



**DICTAMEN: 224/2017, de 25 de juliol**

MATÈRIA: Revisió d'ofici

DEPARTAMENT: Governació, Administracions Públiques i Habitatge - l'Ajuntament de Sitges

PONENT: Joan Manuel Trayter i Jiménez

**DICTAMEN 224/2017, de 25 de juliol. Revisió d'ofici instruïda per l'Ajuntament de Sitges per a declarar la nul·litat de ple dret de l'Acord del Ple de 25 de juny de 2012, relatiu a la modificació de la relació de llocs de treball del personal al servei de la corporació**

La Comissió Jurídica Assessora, reunida el 25 de juliol de 2017, amb la presidència del Sr. Albert Lamarca i Marquès, actuant com a secretària la Sra. Francesca Mas i Casanovas, amb la participació de les Sres. i els Srs. Maria Mercè Darnaculleta i Gardella, Marta Franch i Saguer, Alfredo Galán Galán, Eva Pons i Parera, Sonia Ramos i González, Antoni Vaquer Aloy, i Carles Viver i Pi-Sunyer, i essent-ne ponent el Sr. Joan Manuel Trayter i Jiménez, ha aprovat el Dictamen següent:

**ANTECEDENTS DE FET**

1. En la sessió de 28 de maig de 2012, el Ple de l'Ajuntament de Sitges va aprovar definitivament la plantilla del personal i la relació de llocs de treball (RLT) de l'ens local de l'any 2012. En la relació de llocs de treball aprovada figuraven, entre d'altres, els llocs de secretari/secretària general i d'interventor/interventora general, dotats amb un complement específic de 48.107,78 euros cadascun.

2. Per un nou Acord de 25 de juny de 2012, el Ple de l'ens local va aprovar la modificació de l'RLT del personal al servei de la corporació, quant a les retribucions i als llocs de treball reservats als funcionaris de l'escala d'habilitació estatal de secretari/secretària general i d'interventor/interventora general, en el sentit de modificar el complement específic, que va passar de 48.107,78 euros a 35.763,10 euros.

3. Així mateix, en la sessió de 12 de novembre de 2014, el Ple municipal va aprovar inicialment el pressupost general per a l'exercici 2015 i la plantilla del personal, i va aprovar definitivament la relació dels llocs de treball de la corporació i dels seus ens dependents. Aquest acord va mantenir l'import del complement específic esmentat en la quantia de 35.763,10 euros.

4. Per un escrit presentat el 19 de desembre de 2014, el Sr. A i la Sra. B, secretari general i interventora general de l'Ajuntament de Sitges, respectivament, van interposar un recurs de reposició contra l'Acord de 12 de novembre de 2014, pel que feia a l'aprovació de la relació dels llocs de treball i van demanar, subsidiàriament, que s'iniciés el procediment de revisió d'ofici de l'Acord de 25 de juny de 2012, que va modificar el

complement específic del seu lloc de treball. Així mateix, van sol·licitar que se'ls reconegués el dret a percebre les retribucions fixades en l'Acord de 28 de maig de 2012, previ a la modificació.

5. Es fonamenta la petició de revisió d'ofici de l'Acord de 25 de juny de 2012 en les causes de nul·litat de les lletres e) i a) de l'article 62.1 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i procediment administratiu comú (LRJPAC), en afirmar-se que l'acte es va dictar prescindint totalment del procediment establert legalment, i amb vulneració de drets susceptibles d'empara constitucional, en concret, el dret fonamental d'accés i exercici de la funció pública en condicions d'igualtat.

6. Segons les dades de l'expedient, per un nou Acord de 22 de desembre de 2015, el Ple municipal va aprovar inicialment l'RLT de l'any 2016, en què el complement específic dels dos llocs esmentats va passar de 35.763,10 euros a 45.897,82 euros, i per un Acord posterior, de 21 de març de 2016, el Ple municipal va aprovar definitivament l'RLT de l'any 2016, i això va suposar que el complement específic en relació amb aquests mateixos llocs d'habilitats estatals passés de 45.897,82 euros a 48.107,78 euros.

7. Mitjançant la Sentència núm. 255/2016, de 8 de juliol, el Jutjat Contenciós Administratiu núm. 3 de Barcelona va estimar en part el Recurs núm. 191/2015, presentat per les persones sol·licitants contra la desestimació presumpta de la petició de 19 de desembre de 2014, i va ordenar a l'Ajuntament de Sitges que iniciés el procediment de revisió d'ofici de l'acte indicat, i el conclogués a través de la resolució expressa pertinent, amb relació a si existeix la nul·litat pretesa.

8. A través d'un escrit presentat el 7 de novembre de 2016 per les dues persones interessades, es va sol·licitar a l'ens local que executés el pronunciament judicial i iniciés i finalitzés, per resolució expressa, la petició de revisió d'ofici que es va demanar el 19 de desembre de 2014, de l'Acord del Ple de l'Ajuntament de 25 de juny de 2012, i que va rebaixar el complement específic dels llocs de treball de Secretaria i d'Intervenció de l'Ajuntament. Es reiterava igualment la petició de pagament dels sous deixats de percebre indegudament.

9. En la sessió de 30 de gener de 2017, el Ple de la corporació, en execució de la Sentència ferma dictada el 8 de juliol de 2016, va acordar incoar l'expedient de revisió d'ofici de l'acord del Ple municipal, de 25 de juny de 2012, que va modificar l'RLT pel que feia a les retribucions dels llocs de treball de secretari/secretària general i interventor/interventora general, per la causa de nul·litat de la lletra e) de l'article 47.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC).

10. Per dos oficis de 23 de febrer de 2017, i mitjançant un correu electrònic de 2 de març de 2017, es va comunicar la incoació del procediment a les dues persones afectades, a qui es va atorgar igualment el tràmit de vista i d'audiència de l'expedient. Durant el termini concedit, no hi consta que presentessin cap escrit d'al·legacions.

11. El 10 de maig de 2017, el secretari general accidental de la corporació va emetre l'informe jurídic de Secretaria núm. 40/2017, en relació amb la sol·licitud del dictamen preceptiu a la Comissió Jurídica Assessora.

12. El dia 18 de maig de 2017, la regidora de Recursos Humans i la cap del Departament de Recursos Humans van proposar que es declarés la nul·litat de ple dret de l'Acord del Ple de l'Ajuntament de Sitges de 25 de juny de 2012, i que es reconegués el dret de les dues persones instants a percebre, des de la presa de possessió, les retribucions en concepte de complement específic fixat per l'Acord de 28 de maig de 2012, fins a l'aprovació de la relació de llocs de treball el 12 de novembre de 2014, incloent-hi els interessos corresponents.

13. El dia 22 de maig de 2017 va tenir entrada al Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge l'expedient complet i la petició del batlle de l'Ajuntament de Sitges de remetre'l a la Comissió Jurídica Assessora per a l'emissió del dictamen preceptiu corresponent.

14. Per mitjà d'un acord del batlle, de 26 de maig de 2017, es va suspendre el termini de resolució del procediment, la qual cosa es va posar en coneixement del Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge.

15. El 19 de juny de 2017, la responsable de Patrimoni de les Entitats Locals, de la Direcció General d'Administració Local, va emetre un informe sobre la tramesa de l'expedient a la Comissió Jurídica Assessora.

16. El 26 de juny de 2017 va tenir entrada en aquest òrgan consultiu la sol·licitud de dictamen formulada per la consellera de Governació, Administracions Públiques i Habitatge a petició de l'Ajuntament de Sitges.

17. En la sessió de 29 de juny de 2017, el Ple de la Comissió va admetre la petició a tràmit i en va nomenar ponent.

## FONAMENTS JURÍDICS

### I. Objecte del Dictamen i intervenció de la Comissió Jurídica Assessora

Se sotmet a la consideració de la Comissió Jurídica Assessora l'expedient de revisió d'ofici instruït per l'Ajuntament de Sitges per a declarar la nul·litat de ple dret de l'Acord del Ple de 25 de juny de 2012, relatiu a la modificació de la relació de llocs de treball del personal al servei de la corporació pel que feia a les retribucions i als llocs de treballs reservats als funcionaris de l'escala d'habilitació estatal, en el sentit de modificar el complement específic dels llocs de treball de secretari/secretària general i d'interventor/interventora general, i reduir-lo de 48.107,78 euros a 35.763,10 euros. Aquest acord modificava, sense més tràmits, l'anterior Acord del mateix Ple de l'Ajuntament de 28 de maig de 2012, pel qual s'aprovava definitivament la plantilla del personal i la relació de llocs de treball de l'Ajuntament de Sitges, modificació circumscrita a la quantia del complement específic del secretari/secretària i l'interventor/interventora generals.

En particular, l'acord d'incoació del procediment de revisió d'ofici aprova iniciar l'expedient de revisió d'ofici conforme a l'article 106 i concordants de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú (LPAC), i a l'article 104 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, en execució de la Sentència ferma dictada pel Jutjat Contenciós Administratiu núm. 3 de Barcelona, en data 8 de juliol de 2016. En aquest sentit, la part dispositiva de l'acord d'incoació també inclou la sol·licitud a aquesta Comissió Jurídica Assessora de l'oportú dictamen per tal de concloure la revisió d'ofici incoada pel Ple de l'Ajuntament de Sitges en data 30 de gener de 2017 amb la resolució expressa corresponent.

Atès l'anterior, cal indicar que la intervenció de la Comissió Jurídica Assessora és preceptiva de conformitat amb l'article 106.1 de l'LPAC; l'article 72 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, i amb l'article 8.3.c) de la Llei 5/2005, de 2 de maig, reguladora d'aquest alt òrgan consultiu, que subjecta al dictamen previ favorable de l'òrgan consultiu la revisió d'actes nuls de ple dret (article 47 de l'LPAC).

### II. La revisió d'ofici d'actes administratius nuls de ple dret

L'article 106.1 de l'LPAC –anteriorment, article 102.1 de l'LRJPAC– preveu que les administracions públiques, en qualsevol moment, per iniciativa pròpia o a sol·licitud de l'interessat, i amb el dictamen previ favorable de l'òrgan consultiu corresponent, han de declarar d'ofici la nul·litat dels actes administratius que hagin esgotat la via administrativa o que no hagin estat objecte de recurs, sempre que s'hi doni alguna de

les causes de nul·litat de ple dret que recull l'article 47.1 de l'LPAC (anteriorment, article 62.1 de l'LRJPAC).

Tenint en compte la regulació citada, i abans d'entrar en el fons de l'assumpte, cal destacar que, tal com ha tingut oportunitat de declarar aquesta Comissió en diverses ocasions, la declaració de nul·litat de ple dret d'actes administratius o de disposicions generals té un caràcter excepcional, ja que comporta que s'eliminïn del món jurídic, i és contrari, per tant, al principi de conservació dels actes administratius. De conformitat amb l'anterior, el procediment de revisió d'ofici dels actes administratius que, en el cas de prosperar, desemboca en la declaració de nul·litat de l'acte objecte de revisió està subjecte en l'ordenament jurídic vigent a la concurrència d'una sèrie de motius taxats, que es concreten en les causes de nul·litat de ple dret dels actes administratius que recull l'article 47.1 de l'LPAC (anteriorment, article 62.1 de l'LRJPAC).

A més, és important remarcar que ha d'iniciar el procediment de revisió d'ofici l'Administració pública que va dictar l'acte administratiu objecte de revisió, a iniciativa pròpia o a sol·licitud de l'interessat. Tot i que es denomina revisió d'ofici, si l'Administració pública, després de la sol·licitud d'un particular, decideix inadmetre el tràmit de revisió, ha de motivar-ne la decisió. En aquest sentit, la inadmissió de la revisió d'ofici només pot donar-se quan la sol·licitud no es basi en cap de les causes de nul·litat de ple dret previstes en l'article 47.1 de l'LPAC (anteriorment, article 62.1 de l'LRJPAC), quan la sol·licitud no tingui cap fonament jurídic o s'haguessin desestimat, pel que fa al fons, altres sol·licituds substancialment iguals.

Finalment, cal manifestar que, tot i que la decisió de l'Administració pública de no admetre a tràmit el procediment de revisió d'ofici és recurrible davant la jurisdicció contenciosa administrativa, el particular disposa d'un autèntic dret al tràmit (en aquest sentit s'ha pronunciat el Tribunal Suprem en les sentències de 21 de febrer de 1983, 18 d'abril de 1988, 22 d'octubre de 1990, 7 de maig de 1992 i 24 d'octubre de 2000, entre d'altres) i, per tant, quan concorrin tots els requisits establerts en l'article 106.1 de l'LPAC (anteriorment, article 102.1 de l'LRJPAC), l'Administració pública ha d'incoar el procediment de revisió d'ofici, ja que s'està davant d'una potestat reglada de l'Administració.

### **III. Aspectes procedimentals i normativa aplicable**

En relació amb el desenvolupament del procediment de revisió d'ofici sobre el qual es dictamina, i amb l'objectiu de determinar si aquest s'ha dut a terme de conformitat amb els articles 102 i següents de l'LRJPAC i 71 i següents de la Llei 26/2010, cal indicar primerament que, pel que fa a la possible aplicació de la institució de la caducitat del procediment, aquest es va iniciar a instància dels interessats en data 19 de desembre de 2014. Atès que aquesta petició es va desestimar per silenci, els interessats van

interposar un recurs contenciós administratiu que s'ha resolt al seu favor per mitjà de la Sentència de 8 de juliol de 2016 del Jutjat Contenciós Administratiu núm. 3 de Barcelona; pronunciament que obligava l'Ajuntament de Sitges a incoar el procediment de revisió d'ofici. En aquest sentit, la Comissió Jurídica Assessora ha manifestat recentment –Dictamen 163/2017– que el fet que l'ens local hagi incoat (en data 30 de gener de 2017) l'expedient de revisió d'ofici no fa variar la circumstància que es tracti d'un expedient iniciat a instància de part, ja que l'acord esmentat es va adoptar per tal d'executar en els seus propis termes la Sentència 255/2016, de 8 de juliol, del Jutjat Contenciós Administratiu núm. 3 de Barcelona, en relació amb el procediment abreujat núm. 191/15. En conseqüència, no es tractaria d'un nou procediment de revisió iniciat d'ofici, sinó que es tractaria de la continuació del mateix procediment, iniciat a sol·licitud de l'instant. En conseqüència, la caducitat no operaria. En aquest sentit, cal indicar que el batlle va suspendre el termini de resolució del procediment en data 26 de maig de 2017.

En segon lloc, i d'una manera coherent amb l'anterior, tenint en compte que els interessats van iniciar el procediment el 19 de desembre de 2014, la normativa o règim aplicable és l'LRJPAC. Tot i que aquesta Llei va ser derogada per la disposició transitòria única de l'LPAC, és aplicable en aquest cas per raons temporals, ja que la disposició transitòria tercera de l'LPAC determina que els procediments iniciats amb anterioritat a l'entrada en vigor –que es va produir el 2 d'octubre de 2016– es regeixen per la normativa anterior. No es pot oblidar que la incoació i sustentació del present procediment de revisió d'ofici és conseqüència directa de la Sentència del Jutjat Contenciós Administratiu núm. 3 de Barcelona, que, davant la inactivitat de l'Ajuntament de Sitges en donar curs a la revisió d'ofici sol·licitada en data 19 de desembre de 2014, va ordenar tramitar-la. En conseqüència, i per raons temporals (*tempus regit actum*), la llei aplicable resulta l'LRJPAC. Malgrat l'anterior afirmació, el cert és que no existeixen diferències substancials entre la llei aplicable i l'LPAC vigent en el moment d'emetre aquest Dictamen. En aquest sentit, el fet que la proposta de resolució esmenti, com a causa de nul·litat, la de la lletra e) de l'article 47.1 de l'LPAC, en comptes de la lletra e) de l'article 62.1 de l'LRJPAC no té cap transcendència, ja que el contingut d'ambdues disposicions és el mateix.

En tercer lloc, pel que fa a la competència per a incoar el procediment de revisió, l'acord que es pretén revisar –de data 25 de juny de 2012– va ser aprovat pel Ple de l'Ajuntament de Sitges, per la qual cosa s'ha donat compliment a l'article 71.1 de la Llei 26/2010, que estableix que la competència per a iniciar el procediment de revisió d'ofici correspon al mateix òrgan que ha dictat els actes que són objectes de revisió.

Finalment, s'observa que s'han respectat tots els tràmits procedimentals. En particular, consta en l'expedient que s'ha donat audiència de l'acord d'iniciació del procediment de revisió d'ofici als interessats i que aquests no van personar-se ni formular-hi al·legacions. Així mateix, figuren en l'expedient tramès els acords adoptats pel Ple de

l'Ajuntament pel que fa a la relació dels llocs de treball; les peticions de les persones interessades; la sentència judicial; l'informe jurídic de la Secretaria General, favorable a la revisió d'ofici; la proposta de resolució, també estimatòria de la petició de nul·litat, i l'acord de suspendre el termini per a resoldre el procediment de revisió, amb motiu de la tramesa de l'expedient a la Comissió.

A més, des d'un punt de vista formal, cal destacar que els documents que configuren l'expedient de revisió d'ofici estan indexats i foliats. Per tant, la tramitació s'ha ajustat, en termes generals, al procediment exigint legalment.

#### **IV. Anàlisi de l'expedient**

##### **1. Resum d'antecedents i valoració efectuada pels interessats**

El procediment de revisió d'ofici de l'Acord de 25 de juny de 2012 s'inicia per tal d'executar en els seus propis termes la Sentència 255/2016, de 8 de juliol, del Jutjat Contenciós Administratiu núm. 3 de Barcelona, en relació amb el recurs contenciós administratiu interposat pels interessats sobre la base de l'existència de la causa de nul·litat de ple dret prevista en l'article 62.1.e) de l'LRJPAC (en l'actualitat, article 47.1.e) de l'LPAC), que determina que són nuls els actes dictats prescindint totalment i absolutament del procediment establert legalment, i en la que estableix l'article 62.1.a) de l'LRJPAC (actualment, article 47.1.a) de l'LPAC), que determina la nul·litat dels actes que lesionen els drets i les llibertats susceptibles d'empara constitucional.

Respecte als fets que originen la incoació del procediment de revisió d'ofici, cal indicar el següent:

1) En data 28 de maig de 2012, el Ple municipal de l'Ajuntament de Sitges va aprovar definitivament la plantilla del personal i l'RLT de l'ens local de l'any 2012. En la relació de llocs de treball aprovada figuraven, entre d'altres, els de secretari/secretària general i d'interventor/interventora general, que estaven dotats amb un complement específic de 48.107,78 euros cadascun.

2) En data 25 de juny de 2012, el Ple de l'Ajuntament de Sitges va aprovar, sense més tràmits previs, la modificació de la relació de llocs de treball del personal al servei de la corporació pel que feia a les retribucions i als llocs de treball reservats als funcionaris de l'escala d'habilitació estatal, en el sentit de modificar el complement específic de secretari/secretària general i d'interventor/interventora general, que va passar de 48.107,78 euros a 35.763,10 euros. Aquesta modificació se circumscriu al canvi del complement específic dels llocs de treball esmentats i, d'acord amb l'expedient tramès a aquesta Comissió Jurídica Assessora, no hi consta cap justificació de la modificació realitzada.

3) Els interessats van ser anomenats secretari i interventora general en dates 2 de setembre de 2013 i 29 d'abril de 2014, respectivament.

4) En data 12 de novembre de 2014, el Ple de l'Ajuntament va aprovar inicialment el pressupost general per a l'exercici 2015 i la plantilla del personal, i va aprovar definitivament la relació dels llocs de treball de la corporació i dels seus ens dependents; acord que va mantenir l'import del complement específic en la quantia de 35.763,10 euros.

5) Contra l'Acord de 12 de novembre de 2014, els interessats van interposar un recurs de reposició en data 19 de desembre de 2014, en què, subsidiàriament, sol·licitaven que s'iniciés el procediment de revisió d'ofici de l'Acord de 25 de juny de 2012, que va reduir el complement específic del seu lloc de treball. Els dos instants fonamentaven la petició de revisió d'ofici en les causes de nul·litat e) i a) de l'article 62.1 de l'LRJPAC, ja que afirmaven que l'acte s'havia dictat prescindint totalment del procediment establert legalment, i en vulneració de drets susceptibles d'empara constitucional, en concret, el dret fonamental d'accés i exercici de la funció pública en condicions d'igualtat. L'Administració local no va donar resposta al recurs de reposició i, per tant, se'n presumeix la desestimació.

6) En data 22 de maig de 2015, els interessats van interposar un recurs contenciós administratiu contra la desestimació presumpta de la sol·licitud de revisió d'ofici de l'Acord de 25 de juny de 2012 i del recurs de reposició interposat contra l'Acord de 12 de novembre de 2014.

7) El Jutjat Contenciós Administratiu núm. 3 de Barcelona va dictar sentència en data 8 de juliol de 2016, en què decidia estimar en part el recurs contenciós administratiu interposat, i ordenava a l'Ajuntament de Sitges iniciar el tràmit de revisió d'ofici i concloure'l a través de la resolució expressa pertinent atenent si existia la nul·litat pretesa.

8) En data 7 de novembre de 2016, davant la inactivitat de l'Ajuntament, els interessats van sol·licitar al Jutjat el compliment i l'execució de la sentència. En aquest escrit, els interessats van afegir una sèrie de fets posteriors. D'una banda, s'enunciava que un dels interessats, el secretari general, havia finalitzat en data 2 de novembre de 2015 la seva comissió de serveis. D'una altra, s'establia que la recuperació del complement específic per a l'any 2016 (l'Acord de 21 de març de 2016 recupera la quantia de 48.107,78 euros) era un fet que evidenciava que la rebaixa produïda per l'Acord de 25 de juny de 2012 havia estat injustificada.

9) Finalment, el Ple de l'Ajuntament de Sitges va acordar incoar el procediment de revisió d'ofici en data 30 de gener de 2017 en execució de la Sentència 255/2016, de 8



de juliol, i el 18 de maig va emetre la proposta de resolució, favorable a la revisió d'ofici per la causa de nul·litat de ple dret prevista en l'article 62.1.e) de l'LRJPAC (actualment, article 47.1.e) de l'LPAC).

10) A més de tot l'anterior, s'ha de manifestar que els interessats sol·licitaven que se'ls reconegués el dret a percebre les retribucions fixades en l'Acord de 28 de maig de 2012, previ a la modificació. En aquest sentit, s'ha de tenir en compte que el secretari general va ser nomenat en data 2 de setembre de 2013 i va finalitzar la comissió de serveis el dia 2 de novembre de 2015; que la interventora general va ser nomenada en data 29 d'abril de 2014, i que, segons es determina en la proposta de resolució de l'Ajuntament de Sitges, el complement específic va retornar a la quantia de 48.107,78 euros en data 21 de març de 2016.

Tenint en compte els fets exposats, la petició de nul·litat de ple dret de l'Acord del Ple de 25 de juny de 2012, formulada pels interessats en el recurs de reposició de 19 de desembre de 2014 –i que es reproduïa en el recurs contenciós administratiu posterior–, es fonamentava en les causes de nul·litat de ple dret que s'especifiquen a continuació.

En primer lloc, l'acció de nul·litat es fonamenta en la causa prevista en l'article 62.1.e) de l'LRJPAC (actualment, article 47.1.e) de l'LPAC), ja que, segons els interessats, no s'havia seguit la normativa legal aplicable, que preveu la necessitat de realitzar un procés de valoració previ per a poder modificar el complement específic, i que en l'expedient tampoc no constava cap informe jurídic ni la fiscalització de l'acord, i que tampoc no van intervenir els sindicats. Per tant, els interessats consideren que ha existit una manca absoluta i total del procediment establert legalment en els articles 169 i 170 del Decret 214/1990, de 30 de juliol, que aprova el Reglament del personal al servei de les entitats locals; en l'article 103.1.b) del Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública; en l'article 93 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, i en l'article 4.2 del Reial decret 861/1986, de 25 d'abril, que estableix el règim de retribucions dels funcionaris de les administracions públiques.

En segon lloc, s'al·lega la nul·litat sobre la base de la causa prevista en l'article 62.1.a) de l'LRJPAC (actualment, article 47.1.a) de l'LPAC), ja que, donat que no hi va haver cap procediment i que el canvi únicament es va justificar per la situació d'endeutament de l'Ajuntament, l'Acord de 25 de juny de 2012 vulnera el dret fonamental a l'accés i exercici de la funció pública previst en l'article 23.2 de la Constitució espanyola (CE) i suposa una discriminació respecte dels anteriors titulars del lloc de treball que havien rebut el complement específic sense la reducció acordada posteriorment.

Sobre la base de tot l'anterior, els interessats van sol·licitar que se'ls reconegués el dret a percebre les retribucions fixades en l'Acord de 28 de maig de 2012 (48.107,78 euros).

En relació amb la quantificació d'aquestes retribucions, es desprèn de l'expedient una estimació realitzada pels interessats que fixen en 61.723,40 euros, que correspon a l'import que s'ha deixat de pagar a les dues persones ocupants del lloc de treball, entre el 25 de juny de 2012 –data en què es va aprovar l'acord que reduïa el complement específic– i el 30 de gener de 2015 –data en què es va iniciar el procediment de revisió d'ofici–.

Finalment, és important manifestar que la Sentència 255/2016, de 8 de juliol, del Jutjat Contenciós Administratiu núm. 3 de Barcelona, va estimar en part el recurs interposat pels interessats i va ordenar a l'Ajuntament de Sitges que incoés el procediment de revisió d'ofici, tot i que la sentència no entra a conèixer de les qüestions de fons. Posteriorment, donada la inactivitat de l'ens local, les persones afectades van haver de demanar que s'executés forçosament el pronunciament judicial de la sentència referida.

## 2. Valoració efectuada per l'Ajuntament de Sitges

En data 30 de gener de 2017, el Ple de l'Ajuntament de Sitges, en execució de la Sentència ferma dictada en data 8 de juliol de 2016, va aprovar la incoació de l'expedient de revisió d'ofici de l'Acord del Ple municipal de 25 de juny de 2012, que va modificar la relació de llocs de treball pel que feia a les retribucions dels llocs de treball de secretari/secretària general i d'interventor/interventora general, per la causa de nul·litat de la lletra e) de l'article 47.1 de l'LPAC.

A l'expedient de revisió d'ofici s'adjunta l'informe del secretari general accidental de la corporació (que no és l'afectat pel present procediment de revisió d'ofici) de data 10 de maig de 2017. Aquest determina que la revisió d'ofici implica la sol·licitud del dictamen preceptiu a la Comissió Jurídica Assessora, però no entra a valorar les causes de nul·litat al·legades pels interessats.

D'altra banda, la proposta de resolució de 18 de maig de 2017 proposa que es declari la nul·litat de ple dret de l'Acord del Ple de l'Ajuntament de Sitges de 25 de juny de 2012, per la causa de nul·litat de la lletra e) de l'article 47.1 de l'LPAC, que declara la nul·litat dels actes dictats prescindint totalment i absolutament del procediment establert legalment. I afirma la necessitat que es reconegui el dret de les dues persones instants a percebre, des de la presa de possessió –el 2 de setembre de 2013 i el 29 d'abril de 2014–, les retribucions en concepte de complement específic fixades per l'Acord de 28 de maig de 2012, fins a l'aprovació de la relació de llocs de treball de 12 de novembre de 2014 (amb efectes des de l'1 de gener de 2015), incloent-hi els interessos corresponents. En la proposta de resolució, certament escarida pel que fa a les causes de nul·litat de ple dret de l'acord objecte del present procediment, s'assenyala que el complement específic dels interessats va ser modificat per Acord del Ple de data 21 de març de 2016, en el sentit de fixar la quantia de les retribucions com estava inicialment.

## V. Parer de la Comissió Jurídica Assessora: procediment de revisió d'ofici i fons de l'assumpte

a) En vista de tot el que s'ha exposat fins ara, queda palès que, en relació amb el procediment de revisió d'ofici que s'examina, l'Administració està actuant en execució de la Sentència 255/2016, de 8 de juliol, del Jutjat Contenciós Administratiu núm. 3 de Barcelona per tal de complir-la en els seus estrictes termes. En data 30 de gener de 2017, el Ple de l'Ajuntament de Sitges va aprovar incoar el procediment de revisió d'ofici de l'Acord de 25 de juny de 2012, pel qual es modificava la relació de llocs de treball del personal al servei de la corporació fixada en data 28 de maig de 2012 pel mateix Ple de l'Ajuntament de Sitges i s'alterava la quantia del complement específic, ja que aquest es reduïa en els llocs de treball de secretari/secretària general i d'interventor/interventora general, i passava de 48.107,78 euros a 35.763,10 euros.

En relació amb l'obligació d'incoar el procediment de revisió d'ofici, la Sentència del Jutjat Contenciós Administratiu núm. 3 de Barcelona, en data 8 de juliol de 2016, va dictaminar el següent: *“Estimar en parte el recurso contencioso administrativo interpuesto por los interesados y anular la desestimación presunta del recurso de revisión de oficio del Acuerdo del Pleno de Sitges de 25 de junio de 2012 de modificación de puestos de trabajo y ordenar al Ayuntamiento de Sitges a iniciar el trámite de revisión de oficio [...] y la conclusión del mismo a través de la pertinente resolución expresa en orden a si existe la nulidad pretendida sin costas.”*

Per tant, el present procediment és conseqüència directa del compliment, en els seus propis termes, de la Sentència del Jutjat Contenciós Administratiu núm. 3 de Barcelona, ja citat.

b) Pel que fa a les causes de nul·litat de ple dret al·legades pels interessats, aquestes són, en primer lloc, la de l'article 62.1.e) de l'LRJPAC (en l'actualitat, article 47.1.e) de l'LPAC) i, en segon terme, la de l'article 62.1.a) de l'LRJPAC (actualment, article 47.1.a) de l'LPAC).

1. L'article 47.1.e) de l'LPAC determina que són nuls de ple dret els actes “dictats prescindint totalment i absolutament del procediment legalment establert”. És important manifestar que el procediment és el conjunt de tràmits que ha de seguir l'Administració per a dictar un acte administratiu i que aquest conforma una garantia dels ciutadans.

En aquest sentit, la jurisprudència i la doctrina d'aquesta Comissió han considerat que la previsió de nul·litat de l'article 47.1.e) de l'LPAC (abans l'article 62.1.e) de l'LRJPAC), per manca total i absoluta del procediment establert, només es produeix quan un acte és dictat sense cap tipus de procediment o quan s'omet un tràmit essencial del procediment, i és també equiparable a l'absència total del procediment la producció de

l'acte mitjançant un *iter* procedimental diferent del previst legalment (sentències de 19 de març de 2001 i de 31 de març de 2000 del Tribunal Suprem). La Comissió Jurídica Assessora també coincideix amb aquest plantejament doctrinal (dictàmens 150/2011, 205/2013, 364/2013 i 68/2014).

Aquesta causa, per tant, engloba els supòsits d'absència total de procediment, els supòsits d'utilització d'un procediment diferent del previst legalment i els casos d'omissió dels tràmits procedimentals essencials de tal gravetat que impedeixin el naixement vàlid d'un acte jurídic administratiu (Dictamen 205/2013).

En el cas que s'examina, es demana la revisió d'ofici de l'Acord del Ple de l'Ajuntament de Sitges de 25 de juny de 2012, que va aprovar la modificació de la relació de llocs de treball del personal al servei de la corporació pel que feia a les retribucions i als llocs de treballs reservats als funcionaris de l'escala d'habilitació estatal, de secretari/secretària general i d'interventor/interventora general, en el sentit de modificar el complement específic, que va passar de 48.107,78 euros a 35.763,10 euros. Es dona la circumstància que, en la sessió de 28 de maig de 2012, el mateix Ple de l'Ajuntament de Sitges va aprovar definitivament la plantilla del personal i la relació de llocs de treball de l'ens local de l'any 2012. En aquest acord anterior figuraven els llocs de treball de secretari/secretària general i d'interventor/interventora general amb un complement específic de 48.107,78 euros cadascun; complement que era el mateix que el que tenien atribuït anteriorment. Es dona la circumstància, com es veurà, que sobre l'acord objecte de revisió d'ofici no consta en l'expedient administratiu aportat a aquesta Comissió cap tràmit procedimental que basteixi la modificació de les relacions de lloc de treball de 28 de maig de 2012, cap justificació de l'alteració d'aquesta ni cap motivació dels canvis efectuats en menys d'un mes de diferència.

Plantejades així les coses, és necessari examinar en què consisteix la relació de llocs de treball i el procediment que s'ha de seguir per a formalitzar-la i, en segon lloc, determinar quins són els límits per a fixar i alterar el complement específic dels funcionaris públics.

En primer lloc, respecte a la relació de llocs de treball, s'ha de manifestar que aquesta és, d'acord amb l'article 15 de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública (LMRFP), l'instrument tècnic a través del qual es realitza l'ordenació del personal, tenint en compte les necessitats del servei. En l'actualitat, aquest instrument es recull en l'article 74 del Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, que aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, i, per a l'àmbit local, en els articles 90.2 de la Llei 7/1985, esmentada, i 126.4 del Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, que aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local. La relació de llocs de treball també es recull en l'article 29 del Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, i en l'article 283 del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, que aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.

Després de diverses vacil·lacions i respecte al procediment establert legalment per a formalitzar i aprovar una relació de llocs de treball i a la naturalesa jurídica d'aquest instrument, el Tribunal Suprem, en la Sentència de 5 de febrer de 2014 (Sala Tercera, Secció Setena), ha acabat inclinant-se per considerar la relació de llocs de treball un acte administratiu i no un reglament; acte administratiu que ha de seguir necessàriament un procediment d'elaboració i aprovació específic, no regulat d'una manera acurada en la legislació, però del qual la jurisprudència i la doctrina han inferit els tràmits següents:

- a) Iniciació a instància de l'alcalde
- b) Informe del cap del Departament de Recursos Humans fent una descripció dels llocs de treball, les retribucions, els complements, les funcions a desenvolupar, la provisió i l'accés.
- c) La negociació sindical necessària amb els representants dels treballadors, l'abast de la qual ha estat concretada pel mateix Tribunal Suprem en la Sentència de 27 de gener de 2011.
- d) Informe del Departament de Personal de la corporació local.
- e) Dictamen de la Comissió Informativa corresponent previ a l'aprovació definitiva pel Ple per majoria simple.

En segon lloc, en relació amb el complement específic i la seva alteració, és necessari assenyalar que la legislació reguladora de les retribucions dels funcionaris a les administracions públiques (article 22 del Reial decret legislatiu 5/2015) distingeix entre retribucions bàsiques (sou, triennis i pagues extraordinàries) i complementàries (complement de destinació, complement específic, complement de productivitat i gratificacions per serveis extraordinaris) i, finalment, altres conceptes retributius. Pel que fa al complement específic, és un concepte retributiu destinat a retribuir les condicions particulars d'alguns llocs de treball en atenció a la seva dificultat tècnica, dedicació, incompatibilitat, responsabilitat, perillositat o penositat (articles 169 i 170 del Decret 214/1990). Per tant, aquest complement específic, fixat en la relació de llocs de treball, té com a finalitat retribuir les especials característiques dels llocs de treball i constitueix un instrument tècnic de reforma de les retribucions dels funcionaris públics, ja que es basa en la idea de valoració del lloc de treball, en contraposició a l'avaluació de la carrera o dels cossos. Per això es diu que es tracta d'un complement destinat a retribuir especials circumstàncies que no es donen necessàriament a tots els llocs.

El complement específic s'estableix en la relació de llocs de treball, no és un complement personal, sinó de caràcter objectiu sotmès a una sèrie de límits que ha destil·lat la jurisprudència, que són els següents:

- a) Resulten indiferents les característiques de la persona que desenvolupa el lloc de treball. El que és essencial és que aquell lloc hagi estat considerat per l'Administració com a objectivament generador d'un complement específic determinat.

- b) Un cop fixat l'acord d'assignació del complement específic per la relació de llocs de treball, la modificació posterior només pot produir-se per una nova reclassificació del lloc o per l'alteració de les seves funcions degudament acreditada i justificada en l'expedient administratiu.
- c) És un complement que respon al principi d'objectivitat, donat que és el contingut del lloc el que determina la quantia del complement específic.
- d) La quantia d'aquest complement és de fixació discrecional per part de l'Administració, però s'ha de seguir el procediment establert legalment i la seva concreció és revisable per la jurisdicció contenciosa administrativa.

Aplicant la doctrina anterior al present supòsit, queda clarament demostrat que l'Ajuntament de Sitges va vulnerar totalment i absolutament el procediment establert legalment quan, en el Ple de data 25 de juny de 2012, va alterar el complement específic del secretari/secretària general i de l'interventor/interventora general, fixat per l'aprovació definitiva de la relació de llocs de treball uns dies abans, és a dir, en data 28 de maig de 2012. I això és així pels motius següents:

- a) L'acord objecte de revisió del Ple de l'Ajuntament de Sitges de 25 de juny de 2012, que modifica exclusivament la quantia del complement específic del secretari/secretària general i de l'interventor/interventora general, i altera així la relació de llocs de treball aprovada en l'anterior Ple de 28 de maig de 2012, que aprovava definitivament el referit complement i les relacions de llocs de treball de l'ens local de l'any 2012, no va seguir, d'acord amb l'expedient tramès a aquesta Comissió, cap procediment.
- b) Aquesta actuació vulnera l'article 47.1.e) de l'LPAC i el principi general del dret administratiu *venire contra factum proprium, non auditur*, és a dir, que l'Administració pública no pot contradir els seus propis actes i, molt menys, quan aquests són declaratius de drets.
- c) No consta en l'expedient que el segon Acord del Ple de 25 de juny de 2012 quedí justificat ni hagi seguit cap tràmit ni actuació que permeti modificar l'anterior Acord de 28 de maig de 2012.
- d) Prova de l'anterior és que el mateix Ple de l'Ajuntament, en data 21 de març de 2016, ha tornat a fixar la quantia del complement específic d'acord amb els paràmetres de la sessió de 28 de maig de 2012, que són els que existien, com a mínim, des de l'any 2009.

S'està, per tant, davant una causa de nul·litat de ple dret dels actes administratius prevista en l'article 47.1.e) de l'LPAC, que declara la nul·litat dels actes administratius dictats prescindint totalment i absolutament del procediment establert legalment.

2. L'article 47.1.a) de l'LPAC determina que són nuls els actes que "lesionin els drets i les llibertats susceptibles d'empara constitucional". Els interessats consideren que l'Acord de 25 de juny de 2012 vulnera el dret fonamental establert en l'article 23.2 de la CE, que estableix que els ciutadans tenen dret a accedir en condicions d'igualtat a les funcions i càrrecs públics, amb els requisits establerts per les lleis, ja que hi ha hagut

discriminació en la reducció del complement específic, aquesta reducció s'ha efectuat als dos llocs de treball per causes de la crisi econòmica, la mesa de valoració entre l'Ajuntament i els representants sindicals no ha valorat la reducció i s'ha utilitzat una metodologia particular en allò referent exclusivament als llocs de treball de secretari/secretària general i d'interventor/interventora general.

Sobre això, la Comissió Jurídica Assessora no comparteix les al·legacions anteriors. D'acord amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional, l'article 23.2 de la CE consagra l'anomenat dret al càrrec que protegeix l'accés a la funció pública en condicions objectives d'igualtat i no discriminació, així com el manteniment en els llocs de treball garantint la seva independència del poder polític (sentències del Tribunal Constitucional 37/2004, d'11 de març; 80/1994, de 14 de març, i 71/1989, de 20 d'abril).

Pel que fa a aquest motiu, aquest òrgan consultiu considera que, en el cas sobre el qual es dictamina, no es dona la causa de nul·litat de ple dret prevista en l'article 47.1.a) de l'LPAC, ja que no s'ha produït la vulneració del dret fonamental establert en l'article 23.2 de la CE. És cert que aquest precepte estableix el dret dels ciutadans a l'accés i al manteniment en les funcions públiques, però aquest en cap moment no fa referència a les condicions concretes dels llocs de treball ni a les seves funcions i, molt menys, a la discriminació per la reducció d'un complement específic. En aquest sentit es pronuncia la interlocutòria 367/1996, de 16 de desembre, del Tribunal Constitucional, que considera que *"En efecto, el art. 23.2 C.E. no puede amparar una reclamación de contenido meramente económico, que, además, no se refiere a las retribuciones propias del cargo, sino a la percepción de un complemento"*.

En vista de l'anterior, aquest òrgan consultiu considera que la causa de nul·litat prevista en l'article 47.1.a) de l'LPAC no ha de prosperar, ja que el dret fonamental d'accés en condicions d'igualtat a les funcions i càrrecs públics no abasta els conceptes de contingut merament econòmic, com és aquest cas, on els interessats sol·liciten, a més de la nul·litat, que se'ls reconegui el dret a percebre les retribucions pròpies del complement específic reduït per l'Acord de 25 de juny de 2012, sobre el qual es demana la revisió.

## **VI. Efectes derivats de la declaració de nul·litat**

Un cop realitzades les consideracions anteriors, resta només que aquesta Comissió es pronunciï respecte als efectes que deriven de la declaració de nul·litat.

D'una banda, els interessats, en el recurs contenciós administratiu interposat en data 22 de maig de 2015, manifesten que l'existència d'una causa de nul·litat de ple dret de l'Acord de 25 de juny de 2012 comporta la inexistència absoluta dels efectes i, en conseqüència, és necessari declarar el dret dels interessats a percebre el complement

específic que s'havia fixat en la relació de llocs de treball en l'Acord de 28 de maig de 2012, i fan una estimació de 61.723,40 euros.

D'altra banda, l'Ajuntament de Sitges, en la proposta de resolució, acorda declarar la nul·litat de ple dret de l'Acord del Ple de 25 de juny de 2012 i reconèixer el dret a percebre les retribucions en concepte de "complement específic" fixades per Acord de 28 de maig de 2012, des de la presa de possessió dels càrrecs dels interessats (2 de setembre de 2013 i 29 d'abril de 2014) fins a l'aprovació de la relació de llocs de treball de data 12 de novembre de 2014, amb efectes des de l'1 de maig de 2015, incloent-hi els interessos corresponents.

Malgrat l'anterior, aquesta Comissió comprova que el secretari general va incorporar-se al seu lloc de treball en data 2 de setembre de 2013 i que va cessar en la comissió de serveis el 2 de novembre de 2015. Per tant, pel que fa al secretari, li corresponen les quanties deixades de percebre en aquest període.

Respecte a la interventora, es comprova que va incorporar-se al seu lloc de treball en data 29 d'abril de 2014 i de l'expedient no es desprèn que hagi cessat en la comissió de serveis. Per tant, hauria de percebre les quanties corresponents des d'aquesta data i fins al dia 21 de març de 2016, data en què el Ple de l'Ajuntament de Sitges va aprovar l'acord que restablia la quantia del complement específic en 48.107,10 euros.

En conseqüència, aquesta Comissió considera que, donat que la proposta de resolució de l'Ajuntament reconeix el dret a percebre les retribucions però estableix els períodes d'una manera errònia, és procedent que la quantia es concreti en la resolució definitiva seguint el principi de legalitat, l'article 106.4 de l'LPAC (anteriorment, article 102.4 de l'LRJPAC) i tenint en compte els períodes determinats per la Comissió Jurídica Assessora.

## **CONCLUSIÓ**

S'informa favorablement sobre la revisió d'ofici instruïda per l'Ajuntament de Sitges per a declarar la nul·litat de ple dret de l'Acord del Ple de data 25 de juny de 2012, relatiu a la modificació de la relació de llocs de treball del personal al servei de la corporació.