

Expediente: 6/2020

Objeto: Revisión de oficio del Acuerdo de condiciones de empleo del personal al servicio del Ayuntamiento de Marcilla.

Dictamen: 10/2020, de 30 de marzo

DICTAMEN

En Pamplona, a 30 de marzo de 2020

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente; doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, Consejera-Secretaria accidental; don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejeros,

siendo ponente don José Luis Goñi Sein,

emite por unanimidad de los asistentes el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Solicitud y tramitación de la consulta

El día 4 de febrero de 2020 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo de este Consejo sobre la propuesta de resolución de revisión de oficio del Acuerdo de condiciones de empleo del personal al servicio del Ayuntamiento de Marcilla.

A la petición de dictamen se acompañan las actuaciones seguidas y el expediente administrativo instruido para resolver el expediente de revisión de oficio, en el que consta la propuesta de resolución.

I.2ª. Antecedentes de hecho

Del expediente facilitado a este Consejo y de la documentación e información obrante en el mismo, se destacan los siguientes hechos y actuaciones principales:

Primero.- Mediante Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Marcilla de 19 de agosto de 2019, se aprobó iniciar expediente de revisión de oficio del Acuerdo de Condiciones de Trabajo de los Trabajadores de Marcilla para el año 2014 por incurrir el Acuerdo en vicio de nulidad, de acuerdo con el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), y a la vez, suspender la disposición administrativa al considerar la concurrencia de los requisitos previstos en el artículo 108 de la LPACAP, así como notificar el inicio del procedimiento a los interesados para que en el plazo de quince días presentaran las alegaciones que considerasen necesarias.

Segundo.- Con fecha 26 de septiembre de 2019,..., delegado de personal por FESP-UGT, presenta escrito de alegaciones en el que solicita que se deje sin efecto la suspensión de la ejecución del acto por cuanto no se dan los requisitos exigidos por el artículo 108 de la LPACAP y se notifique a los interesados el acuerdo abriendo con ello el plazo de alegaciones.

Tercero.- Con fecha 27 de septiembre de 2019 se notifica a don... y a don... el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Marcilla de 19 de agosto de 2019.

Cuarto.- Con fecha 15 de octubre de 2019, don... y don..., delegados de personal del Ayuntamiento de Marcilla presentan escrito de alegaciones en el que solicitan se desestime la revisión de oficio del acto nulo por haberse producido la prescripción del mismo y, en su caso, de haberse producido algún tipo de irregularidad administrativa en la tramitación del Acuerdo, que se regularice y se acomode a derecho el mismo. En el escrito se comenta que:

- el Acuerdo fue adoptado por el Alcalde-Presidente y, al parecer, no fue ratificado por el Pleno de la Corporación, pero que, como representantes

del personal, lógicamente, deben confiar en la persona que ostenta la máxima autoridad y representación dentro del Ayuntamiento.

- el Acuerdo cuya declaración de nulidad se pretende es el resultado de una negociación entre la Administración Municipal representada por el Alcalde y algunos otros munícipes. Dicha negociación estuvo presidida por la buena fe y la confianza legítima en el compromiso y autoridad de la representación del Ayuntamiento.

- una eventual nulidad del Acuerdo de 2015, debe suponer, de facto, la reviviscencia del que desplegó sus efectos hasta el año 2014 que podría adolecer del mismo defecto.

- según el artículo 110 de la LPACAP, las facultades de revisión no podrán ser ejercidas por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes: en el presente caso el acto cuya anulación se pretende data del 26 de mayo de 2015 y han transcurrido más de cuatro años desde que pudo ser atacado.

Quinto.- Con fecha 21 de noviembre de 2019, don... emite, a petición del Ayuntamiento de Marcilla, informe de respuesta a las alegaciones presentadas. En dicho escrito, se pone de manifiesto, en primer lugar, que los alegantes no cuestionan la competencia del Pleno del Ayuntamiento para aprobar las condiciones de empleo y, por lo tanto, la causa de la nulidad del artículo 47.1 b), y, aunque la Ley 7/1985, de 2 de abril de Bases de Régimen Local no atribuyen expresamente ni al Pleno ni al Alcalde la competencia de aprobar los acuerdos, pactos y convenio de personal, se entiende que, al constituir el Pleno Municipal el único órgano que tiene encomendada la potestad reglamentaria municipal (artículos 22.2 y 123.1.d LBRL y artículo 325 de la LFAL), lo más razonable y coherente es atribuir esta competencia al citado órgano municipal.

En segundo lugar, se indica que la regulación contenida en las condiciones de empleo vulnera el artículo 47.2 de la LPACAP por ser contraria a las previsiones de las distintas leyes de presupuestos vigentes a

la firma y durante la vigencia del “convenio” (sic), que expresaban las subidas máximas en su caso. “Todas las medidas de crecimiento salarial previstas en el convenio relativas a los años 2013, 2014, 2015 y más allá de los límites fijados en las leyes de presupuestos de 2016 y 2017, son contrarias a derecho y no aplicables al vulnerar el artículo 47.2 de la LJCA”.

En tercer lugar, se señala que el Acuerdo es nulo de pleno derecho también en lo que respecta a la compensación económica de las horas trabajadas en festivos por vulnerar lo dispuesto en los artículos 41 y 43 del Decreto Foral 158/1984, de 4 de julio, que aprueba el Reglamento Provisional de Retribuciones del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, así como lo relativo a la ayuda para asistencia sanitaria por infringir lo dispuesto en la Ley Foral 12/2014, de 18 de junio, que declara extinguida la cobertura obligatoria en materia de asistencia sanitaria establecida en el Reglamento del Servicio de Asistencia Sanitaria aprobado por Acuerdo de la Diputación Foral de Navarra de 24 de agosto de 1973, con efectos desde la integración en el Sistema Nacional de Salud.

Por último, rechaza las alegaciones del excesivo tiempo transcurrido y de vulneración de los principios de buena fe y confianza legítima, además del fraude y el abuso de derecho, que, como límites a la revisión, establece el artículo 100 de la LPACAP, por cuanto considera que el lapso de tiempo entre la toma del acuerdo y la revisión del acto se interpreta por los Tribunales para periodos más amplios que el aquí analizado, y la confianza legítima tiene motivos de ser puesta en entredicho, ya que el Alcalde no informó ni elevó al Pleno, no existe informe de Secretaría, ni de Intervención, ni se publicó el Acuerdo, razones suficientes para dudar, al menos de esa confianza legítima para llegar a un Acuerdo de condiciones laborales más beneficioso para el trabajador de lo que permite la Ley, firmado por unos recurrentes que son representantes de los trabajadores que conocen los límites y recortes que la Ley ha efectuado.

Por todo lo expuesto, considera el Letrado informante que ha habido una aprobación contraria a derecho, a la igualdad con el resto de los trabajadores, y, además, acordada por un órgano incompetente,

prescindiendo del procedimiento, razones más que suficientes para la oportuna revisión.

Sexto.- En la sesión extraordinaria de Pleno del Ayuntamiento de Marcilla, celebrada el 31 de diciembre de 2019, se acuerda desestimar las alegaciones presentadas por don... y don... y se declara nula de pleno derecho la disposición administrativa (Acuerdo de 6 de febrero de 2014) al considerar que se encuentra incurso en las siguientes causas de nulidad establecidas por el artículo 47.1 letras b) y e) de la LPACAP:

“b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.

e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”.

Asimismo, se acuerda elevar al Consejo de Navarra la solicitud de dictamen, y suspender el plazo máximo legal para resolver el procedimiento por el tiempo que medie entre la petición del dictamen y la recepción del mismo.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta, formulada por el Ayuntamiento de Marcilla a través de la Presidenta de la Comunidad Foral, somete a dictamen de este Consejo la propuesta de resolución de revisión de oficio del Acuerdo de condiciones de empleo del personal al servicio del Ayuntamiento de Marcilla, por vulneración del artículo 47.1 de la LPACAP.

La LFCN establece que el Consejo de Navarra debe ser consultado preceptivamente en *“cualquier (...) asunto en que la legislación establezca la exigencia de informe preceptivo del Consejo de Navarra o el dictamen de un organismo consultivo”* (artículo 14.1.j).

Para la revisión de oficio de los actos locales, tal remisión nos conduce al artículo 106 de la LPACAP, a cuyo tenor (apartado 1) *“las*

Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1”.

También el artículo 123.1 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y Sector Público Institucional Foral (en adelante, LFACFN), impone la necesidad de dictamen previo del Consejo de Navarra para declarar la nulidad de actos administrativos en procedimiento de revisión de oficio. Según este precepto la declaración de nulidad requiere, además, que el dictamen sea favorable.

En consecuencia, tratándose de dictaminar sobre una revisión de oficio basada en un vicio de nulidad de pleno derecho, es evidente que nuestro dictamen resulta preceptivo y vinculante, lo que implica, por una parte, que es obligatorio que en el procedimiento de revisión se solicite y se emita el dictamen y, por otra, que la Administración revisora solo podrá declarar la nulidad del acto si este Consejo dictamina de forma favorable a la nulidad.

II.2ª. El marco jurídico de aplicación

La Comunidad Foral de Navarra tiene reconocida, en virtud de su régimen foral, competencia exclusiva en materia de régimen estatutario de sus funcionarios públicos, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación del Estado reconozca a los funcionarios públicos, conforme a lo establecido en el artículo 49.1.b) de la Ley Orgánica 13/1982, de 13 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA).

La doctrina constitucional así lo viene reconociendo, habiendo señalado la STC 93/2013, de 23 de mayo, con cita de las SSTC 140/1990, de 20 de septiembre y 148/2006, de 11 de mayo, que “la competencia atribuida por el art. 49.1 b) de la LORAFNA, incluirá (...) las competencias que sobre el régimen estatutario de los funcionarios ejercía Navarra en el

momento de la promulgación de la LORAFNA [art. 39.1 a)], teniendo, sin embargo, como límites, en primer lugar, el que las mismas no afecten a las competencias estatales inherentes a la unidad constitucional (arts. 2.2 y 3.1 LORAFNA) y, en segundo lugar, el respeto de «los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos» [art. 49.1 b) LORAFNA]”. También indica que “la aplicación del estatuto básico del empleado público (Ley 7/2007, de 12 de abril) a la Comunidad Foral de Navarra, de acuerdo con su disposición adicional tercera, apartado 1 -actual disposición adicional segunda, apartado 1, del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, en adelante TRLEBEP-, se realizará en los términos previstos en el artículo 149.1.18 y disposición adicional primera CE, y en la LORAFNA” (FJ 13).

En ese sentido cabe recordar que el artículo 83 del Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (TREP) establece que:

(...)

6. Serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública, las materias siguientes:

- a) Participar, a través de las correspondientes consultas, en la elaboración de los proyectos de disposiciones generales que se refieran exclusivamente al personal incluido en el ámbito de su representación.
- b) El incremento de las retribuciones de los funcionarios de las Administraciones Públicas que proceda incluir en el Proyecto de Presupuestos Generales de Navarra de cada año, así como el incremento de las demás retribuciones a establecer, para su respectivo personal en los proyectos normativos correspondientes de ámbito local.
- c) La determinación y aplicación de las retribuciones de los funcionarios públicos.
- d) La preparación y diseño de los planes de oferta de empleo público.
- e) La clasificación de puestos de trabajo.

- f) La determinación de los programas y fondos para la acción de promoción interna y perfeccionamiento.
- g) El estudio, participación y concreción de los programas y fondos de formación.
- h) El establecimiento de la jornada laboral y horario de trabajo.
- i) El régimen de permisos, vacaciones y licencias.
- j) La determinación de las prestaciones y pensiones de las clases pasivas y, en general, todas aquellas materias que afecten, de algún modo, a la mejora de las condiciones de vida de los funcionarios jubilados.
- k) Los sistemas de ingreso, reingreso, provisión y promoción profesional de los funcionarios públicos.
- l) Las propuestas sobre derechos sindicales y de participación.
- ll) Medidas sobre salud laboral.
- m) Todas aquellas materias que afecten, de algún modo, al acceso a la función pública, carrera administrativa, retribuciones y Seguridad Social, o a las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos y cuya regulación exija norma con rango de Ley Foral.
- n) Las materias de índole económica, de prestación de servicios sindical, asistencial, y en general cuantas otras afecten a las condiciones de trabajo y al ámbito de relaciones de los funcionarios públicos y sus organizaciones sindicales con la Administración .

Por otra parte, cabe recordar, conforme dispone el artículo 84 del referido TREP, que:

“1. Los representantes de las Administraciones Públicas de Navarra y de las organizaciones sindicales presentes en las Mesas de negociación podrán llegar a Acuerdos y Pactos para la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos.

Los Pactos se celebrarán sobre materias que se correspondan estrictamente con el ámbito competencial del órgano administrativo que lo suscriba y vincularán directamente a las partes.

Los Acuerdos versarán sobre materias competencia en cada caso de la Administración Pública respectiva. Para su validez y eficacia será necesaria la aprobación expresa y formal del órgano administrativo correspondiente.

Los Pactos y Acuerdos deberán establecer las partes intervinientes y el plazo de vigencia, así como su ámbito personal, funcional y territorial.

(...)

3. Los Acuerdos aprobados y los Pactos celebrados se remitirán a la oficina pública a que hace referencia la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, y serán de inmediato publicados en el “Boletín Oficial de Navarra”.

4. Corresponderá a la Administración Pública respectiva establecer las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, en los casos en que no se produzca acuerdo en su negociación o no se alcance la aprobación expresa y formal a que alude el apartado 1 de este artículo”.

En consecuencia, la normativa de aplicación es, en cuanto al fondo de la revisión del Acuerdo de condiciones de trabajo del personal del Ayuntamiento de Marcilla de 2014, la LORAFNA, el TRLEBEP y el TREP.

Por otro lado, respecto a la legislación aplicable al procedimiento de revisión de oficio, la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (LFALN) remite, en cuanto a las competencias, potestades y prerrogativas de los municipios de Navarra, a las que la legislación general reconoce a todos los del Estado (artículo 29.1, párrafo primero); añadiendo que tendrán asimismo las competencias que, en materias que corresponden a Navarra, les atribuyan las leyes de la Comunidad Foral (artículo 29.1, párrafo segundo).

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL) atribuye a los municipios la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos [artículo 4.1.g)] y dispone que “*las Corporaciones Locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común*” (artículo 53). Dichos preceptos legales se reiteran en los artículos 4.1.g) y 218, respectivamente, del Real Decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

Esta remisión a la legislación estatal del procedimiento administrativo común ha de entenderse realizada a la LPACAP, y en particular a su artículo

106.1 que apodera a los municipios, en cuanto Administraciones Públicas, para la revisión de oficio de sus actos en los supuestos de nulidad previstos en su artículo 47.1.

Asimismo, resulta de aplicación el artículo 123.1 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y Sector Público Institucional Foral.

II.3ª. Sobre la instrucción del procedimiento de revisión de oficio.

El artículo 106 de la LPACAP no formaliza el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos, indicando la posibilidad de su inicio por solicitud de interesado y la exigencia de dictamen favorable de este Consejo de Navarra (apartado 1).

Asimismo, su apartado 5 dispone que “cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud del interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo”.

En el presente caso, el procedimiento de revisión de oficio se ha iniciado de oficio mediante el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Marcilla de 19 de agosto de 2019, en el que se aprobó iniciar expediente de revisión de oficio del Acuerdo de Condiciones de Trabajo de los Trabajadores de Marcilla para el año 2014.

Se ha dado trámite de audiencia a los interesados para que, en el plazo de quince días hábiles, pudiesen presentar las alegaciones que estimasen convenientes, habiéndose presentado un escrito de alegaciones a tal efecto por don... y don..., delegados de personal del Ayuntamiento de Marcilla.

También se ha elaborado una propuesta, mediante Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Marcilla, adoptado el 31 de diciembre de 2019, que incluye la estimación de la declaración de nulidad de pleno y lleva implícita la suspensión del plazo para resolver.

Y, mediante solicitud presentada a la Presidenta del Gobierno de Navarra, se ha elevado la propuesta a este Consejo a efectos de la emisión de dictamen en la preceptiva consulta.

En atención todo ello cabe estimar que el procedimiento de revisión de oficio se ha tramitado correctamente, cumpliendo las exigencias establecidas por el artículo 106 de la LPACAP.

II.4ª. Improcedencia de la revisión de oficio.

En cuanto al fondo del asunto, se aduce, en primer lugar, por la Administración local revisora, con base en el artículo 47.1.b) de la LPACAP, la declaración de nulidad de pleno derecho del Acuerdo de condiciones de trabajo personal del Ayuntamiento de Marcilla de 2014, por haberse dictado por órgano manifiestamente incompetente. Alega la Administración municipal que las competencias para la firma del Acuerdo corresponden al Pleno, y que la Alcaldía carecía de competencia para adoptar dicho Acuerdo.

A propósito de tal motivo de nulidad se debe tener en cuenta el criterio jurisprudencial básico recogido en la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de enero 2012 (recurso número 4742/2008), según el cual, “para que se pueda apreciar el motivo de nulidad radical por incompetencia del órgano autor del acto administrativo, es indispensable que la incompetencia del mismo sea evidente, clara, incontrovertible y patente sin precisar labor de interpretación de normas, pues esto es lo que significa «manifiestamente incompetente» (STS de 15 de abril de 2008, recurso número 4284/2005)”.

Para centrar la cuestión controvertida, es importante comenzar precisando que la negociación colectiva (o determinación de las condiciones de trabajo) de los empleados públicos constituye un proceso que se desarrolla en dos fases: una, de negociación propiamente dicha de condiciones de trabajo entre los representantes de la Administración y los representantes legales de los empleados públicos en el seno de una mesa general o sectorial ; y otra, de aprobación expresa y formal del pacto o acuerdo por un órgano de dicha Administración.

Aquí la controversia se contrae a la segunda fase, puesto que lo planteado en la propuesta de resolución elevada al Consejo no es la ilegalidad del contenido del Acuerdo de 2014, sino la competencia del Alcalde de Marcilla para aprobar dicho Acuerdo, siendo, por tanto, lo único a lo que ha de atenerse el Consejo, sin entrar en consideraciones sobre la legalidad o ilegalidad del contenido del texto pactado.

Sobre la concreta cuestión suscitada, procede señalar que el artículo 84 del TREP no precisa el órgano administrativo que en cada Administración tiene atribuida dicha competencia de aprobación de los pactos y acuerdos. Se limita a disponer que: *“Los Acuerdos versarán sobre materias competencia en cada caso de la Administración Pública respectiva. Para su validez y eficacia será necesaria la aprobación expresa y formal del órgano administrativo correspondiente”*.

Por su parte, la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local tampoco ha previsto nada al respecto, puesto que ni en las competencias atribuidas expresamente al Pleno (artículo 22), ni en las del Alcalde (artículo 21) se hace alusión alguna a los pactos y acuerdos.

Por tanto, la determinación del órgano competente para la suscripción de los pactos o acuerdos no viene explícitamente establecido en ningún texto normativo.

No obstante, teniendo en cuenta que, según la LBRL corresponde al Pleno la atribución de *“(l)a aprobación de la plantilla de personal y de la relación de puestos de trabajo, la fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios y el número y régimen del personal eventual”*, (el artículo 22.2.i), y que al Alcalde se le atribuye la facultad de *“(d)esempeñar la jefatura superior de todo el personal...”* (artículo 21 h) , es posible entender que la competencia para la aprobación del acuerdo corresponde más bien al Pleno del Ayuntamiento, máxime cuando éste ostenta además competencia reguladora de ordenanzas y reglamentos municipales [artículos 22.2.d) y 123.1.d) de la LBRL y del artículo 325 de la Ley Foral de Administración Local], que pueden tener alguna similitud con los acuerdos colectivos

De todos modos, no se puede decir que la materia de regulación de condiciones de trabajo de su personal sea completamente ajena a las competencias del Alcalde, pues está llamado, en su doble condición de representante del Ayuntamiento y de Jefe de personal, a participar en la negociación de las condiciones de trabajo de su personal, integrando la correspondiente mesa de negociación que se constituya al efecto. Existe, en suma, una clara indefinición interorgánica entre los diferentes órganos competentes de la municipalidad para la determinación de las condiciones de trabajo del personal al servicio de los Ayuntamientos.

En definitiva, aunque se considere que la competencia para la aprobación del Acuerdo que regula las condiciones de empleo del personal al servicio del Ayuntamiento de Marcilla corresponda al Pleno de la Corporación y que, por tanto, el Acuerdo de la Alcaldía cuestionado pudiera no ser completamente acorde a derecho al no haber sido aprobado finalmente por el Órgano competente para ello, no se aprecia la concurrencia de la causa de nulidad radical invocada, porque para que tal causa concurra es necesario, como ya hemos indicado, que la incompetencia sea evidente, clara, incontrovertible y patente, de modo que no sea necesaria labor alguna de interpretación de las normas que la regulan y, ya hemos visto que la competencia del Pleno para la aprobación de los Acuerdos no está expresamente prevista en ningún texto legal, y que se deduce de los imprecisos términos de los artículos 22.2.d), i) y 123.1.d) de la LBRL y del artículo 325 de la Ley Foral de Administración Local, lo que exige un esfuerzo dialéctico para la comprobación de la falta de competencia del Alcalde.

En segundo lugar, la Administración revisora alega la concurrencia de la causa de nulidad recogida en el 47.1.e) de la LPACAP, esto es, que el Acuerdo de 2014 se adoptó “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”.

Como explica el Tribunal Supremo (Sala 3ª), en la sentencia de 5 de

diciembre de 2012 (recurso número 6076/2009), la concurrencia de esta causa de nulidad se reserva para los supuestos de omisión absoluta de procedimiento, que requiere que se haya prescindido totalmente de los trámites procedimentales, no bastando la omisión de alguno de ellos por importante que pudiera resultar, de suerte que la omisión procedimental debe ser no sólo manifiesta, sino también total y absoluta, esto es, que denote una inobservancia de las normas de procedimiento que afecte en su conjunto a la sustanciación del mismo, de manera global y no meramente parcial o accidental, es decir, que haya un apartamiento total y absoluto del procedimiento.

En otras sentencias, además, el T.S. ha equiparado, a efectos del art. 62.1.e) de la Ley 30/1992 (actual artículo 47.1.e) de la LPACAP), la ausencia total y absoluta de procedimiento con la omisión de algún trámite esencial, cuando ello se deba a la capital trascendencia y sustantividad de ese trámite (STS 3ª, Sección 7ª, de 24 de mayo de 2012, recurso número 4853/2009). La misma jurisprudencia ha advertido de que la acción de nulidad no está concebida para canalizar cualquier infracción del ordenamiento jurídico que pueda imputarse a un acto administrativo, sino únicamente aquellas que constituyan, por su cualificada gravedad, un supuesto de nulidad plena, previsto en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992 (actual artículo 47.1 de la LPACAP) (Sentencias de 27 de noviembre de 2009 de 26 de noviembre de 2010, de 28 de abril de 2011 o de 5 de diciembre de 2012), debiendo rechazarse que se enmascaren como nulidades plenas lo que constituyen meros vicios de anulabilidad.

En el presente caso, y a tenor de lo que se ha dejado constancia previamente, no cabe decir que se ha producido una falta total y absoluta de procedimiento, toda vez que, aun cuando la resolución adoptada no fue elevada al Pleno, se efectuó la correspondiente negociación prevista en los artículos 83 y 84 del TREP. En efecto, aunque se haya podido omitir la aprobación por el Pleno del Ayuntamiento y la posterior remisión del Acuerdo, como indica el artículo 84.3 del TREP, a la Oficina Pública competente (Dirección General de Trabajo) a los efectos de su registro y depósito, y de su inmediata publicación en el BON, el Acuerdo de 2014 lo negoció un

órgano administrativo del Municipio con competencia para la determinación de las condiciones de trabajo (Alcalde), sin perjuicio de que no haya sido elevado para su aprobación por el Pleno, cuestión esta, que nos lleva al ámbito de la competencia para la adopción de la correspondiente resolución, pero no al del procedimiento que, bajo la consideración de una competencia de la Alcaldía, no sería inadecuado.

Por tanto, el Acuerdo no está viciado de nulidad radical en virtud de lo dispuesto en el artículo 47.1. e) LPACAP, puesto que no es apreciable una ausencia total y absoluta de procedimiento.

Sentada la conclusión precedente hay que añadir, además, que operarían como un límite a la revisión de oficio los principios generales previstos en el artículo 110 de la LPACAP, señaladamente la buena fe, que impone el deber de coherencia en el comportamiento y la equidad, a los que debe ajustar la Administración su actuación y relaciones. Por lo que hace a la buena fe, que los representantes de los trabajadores alegan en contra de la pretensión revisora, existen signos externos producidos por el Ayuntamiento de Marcilla lo suficientemente concluyentes para inducir a confiar en la legalidad de la actuación administrativa.

Un primer dato es que la negociación del Acuerdo de 2014 se llevó a cabo con el actual Alcalde y otros miembros de la Corporación según manifestaciones realizadas por los representantes del personal del Ayuntamiento y no desmentidas por el Letrado informante ni por el Alcalde, lo que refuerza en la confianza de la actuación de la Administración. Y otro elemento clave es que el Acuerdo suscrito por el Alcalde como representante del Ayuntamiento, se ha mantenido, pese a que su periodo de vigencia expiró el 31 de diciembre de 2014, prorrogándose año tras año, en virtud del artículo 1.3 del Acuerdo, hasta el momento presente, sin que se haya producido una declaración de voluntad del Ayuntamiento en la que se exprese su negativa a continuar rigiéndose por el Acuerdo una vez agotada su vigencia (denuncia), y sin ejercicio de acciones legales sobre su validez.

La revisión del mismo, cuando ya han pasado seis años desde que la actuación pudo ser cuestionada, puede resultar contraria a los principios de

buena fe y de “*non venire contra factum proprium*” y transcurso del tiempo, por cuanto la aplicación por el Ayuntamiento ha sido una situación consentida *de facto* y la falta de aprobación por el Pleno, alegada ahora de repente, constituye una razón insuficiente para que la Administración Municipal deje sin efecto el Acuerdo de regulación de las condiciones de trabajo del personal empleado del Ayuntamiento desde el año 2014.

En definitiva, no procede apreciar los dos motivos de nulidad invocados por el Ayuntamiento de Marcilla para la revisión de oficio del Acuerdo de 2014.

Por lo demás, cabe señalar que, si lo que late en el fondo de la revisión de oficio promovida por el Ayuntamiento son las dudas de legalidad sobre algunos aspectos del Acuerdo, en concreto, respecto del incremento retributivo, las medidas de asistencia social (rotura de gafas y odontología) y el cómputo de horas realizadas en las fiestas locales, como apunta en su primer informe el Letrado del Ayuntamiento, sin que se erijan luego en motivo de la revisión de oficio planteada, lo que procede es la adopción de medidas bien de denuncia del Acuerdo, o de inaplicación en los preceptos que contradigan la normativa legal, o de interposición de acciones para determinar si la lesión derivada de tales puntos del acuerdo excede de lo permitido por el ordenamiento.

Particularmente, en lo que hace referencia al incremento retributivo acordado, es de observar que el propio Acuerdo prevé en su artículo 6.1 que “*Las retribuciones salariales serán las que se determinen en las correspondientes leyes de presupuestos generales para los funcionarios públicos al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra*”, y que, previamente con carácter general, en el apartado 4 primer artículo 1 del Acuerdo se establece que “*Todos los artículos que supongan un incremento salarial, entrarán en vigor en el momento en el que la legislación lo permita*”, lo que revela la sujeción del mismo a la normativa general presupuestaria y de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria, conforme al principio de jerarquía normativa del artículo 9 de la CE, y artículo 33 del TRLEBEP.

Pero es que, además, y sin perjuicio de lo anterior, si ese fuera el caso, la Administración tiene a su alcance la posibilidad expresamente prevista en el artículo 38.10 del TRLEBEP para los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas de suspender o modificar el cumplimiento de los acuerdos ya firmados, en la medida necesaria para salvaguardar el interés público, siendo una de las causas habilitantes la necesidad de reequilibrio de las cuentas públicas o de carácter económico financiero para asegurar la estabilidad presupuestaria o la corrección del déficit público.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que la revisión de oficio del Acuerdo de condiciones de empleo del personal al servicio del Ayuntamiento de Marcilla de 2014 debe ser desestimada.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento