

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)" Art. 1 de la Declaración Universal de los DD HH
"Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets (...)" Art. 1 de la Declaració Universal dels DD HH

Queja 2500237
Materia Empleo
Asunto Empleo público: abono de retribuciones

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Tramitación de la queja

El 20/01/2025 registramos un escrito que identificamos con el número de queja 2500237. La persona interesada presentaba una queja por falta de abono de la retribución correspondiente a los trienios durante el tiempo en que desempeño funciones en el Ayuntamiento de Benidorm como funcionaria interina.

En su escrito de queja la interesada exponía que fue nombrada funcionaria interina el 16/02/2024 con efectos de 01/03/2024; que el 06/04/2024 solicitó del Ayuntamiento de Benidorm el reconocimiento de los servicios prestados con anterioridad en otras Administraciones Públicas a los efectos del percibo de los trienios que le correspondieran; que por resolución municipal de 13/06/2024 se accedió a lo solicitado y se dispuso el abono de las cantidades correspondientes con sus atrasos, pero que sin embargo este pago no se había materializado, pese a haberlo solicitado formalmente el 17/10/2024.

Por ello, el 21/01/2025 solicitamos al Ayuntamiento de Benidorm que, en el plazo de un mes, nos enviara un informe sobre este asunto.

El 11/02/2025 recibimos el informe del Ayuntamiento de Benidorm. En su informe, el Ayuntamiento nos daba traslado de un informe propuesta de la Jefatura del Servicio de Recursos Humanos fechada el 27/01/2025. En ese informe-propuesta se indicaba que:

1. El 06/04/2024 la interesada, funcionaria interina del Ayuntamiento de Benidorm, solicitó el reconocimiento de antigüedad, aportando para ello varios certificados prestados en diferentes Ayuntamientos, incluido el de Benidorm.
2. Por decreto de 13/06/2024 se reconocieron a la interesada los servicios que acreditaba haber prestado. Aprobando y disponiendo un gasto por importe de 98,32 euros a su favor en concepto de atrasos por antigüedad hasta el 30/04/2024. Además, en el decreto se ordenaba regularizar sus retribuciones por el concepto de antigüedad a partir de la mensualidad de mayo de 2024.
3. Posteriormente el Departamento de Nóminas informó que no procedía abonar lo resuelto en el decreto de 13/06/2024, por las razones que se indican en el informe-propuesta.
4. Se efectuó un nuevo cálculo que arrojó un saldo a favor de la interesada de 202,21 euros.
5. La propuesta de resolución consiste en: a) reconocer a la interesada los servicios previos acreditados; b) dejar parcialmente sin efecto el decreto de 13/06/2024 en tanto disponía el

abono de 98,32 euros y la regularización de las retribuciones por antigüedad a partir de la nómina de mayo de 2024; c) aprobar y disponer un gasto de 202,21 euros a favor de la interesada en concepto de atrasos por antigüedad (calculados hasta 30/11/2024, según desglose obrante en el informe-propuesta).

En su informe el Ayuntamiento de Benidorm hacía constar además que el gasto se encontraba pendiente de fiscalización para su regularización.

Trasladamos dicha información a la persona interesada por si deseaba presentar alegaciones. En su respuesta, la persona interesada indicaba que no había recibido ninguna notificación ni tampoco ningún ingreso.

El 13/03/2025 solicitamos al Ayuntamiento de Benidorm que ampliara su informe, para que se pronunciara sobre los siguientes extremos:

1. ¿Se ha dictado resolución por el órgano competente aceptando el informe-propuesta?
2. En su caso, ¿se ha notificado la resolución a la persona interesada, con indicación de los recursos que pueda interponer?
3. ¿Se ha ordenado y materializado el pago de las cantidades que, según el informe-propuesta, se adeudan a la interesada? En caso negativo, indique la previsión temporal para el pago.
4. ¿Se ha iniciado la tramitación de procedimiento para la revisión, declaración de lesividad, revocación o rectificación del decreto municipal de 13/06/2024?

El 24/03/2025 recibimos el informe ampliatorio del Ayuntamiento de Benidorm, mediante el que nos daba traslado de la resolución n.º 1094/2025, de 14 de marzo, dictada por la Concejalía de Organización y Gestión de Recursos Humanos, en cuya parte dispositiva se recogen los mismos pronunciamientos que constaban en el informe-propuesta trasladado con el primer informe. Aportaba también el justificante de notificación a la persona promotora de la queja.

Trasladamos dicha información a la persona interesada por si deseaba presentar alegaciones, y aunque no presentó ningún escrito, telefónicamente nos informó de la falta de abono de las cantidades adeudadas. Posteriormente, el 02/05/2025 la interesada nos informó del ingreso efectuado en su cuenta bancaria por importe de 158,87 euros, considerando que le faltaban 43,34 euros. Al respecto, comunicamos a la interesada la posibilidad de que la diferencia se debiera a la práctica de retenciones fiscales y/o descuentos por cotizaciones de seguridad social, recomendándole el contacto con el Ayuntamiento para clarificar el abono.

2 Conclusiones de la investigación

La actuación administrativa investigada se concretaba inicialmente en la falta de abono de la retribución correspondiente a los trienios reclamados.

De la documentación obrante en el expediente se desprende que mediante decreto de 13/06/2024, el Ayuntamiento de Benidorm acordó el pago a la interesada de la cantidad de 98,32 euros en

concepto de atrasos por antigüedad hasta el 30/04/2024, y además ordenó regularizar sus retribuciones por dicho concepto a partir de la mensualidad de mayo de 2024.

Este decreto nunca llegó a ejecutarse por el Ayuntamiento de Benidorm en el entendimiento de que era incorrecto.

Una vez iniciadas las actuaciones de investigación desde esta institución, el Ayuntamiento de Benidorm confeccionó un informe-propuesta, fechado el 27/01/2025. En ese informe-propuesta se exponían las razones que permitirían apreciar los errores contenidos en el decreto de 13/06/2024. Además, se proponía dejarlo parcialmente sin efecto (en los apartados en los que disponía el abono de 98,32 euros y además la regularización de las retribuciones por antigüedad a partir de la nómina de mayo de 2024) y en su lugar aprobar y disponer un gasto de 202,21 euros a favor de la interesada en concepto de atrasos por antigüedad (calculados hasta 30/11/2024, según desglose obrante en el informe-propuesta), sin que procediera realizar mayor regularización en nóminas futuras.

Al trasladarnos este informe-propuesta el Ayuntamiento de Benidorm indicaba que el gasto se encontraba pendiente de fiscalización para su regularización.

Mes y medio después, el 14/03/2025 este informe-propuesta —o propuesta de resolución— se transformó en un verdadero acto administrativo, y se notificó a la interesada ese mismo día. Por tanto, a partir del dictado de esta resolución de 14/03/2025, el Ayuntamiento debía proceder conforme a lo acordado en la misma, abonando a la interesada las cantidades adeudadas.

Sin embargo, tal y como nos informó la persona interesada mediante escrito de 02/05/2025, finalmente el Ayuntamiento realizó un pago en cuantía de 158'87 euros. Y si bien dicho importe no se correspondía con el explicitado en el decreto de 14/03/2025, ante las dudas de la interesada le informamos sobre la conveniencia de dirigirse directamente al Ayuntamiento a fin de comprobar si la diferencia pudiera corresponder a descuentos por retenciones fiscales y cotizaciones de seguridad social.

En todo caso, ha quedado acreditado que desde la resolución municipal de 14/03/2025 que acordaba el pago, éste no se materializó hasta varias semanas después. Y ello en relación a una reclamación formulada el 06/04/2024.

Por otro lado, nos encontramos con dos actos administrativos dictados por el Ayuntamiento de Benidorm: el decreto de 13/06/2024 y la resolución de 14/03/2025 que deja sin efecto parcialmente al anterior.

Sobre este extremo, solicitamos al Ayuntamiento de Benidorm que ampliara su informe para indicarnos si había iniciado la tramitación de procedimiento para la revisión, declaración de lesividad, revocación o rectificación del primer decreto municipal, el de 13/06/2024, pues a primera vista parecía que había sido revocado al margen de todo procedimiento. Sin embargo, el Ayuntamiento de Benidorm no nos contestó.

Se observa en la resolución de 14/03/2025 que las inexactitudes que el Ayuntamiento apreciaba en el decreto de 13/06/2024 eran de índole jurídica. Esto es, no estamos ante meros errores materiales, de hecho o aritméticos fácilmente advertibles y que pudieran ser sanados mediante la rectificación

de errores contemplada en el artículo 109.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

Tampoco la actuación del Ayuntamiento de Benidorm puede incardinarse en la revocación de actos prevista en el artículo 109.1 de la LPACAP por cuanto la misma está prevista para actos de gravamen o desfavorables, lo que no resulta predicable del decreto de 13/06/2024 dejado sin efecto por la Administración, en tanto reconocía la deuda mantenida con la interesada y la regularización de las nóminas futuras (para su inclusión en adelante del concepto retributivo correspondiente).

Deberíamos situarnos, entonces, en los contornos de los procedimientos de revisión de oficio. Así, el artículo 106 de la LPACAP regula la revisión de oficio y consiguiente declaración de nulidad de actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo. Para ello debe concurrir alguna/s de la/s causa/s de nulidad previstas en el artículo 47.1 de la propia LPACAP, a saber:

1. Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:
 - a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.
 - b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
 - c) Los que tengan un contenido imposible.
 - d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.
 - e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.
 - f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.
 - g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley.

En el caso de que el Ayuntamiento de Benidorm hubiera apreciado que el inicial decreto de 13/06/2024 estaba incurso en vicio de nulidad, debería haber tramitado el procedimiento de revisión de oficio y solicitar el preceptivo dictamen al Consell Juridic Consultiu de la Comunitat Valenciana, debiendo resolver el procedimiento en el plazo de 6 meses y todo ello además con audiencia y participación de la persona interesada.

No obstante, de estimar que el vicio que pudiera presentar el decreto de 13/06/2024 era de anulabilidad, procedía entonces tramitar el procedimiento de declaración de lesividad, conforme a las previsiones del artículo 107 de la LPACAP, y tras ello impugnarlo judicialmente ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Pero en todo caso, sea por causa de nulidad o lo sea por causa de anulabilidad, **no puede la Administración dejar sin efecto sus propios actos administrativos de plano, sin tramitar procedimiento ninguno y, especialmente, sin dar audiencia a los interesados.**

Debe destacarse que, como antes quedó dicho, el 13/03/2025 solicitamos al Ayuntamiento de Benidorm que ampliara su informe inicial, preguntándole:

1. Si había dictado resolución por el órgano competente aceptando el informe-propuesta, a lo que parece responder afirmativamente en tanto nos traslada la resolución dictada el 14/03/2025 que asume aquel informe-propuesta.
2. Si se había notificado la resolución a la persona interesada, con indicación de los recursos que pueda interponer, respecto a lo que cabe hacer las mismas consideraciones.
3. Si se había ordenado y materializado el pago de las cantidades adeudadas a la interesada, cuya respuesta es negativa a tenor de lo indicado por la persona promotora de la queja. En su informe el Ayuntamiento no señala ninguna previsión temporal para el pago.
4. Si se había iniciado la tramitación de procedimiento para la revisión, declaración de lesividad, revocación o rectificación del decreto municipal de 13/06/2024, sobre lo que el Ayuntamiento guarda silencio.

Tras la investigación que hemos llevado a cabo, concluimos que se han vulnerado los derechos de la persona titular. En concreto:

- Su derecho al cobro puntual de las cantidades que le adeudaba el Ayuntamiento de Benidorm y reconocidas por éste en resolución de 14/03/2025.
- Su derecho a la tramitación del procedimiento tendente a la revisión, declaración de lesividad, revocación o rectificación del inicial decreto de 13/06/2024.
- Con ello se ha vulnerado el derecho a la buena administración plasmado en el artículo 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

La buena administración constituye uno de los principios rectores de la actuación administrativa y debe estar presente de forma transversal en todos los ámbitos y sectores de actividad, sin que quede limitado al ámbito de las decisiones regladas. Constituye, además, un derecho de los ciudadanos que ha de poder ejercitarse de forma real y efectiva, y como tal derecho, puede y debe ser reclamado de los poderes públicos competentes y es merecedor de protección. También la buena administración supone un correlativo deber para las Administraciones cuando actúan a través de sus representantes y empleados públicos, a los que cabe exigir responsabilidad por la tramitación y despacho de los asuntos cuya gestión tienen encomendada (artículos 20 y 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, LPACAP).

Como señala el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, en sentencia n.º 196/2019, de 19 de febrero (recurso 128/2016) reiterada posteriormente en muchas ocasiones y acogida por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (por ejemplo, en sentencia n.º 629/2023, de 29 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, recurso 165/2021):

Ya en otras ocasiones hemos hecho referencia al principio de buena administración, principio implícito en la Constitución, arts. 9.3 y 103, proyectado en numerosos pronunciamientos jurisprudenciales y positivizado, actualmente, en nuestro Derecho común, art. 3.1.e) de la Ley 40/2015; principio que impone a la Administración una

conducta lo suficientemente diligente como para evitar definitivamente las posibles disfunciones derivada de su actuación, sin que baste la mera observancia estricta de procedimientos y trámites, sino que más allá reclama la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente

Señala también el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, en sentencia n.º 1931/2024, de 9 de diciembre (recurso 441/2023) que:

Del derecho a una buena Administración pública derivan una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva, no es una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles, entre los que se encuentran, desde luego, el derecho a la tutela administrativa efectiva (...)

En el presente caso, es precisamente el derecho a la tutela administrativa efectiva de la interesada lo que resulta lesionado en tanto que la resolución de 14/03/2025 deja sin efecto la previa resolución de 13/06/2024, que además del abono de determinada cantidad retributiva disponía su regularización en las nóminas futuras, aspecto éste que desaparece en el decreto de 14/03/2025.

La lesión del derecho se aprecia en tanto la nueva resolución determina abonos en cantidades inferiores a la interesada, y para ello sigue un proceso de análisis y valoración jurídica del que no se le ha dado traslado y, con ello, se le ha cercenado la posibilidad de alegar cuanto conviniera a su derecho. Estamos, en este punto, ante una actuación administrativa huérfana de todo procedimiento y realizada a espaldas de su destinataria.

La LPACAP contempla diversos procedimientos para modificar y/o revocar los actos administrativos previamente dictados. Antes han quedado expuestas sus notas básicas, sin que la resolución de 14/03/2025 se apoye jurídicamente en ninguno de ellos.

El artículo 14 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, TREBEP) reconoce un haz de derechos a los empleados públicos, incluyendo, además de los propios y relativos a la relación de empleo, también los demás derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

No cabe duda de que entre estos derechos están presentes todos aquellos previstos en las normas de procedimiento, como la LPACAP, razón por la cual también en la órbita del empleo público las decisiones de las Administraciones empleadoras deben canalizarse a través de los procedimientos administrativos que resulten aplicables o, en su defecto, a través del procedimiento administrativo común, sin que pueda hacerse de peor derecho al empleado público en relación con el ciudadano.

Además, **también en el presente caso** el derecho a la buena administración queda vulnerado en la medida en que el Ayuntamiento de Benidorm no ha ejecutado puntualmente su propia resolución de 14/03/2025, habiendo transcurrido un tiempo más que prudencial para dar satisfacción a la reclamación que se presentó por la interesada el 06/04/2024 en solicitud del reconocimiento de los servicios prestados con anterioridad en otras Administraciones Públicas a los efectos del percibo de los trienios que le correspondieran.

El artículo 38 de la LPACAP señala que:

Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán ejecutivos con arreglo a lo dispuesto en esta Ley.

Por su parte, el artículo 39 dispone que:

1. Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa.
2. La eficacia quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior.
3. Excepcionalmente, podrá otorgarse eficacia retroactiva a los actos cuando se dicten en sustitución de actos anulados, así como cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas.
4. (...)
5. (...)

Además, el artículo 98 establece que:

1. Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos, salvo que:
 - a) Se produzca la suspensión de la ejecución del acto.
 - b) Se trate de una resolución de un procedimiento de naturaleza sancionadora contra la que quepa algún recurso en vía administrativa, incluido el potestativo de reposición.
 - c) Una disposición establezca lo contrario.
 - d) Se necesite aprobación o autorización superior.

Casi un año ha tardado el Ayuntamiento de Benidorm en resolver la reclamación de la interesada, si bien la falta o el retraso de la ejecución de sus propias decisiones convierten a éstas en aparentes, pues de nada sirve un acto administrativo por el que la Administración se obliga a realizar una prestación (el pago) si la propia Administración no cumple adecuadamente lo acordado.

Finalmente, cabe recordar el contenido del artículo 37 de la Ley 2/2021, de 6 de marzo, del Sindic de Greuges, que dispone la obligación de los sujetos cuyas actuaciones o inactividades puedan ser objeto de nuestra investigación de facilitar el acceso a los expedientes, los datos, los informes y cuanta documentación les sea solicitada, entregando incluso copia de esa documentación si les fuera requerida para el esclarecimiento de los hechos sobre los que se esté indagando en el marco de un procedimiento determinado, con las únicas limitaciones que establezca la ley. En este sentido, hemos advertido que el Ayuntamiento de Benidorm no contestó de forma completa a las cuestiones que le solicitamos el 13/03/2025 (solicitud de ampliación de informe).

3 Consideraciones a la Administración

Por todo ello, formulamos las siguientes consideraciones:

AL AYUNTAMIENTO DE BENIDORM:

1. **RECORDAMOS EL DEBER LEGAL** de colaborar con el Síndic de Greuges, facilitando la información solicitada y contestando a las recomendaciones, sugerencias o recordatorios de deberes legales efectuados.
2. **RECORDAMOS EL DEBER LEGAL** de ejecutar sus actos administrativos de forma inmediata, salvo que concurra alguna de las causas previstas en el artículo 98.1 de la LPACAP.
3. **RECORDAMOS EL DEBER LEGAL** de tramitar el procedimiento correspondiente en orden a la revisión, declaración de lesividad, revocación o rectificación de sus propios actos administrativos.

Según la ley que regula esta institución, las Administraciones a las que van dirigidas nuestras consideraciones están obligadas a enviarnos, en el plazo máximo de un mes, un informe donde manifiesten si aceptan estas consideraciones. Si las aceptan, deberán indicar las medidas que van a adoptar para cumplirlas. Si no las aceptan, deberán justificar su respuesta.

Finalmente, esta Resolución se notificará a todas las partes y se publicará en www.elsindic.com/actuaciones.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana