

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

Queja 2500237
Materia Empleo
Asunto Empleo público: abono de retribuciones

RESOLUCIÓN DE CIERRE

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.

De las alegaciones de la interesada se desprendía que había sido nombrada funcionaria interina el 16/02/2024 con efectos de 01/03/2024 y 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. Señalaba que el Ayuntamiento de Benidorm, por resolución de 13/06/2024, accedió a lo solicitado y dispuso el abono de las cantidades correspondientes con sus atrasos, pero que sin embargo ese pago no se materializó, pese a haberlo solicitado formalmente el 17/10/2024.

El 21/01/2025 solicitamos al Ayuntamiento de Benidorm que, en el plazo de un mes, nos enviara un informe sobre este asunto, informe que recibimos el 11/02/2025 y en el que se relacionaban todas las actuaciones administrativas realizadas. En el informe se señalaba la existencia de errores en los cálculos que se hicieron inicialmente, lo que propició la confección de una propuesta de resolución que alteraba los términos de la resolución dictada el 13/06/2024.

El 13/03/2025 solicitamos al Ayuntamiento de Benidorm que ampliara el informe que nos había remitido. El 24/03/2025 recibimos el informe ampliatorio, que no daba respuesta completa a todas las cuestiones que le planteábamos por cuanto omitía pronunciarse sobre si se había iniciado la tramitación de procedimiento para la revisión, declaración de lesividad, revocación o rectificación del primer decreto municipal de 13/06/2024.

Junto al informe ampliatorio el Ayuntamiento de Benidorm nos trasladaba la segunda resolución —dictada el 14/03/2025— y el justificante de su notificación a la interesada. Posteriormente, el 02/05/2025 ésta presentó escrito ante esta institución dando cuenta del ingreso de determinada cantidad.

El 02/06/2025 dictamos resolución de consideraciones a la Administración, en la que apreciamos la vulneración de los derechos de la persona interesada. Concretamente:

- 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.

En la resolución de 02/06/2025 realizamos al Ayuntamiento de Benidorm las siguientes consideraciones:

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.

Otorgamos al Ayuntamiento el plazo de un mes para que manifestara expresamente si aceptaba o no nuestras consideraciones y, en su caso, indicara las medidas adoptadas para hacerlas efectivas.

El 27/06/2025 recibimos el informe del Ayuntamiento, con aportación de certificado del acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local el 23/06/2025, del siguiente tenor:

Se da cuenta de la resolución de consideraciones a la administración de fecha 2 de junio de 2025.

La junta de Gobierno Local Acuerda:

PRIMERO. - Aceptar las recomendaciones contenidas en el punto 1 y 2

SEGUNDO. - En lo que se refiere a la recomendación 3 del siguiente tenor:

“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. “

Informar que la resolución de 14 de marzo de 2025, por la que se reconoce a la interesada una cantidad de 202,21€ con concepto de atrasos en lugar de los 98,32€ reconocidos en el decreto de 13 de junio de 2024, no es un acto de gravamen por lo que no procede la aplicación de la revisión de oficio de disposiciones y actos nulos del artículo 106, de la Ley 39/2015, de 2 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, ni la declaración de lesividad de los actos anulables del art. 107. Se trata de la revocación de un acto de conformidad con la dispuesto en el artículo 109.1, por lo que no procede la revisión de oficio ni la declaración de lesividad.

En atención a lo manifestado por el Ayuntamiento de Benidorm, no podemos entender que las consideraciones plasmadas en la resolución de 02/06/2025 han sido atendidas. Y ello por los siguientes razonamientos:

- A) Por lo que afecta a la consideración 3, **del informe que nos ha remitido el Ayuntamiento de Benidorm se desprende que alude a la resolución de 14/03/2025 como objeto sobre**

el que hubiera de tramitarse algún procedimiento de revisión, declaración de lesividad, revocación o rectificación de errores.

Sin embargo, la resolución de 14/03/2025 no es la resolución municipal que debió quedar sometida a alguno de tales procedimientos, sino que los mismos debieron tramitarse en relación con la resolución inicial de 13/06/2024, pues fue ésta la que quedó parcialmente sin efecto por causa de la resolución posterior sin que para ello se siguiera procedimiento alguno ni se diera audiencia a la interesada.

Lo anterior se desprende de la solicitud de informe ampliatorio que realizamos el 13/03/2025, en el que preguntábamos al Ayuntamiento lo siguiente:

¿Se ha iniciado la tramitación de procedimiento para la revisión, declaración de lesividad, revocación o rectificación del decreto municipal de 13/06/2024?

Además, en la resolución de consideraciones dijimos que (el subrayado es actual):

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.

También en la resolución de consideraciones señalamos los diferentes sistemas que el ordenamiento jurídico prevé para, en cierto modo, reconsiderar un previo pronunciamiento administrativo. En este sentido, indicamos que:

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 de 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.

(...)

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.

B) Por otra parte, **el informe remitido por el Ayuntamiento de Benidorm encierra una contradicción.**

Afirma que la resolución de 14/03/2025 no es un acto de gravamen (y de ello deduce que no procede la aplicación de la revisión de oficio de disposiciones y actos nulos ni la declaración de lesividad de actos anulables) y al mismo tiempo afirma también que se trata de la revocación de un acto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109.1 de la LPACAP, precepto éste que, precisamente, solo resulta aplicable a los actos de gravamen.

Esto es, el Ayuntamiento afirma simultáneamente que el decreto de 14/03/2025 no es acto de gravamen y sí lo es.

No obstante, no es éste el acto administrativo que debía analizarse para determinar si, para dejarlo sin efectos, se precisaba de la tramitación de algún procedimiento, sino que la atención debía ponerse en el acto administrativo inicial de 13/06/2024.

Por ello, no podemos considerar atendidas las recomendaciones del Síndic contenidas en la Resolución de consideraciones de 02/06/2025. Ese comportamiento ha impedido alcanzar, de manera efectiva, la satisfacción de los derechos reclamados por la persona promotora de la queja.

La Ley 2/2021, de 26 de marzo, que regula las facultades específicas de la institución del Síndic de Greuges, nos permite, en el artículo 41.d), hacer públicas las recomendaciones y sugerencias emitidas y su incumplimiento cuando una administración pública —haya aceptado nuestra resolución o no— no lleve a cabo las actuaciones necesarias para atenderlas, como en el presente caso. En consecuencia, esta Resolución de cierre, junto con la Resolución de consideraciones, se publicará en www.elsindic.com/actuaciones.

De esta forma toda la ciudadanía, incluidos los miembros del parlamento valenciano, podrá conocer la desatención de las actuaciones propuestas por el Síndic en este procedimiento.

El Ayuntamiento de Benidorm no ha colaborado con esta institución dando respuestas a los requerimientos efectuados, pues no ha informado de forma completa sobre todas las cuestiones que desde esta institución se le han planteado.

En atención a lo expuesto, **ACORDAMOS EL CIERRE DEL PRESENTE EXPEDIENTE DE QUEJA** y la notificación de esta resolución a todas las partes.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana