

Dictamen Núm. 88/2026

V O C A L E S :

Baquero Sánchez, Pablo
Presidente
Díaz García, Elena
Menéndez García, María Yovana
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Santiago González, Iván de

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 29 de abril de 2026, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 5 de marzo de 2026 -registrada de entrada al día siguiente-, examina el expediente relativo a la revisión de oficio, respecto al personal funcionario, del artículo 23.5 del Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo de los empleados del Ayuntamiento de Oviedo.

De los antecedentes que obran en el expediente, resulta:

1. Por Resolución de la Alcaldía núm. 2025/17182, de 10 de octubre de 2025, se decide “incoar procedimiento de revisión de oficio del artículo 23.5 del Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo de los empleados del Ayuntamiento de Oviedo en su aplicación al personal funcionario”, “la suspensión del artículo 23.5 del Acuerdo regulador en tanto se sustancia el propio procedimiento de revisión de oficio”, “someter al Pleno la consideración de que, en estricta y debida aplicación de lo previsto en el inciso final del artículo 106.4 de la LPAC tal y como ha sido interpretado y aplicado por la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, la revisión de oficio y la

eventual declaración de nulidad de pleno (derecho) del artículo 23.5 del Acuerdo regulador ha de conllevar simultáneamente la declaración de subsistencia e intangibilidad de los actos firmes dictados en aplicación del mismo”, “conferir audiencia como interesados a los representantes que integran la Comisión de Seguimiento del propio Acuerdo regulador prevista en su artículo 4, así como a aquellos funcionarios que, a fecha de iniciarse el procedimiento de revisión, hubiesen formulado solicitud de abono del ‘premio extraordinario de jubilación’ previsto en el artículo 23.5 del Acuerdo regulador”.

Expone que “con fecha de registro 28 mayo de 2025 tuvo entrada en el Ayuntamiento Informe provisional de fiscalización emitido por la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, relativo a ‘regularidad sobre primas y premios de jubilación en Ayuntamientos y su Sector Público dependiente. Ejercicio 2022’, confiriéndose simultáneamente el trámite previsto en el art. 13 de la Ley 3/2003, de 24 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas, en orden a formular alegaciones y aportar la documentación pertinente en relación con la fiscalización realizada o, en su caso, exponer las medidas adoptadas o por adoptar respecto de las observaciones o recomendaciones formuladas en el propio informe provisional, y ello por el plazo de 15 días. (...) Con fecha de junio de 2025, por parte del Primer Teniente Alcalde y Concejal de Gobierno de Interior, se interesó de la Intervención General y de la Asesoría Jurídica municipal informe con objeto de cumplimentar el trámite de alegaciones referido (...), que fue emitido con fecha 18 junio de 2025. (...) Con fecha de 25 julio de 2025 el Ayuntamiento tuvo acceso electrónico al Informe definitivo de fiscalización emitido por la Sindicatura de Cuentas (...), de fecha 23 julio de 2025, relativo a ‘regularidad sobre primas y premios de jubilación en Ayuntamientos y su Sector Público dependiente. Ejercicio 2022’, de contenido sustancialmente coincidente con el informe provisional antes mencionado y en el que, entre otras consideraciones, se conminó al Ayuntamiento a realizar determinadas actuaciones: ‘iniciar el procedimiento para la revisión de los actos

en cuya virtud se abonaron los referidos premios, pues adolecen de un vicio susceptible de provocar su anulación (Apéndice 3, apartado 3.2 y Anexo III)', en relación con 55 premios de jubilación abonados por el Ayuntamiento a personal funcionario por importe total de 223.110 euros".

Considera que, "de conformidad con la jurisprudencia dictada por la Sala Tercera del (Tribunal Supremo) que tiene su origen en la STS n.º 459/2018, de 20 de marzo (rec. 2747/2015), pasando por la STS n.º 347/2019, de 14 de marzo, por la STS (Sala 3.ª; Secc. 4.ª) de 21 diciembre de 2023 (rec. 8341/2021) o la más reciente STS (Sala 3.ª; Secc. 4.ª) de 13 marzo de 2024 (rec. 5757/2022), respecto del personal funcionario, el premio extraordinario de jubilación previsto en el citado artículo 23.5 del Acuerdo regulador tendría carácter retributivo (no asistencial), no siendo por tanto conforme a derecho al suponer una alteración convencional del régimen retributivo de los funcionarios carente de cobertura legal".

Sostiene que "dado su carácter retributivo, el premio extraordinario de jubilación previsto en el artículo 23.5 del Acuerdo regulador no tiene encaje en los conceptos retributivos que pueden percibir los funcionarios de conformidad con lo previsto en el artículo 23 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, art. 93 de la LBRL, art. 153 del TRLRL, art. 1 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 y arts. 22, 23 y 24 del TRLEBEP, pues no se trata ni de retribuciones básicas ni complementarias, vulnerándose por tanto disposiciones legales de rango superior al propio Acuerdo regulador, por lo que concurría una primera causa de nulidad de pleno derecho conforme al art. 47.2 de la LPAC./ El mismo art. 23.5 infringiría otra norma de rango legal como es la prohibición de negociación sobre materias no disponibles por disposición legal conforme a lo previsto en el art. 37 del TRLEBEP, entre las que incluye 'La determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios' (art. 37.1.b) y las materias 'que afecten (...) a las retribuciones de los funcionarios,

cuya regulación exija norma con rango de ley' (art. 37.1.k), pero que no autoriza la creación de nuevas retribuciones fuera de la estructura retributiva prevista en las leyes (Dictamen n.º199/2020 de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña de 28 de julio de 2020)./ Se ha de considerar por tanto que, respecto del art. 23.5 del Acuerdo regulador y respecto del personal funcionario, concurre también causa de nulidad de pleno derecho conforme a lo previsto en el art. 47.2 de la LPAC que establece que 'También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales'".

Razona, igualmente, que, "en congruencia con lo anterior procede que por el titular de la Concejalía de Gobierno competente en materia de personal se acuerde el inicio del procedimiento de revisión de oficio del art. 23.5 (del) Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo de los empleados del Ayuntamiento de Oviedo en su aplicación al personal funcionario con suspensión del mismo en tanto se sustancia el propio procedimiento de revisión./ La suspensión cautelar de la disposición, si bien no se haya expresamente prevista en el art. 108 de la LPAC respecto de la incoación de procedimientos de revisión de oficio de disposiciones generales, sino solamente respecto de actos administrativos cuando su eficacia 'pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación', no obstante, la Orden Ministerial de 12 de diciembre de 1960, por la que se establece el trámite para decidir sobre la nulidad de pleno derecho de disposiciones administrativas (*BOE* 17 de diciembre de 1960), sí prevé expresamente dicha suspensión de la disposición general mientras se tramita el procedimiento en orden a su revisión (apartado noveno)".

Finalmente, señala que “el procedimiento de revisión de oficio y la eventual declaración de nulidad (...) ha de conllevar simultáneamente la declaración de subsistencia e intangibilidad de los actos firmes dictados en aplicación del citado precepto hasta febrero de 2024, y ello en estricta y debida aplicación de lo previsto en el inciso final del art. 106.4 de la LPAC, tal y como ha sido interpretado y aplicado por la jurisprudencia del (Tribunal Supremo)”.

2. La resolución que inicia el procedimiento se notifica a los interesados, habiendo considerado como tales “los representantes que integran la Comisión de Seguimiento del propio acuerdo regulador (...) y, de otra parte, aquellos funcionarios que, a fecha de iniciarse el procedimiento de revisión, hubiesen formulado solicitud de abono del premio extraordinario de jubilación”. A la vista de la información remitida -y según consta en el índice que la encabeza- se presentan seis escritos de alegaciones.

Las alegaciones presentadas sostienen, como punto común, que procede el abono del premio de jubilación, puesto que se habría devengado con anterioridad a la apertura del procedimiento de revisión de oficio.

3. Con fecha 16 de febrero de 2026, la Asesoría Jurídica Municipal formula propuesta de resolución, en la que se mantiene idéntico argumentario al explicitado en la resolución de inicio y en el que se deja constancia de que, al amparo de lo prevenido por el art. 22.1.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se procede a la suspensión del plazo para resolver como consecuencia de la solicitud de dictamen al Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

4. En este estado de tramitación, mediante escrito de 5 de marzo de 2026, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de revisión, por lo que respecta al personal funcionario, del artículo 23.5 del Acuerdo regulador de

las condiciones de trabajo de los empleados del Ayuntamiento de Oviedo, objeto del expediente núm.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en Derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra l) de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra l) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Oviedo, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b) y 40.1, letra b) de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el capítulo I del título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), al Ayuntamiento de Oviedo correspondería conocer de este procedimiento revisor, toda vez que de su organización han partido las actuaciones ahora cuestionadas.

TERCERA.- En cuanto al plazo para proceder a la revisión de oficio, el artículo 106 de la LPAC establece que las Administraciones Públicas podrán, “en cualquier momento”, declarar de oficio la nulidad de sus actos y disposiciones; dicho sea, sin perjuicio de la aplicación, si procediere, de los límites que establece el artículo 110 de la misma norma.

CUARTA.- Con relación a la tramitación, debe recordarse que la revisión de oficio se configura como un instrumento de garantía de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos, por lo que no se puede por menos de exigir un

estricto cumplimiento de los preceptos legales reguladores de su cauce procedimental.

Lo que de este órgano consultivo se solicita es un pronunciamiento acerca de si procede, o no, la revisión de oficio de un precepto del acuerdo regulador de las condiciones de trabajo de los empleados públicos de la entidad local (concretamente, del artículo 23.5, a cuyo tenor “El empleado público, en el momento de su jubilación percibirá un premio extraordinario equivalente al 100% de sus retribuciones brutas mensuales. Este premio será otorgado a los herederos legales del trabajador que falleciese en situación de activo”), en cuanto a su aplicabilidad al personal funcionario.

A tales efectos, y partiendo de la innegable intervención de la Administración en su adopción, sería preciso, en primer lugar, dilucidar si estamos ante un acto o una norma (extremo clave, a la hora de concretar la aplicación del apartado 1 o del 2 del artículo 106 de la LPAC); en segundo lugar, y en estricta correspondencia con lo anterior (puesto que de su naturaleza dependerá si se ha de canalizar el presunto motivo de nulidad hacia el apartado 1 o el 2 del artículo 47 de la LPAC), si se constata una causa de nulidad de pleno derecho.

El texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, TRLEBEP), aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, dedica el capítulo IV del título III al derecho a la negociación colectiva, la representación y la participación institucional de los empleados públicos, estableciendo, en el artículo 33.1, que “La negociación colectiva de condiciones de trabajo de los funcionarios públicos que estará sujeta a los principios de legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad, buena fe negocial, publicidad y transparencia, se efectuará mediante el ejercicio de la capacidad representativa reconocida a las organizaciones sindicales en los artículos 6.3.c); 7.1 y 7.2 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, y lo previsto en este capítulo” y destinando el artículo 38 a los eventuales frutos, respecto a los funcionarios, de dicha negociación: los pactos y los acuerdos.

El acuerdo regulador, ahora analizado, es resultado de una opción -que goza de cierto predicamento- por un tipo de instrumentos que determinan las condiciones de trabajo tanto para el personal laboral como para el funcionario, esto es, que aúnan, en un único documento, el contenido propio de convenios colectivos (personal laboral) y de pactos o acuerdos (funcionarios). Con todo, la declaración de invalidez promovida no afectaría al artículo en abstracto, sino que se ciñe a la posibilidad de su aplicación a los funcionarios, excluyendo al personal cuya relación con la Administración se halle sujeta al Derecho Laboral.

En cuanto a su naturaleza jurídica, todo apunta hacia que el acuerdo posee carácter normativo -del mismo modo que ninguna duda ofrece el carácter normativo de los convenios colectivos, considerados fuente del ordenamiento laboral por el artículo 3.1 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre- y así puede colegirse (sin que se estime necesario entrar en mayores digresiones acerca de las diferencias ente acto y norma, para lo cual, resulta ilustrativa la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de septiembre de 2022, -ECLI:ES:TS:2022:3287- Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), entre otros caracteres, de su vocación de innovar el ordenamiento jurídico, no procediendo a una mera aplicación del mismo. Súmense a ello, las notas de generalidad (aplicación a un número indeterminado de sujetos) y la abstracción (aplicación a un número indeterminado de supuestos) que reúne.

Ahora bien, cuestión diferente es que pueda sostenerse su carácter de reglamento. Extremo que aquí resulta de especial trascendencia, por cuanto de ello depende la procedencia o no de proseguir la vía de la revisión de oficio.

Una sucinta comparativa entre ambas figuras permite apreciar que existen no pocas diferencias entre el reglamento y el acuerdo (que, en esencia, se trata de un pacto entre la entidad local y la representación de los trabajadores): en primer lugar, el procedimiento a seguir para la adopción, siendo para los últimos el TRLEBEP su punto de referencia; en segundo lugar, la posibilidad de que los acuerdos aborden sobre materias sometidas a reserva

de ley, si bien, en tal caso, carecerían de eficacia directa, quedando pendiente de que se proceda a la elaboración, aprobación y remisión a las Cortes Generales o asambleas legislativas de las comunidades autónomas del correspondiente proyecto de ley (artículo 38.3 del TRLEBEP); en tercer lugar, la facultad de suspender o modificar el cumplimiento de acuerdos firmados, en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público (artículo 38.10 de la mencionada norma); finalmente, la circunstancia de que los acuerdos que suceden otros anteriores los derogan en su integridad, salvo los aspectos que expresamente se acuerde mantener (apartado 13 del citado artículo), mientras que los reglamentos han de señalar expresamente la circunstancia de si tratan de derogar, total o parcialmente, o tan solo modificar los ya existentes.

Por otra parte, cabe traer a colación que -de conformidad con el referido artículo 38.3- los acuerdos versarán sobre materias competencia de los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas y “Para su validez y eficacia será necesaria su aprobación expresa y formal por estos órganos”. Ahora bien, este precepto anticipa la aplicación de aquellos acuerdos que, por su contenido, puedan ser adoptados por los órganos de gobierno, pues cuando tales acuerdos “hayan sido ratificados y afecten a temas que pueden ser decididos de forma definitiva por los órganos de gobierno, el contenido de los mismos será directamente aplicable al personal incluido en su ámbito de aplicación, sin perjuicio de que a efectos formales se requiera la modificación o derogación, en su caso, de la normativa reglamentaria correspondiente”.

Llegados a este punto, procede recordar que el Consejo de Estado viene considerando que este tipo de acuerdo regulador “se configura como una disposición administrativa que disciplina las condiciones de trabajo de los funcionarios” y que “reviste el carácter de disposición administrativa a los efectos de su eventual revisión de oficio” (por todos, sus Dictámenes núm. 1896/2022 y 1352/2024).

Este Consejo Consultivo comparte la conclusión del Consejo de Estado, pero sin extraer de ello la naturaleza estrictamente reglamentaria de la norma, sino admitiendo la equiparación, únicamente, desde la perspectiva de la revisión de oficio sometida a nuestra consideración. Tal posicionamiento no parte de un mero prurito dogmático, sino del propósito de evitar innecesarias desnaturalizaciones de categorías y conceptos jurídicos que puedan conllevar ulteriores contradicciones argumentales a la hora de abordar otros asuntos.

Así las cosas, admitido su carácter normativo, nos hallamos ante una norma con valor reglamentario, al efecto de habilitar los mecanismos en manos de la Administración destinados a evitar su aplicación y procurar la extracción, total o parcial, del ordenamiento (concretados aquí en el procedimiento de revisión de oficio).

Sentado lo anterior, en el presente caso, se han observado los trámites esenciales del procedimiento, puesto que se ha dado audiencia y vista del expediente a los interesados, se ha adoptado un acuerdo de iniciación y se ha elaborado una propuesta de resolución que responde a la obligación legal de motivación, impuesta específicamente para este tipo de actos en el artículo 35.1.b) de la LPAC.

Respecto al preceptivo informe de Secretaría, previsto en el artículo 3.3.d).3.º 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, obra en el expediente un informe (“informe-propuesta de resolución”) de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento, que entendemos ha sido emitido al amparo y de conformidad con lo establecido para los municipios de gran población, en la disposición adicional cuarta del referido Real Decreto, lo que satisface las exigencias legales.

Por lo que atañe a la competencia, teniendo presente que el Acuerdo regulador fue aprobado por el Pleno municipal (con fecha 21 febrero de 1996), la revisión de oficio se halla incardinada, *ex* artículo 123.1.I) de la Ley 7/1985,

de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en la esfera competencial de dicho órgano.

Finalmente, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 106.5 de la LPAC, los procedimientos de revisión de disposiciones o actos nulos deberán resolverse en el plazo de seis meses desde su inicio, transcurridos los cuales sin dictarse resolución, si el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, se producirá su caducidad. Al respecto, se advierte que el Tribunal Supremo ha declarado que la fecha que debe considerarse para apreciar esa perención es aquella en que se dicta la resolución que pone fin al procedimiento y no la de su notificación (Sentencia de 12 de marzo de 2020 -ECLI:ES:TS:2020:866-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª). En el caso examinado, dicho plazo no ha transcurrido aún, pues se ha incoado el procedimiento el día 10 de octubre de 2025, consta, además, que se ha acordado la suspensión hasta la emisión de dictamen por este Consejo Consultivo (con fecha 5 de marzo de 2026), en aplicación de lo dispuesto en el artículo 22.1.d) de la LPAC, y que la misma se ha notificado a los interesados, teniendo en cuenta, por tanto, que el cómputo del plazo deberá reanudarse a la recepción del presente dictamen o una vez transcurrido el plazo de 3 meses desde la suspensión.

QUINTA.- Entrando en el fondo del asunto, para la correcta valoración del expediente que analizamos, debemos partir de una consideración de tipo general y es que la revisión de oficio, regulada en el capítulo I del título V de la LPAC, constituye un procedimiento excepcional que sitúa a la Administración en una posición jurídica que le permite -por sí misma y en cualquier momento- revisar disposiciones y actos propios que incurran en causa de nulidad de pleno derecho.

El procedimiento de revisión de oficio que se somete a nuestro dictamen se refiere al artículo 23.5 del acuerdo regulador de las condiciones de trabajo de los empleados públicos de la entidad, según el cual “El empleado público, en el momento de su jubilación percibirá un premio extraordinario equivalente al

100% de sus retribuciones brutas mensuales. Este premio será otorgado a los herederos legales del trabajador que falleciese en situación de activo”. Ahora bien, reiteramos que la declaración de invalidez se pretende, exclusivamente, en cuanto a su extensión a los funcionarios, por lo que nuestro dictamen ha de ceñirse al personal estatutario, dejando al margen cualquier consideración relativa al personal laboral (respecto al cual, la respuesta a la presunta ilegalidad del instrumento regulador exigiría acudir a los procedimientos previstos por el Derecho Laboral).

La calificación de la eventual invalidez debe tener presente que el artículo 47.2 de la LPAC establece que “serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”.

Como ya ha sido referido, el artículo 23.5 del acuerdo regulador analizado indica que “El empleado público, en el momento de su jubilación percibirá un premio extraordinario equivalente al 100% de sus retribuciones brutas mensuales”, de forma tal que el pago de dicha cuantía se vincula, única y directamente, al hecho mismo de la jubilación.

Pasando ahora a la normativa que resulta de aplicación a las percepciones de los funcionarios de la Administración local, el apartado 1 del artículo 93 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL), determina 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” y el apartado 2 del mismo artículo establece que “Las retribuciones complementarias se atenderán, asimismo, a la estructura y criterios de valoración objetiva de las del resto de los funcionarios públicos”. En esta estela se sitúan también el artículo 153.1 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 el artículo 1 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, determinando que los funcionarios de la Administración local solo podrán ser remunerados por los conceptos establecidos en la legislación básica sobre función pública.

Por su parte, el artículo 22 del TRLEBEP regula las retribuciones de los funcionarios, clasificando estas, dentro del apartado 1, en básicas y complementarias, cuyo pormenor se sistematiza, respectivamente, en los artículos 23 y 24 de susodicha norma.

A la vista de los conceptos retributivos y los motivos y factores a tener en cuenta para su asignación, cabe concluir que en ninguno de ellos tiene cabida la percepción prevista por el artículo 23.5 del acuerdo regulador, resultando, por ende, contravenida la regulación legal antes expuesta.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 2018, -ECLI:ES:TS:2018:1062- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª) señala, por lo que atañe a este tipo de asignaciones, que “se trata de remuneraciones distintas de las previstas para los funcionarios de las corporaciones locales por la legislación básica del Estado”, que “se debe reparar en que estos premios no responden a una contingencia o infortunio sobrevenidos sino que se devengan simplemente por la extinción de la relación de servicio funcional cuando se alcanza la edad de la jubilación forzosa o la necesaria para obtener la jubilación anticipada”, que “no se dirigen pues a compensar circunstancias sobrevenidas de la naturaleza de las que inspiran las medidas asistenciales -esto es, determinantes de una situación de desigualdad- sino que asocian a un supuesto natural, conocido e inevitable de la relación funcional, por lo demás no específico del Ayuntamiento (...), sino común a toda la función pública, una gratificación” y que, en consecuencia, “suponen, pues, una alteración del régimen retributivo de los funcionarios de las Administraciones Locales que carece de cobertura legal y de justificación y vulnera (...) los artículos 93 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen

Local, 153 del Real Decreto Legislativo 781/1986 y 1.2 del Real Decreto 861/1986". Este criterio es compartido también por los Dictámenes del Consejo de Estado núm. 1896/2022 y 1352/2024, a los que ya nos hemos referido en líneas precedentes.

En definitiva, y a la vista de lo hasta aquí expuesto, entendemos que el artículo 23.5 del Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo de los empleados del Ayuntamiento de Oviedo, en lo que concierne a su aplicación al personal funcionario, incurre en la causa de nulidad de pleno derecho establecida por el artículo 47.2 de la LPAC, al vulnerar lo determinado por la ley y adentrarse en la regulación de materias reservadas a esta.

Constatado el vicio de nulidad, resta por indicar que, en opinión de este Consejo, la anulación del referido artículo no conculca los límites a la potestad de revisión consagrados en el artículo 110 de la LPAC, según el cual "Las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes". En efecto, el Tribunal Supremo (uno de cuyos más recientes pronunciamientos al respecto se halla en la mencionada Sentencia de 20 de marzo de 2018, -ECLI:ES:TS:2018:1062- Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a) ha venido sosteniendo, desde hace años, la invalidez de similares cláusulas insertas en acuerdos reguladores (verbigracia, y por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de febrero de 2008, -ECLI:ES:TS:2008:7573- Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.^a), resultando patente que procede eliminar esas reglamentaciones ilegales del ordenamiento jurídico con independencia de la suerte de los actos dictados en su ejecución, que no se predetermina.

Reparamos -y esto merece subrayarse- en que la Resolución 2025/17182 por la que se abre este procedimiento revisorio acuerda también "someter al Pleno la consideración de que, en estricta y debida aplicación de lo previsto en el inciso final del artículo 106.4 de la LPAC tal y como ha sido interpretado y

aplicado por la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, la revisión de oficio y la eventual declaración de nulidad (...) del artículo 23.5 del Acuerdo regulador ha de conllevar simultáneamente la declaración de subsistencia e intangibilidad de los actos firmes dictados en aplicación del mismo". Se advierte al respecto, que la nulidad de la norma no comporta, por sí misma, la anulación de los actos firmes dictados en su ejecución y este es el sentido que tiene el inciso final del artículo 106.4 de la LPAC cuando explicita que, en estos supuestos, cabe reconocer una indemnización "sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma"; es decir, de este precepto no se sigue que tales actos pasen a tener un régimen jurídico, en términos de validez y eficacia, distinto al general, que los haga inmunes o "intangibles" -empleando el término que usa la Administración- a una revisión de oficio en caso de que, individualmente considerados, incurran en causa de nulidad. En rigor, el precepto no impone su subsistencia en todo caso, sino que se excluye que la nulidad de la disposición determine, *per se*, la nulidad de los actos recaídos en su aplicación. Esto es concordante con lo previsto en el artículo 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa para la anulación judicial de reglamentos, supuesto en el que las sentencias "no afectarán por sí mismas" a la eficacia de los actos que los hayan aplicado, pero no impiden tampoco que esos actos firmes se sometan a un expediente de revisión.

El presente procedimiento tiene por objeto de declaración de nulidad el "artículo 23.5 del Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo de los empleados del Ayuntamiento de Oviedo en su aplicación al personal funcionario", sin que el pronunciamiento que le ponga término deba extenderse más allá. Por un lado, no se sustancia en este expediente la nulidad de las resoluciones dictadas en ejecución del Acuerdo y esas resoluciones afectan a empleados en circunstancias diversas, por lo que su validez, o en su caso, el alcance de la nulidad -esto es, la aplicación de los límites del artículo 110 LPAC- habrá de analizarse separadamente respecto a cada beneficiario perjudicado.

Por otro lado, tal como se recoge en el informe definitivo de fiscalización emitido por la Sindicatura de Cuentas (pág. 40), no solo procede la expulsión de la norma, sino, adicionalmente, “iniciar el procedimiento para la revisión de los actos en cuya virtud se abonaron los referidos premios”, en cuyo seno habrá de examinarse la concurrencia de los límites a la revisión. Entre los antecedentes del informe de fiscalización, figura la referencia al informe de la Intervención del Ayuntamiento, que así lo pone de manifiesto (pág. 53), y a las conclusiones de la Comisión Plenaria de Economía, que constata que los actos por los que se concedieron “premios de jubilación” son “firmes”, pero debe advertirse aquí que esta cualidad no los convierte en inatacables, sino que determina, precisamente, que el cauce para su depuración ha de ser el de la revisión de oficio (artículo 106.1 de la LPAC). En definitiva, en la resolución que se adopte ha de omitirse el resuelto “tercero” que se incluye en la propuesta, pues la declaración de nulidad que aquí se insta ni “ha de conllevar simultáneamente la declaración de subsistencia e intangibilidad de los actos firmes” ni la presencia de estos dispensa de la necesaria anulación de la norma. Observación esta que tiene la consideración de esencial, a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Formulada una observación esencial en un dictamen “habilitante” para la declaración de nulidad, ha de advertirse que la resolución final no puede adoptarse “de acuerdo” con el Consejo Consultivo sin atender a esa observación y sin que proceda tampoco acordar una nulidad “oído” el Consejo Consultivo, por lo que la declaración de nulidad ha de constreñirse al precepto del Acuerdo regulador viciado, sin prejuzgar la validez o invalidez de los actos dictados en su aplicación.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que, atendida la observación esencial formulada, procede revisar de oficio y declarar la nulidad de pleno derecho, en relación con su aplicación al personal funcionario, el artículo 23.5 del Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo de los empleados del Ayuntamiento de Oviedo, por incurrir en la causa de nulidad establecida por el artículo 47.2 de la LPAC.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a la fecha de la última firma electrónica

V.º B.º

EXCMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.-