las resoluciones que aún no fueran firmes, podrían ser objeto de la correspondiente declaración de lesividad al amparo de lo establecido en el artículo 107 LPAC.

Finalmente, por lo que respecta a aquellos casos que están en proceso de consolidación y que la propuesta de resolución pretende salvaguardar, han de ajustarse a la normativa de función pública aplicable. Lo contrario supondría extender en el tiempo los efectos de una regulación que ya habría sido declarada nula por contravenir el ordenamiento jurídico, por lo que esta regulación, esto es, el Acuerdo objeto de revisión, no podría amparar el dictado de ulteriores resoluciones de consolidación contrarias a la normativa aplicable.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Se dictamina favorablemente la declaración de nulidad del Acuerdo plenario de 25 de mayo de 1999, en el inciso *“Dichos niveles corresponderán al personal que acceda a las plazas de cada grupo, consolidando cada dos años de servicio dos niveles más hasta el máximo de nivel que corresponde en el organigrama”*, conforme se razona en la Consideración cuarta de este Dictamen, al amparo de lo establecido en el artículo 62.2 LRJPAC

SEGUNDA.- Los efectos de dicha declaración de nulidad, respecto de las resoluciones de reconocimiento de grado personal ya dictadas por el Ayuntamiento y sobre aquellos supuestos que se encuentran en proceso de consolidación y pendientes de resolución, deben ser los que se indican en la Consideración sexta de este Dictamen.

No obstante, V.S. resolverá.