

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA Y LEÓN
Sala de lo Contencioso-administrativo de
VALLADOLID
Sección Segunda

Modelo: S40120
Equipo/usuario: JVA
N.I.G: 49275 45 3 2017 0000100

PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000402 /2017

(PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000074 /2017)

Sobre SEGURIDAD SOCIAL

De AYUNTAMIENTO DE ZAMORA

Abogado: D. [REDACTED]

Procurador: D. [REDACTED]

Contra TESORERIA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE ZAMORA
LETRADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

D.^a ANA RUIZ POLANCO, Letrada de la Administración de Justicia, Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-administrativo de VALLADOLID,

POR EL PRESENTE HAGO CONSTAR: Que en el PROCEDIMIENTO ORDINARIO arriba referenciado ha recaído Sentencia del siguiente tenor literal:

"SENTENCIA N.º 966

ILMOS. SRES.
PRESIDENTE DE LA SECCIÓN:
DON JAVIER ORAÁ GONZÁLEZ
MAGISTRADOS:
DON RAMÓN SASTRE LEGIDO
DOÑA ADRIANA CID PERRINO

En Valladolid, 9 de julio de 2019.

Visto por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, el presente recurso en el que se impugna: La resolución de 22 de febrero de 2017 del Subdirector General de Ordenación e Impugnaciones de la Tesorería General de la Seguridad Social, desestimatoria del requerimiento previo formulado por la Alcaldía de Zamora contra la resolución de la Dirección Provincial de Zamora de la Tesorería General de la Seguridad Social de 6 de octubre de 2016, que inadmite a trámite la solicitud de dicha Alcaldía, formulada en escrito presentado el 4 de julio de 2016, relativa al reconocimiento de cotización de los funcionarios a los que se refiere.

de trámites esenciales, y vulneración de los principios generales que rigen el derecho administrativo, y se retrotraigan todas las actuaciones al momento de la solicitud de este Ayuntamiento, a partir del cual, se concedan los trámites preceptivos correspondientes, y en su caso, se instruya el procedimiento, bajo el principio contradictorio, y se resuelva sobre el fondo, valorando todos los medios de prueba aportados.

Todo ello, con expresa condena en costas.

SEGUNDO.- En el escrito de contestación de la representación de la Tesorería General de la Seguridad Social, en base a los hechos y fundamentos de derecho expresados en el mismo, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia:

-Se inadmita el presente recurso contencioso-administrativo.

-Se desestime la petición de retroacción del proceso al momento de la solicitud.

-Respecto del fondo de asunto, se desestime la petición de modificación de la vida laboral de los empleados públicos.

TERCERO.- El procedimiento se recibió a prueba, practicándose con el resultado que obra en autos.

CUARTO.- Presentados por las partes escritos de conclusiones, se señaló para votación y fallo el día 2 de julio de 2019.

QUINTO.-En la tramitación de este recurso se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- En el presente recurso contencioso-administrativo se impugna por la representación procesal del Ayuntamiento de Zamora la resolución de 22 de febrero de 2017 del Subdirector General de Ordenación e Impugnaciones de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), desestimatoria del requerimiento previo formulado por la Alcaldía de Zamora contra la resolución de la Dirección Provincial de Zamora de la TGSS de 6 de octubre de 2016 que inadmite a trámite la solicitud de dicha Alcaldía formulada en escrito presentado el 4 de julio de 2016, relativa al reconocimiento de

cotización en la extinta Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (MUNPAL) respecto de los funcionarios públicos a los que se refiere, y se pretende por la parte actora que se anulen esas resoluciones y que se reconozcan los periodos cotizados por dicho Ayuntamiento "entre noviembre de 1990 a abril de 1993" a la extinta MUNPAL por los funcionarios públicos que se mencionan en el suplico de la demanda. También se pide que esos periodos tengan reflejo en las vidas laborales de dichos funcionarios. Subsidiariamente se solicita que, en caso de no entrarse a valorar el fondo del asunto, se retrotraigan las actuaciones en los términos que se mencionan en el suplico de la demanda.

SEGUNDO.- Antes de analizar las pretensiones de la parte actora, debemos examinar la inadmisibilidad del recurso alegada por la Administración demandada por obvias razones procesales, pues de estimarse que el recurso es inadmisibile no procedería entrar a examinar el fondo del asunto.

Sostiene la representación de la TGSS que el presente recurso es inadmisibile en virtud de lo dispuesto en el art. 69.c) de la Ley reguladora de esta Jurisdicción 29/1998, de 13 de julio (LJCA), esto es, cuando "tuviera por objeto disposiciones, actos o actuaciones no susceptibles de impugnación". Se alega, así, que la solicitud de D. [REDACTED] de modificación de sus datos sobre vida laboral para incluir los periodos de alta en la MUNPAL entre noviembre de 1990 y marzo de 1993 fue desestimada por resolución de la Dirección Provincial de Zamora de la TGSS de 15 de junio de 2004, y que la resolución de esa Dirección Provincial, con registro de salida de 1 de julio de 2004, que desestimó el recurso de alzada formulado por el Sr. [REDACTED] contra la anterior, no fue impugnada en vía contencioso-administrativa, por lo que quedó firme. Esto mismo se reitera, respecto del Sr. [REDACTED], en la resolución de la Subdirección Provincial de Gestión Recaudatoria de Zamora de la TGSS de 11 de mayo de 2016 (folio 37 del expediente).

También se alega por la TGSS que el Ayuntamiento de Zamora no impugnó la resolución de la Subdirección de Gestión Recaudatoria de la Dirección Provincial de Zamora de 20 de febrero de 2014, que consta al folio 29 del expediente, por lo que también quedó firme.

En relación con el citado art. 69.c) se dispone en el art. 28 LJCA: *"No es admisible el recurso contencioso-administrativo respecto de los actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma"*.

Pues bien, no procede declarar inadmisibile el presente recurso toda vez que no se impugnan en este proceso las citadas resoluciones de 1 de julio de 2004, 20 de febrero de 2014 y 11 de mayo de 2016, de las que se dice por la Administración demandada que quedaron firmes, sino la de 22 de febrero de 2017 del Subdirector General de Ordenación e Impugnaciones de la TGSS, como antes se ha puesto de manifiesto.

Y si lo que se quiere decir por la TGSS en su escrito de contestación a la demanda es que la resolución impugnada de 22 de febrero de 2017 es confirmatoria de aquellas (las mencionadas de 1 de julio de 2004, 20 de febrero de 2014 y 11 de mayo de 2016), esto no puede aceptarse por las razones que se exponen a continuación.

En efecto, respecto del citado art. 28 LJCA la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha señalado (sentencia de 3 de marzo de 1981, entre otras) que para que se dé el supuesto legal del acto confirmatorio de un acuerdo consentido, se requiere que tanto el acto anterior y básico, como el posterior, que es el confirmatorio, *"estén dictados en vista de unos mismos hechos, y por los mismos fundamentos, así como para iguales sujetos, triple identidad cuya concurrencia es totalmente necesaria; pues faltando cualquiera de ellas, no puede hablarse de acto confirmatorio o reproducción de otro anterior"*.

En el mismo sentido en la STS de 24 de abril de 2007 (casación 4788/2003), **después de reconocer que las causas de inadmisión del recurso han de ser objeto de interpretación restrictiva**, pues al afectar a un supuesto de acceso a la jurisdicción el control de la inadmisión del recurso ha de verificarse de forma especialmente intensa, dada la vigencia del principio pro actione que implica "la interdicción de aquellas decisiones de inadmisión -o de no pronunciamiento- que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o

por cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que aquellas causas de inadmisión -o no pronunciamiento sobre el fondo- preservan y los intereses que sacrifican", se indica que la jurisprudencia de esta Sala ha señalado que **"para que surja un acto confirmatorio han de darse, como indica la sentencia de 3 de marzo de 1981, tres identidades consistentes en los mismos hechos, en los mismos fundamentos y en los mismos sujetos"**, estableciendo la sentencia de 12 de marzo de 2002, que: "Este criterio jurisprudencial, recogido, entre otras, en la sentencia de esta Sala (antigua Sala Cuarta) de 10 de mayo de 1977 y en las posteriores sentencias del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 1989 y 23 de julio de 1991, permite concluir reconociendo que la jurisprudencia interpreta el art. 40.a) de la LJCA de una manera muy restrictiva en el sentido más favorable posible a la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva, al exigir que entre el acto confirmatorio y el anterior consentido, exista la más completa identidad de sujetos, de pretensiones y de fundamentos". Esto también se reitera en la posterior STS de 25 de julio de 2014 (casación 3923/2013) que revoca la resolución de instancia que había declarado la inadmisión del recurso y señala que la misma no procede porque "el acuerdo que se trata de someter a enjuiciamiento presenta sustantividad propia, tiene un distinto contenido y alcance como se desprende de la mera contraposición con lo inicialmente resuelto..".

Pues bien, la inadmisión alegada por la TGSS que ahora se examina ha de ser rechazada, ya que es claro que entre las citadas resoluciones de la Dirección Provincial de Zamora de 1 de julio de 2004, que desestimó el recurso de alzada formulado por el Sr. [REDACTED], y de 11 de mayo de 2016 que desestimó otra solicitud del mismo funcionario, y la que aquí se impugna de 22 de febrero de 2017 del Subdirector General de Ordenación e Impugnaciones de la TGSS que desestimó el requerimiento previo formulado por la Alcaldía de Zamora contra la resolución de la Dirección Provincial de Zamora de la TGSS de 6 de octubre de 2016, no existe "la más completa identidad de sujetos, de pretensiones y de fundamentos", como exige la jurisprudencia citada. Es evidente que no existe identidad de sujetos, sin necesidad de mayores precisiones, entre las resoluciones de 1 de julio de 2004 y de 11 de mayo de 2016, dirigidas al Sr. [REDACTED] (y en las que no fue parte el

Ayuntamiento de Zamora), y la resolución aquí impugnada de 22 de febrero de 2017. Y tampoco existe la triple identidad mencionada entre la resolución de la Subdirección de Gestión Recaudatoria de 20 de febrero de 2014 (que respondió a un fax del Ayuntamiento que remitía determinada documentación), y la que aquí se impugna de la Subdirección General de Ordenación e Impugnaciones de 22 de febrero de 2017, ya que se refieren a pretensiones y fundamentos distintos.

TERCERO.- La inadmisión del recurso que también se pretende por la TGSS en aplicación de lo dispuesto en el art. 69.c) LJCA, en relación con el art. 66 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), y demás que se citan de la LJCA (arts. 2, 10 y 25), por las razones expuestas en la resolución de 6 de octubre de 2016 de la Dirección Provincial de Zamora de la TGSS, que inadmitió a trámite la solicitud del Alcalde de Zamora formulada en el escrito presentado el 4 de julio de 2016 tampoco puede prosperar por las razones que se expresan a continuación.

Es cierto que en el citado escrito de la Alcaldía de 4 de julio de 2016 se solicitaba, aportando numerosa documentación, que se considerase al Ayuntamiento de Zamora "parte en el procedimiento" en el que se solicita el reconocimiento de las bases de cotización de D. [REDACTED] y "ocho más funcionarios locales" -todos ellos se mencionan con nombre y apellidos dentro del 2º de los "Hechos" de ese escrito-. Pero ha de considerarse que la inadmisión a trámite de esa solicitud de la Alcaldía de 4 de julio de 2016 que se contiene en la mencionada resolución de 6 de octubre de 2016 no es conforme a derecho teniendo en cuenta:

a) Que el Ayuntamiento puede iniciar el procedimiento de solicitud de reconocimiento del tiempo cotizado a la MUNPAL respecto de sus funcionarios, pues tiene legitimación para ello dada su condición de empleador o empresario de los citados funcionarios municipales, lo que se reconoce en la resolución impugnada de 22 de febrero de 2017, máxime cuando la propia TGSS señala que el incumplimiento de las obligaciones en materia de cotización "determinará la exigencia de responsabilidad", como dispone el art. 167 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el

que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social;

b) que el error en el escrito de la Alcaldía al considerar que existían procedimientos iniciados por los funcionarios de que se trata, razón por la cual solicitaba ser parte en ellos, no determinaba sin más que, al no existir esos procedimientos, debería inadmitirse a trámite su solicitud, como se dijo en la resolución de 6 de octubre de 2016. Al contrario, al no existir esos procedimientos instados por los mencionados funcionarios, nada impedía que se tuviera por iniciado el correspondiente procedimiento a instancia del propio Ayuntamiento de Zamora al tener legitimación para ello dada su condición de interesado, a tenor de lo dispuesto en el art. 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP), vigente cuando se presentó ese escrito de 4 de julio de 2016. Esa legitimación se reconoce, como se ha dicho, en la resolución impugnada de 22 de febrero de 2017;

c) incluso, si la TGSS consideraba que no procedía tener al Ayuntamiento de Zamora como parte de un procedimiento que no existía porque el que fue iniciado por el Sr. [REDACTED] había terminado por resolución de 15 de junio de 2004, que se mantuvo al desestimarse el recurso de alzada por él interpuesto, y respecto de los otros "ocho funcionarios" no se había iniciado, debió así haberlo indicado permitiendo la subsanación y mejora de la solicitud, prevista en el art. 71 LRJAP, vigente cuando se presentó el mencionado escrito de 4 de julio de 2016, y que ahora se contiene en el art. 68 LPAC, y no inadmitir a trámite dicha solicitud municipal como se hizo en esa resolución de 6 de octubre de 2016;

y d) así ha debido entenderlo la resolución impugnada de 22 de febrero de 2017, que no se limita a mantener la inadmisión a trámite de la solicitud de la Alcaldía de Zamora de 4 de julio de 2016 que se contiene en la tantas veces citada resolución de 6 de octubre de 2016, sino que, **reconociendo ahora legitimación al Ayuntamiento en su condición de empresario, considera -entrando en el fondo del asunto- que no se acredita "de forma fehaciente la cotización de dichos trabajadores a la MUNPAL"**.

Ha de señalarse asimismo que es improcedente la afirmación de la TGSS, para defender la inadmisibilidad del recurso que invoca, de

que "no existe acto recurrible", pues es claro que la resolución administrativa impugnada de 22 de febrero de 2017 es impugnabile ante este orden jurisdiccional, de conformidad con lo dispuesto en el art. 1 y concordantes LJCA, y así se señaló en esa resolución al indicar que contra la misma podía interponerse recurso contencioso-administrativo.

Por todo ello, también ha de desestimarse este motivo de inadmisión del recurso.

CUARTO.- Entrando en el fondo del asunto, la primera cuestión que ha de resolverse es si está acreditado que el Ayuntamiento de Zamora cotizó en la extinta MUNPAL por los periodos y por los funcionarios de que se trata a los que se refiere el suplico de la demanda.

Pues bien, de la documentación obrante en el expediente así como de la aportada con la demanda, y en especial por las certificaciones del Sr. Secretario del Ayuntamiento de Zamora obrantes a los folios 21 a 28 y 52 del expediente, han de considerarse acreditadas las cotizaciones a la MUNPAL **durante el periodo que va desde el 20 de noviembre de 1990 hasta el 31 de marzo de 1993**, en que se integraron en el Régimen General de la Seguridad Social, respecto de los Bomberos-Conductores D. [REDACTED] y D. [REDACTED], y respecto de los Policías Municipales D. [REDACTED], D. [REDACTED], D. [REDACTED], D. [REDACTED], D. [REDACTED], D. [REDACTED], D. [REDACTED] y D. [REDACTED]. No está de más añadir que la propia MUNPAL había reconocido las prestaciones a las que se refiere la parte demandante, lo que también pone de manifiesto la certeza de su afiliación a la MUNPAL y la cotización a la misma.

En el art. 1 del Real Decreto 480/1993, de 2 de abril, por el que se integra en el Régimen General de la Seguridad Social el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios de la Administración Local, se dispone: *"El personal activo y pasivo que, en 31 de marzo de 1993, estuviese incluido en el campo de aplicación del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios de*

la Administración Local quedará integrado con efectos del 1 de abril de 1993 en el Régimen General de la Seguridad Social.

2. A partir de la fecha de integración, al personal indicado en el apartado anterior le será de aplicación la normativa del Régimen General de la Seguridad Social, con las particularidades previstas en el presente Real Decreto”.

Y en el art. 5 de ese Real Decreto, referido al “Cómputo de períodos de cotización acreditados en la Mutuality Nacional de Previsión de la Administración Local”, se establece: **“Los períodos de cotización y asimilados efectuados a la Mutuality Nacional de Previsión de la Administración Local, así como los de afiliación activa a los que se refiere el apartado 2 de la disposición final quinta de la Orden de 9 de diciembre de 1975, que acrediten los asegurados en el Régimen Especial integrado, surtirán plenos efectos para causar las prestaciones previstas en el Régimen General de la Seguridad Social.**

Pues bien, ha de reconocerse que los periodos cotizados por el Ayuntamiento de Zamora a la MUNPAL desde el 20 de noviembre de 1990 hasta el 31 de marzo de 1993, como se ha dicho, por los funcionarios antes mencionados, han de surtir plenos efectos para causar las prestaciones previstas en el Régimen General de la Seguridad Social, de conformidad con lo dispuesto en el citado art. 5 del Real Decreto 480/1993. En este sentido se ha pronunciado también la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 30 de octubre de 2015.

Todo esto determina que ha de estimarse el presente recurso y, con anulación de las resoluciones administrativas impugnadas, han de reconocerse los periodos cotizados por el Ayuntamiento de Zamora a la MUNPAL desde el 20 de noviembre de 1990 hasta el 31 de marzo de 1993 respecto de los mencionados funcionarios.

QUINTO.- La parte actora también solicita en el suplico de la demanda que el reconocimiento al que se ha hecho referencia en el fundamento jurídico anterior tenga reflejo “en las vidas laborales” de los mencionados funcionarios. Esta pretensión también ha de ser estimada en los términos que se indican a continuación.

Los informes de vida laboral de las personas afiliadas a la Seguridad Social tienen carácter informativo, como ha señalado el Tribunal Supremo en la sentencia de 16 de febrero de 2018 (casación 3823/2015), pues **informan, entre otros aspectos, de los periodos cotizados**. Ese carácter informativo que tienen los informes de "vida laboral" determina, precisamente, que para su modificación -cuando proceda- no se requiere incoar los procedimientos de revisión de oficio de los actos administrativos, que estaban previstos en los arts. 102 y 103 LRJAP, y que ahora se contienen en los arts. 106 y 107 LPAC. Así resulta de esa sentencia del Tribunal Supremo de 16 de febrero de 2018 en la que se indica: *"...a la vista del tenor del artículo 17 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, y, antes, del artículo 14 del Texto Refundido que aprobó el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, es pacífica la interpretación de que los informes de vida laboral no constituyen en sí mismos actos administrativos en materia de Seguridad Social que creen derechos y obligaciones para el interesado, respecto del cual se limitan a hacer constar los datos sobre afiliación, altas y bajas y cotización que le constan a la TGSS. Tienen por ello mero carácter informativo. Y de ahí que la modificación de un informe de vida laboral anterior en el que se recogía como cotizado un periodo de tiempo que en el nuevo informe no figura, no requiera incoar los procedimientos de revisión de oficio de aquellos artículos 102.1 o 103.1 de la Ley 30/1992 de los actos, sólo previstos para la revisión de actos administrativos nulos o para la declaración de lesividad de actos administrativos anulables. Lo anterior no quiere decir que el informe de vida laboral no pueda impugnarse por el interesado si éste considera que los datos que elimina y que constaban en otro precedente han sido eliminados indebidamente, pero tal impugnación, para que prospere, tiene que fundarse en que los datos eliminados - la afiliación, el alta, la baja o el periodo cotizado- tuvieron lugar realmente..."*.

Pues bien, al haberse considerado acreditado que el Ayuntamiento de Zamora había cotizado a la extinta MUNPAL por los funcionarios de que se trata y por el periodo mencionado desde el 20 de noviembre de 1990 hasta el 31 de marzo de 1993, estos periodos de cotización

Notifíquese esta resolución a las partes. Esta sentencia no es firme y contra ella cabe interponer recurso de casación si concurren los requisitos exigidos en los artículos 86 y siguientes de la Ley Jurisdiccional 29/1998, de 13 de julio, en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, que se preparará ante esta Sala en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente al de la notificación de esta resolución.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.”

Concuerda bien y fielmente con su original, al que me remito, y para que así conste extiendo y firmo la presente certificación.

En Valladolid, a once de julio de dos mil diecinueve.

LA LETRADA DE LA ADMÓN. DE JUSTICIA

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.