



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº 190/2025

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 22 de julio de 2025, 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 Molina de Segura, mediante oficio registrado el día 25 de abril de 2025 (REG 202500151068), sobre revisión de oficio del art. 29.e.b) Acuerdo marco de condiciones laborales del personal del Ayuntamiento, referido a los trienios (exp. 2025_144), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El “Acuerdo Marco de Condiciones Laborales Del Personal del Ayuntamiento de Molina de Segura” (en adelante, Acuerdo Marco), que no obra en el expediente, fue aprobado por el Pleno de la Corporación en fecha 31 de enero de 2018.

Dicho Acuerdo Marco, de conformidad con su artículo 1, regula las condiciones de trabajo que han de regir entre el Ayuntamiento de Molina de Segura y su personal funcionario de carrera e interino. También le será de aplicación al personal laboral y eventual en aquellas materias que le puedan ser de aplicación.

Según su artículo 2, el Acuerdo entró en vigor el día de su aprobación por la Corporación Plena, rigiendo hasta el 31 de diciembre de 2020, prorrogándose, automáticamente, salvo denuncia expresa de las partes, y siendo de aplicación hasta la entrada en vigor de un nuevo texto.

El artículo 29.1, letra b) del Acuerdo Marco es del siguiente tenor literal:

“Son retribuciones básicas:

(...)

b) Los trienios, consistentes en una cantidad igual para cada funcionario de cada grupo por cada tres años de servicio en la empresa, independientemente de los grupos en que haya estado anteriormente. La cuantía de los trienios por grupo serán las marcadas por Ley en cada momento”.

Al parecer, este Acuerdo sigue vigente.

SEGUNDO.- Solicitado informe por la Concejala Delegada de Personal al Servicio de Recursos Humanos relativo al artículo 29.1.b) del Acuerdo Marco, se emite con fecha 21 de octubre de 2024, con las siguientes consideraciones, en síntesis:

“PRIMERO: La regulación de los trienios, su reconocimiento y abono viene establecido en primer lugar por el artículo 22 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, que incluye a los trienios entre las retribuciones básicas...

SEGUNDO: Como se puede observar de la legislación mencionada no existe una norma que expresamente establezca cómo han de abonarse los trienios en el caso de formar parte de varios grupos. Ha sido la jurisprudencia quien ha determinado expresamente cómo han de valorarse los trienios.

Por su claridad expositiva extractamos la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, 162/2018, de 11 de abril de 2018, Rec. 412/2017: ...

“En definitiva, la interpretación del alcance del artículo 27.1.a) de la Ley 37/1988, así como de sus homónimos de las sucesivas normas presupuestarias, realizada de forma acorde con el sistema vigente hasta esa fecha en orden a retribuir los trienios, nos muestra que en dicho precepto no se hace sino reiterar el principio general conforme al cual cada trienio se retribuye con arreglo al grupo en que se halle clasificado el cuerpo o escala al que pertenezca el funcionario, pero no al que pertenezca en el momento actual, sino al que pertenece en el momento en que dicho trienio se perfecciona...

Asimismo, el Tribunal Supremo ha sentado ese criterio interpretativo de cuantificar los trienios al tiempo de la perfección con el porcentaje legal aplicable en ese momento, no en otros posteriores, en las sentencias de 19 y 20 de mayo de 1991, 16 de marzo y 19 de mayo de 1992, 3 de febrero y 28 de abril de 1993 y 14 de junio de 1996, así como en la de 21 de enero de 2011”.

TERCERO: Conforme a ello, las determinaciones del acuerdo marco en cuanto al abono de los trienios, en los que su abono se produce en el grupo al que se pertenece en la actualidad, independientemente de los grupos en los que se haya estado anteriormente, deben considerarse ilegales...

... se trata de una remuneración que contraviene el régimen retributivo de los funcionarios de las administraciones locales.

Por tanto, contraviene el artículo 93.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, por el que “las retribuciones básicas de los funcionarios locales tendrán la misma estructura e idéntica cuantía que las establecidas con carácter general para toda la función pública”.

Asimismo, vulnera el artículo 153 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, el cual 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, de 2 de agosto”.

Por último, también se ha de considerar vulnerado el artículo 2.2 de. Real Decreto 861/1986, que dispone que “El sueldo, trienios y pagas extraordinarias se devengarán y harán efectivos de conformidad con la legislación aplicable a los funcionarios de la Administración Civil del Estado”.

(...)

SÉPTIMO: En el presente supuesto la declaración de nulidad sólo afectaría al artículo 29.1. b) del citado acuerdo que establece el abono del trienio independientemente de los grupos en que se haya estado anteriormente, al amparo del artículo 47.2 de la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre, por vulnerar los artículos 93.1 de la Ley reguladora de las bases del Régimen Local, 153 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de Abril, y 2.2 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, del Régimen de las retribuciones de Funcionarios de la Administración Local.

La vulneración de los citados preceptos se debe a que las determinaciones del artículo 29.1.b) del Acuerdo Marco de condiciones de trabajo del personal del Ayuntamiento supone una alteración del régimen retributivo de los funcionarios de las Administraciones Locales que carece de cobertura legal.

(...)

CONCLUSIÓN:

Procede Incoar el procedimiento de revisión de oficio del artículo 29.1.b) del Acuerdo Marco de condiciones de trabajo de los empleados públicos del Ayuntamiento de Molina de Segura vigente, aprobado por el Pleno en sesión ordinaria de 31 de enero de 2018, por considerar que se encuentra incurso en causa de nulidad prevista en el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por existencia de infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en concreto de los artículos 93 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, 153 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril y 2.2 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril”.

TERCERO.- Con fundamento en el informe del Servicio de Recursos Humanos, la Concejala Delegada de Personal formula propuesta para que por el Pleno de la Corporación se acuerde lo siguiente:

“Primero: Incoar el procedimiento de revisión de oficio del artículo 29.1.b) del Acuerdo Marco de condiciones de trabajo de los empleados públicos del Ayuntamiento de Molina de Segura vigente, aprobado por el Pleno en sesión ordinaria de 31 de enero de 2018, por considerar que se encuentra incurso en causa de nulidad prevista en el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por existencia de infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en concreto de los artículos 93 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, 153 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril y 2.2 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril.

La instrucción se llevará a cabo por el Servicio de Recursos Humanos.

Segundo: Suspender, en tanto concluye el procedimiento de declaración de nulidad del mismo, la aplicación del artículo 29.1.b) del Acuerdo Marco, dado que podría causar perjuicio de imposible o difícil reparación, siendo evidente la existencia de dichos perjuicios, ya que la no suspensión habilitaría el abono a empleados públicos de retribuciones manifiestamente ilegales, cuya devolución sería muy dificultosa.

La instrucción se llevará a cabo por el Servicio de Recursos Humanos.

Tercero: Poner de manifiesto el expediente a los interesados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que dispondrán de un plazo de quince días hábiles, contados a partir del siguiente al de la publicación de anuncio en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, así como en la Sede electrónica, para formular alegaciones.

Cuarto: Una vez tramitado el correspondiente procedimiento de revisión de oficio, someter a la aprobación de este Pleno la propuesta de resolución, para instar con carácter preceptivo y habilitante el Dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia”.

CUARTO. – En fecha 25 de octubre de 2024, la Secretaría General del Ayuntamiento consultante emite informe en los siguientes términos:

“Se ha recibido en la Secretaría el expediente para emisión del preceptivo informe en cumplimiento de lo establecido en el artículo 3.3.d).3º 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, señalando la legislación aplicable y la adecuación a la misma de los acuerdos en proyecto.

Obran en el expediente informe jurídico emitido por el funcionario municipal Francisco José Medina Ibáñez, de 21 de octubre de 2024 y la Propuesta de acuerdos, de igual fecha.

Consideraciones jurídicas:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 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, la función de asesoramiento legal preceptivo comprende la emisión de informes previos siempre que un precepto legal o reglamentario así lo establezca.

El artículo 3, en su apartado 4 dispone que “la emisión del informe del Secretario podrá consistir en una nota de conformidad en relación con los informes que hayan sido emitidos por los servicios del propio Ayuntamiento y que figuren como informes jurídicos en el expediente.”

En su virtud, se emite nota de conformidad con el informe emitido por el Jefe de Servicio de Recursos Humanos, de fecha 21 de octubre de 2024”.

QUINTO. – Reunida la Comisión Informativa de Personal en fecha 15 de noviembre de 2024, “se dictamina por unanimidad favorablemente la aprobación del expediente 2024/27907, relativo a la revisión de oficio del artículo 29.1b) del vigente Acuerdo Marco de condiciones laborales del personal del Ayuntamiento de Molina de Segura, referido a los Trienios”.

SEXTO. – Con fundamento en la propuesta de la Concejal Delegada de Personal, de 18 de noviembre de 2024, el Pleno del Ayuntamiento, en su sesión de 25 de noviembre de 2024, adoptó el siguiente acuerdo:

“Primero: Incoar el procedimiento de revisión de oficio del artículo 29.1.b) del Acuerdo Marco de condiciones de trabajo de los empleados públicos del Ayuntamiento de Molina de Segura vigente, aprobado por el Pleno en sesión ordinaria de 31 de enero de 2018, por considerar que se encuentra incurso en causa de nulidad prevista en el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por existencia de infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en concreto de los artículos 93 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, 153 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril y 2.2 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril.

La instrucción se llevará a cabo por el Servicio de Recursos Humanos.

Segundo: Suspender, en tanto concluye el procedimiento de declaración de nulidad del mismo, la aplicación del artículo 29.1.b) del Acuerdo Marco, dado que podría causar perjuicio de imposible o difícil reparación, siendo evidente la existencia de dichos perjuicios, ya que la no suspensión habilitaría el abono a empleados públicos de retribuciones manifiestamente ilegales, cuya devolución sería muy dificultosa.

La instrucción se llevará a cabo por el Servicio de Recursos Humanos.

Tercero: Poner de manifiesto el expediente a los interesados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que dispondrán de un plazo de quince días hábiles, contados a partir del siguiente al de la publicación de anuncio en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, así como en la Sede electrónica, para formular alegaciones.

Cuarto: Una vez tramitado el correspondiente procedimiento de revisión de oficio, someter a la aprobación de este Pleno la propuesta de resolución, para instar con carácter preceptivo y habilitante el Dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia”.

SÉPTIMO. – En el BORM núm. 291, de 17 de diciembre de 2024, se hace público el inicio del procedimiento de revisión de oficio indicado, poniéndolo de manifiesto a los interesados, para que, en el plazo de 15 días, puedan efectuar las alegaciones que consideren convenientes.

OCTAVO. – Ha presentado alegaciones el sindicato CSIF (Central Sindical Independiente y de Funcionarios), argumentando, en síntesis:

1. No se ha cuantificado el coste de la medida, desconociendo el destino que se va a otorgar a la masa salarial detraída a los empleados públicos y sin haberse respetado el derecho de audiencia a los interesados.
2. La medida que se propone revisar está prevista en el Acuerdo Marco de condiciones de trabajo del personal del Ayuntamiento de Molina de Segura, que es quien debió adoptar las medidas correspondientes en su momento si entendía que no era legal dicho precepto, existiendo situaciones consolidadas en los empleados que lo están cobrando.
3. Discriminación retributiva al no haberse detraído a todo el personal afectado.

NOVENO. – En contestación a dichas alegaciones, el Servicio de Recursos Humanos emite informe, en fecha 3 de abril de 2015, en el que, en síntesis, indica:

1. La cuestión controvertida en este caso es de carácter jurídico, careciendo de interés para su resolución la dimensión económica de la misma. No va a dejar de ser nulo el artículo porque afecte a más personas o porque la cuantía económica sea mayor.
2. No es de aplicación al presente caso el límite a la revisión de oficio prevista en el artículo 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), estando prevista la suspensión del acto en el artículo 108 LPAC.
3. La suspensión de la medida le ha sido aplicada a todo el personal que en cumplimiento del precepto objeto de revisión le estaba siendo abonado el complemento de antigüedad cuyo fundamento es la diferencia entre el grupo al que pertenece la persona funcionaria y el que en realidad fue consolidado. Además, se ha procedido a revisar el abono de los trienios consolidados a todo el personal del ayuntamiento para constatar que están siendo retribuidos en el grupo/subgrupo en el que fueron perfeccionados, procediendo a su revisión en caso contrario.

DÉCIMO. – También ha presentado alegaciones D. X, Inspector de la Policía Local de Molina de Segura,

argumentando, en síntesis:

1. El acuerdo que se pretende modificar fue suscrito entre la Corporación, los Sindicatos y los funcionarios en el año 1994, por lo que, al ser una medida beneficiosa para el trabajador, es perfectamente válida, legal, y perfectamente aplicable en el vigente acuerdo marco y que, en virtud del principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales del artículo 9.3 de la CE, no debe ahora pretender el Ayuntamiento suspender lo que el mismo ha estado aplicando durante más de 20 años, alegando que ello supondría estar obrando ilícitamente o en contra de la Ley.
2. Si la medida que se pretende adoptar es contraria a la Ley y a Derecho, igualmente hubiese sido irregular el mes pasado, hace seis meses e incluso el año pasado, sin embargo, nadie hizo mención a ello, por lo que, teniendo en cuenta que los actuales regidores y miembros del gobierno local llevan en la toma de posesión de sus cargos desde el día 17 de junio de 2023, habrían estado cometiendo un presunto delito de prevaricación administrativa desde entonces.
3. Que el acuerdo es plenamente válido, pues se está ejercitando una potestad administrativa incoercible, dentro de la autonomía local y la potestad de autoorganización y que la modificación del Acuerdo que se pretende debería previamente haberse consensuado con los responsables de los trabajadores, los sindicatos y las autoridades en Mesa de Negociación, por lo que es ilegal su aplicación subjetiva sin negociar.

UNDÉCIMO. - En contestación a dichas alegaciones, el Servicio de Recursos Humanos emite informe, en fecha 3 de abril de 2015, en el que, en síntesis, indica:

1. El interesado da a entender que el acuerdo suscrito, una vez aprobado, ya debe tener validez y no puede considerarse que vulnere la Ley, entendiendo que al ser una medida beneficiosa para el trabajador es perfectamente válida. Sin embargo, el Acuerdo es un acto nulo de pleno derecho de conformidad con el artículo 47.2 LPAC, siendo posible su revisión en cualquier momento por parte de la Administración, en virtud del artículo 106 de dicha Ley.
2. Alega el interesado que si la norma era válida anteriormente no puede dejar de ser válida con posterioridad, pues se estaría cometiendo prevaricación. Sin embargo, una vez detectado el ilícito contenido en artículo 29.1.b) del Acuerdo Marco, y con el inicio del procedimiento de revisión de oficio, sí que sería causa de delito de prevaricación continuar con la aplicación del mismo. El Ayuntamiento ha promovido la revisión de oficio al advertir su nulidad de pleno derecho, evitando que una situación afectada del grado de invalidez más grave quede perpetuada en el tiempo.
3. Las retribuciones de los empleados públicos se dividen en básicas y complementarias. Aunque ambas están definidas por la legislación estatal en el TREBEP, las primeras de ellas se establecen por parte del estado en cuanto a su cuantía y devengo, y las componen el sueldo y los trienios. Sin embargo, el establecimiento de las complementarias se realizará por las leyes de cada administración pública, definiendo cada una su propio sistema de retribuciones complementarias, pero no de las básicas en donde se incluyen los trienios.

DUODÉCIMO. – En fecha 4 de abril de 2025, la Concejala Delegada de Personal propone a la Junta de Gobierno del Ayuntamiento la adopción de los siguientes acuerdos:

“PRIMERO: Hacer suyo el informe-propuesta del Jefe de servicios de Recursos Humanos por el que se desestiman las alegaciones presentadas por don Juan Carlos Morales Moreno en representación del sindicato CSI-CSIF, así como el informe-propuesta de la Asesora Jurídica por el que se desestiman las alegaciones presentadas

por don Jose Ángel Pérez Requena y se declara la nulidad de pleno derecho del artículo 29.1.b) del Acuerdo Marco de condiciones de trabajo de los empleados públicos del Ayuntamiento de Molina de Segura vigente.

SEGUNDO: Solicitar Dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

TERCERO: Suspender el plazo máximo legal para resolver el procedimiento por el tiempo que medie entre la petición del Dictamen al Consejo Jurídico de la Región de Murcia y la recepción de dicho Dictamen”.

DECIMOTERCERO. - Reunida la Comisión Informativa de Personal el día 9 de abril de 2025, se dictamina favorablemente la aprobación del expediente 2024/27907, relativo a la revisión de oficio del artículo 29.1b) del vigente Acuerdo Marco de condiciones laborales del personal del Ayuntamiento de Molina de Segura, referido a los Trienios.

DECIMOCUARTO. – En fecha 14 de abril de 2025, la Concejala Delegada de Personal realiza nueva propuesta de resolución en los mismos términos que la anterior de 4 de abril de 2025 (Antecedente de hecho duodécimo).

DECIMOQUINTO. – En sesión extraordinaria de la Junta de Gobierno Local, del día 21 de abril de 2025 se adoptó el siguiente acuerdo:

“La Junta de Gobierno Local, visto el dictamen favorable emitido por la Comisión Informativa de Personal en sesión celebrada el día 9 de abril de 2025, por unanimidad de los reunidos, adoptó el acuerdo de aprobar la propuesta que ha quedado transcrita en todos sus términos”.

DECIMOSEXTO. – Solicitado, en fecha 25 de abril de 2025, el Dictamen preceptivo de este Consejo Jurídico, se emite Acuerdo nº 11/2025, de 13 de mayo, por el que se solicita a la autoridad consultante *“que subsane la consulta en los términos expuestos, con suspensión del plazo para emitir Dictamen”.*

DECIMOSÉPTIMO. - Subsana la consulta, en la fecha y por el órgano indicado se solicita de nuevo el Dictamen preceptivo de este Órgano Consultivo, acompañando al efecto el expediente administrativo.

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 artículo 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 25 de noviembre de 2024 y dado que lo que se trata de revisar parcialmente es el Acuerdo Marco de Condiciones de Trabajo de 31 de enero de 2018, ha de entenderse realizada a los artículos 106 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), en relación con el artículo 47 de la misma Ley, que establece las causas de nulidad.

SEGUNDA.- Del procedimiento.

I. De conformidad con el expediente, se pretende declarar la nulidad del artículo 29.1,b) del Acuerdo Marco, al considerar que este regula el abono de los trienios de forma ilegal en cuanto que se produce en consideración al grupo al que se pertenece en la actualidad, independientemente de los grupos en los que haya estado anteriormente, no previsto en el ordenamiento jurídico aplicable, lo que convierte el referido precepto en nulo de pleno derecho al amparo de lo establecido en el artículo 47.2 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 Servicio de Recursos Humanos, que cuenta con la conformidad de la Secretaria 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 del trámite de audiencia e información pública. Las alegaciones formuladas en dicho trámite han sido expresamente contestadas mediante informe técnico y se ha motivado su desestimación en la propuesta de Acuerdo Plenario 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 el trámite de audiencia concedido. Este trámite ha sido objeto de publicación, pero no consta que se haya notificado personalmente a ningún interesado, y se desconoce si el trámite de audiencia se ha notificado de forma individualizada a las organizaciones sindicales representativas en el Ayuntamiento de Molina de Segura, como debía haberse hecho, toda vez que se trata de interesados perfectamente conocidos e identificables para la Administración instructora del procedimiento, por lo que la publicación del trámite no puede sustituir a la notificación individual ex artículo 45 LPAC. El resultado del trámite es que tanto un funcionario a título particular como la organización sindical CSIF han presentado alegaciones.

No obstante, atendido el objeto de la revisión de oficio iniciada por el Ayuntamiento, que no es otro que un precepto del Acuerdo Marco regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario municipal, fruto de la negociación colectiva, considera el Consejo Jurídico que habría sido oportuno ofrecer el trámite de audiencia, de forma individualizada, a las organizaciones sindicales con presencia en la Mesa de Negociación del Ayuntamiento.

II. Una vez incoado el procedimiento revisor por acuerdo de 25 de noviembre 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.

Con ocasión de la formulación de la consulta a este Órgano Consultivo, se ha acordado la suspensión del cómputo del plazo legalmente establecido para su resolución ex artículo 22.1, letra d) LPAC, aunque no consta la notificación de este a los interesados.

III. 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.- Naturaleza del acto sujeto a revisión: el acuerdo de condiciones de trabajo de los funcionarios públicos municipales.

Resulta necesario detenerse en la naturaleza eminentemente reguladora del Acuerdo Marco, para afirmar su condición de verdadera disposición administrativa, que no se ve desvirtuada o impedida por el carácter paccionado de su origen.

Así, cabe recordar que en nuestro Dictamen 192/2020 y otros posteriores, ya analizamos la distinta naturaleza jurídica que pueden presentar los acuerdos de condiciones de trabajo de los empleados públicos, en atención al ámbito subjetivo de aquéllos. Rechazamos allí que los acuerdos que únicamente afectan a personal laboral y que, en consecuencia, tienen la consideración de convenios colectivos puedan ser objeto de revisión de oficio por parte de la Administración, *“dada su naturaleza normativa de origen bilateral en cuya gestación la Administración no actúa investida de las características de imperium y poder público que dotan de fuerza vinculante a las disposiciones emanadas de la misma, y que por ello adquieren la naturaleza de disposiciones administrativas. En el convenio colectivo la Administración actúa en calidad de empleadora y, mediante la negociación con la parte social, se acuerda un texto regulador de condiciones de trabajo que adquiere, ex lege, el valor de fuente normativa de la relación de trabajo entre los empleados públicos y la Administración y al que no pueden alcanzar las potestades revisoras de la Administración, que quedan limitadas a los actos y disposiciones administrativas”*.

Por el contrario, sí admitíamos en el referido Dictamen la vía de la revisión de oficio como forma de declarar la nulidad de un acuerdo que sólo afecte a personal sometido a régimen estatutario funcional, como es el caso del supuesto sometido a consulta, conforme al artículo 1 del Acuerdo Marco, cuyo ámbito de aplicación se limita a las condiciones de trabajo que han de regir las relaciones laborales entre el Ayuntamiento de Molina de Segura y su personal funcionario.

Ha de partirse de la caracterización del 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. Naturaleza ésta que también le atribuye la jurisprudencia: “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” (STS de 14 de abril de 2000, rec. 535/1996). En idéntico sentido, la STS de 30 de abril de 2014, rec. 1416/2013.

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).

Por otra parte, y dado que la validez y eficacia de este tipo de acuerdos depende de su aprobación formal y expresa por parte de la Administración (art. 38.3 del texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público -TREBEP-), la jurisprudencia también viene apuntando como vía de dejar sin efecto sus previsiones la declaración de lesividad del acto administrativo aprobador y la ulterior revisión ya en vía jurisdiccional. Así se pronuncia la ya citada STS de 30 de abril de 2014:

“Para ello sería preciso que dicho Acuerdo y posterior acto de aprobación tuviesen la naturaleza jurídica de reglamento o disposiciones generales, lo que es el caso.

Entre el Reglamento, fuente normativa de carácter unilateral, emanada exclusivamente de una potestad pública del Gobierno o de la Administración, y el Convenio Colectivo, fuente normativa de carácter bilateral, emanada de una negociación, en este caso entre la Administración y representantes sindicales de los trabajadores, existe una diferencia cualitativa, que impide que las disposiciones legales referibles al primero puedan ser aplicables al segundo.

(...)

Para que la Administración pudiese exonerarse de lo que pactó, debiera, en su caso, comenzar por haber declarado la lesividad del acto unilateral por el que aprobó, después de pactado el convenio regulador, e impugnarlo a continuación ante este orden jurisdiccional contencioso-administrativo...”.

En definitiva, de conformidad con la doctrina citada, y atendida la naturaleza de disposición administrativa de carácter general que corresponde a los acuerdos colectivos reguladores de las condiciones de trabajo de los funcionarios, la Administración puede proceder a la anulación del Acuerdo por sí misma, acudiendo para ello al procedimiento de revisión de oficio; o bien acudir a la declaración de lesividad del acto administrativo por el que se aprobó el acuerdo regulador, si se cumpliera el requisito del plazo que al efecto establece el artículo 107.2 LPAC. De ambas vías, esta última la hemos considerado en anteriores Dictámenes (por todos, 192 y 268/2020) como la más respetuosa con el carácter paccionado del acuerdo, que podría verse en cierto modo desnaturalizado mediante la desvinculación unilateral de lo pactado por parte de la Administración a través del ejercicio de la potestad exorbitante de la revisión de oficio, sobre todo cuando se pretende declarar la nulidad de disposiciones afectantes tanto a personal funcionario como laboral, en cuyo caso actuar frente al acto aprobatorio, cuando éste

es común a ambas regulaciones, permite extender los efectos de la nulidad a las disposiciones de carácter laboral.

Ahora bien, si, como ocurre en el supuesto ahora sometido a consulta, nos encontramos con un Acuerdo de condiciones de trabajo aplicable sólo al personal funcionario, respecto del que la vía de la declaración de lesividad del acuerdo aprobatorio ya no es posible por haber transcurrido en exceso el plazo de cuatro años que para la adopción de dicha declaración prevé el artículo 107.2 LPAC, entiende el Consejo Jurídico que lo procedente es dirigir la revisión de oficio contra el acuerdo regulador, en su condición de disposición administrativa, y no contra el acuerdo aprobatorio.

CUARTA.- 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 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), modos de provisión de puestos de trabajo, situaciones administrativas, adquisición y pérdida de la relación de servicio y las condiciones de promoción de la carrera administrativa.

Por otra parte, el artículo 149.1.18ª 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 ya parcialmente derogada 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 TREBEP, y antes que él el propio EBEP, 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 de dicho texto legal, *“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. Igualmente, hemos señalado que, en la competencia para regular las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos conferida al Estado por el art. 149.1.18 CE, cabe incluir, por ejemplo, previsiones relativas a las retribuciones de los funcionarios, comunes a todas las Administraciones públicas, pues ello hallaría su fundamento en los principios constitucionales de igualdad y solidaridad (SSTC /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). Del mismo modo, debemos afirmar, ahora, que también quedan encuadradas en el título competencial del mencionado art. 149.1.18 CE las previsiones relativas a los permisos y vacaciones de los funcionarios comunes a todas las Administraciones públicas, pues ello hallaría, igualmente, su fundamento en los principios constitucionales de igualdad y solidaridad”*.

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, por cuanto afecta a la cuestión sometida a Dictamen, el artículo 93.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), establece: *“1. Las retribuciones básicas de los funcionarios locales tendrán la misma estructura e idéntica cuantía que las establecidas con carácter general para toda la función pública”*.

Por su parte, el artículo 153 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 *“1. 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, de 2 de agosto...”*

3. La estructura, criterios de valoración objetiva, en su caso, y cuantías de las diversas retribuciones de los funcionarios de Administración local, se regirán por lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley 7/1985, de 2 de abril”.

Por último, el artículo 2.2 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local, dispone:

“2. El sueldo, trienios y pagas extraordinarias se devengarán y harán efectivos de conformidad con la legislación aplicable a los funcionarios de la Administración Civil del Estado”.

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, como tampoco establece normas relativas al personal de dichas Corporaciones Locales la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia.

QUINTA.- Los trienios. Evolución y caracterización.

El objeto del procedimiento de revisión de oficio a que se refiere este Dictamen es la previsión contenida en el artículo 29.1, letra b) del Acuerdo Marco, que bajo el epígrafe “Retribuciones Básicas” y dentro del Capítulo VIII, intitulado “Retribuciones”, establece el conocido como “trienio”, que se configura como *“una cantidad igual para cada funcionario de cada grupo por cada tres años de servicio en la empresa, independientemente de los grupos en que haya estado anteriormente. La cuantía de los trienios por grupo serán las marcadas por Ley en cada momento”*.

Conforme se expone en la Sentencia núm. 951/1996, de 24 de septiembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Rec. 3294/1994):

“TERCERO.- La correcta concepción de la función que cumple el concepto «trienio» dentro del régimen retributivo funcional, requiere hacer una breve referencia histórica.

La vinculación jurídica entre la Administración y el personal a su servicio, ha revestido dos modalidades contrapuestas, cuyos rasgos definidores, en esencia, son: a) El sistema de «carrera administrativa», conforme al cual quien accede a un puesto de trabajo en la Administración puede ir ascendiendo progresiva y jerárquicamente en ella, a través de los distintos empleos y categorías, consolidando las ventajas obtenidas y logrando su promoción profesional en el seno de la Administración; y b) El sistema de «empleo público», que solamente permite el acceso exclusivamente a aquel puesto determinado para el que se acredita la cualificación, sin posibilidad de ulterior promoción. En España se implantó desde un primer momento el sistema de carrera administrativa, hasta 1964 en que con la «Reforma López-Rodó» se suprime radicalmente tal sistema y se introduce el «sistema de empleo», desapareciendo los grados y categorías, por lo que el funcionario que ingresa en un determinado cuerpo va a permanecer en él en lo sucesivo, sin posibilidad de ascensos o promociones.

Sobre tal base normativa, la doctrina ha venido unánimemente entendiendo el trienio como un premio o compensación económica al funcionario por la pérdida de expectativas de promoción profesional y al objeto de retribuir su permanencia continuada en un determinado puesto de trabajo. Así, el origen conceptual del «trienio» entre las retribuciones básicas del funcionario, se remonta a la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (Texto Refundido aprobado por Decreto 315/1964, de 7 febrero), cuyo artículo 97 reconoce su derecho a percibirlo en la cuantía que fije la Ley de Retribuciones; el artículo 3 del Real Decreto-ley 22/1977, de 30 marzo, sobre Retribuciones, dispuso al respecto que los trienios consistirían en «una cantidad fija determinada en función del nivel de titulación» (se fijó en el 7% del sueldo cada tres años de servicios efectivos), añadiendo otras dos prescripciones sobre esta materia (artículo 4.3): «en el caso de que un funcionario preste sus servicios sucesivamente en distintos Cuerpos de la Administración, tendrá derecho a seguir percibiendo los trienios devengados en los Cuerpos anteriores. Cuando un funcionario cambie de Cuerpo antes de completar un trienio, la fracción de tiempo transcurrido se considerará como tiempo de servicios prestados en el nuevo Cuerpo».

La Ley 30/1984, de 2 agosto, reimplanta nuevamente el «sistema de carrera administrativa», si bien, alejado de su perfil clásico, y sustentado sobre los puestos de trabajo, lo que unido a defectos de técnica legislativa, conduce a un sistema híbrido, y en ocasiones confuso, de carrera administrativa, compatible con las evaluaciones, relaciones y catálogos de puestos de trabajo. Por ello, en el ámbito retributivo, prosigue, en lo esencial, con la filosofía que la precedió, y reconoce, dentro de las retribuciones básicas, a los trienios «consistentes en una cantidad igual para cada grupo por cada tres años de servicio en el Cuerpo, Escala, Clase o Categoría» [artículo 23.2, b)]. Dos conclusiones cabe obtener de tal definición legal: 1.ª El trienio se retribuye en función del grupo de clasificación al

que pertenece el funcionario; y 2.^a Se sigue vinculando el trienio a la continuidad, no al servicio de la Administración en general, sino al servicio en cada Cuerpo, Escala, Clase o Categoría, pese a que la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, pareció ya operar con un concepto unitario de Administración. Por lo demás, la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994, introdujo al apartado B) dos últimos párrafos, en igual línea que los ya citados de la Ley de Retribuciones de 1977, quedando del tenor siguiente: «En el caso de que un funcionario preste sus servicios sucesivamente en diferentes Cuerpos, Escalas, Clases o Categorías de distinto grupo de clasificación, tendrá derecho a seguir percibiendo los trienios devengados en los grupos anteriores. Cuando un funcionario cambie de adscripción a grupo antes de completar un trienio, la fracción de tiempo transcurrido se considerará como tiempo de servicios prestados en el nuevo grupo».

En la actualidad, vienen regulados en el artículo 23 TREBEP, que los define como:

“Las retribuciones básicas, que se fijan en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, estarán integradas única y exclusivamente por: ...

b) Los trienios, que consisten en una cantidad, que será igual para cada Subgrupo o Grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo, por cada tres años de servicio”.

Por regla general, la regulación legal viene caracterizada por las siguientes dos notas: de un lado, el trienio se retribuye en función del grupo de clasificación al que pertenece el funcionario; de otro, se sigue vinculando el trienio a la continuidad, no al servicio de la Administración en general, sino en cada Cuerpo o Escala, clase o categoría, a pesar de que la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, de 26 de diciembre, operó ya con un cierto carácter unitario.

Su reconocimiento y fecha de devengo han dado lugar a diversas resoluciones de nuestros Tribunales, básicamente, en lo que se refiere a dos aspectos: en primer lugar, al grupo en que corresponde imputar los periodos de tiempo transcurridos cuando se produce un cambio de grupo profesional en el periodo de consolidación de los mismos y, en segundo lugar, la retribución de los trienios cuando se produce un ascenso profesional a un Grupo profesional de superior categoría (cuestión ésta suscitada en el presente Dictamen).

SEXTA. – Motivos de nulidad invocados.

El artículo 29.1, letra b) del Acuerdo Marco es del siguiente tenor literal:

“Son retribuciones básicas:

(...)

b) Los trienios, consistentes en una cantidad igual para cada funcionario de cada grupo por cada tres años de servicio en la empresa, independientemente de los grupos en que haya estado anteriormente. La cuantía de los trienios por grupo serán las marcadas por Ley en cada momento”.

Al respecto es de señalar la polémica surgida a partir de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 16 de enero de 1992, que estableció que los trienios se percibían en la cuantía que correspondiese al grupo en que se halla enclavado el funcionario, con independencia de la que tuvieran cuando se perfeccionaron.

No ha sido, sin embargo, ésta la opinión mayoritaria y, en este sentido, las Sentencias de la Audiencia Nacional de 10 de octubre de 1995, o de 4 de junio y de 29 de octubre de 1996, establecen que, en cuanto al devengo de trienios, estos se realizan en razón del grupo profesional en que los mismos se perfeccionaron y no sobre la base del grupo profesional ostentado en ese momento por el recurrente, sin que afecte a dicha cuestión la dicción referida al devengo de los trienios contenida en las Leyes de Presupuestos del Estado para 1988 y en las siguientes.

Así, la Sentencia citada de 4 de junio de 1996 (Rec. 8-615/1995), establece:

“PRIMERO.- Constituye el objeto del recurso contencioso-administrativo interpuesto determinar si es o no conforme a Derecho la Resolución del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 18 marzo 1994, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto, entre otros, por la hoy actora, doña Ana M.^a M. B., contra el cómputo de trienios que tiene acreditados y que devengan mensualmente al entender aplicable el [art. 23.2, b\) de la Ley 30/1984](#) que valora con distinta cuantía los trienios devengados en cada grupo.

SEGUNDO.- Frente a dicha resolución la parte actora solicita, en su demanda, que «se acuerde anular, por ser contraria a derecho, la Resolución 18 marzo de 1994 dictada por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, desestimatoria de los recursos de reposición de diversos funcionarios, entre los que se encuentra la recurrente, contra el devengo de trienios y, en su lugar, se dicte resolución en que se reconozca al recurrente el derecho a percibir la totalidad de los trienios perfeccionados en la cuantía que corresponda al Grupo en que se halla clasificado el Cuerpo o Escala al que pertenece en la actualidad, y desde el 1 de enero de 1989...., invocando al efecto el cambio introducido por el art. 37.1 de la Ley 37/1988, manteniendo por las sucesivas Leyes de Presupuestos, que modifica el sistema anterior al deber percibir, los funcionarios, todos los trienios con arreglo al Grupo en que esté incluido su Cuerpo, Escala o Empleo, y no con arreglo al nivel que les correspondiera en el momento del perfeccionamiento de cada uno por el criterio del devengo...

TERCERO.- La cuestión planteada en el presente recurso consiste en determinar el alcance e interpretación que haya de darse al art. 27.1, a) de la Ley 37/1988, de 28 diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1989, que establece «que de conformidad con lo establecido en el artículo 25, uno, de esta Ley, los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que desempeñen puestos de trabajo para los que el Gobierno ha aprobado la aplicación del Régimen retributivo previsto en dicha Ley, solamente podrán ser retribuidos durante 1989, en su caso, por los conceptos y cuantías siguientes: el sueldo y los trienios que correspondan al Grupo en que se halle clasificado el Cuerpo o Escala a que pertenezca el funcionario, de acuerdo con las siguientes cuantías referidas a doce mensualidades». La interpretación de este precepto, en tesis de la actora, implica que todos los trienios devengados, cualquiera que fuere el Grupo funcional en que fueron perfeccionados, deberán devengarse en lo sucesivo en la cuantía del Grupo funcional al que pertenece en el momento de la petición, sosteniendo, por contra, la Administración, que cada trienio debe percibirse con arreglo al Grupo que el funcionario tenía en el momento en que fue perfeccionado.

CUARTO.- Como ya ha resuelto esta Sala, entre otras, Sentencias de 4 julio, de 10 octubre 1995 y de 23 enero 1996, conforme a las normas de interpretación establecidas en el artículo 3 del Código Civil, una interpretación gramatical, en primer lugar, lleva a considerar que por «los trienios que correspondan al grupo en que se halla clasificado el Cuerpo o Escala a que pertenezca el funcionario» debe entenderse el Cuerpo o Escala a que pertenezca en cada momento, esto es, cuando se completa el tiempo de servicio con el que se perfecciona el trienio. En consecuencia, los años de servicio cumplidos con anterioridad en un Grupo determinado serán devengados conforme a dicho Grupo, sin que la norma contemple el que los trienios ya perfeccionados en un Grupo hayan de sufrir variación en su valor cuando el funcionario accede a otro distinto. Así se deduce de lo

establecido en el artículo 23.2, b) de la Ley 30/1984 -de carácter básico conforme al artículo 1.3 de la misma-, al definir los trienios como aquellas retribuciones consistentes en una cantidad igual para cada grupo, por cada tres años de servicio en el Cuerpo, Escala, Clase o Categoría. El artículo 27 de la Ley 37/1988, en que la actora basa su pretensión, recogido dentro de la Sección 3.ª, Capítulo 1.º, Título 3.º, bajo la rúbrica «normas generales del personal funcionario», y, en particular, «retribuciones de los funcionarios del Estado incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 agosto», contiene un texto que no se propone redefinir el trienio, sino tan sólo cuantificarlo para el año presupuestario a que se refiere. Claro antecedente es la Ley 70/1978, de Reconocimiento de Servicios Previos en la Administración Pública, que señala que «cuando los sucesivos servicios computables no lleguen a completar un trienio al pasar de una a otra esfera de la Administración Pública, serán considerados como prestados en esta última», lo que determina que a los efectos de completar trienios en el nuevo Cuerpo, únicamente es válido el período de tiempo que excede del número de trienios completos. En esta dirección se encuentra la disposición adicional séptima de la Ley 21/1993, de 29 diciembre, de Presupuestos del Estado para 1994, que añade dos nuevos párrafos al artículo 23.2, b) de la Ley de 30/1984, de 2 agosto, a cuyo tenor, «en el caso de que un funcionario preste sus servicios sucesivamente en diferentes Cuerpos, Escalas, Clases o Categorías de distinto grupo de clasificación, tendrá derecho a seguir percibiendo los trienios devengados en los grupos anteriores», añadiendo que, «cuando un funcionario cambie de adscripción a grupo antes de completar un trienio, la fracción de tiempo transcurrido se considerará como tiempo de servicios prestados en el nuevo Cuerpo», lo que no tendría lugar de seguir la tesis mantenida por la actora. Finalmente, el Tribunal Supremo en Sentencia de 1 diciembre 1994, Sala 3.ª, Sección 1.ª, si bien resolviendo un supuesto distinto del que nos ocupa, afirma que los bienes devengados en razón de servicios prestados dentro de un sistema... no pueden equiparse, en su cuantificación económica, a los devengados en función de unas prestaciones profesionales diferentes. En función de todo lo expuesto, procede desestimar el recurso”.

En igual sentido, otras sentencias de Tribunales Superiores de Justicia.

La más reciente Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, Sentencia núm. 648/2019, de 21 de mayo (Rec. 247/2016), fija la siguiente doctrina:

“SEXTO.- La antigüedad como funcionario es una cualidad de tal condición y va unida a la adquisición de la categoría funcional, lo que se produce mediante el correspondiente nombramiento tras superar el procedimiento selectivo de acceso que en cada caso se trate, como resulta del artículo 62 del Estatuto Básico del Empleado Público. Por tanto, el personal laboral funcionarizado será funcionario desde la fecha en que adquiere esa condición, sin que el reconocimiento de servicios efectivos como contratado suponga la condición funcional ni por lo tanto antigüedad alguna con tal carácter.

Distinto del anterior concepto es el de antigüedad a efectos retributivos, que se plasma en el concepto retributivo de trienios, con el cual se está haciendo referencia a la totalidad de los servicios efectivos prestados, desempeñando plaza o destino, en cualquiera de la esferas de la Administración a las que se refiere la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, tanto en la condición de funcionario, de carrera o de empleo, como en régimen de contratación administrativa o laboral, trienios que se devengan aplicando a los mismos el valor que corresponda atendiendo al cuerpo, escala o plaza en la que se hubieran completado.

Los trienios, por su propia naturaleza, se devengan en el momento que se cumple el tiempo de servicios necesario para ello de acuerdo con las circunstancias del Cuerpo o Grupo al que pertenece en ese momento el funcionario y, a partir de ese momento, se incorpora a sus derechos retributivos de modo que su percepción futura se produce con independencia de las vicisitudes de la carrera funcional, ya se permanezca en el mismo Grupo o se cambie. No es así un concepto retributivo referido o relacionado con la pertenencia actual a un determinado grupo, desempeño de un puesto y otras circunstancias, sino vinculado al hecho objetivo de haberse alcanzado determinado tiempo de servicios en concretas circunstancias, por lo que su valoración ha de referirse en todo caso a tales condiciones determinantes de su nacimiento, es decir, al Cuerpo o Grupo al que pertenecía el funcionario cuando se devengó el trienio...”

En el mismo sentido, Sentencia del mismo Tribunal, núm. 310/2024, de 26 febrero (Rec. 323/2022).

De lo expuesto hasta ahora podemos extraer las siguientes conclusiones:

1ª. Cuando un funcionario preste servicios sucesivamente en diferentes Grupos o Subgrupos tendrá derecho a seguir percibiendo los trienios devengados en los anteriores con el valor correspondiente a aquel en que se perfeccionaron.

2ª. Cuando se cambie de adscripción de Grupo o Subgrupo antes de completar un trienio, la fracción de tiempo transcurrida se considerará como tiempo de servicios prestados en el nuevo Grupo.

De todo ello se desprende que el artículo 29.1, letra b) del Acuerdo Marco, en la medida en que prevé el abono de los trienios de modo distinto a la interpretación jurisprudencial de los preceptos que regulan tales retribuciones básicas anteriormente citadas, resulta contrario a dichas normas rectoras de los trienios de los funcionarios públicos que estaban vigentes al momento de su adopción, lo que determina su nulidad de pleno derecho, al amparo de lo establecido en el artículo 47.2 LPAC.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Debe el Pleno del Ayuntamiento de Molina de Segura, en aras de la seguridad jurídica, declarar la nulidad del artículo 29.1, letra b) del Acuerdo Marco, al estar incurso en la causa de nulidad prevista en el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por vulnerar los artículos 93.1 de la Ley reguladora de las bases del Régimen Local, 153 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de Abril, y 2.2 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local.

No obstante, V.S. resolverá.