

Expediente: 47/2003

Objeto: Revisión de oficio del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Berrioplano de 27 de julio de 2000.

Dictamen: 19/2004, de 10 de mayo

DICTAMEN

En Pamplona, a 10 de mayo de 2004,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don Alfonso Zuazu Moneo, Consejero-Secretario en funciones, don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez y don Eugenio Simón Acosta, Consejeros,

siendo ponente don José María San Martín Sánchez,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El Vicepresidente del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 6 de agosto de 2003, recaba, conforme al artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, según redacción dada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre (en adelante, LFCN), la emisión de dictamen preceptivo de este Consejo sobre el procedimiento de revisión de oficio del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Berrioplano, de 27 de julio de 2000, por el que acordó “tramitar la novación del contrato de la Asesora de Secretaría, doña ... , sustituyendo el actual contrato administrativo, de prestación de servicio de carácter temporal y a tiempo parcial, por un contrato laboral de duración indefinida, a jornada completa”.

Mediante sendos escritos de su Presidente de 19 de agosto de 2003, 12 de diciembre de 2003 y 5 de febrero de 2004 se solicitó por parte de este

Consejo documentación complementaria, que tuvo entrada en el mismo el día 10 de febrero de 2004.

El Consejo de Navarra, en sesión de 20 de abril de 2004, acordó ampliar el plazo de emisión del presente dictamen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la LFCN.

I.2ª. Antecedentes de hecho

Del confuso expediente enviado a este Consejo y de la documentación que lo integra, remitida de forma sucesiva atendiendo reiterados requerimientos, resultan los siguientes antecedentes principales:

Primero. En sesión plenaria celebrada con carácter de ordinaria, el día 26 de agosto de 1998, el Ayuntamiento Berrioplano fue informado por su Alcalde-Presidente sobre el acuerdo adoptado por los Presidentes de Concejo del municipio, en reunión de 17 de agosto de 1998, resolviendo al efecto, en el sentido de “proponer a sus respectivas Juntas Concejiles que se proceda a contratar a DOÑA ..., a través de un contrato de arrendamiento de servicios, como Asesora de los Secretarios/as de los Concejos del Municipio de Berrioplano, de conformidad con el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares aprobadas al efecto”. En el mismo acuerdo se fijó el coste anual del contrato y la cantidad también anual a abonar por cada Concejo.

Segundo. El Pleno del Ayuntamiento de Berrioplano, en sesión celebrada el día 27 de julio de 2000, acordó “tramitar la novación del contrato de la Asesora de Secretaría Dª ... , sustituyendo el actual contrato administrativo de prestación de servicios por un contrato laboral de duración indefinida, a jornada completa”. Dicho acuerdo fue adoptado previa lectura por el Secretario de la Corporación del acuerdo adoptado, el día 27 de junio de 2000, por la Asamblea de Concejos del municipio de Berrioplano de “SOLICITAR al Ayuntamiento de Berrioplano una modificación del contrato de la Asesora de Secretaría Dª ... , sustituyendo el actual contrato administrativo de prestación de servicios por un contrato laboral fijo a

jornada completa (motivado dicho cambio por el actual volumen de trabajo y a fin de regularizar la situación laboral)”.

Tercero. En las sucesivas plantillas orgánicas aprobadas por el Ayuntamiento de Berrioplano, publicadas en el Boletín Oficial de Navarra, para los años 2001, 2002 y 2003, aparece incluida doña ... como personal laboral fijo y antigüedad de 1 de abril de 1998.

Cuarto. El Director General de Administración Local del Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra, mediante resolución 21/2003, de 12 de febrero, resolvió “instar al Ayuntamiento de Berrioplano para que en el plazo de un mes a contar desde la recepción de la presente Resolución, inicie el procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo adoptado por el Pleno de la Corporación, en fecha 27 de julio de 2000, por el que se acuerda tramitar la novación del contrato de la Asesora de Secretaría D^a ..., sustituyendo el actual contrato administrativo de prestación de servicios por un contrato laboral de duración indefinida, a jornada completa, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en relación con lo dispuesto en el artículo 62.1.e) de dicha norma”.

Quinto. El Pleno del Ayuntamiento de Berrioplano, en sesión celebrada el día 11 de marzo de 2003, a la vista de la resolución 21/2003, de 12 de febrero, del Director General de Administración Local, acordó:

“1º.- Iniciar el procedimiento de Revisión de Oficio del Acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento, en fecha 27 de Julio de 2.000, por el que se acuerda tramitar la novación del contrato de la Asesora de Secretaría Doña ... , sustituyendo el actual contrato administrativo de prestación de servicios por un contrato laboral de duración indefinida, a jornada completa, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en relación con lo dispuesto en el artículo 62.1.e) de dicha norma.

2º.- Conceder al Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra y a Doña ... , como interesados en el asunto, un plazo de quince días para el trámite de audiencia, durante el cual podrán presentar alegaciones y los documentos y justificaciones que estimen pertinentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

3º.- En un Pleno posterior se resolverán las alegaciones, si las hubiere, y se elevará el expediente al Consejo de Navarra, órgano consultivo de la Comunidad Foral, para que proceda a la elaboración del dictamen preceptivo, que corresponda.”

Sexto. Doña ..., por escrito que tuvo entrada en el Registro General del Ayuntamiento de Berrioplano el día 10 de abril de 2003, formuló alegaciones oponiéndose a la revisión de oficio iniciada, solicitando fuese declarada la improcedencia de la solicitud del Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra, dejando sin efecto el acuerdo de 11 de marzo de 2003 del Pleno del Ayuntamiento de Berriozar y confirmando la validez de su contrato de trabajo.

Séptimo. Con fecha 28 de abril de 2003 se emite por letrado “informe relativo a alegaciones presentadas contra acuerdo del Ayuntamiento de Berrioplano, dando cumplimiento a resolución dictada por el Director General de Administración Local, nº 21/2003, de 12 de febrero”, concluyendo que, “procede, al entender del informante, la revisión de oficio solicitada por el Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra, y que ha sido llevada a efecto por el Acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Berrioplano de fecha 11 de marzo de 2003”.

Octavo. El Ayuntamiento de Berrioplano, en sesión plenaria celebrada el día 30 de abril de 2003, adoptó acuerdo en el sentido de desestimar las alegaciones formuladas por doña ... y de continuar la tramitación de la revisión de oficio “solicitada por el Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra”, y remitir el expediente completo al Consejo de Navarra, “con objeto de que emita el dictamen previsto en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

Noveno. El Sr. Vicepresidente del Gobierno de Navarra, por escrito de 4 de agosto de 2003 que tuvo entrada en este Consejo dos días más tarde, solicitó de éste la emisión de dictamen, con carácter preceptivo, “sobre resolución de las alegaciones presentadas por D^a ... al Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Berrioplano, de fecha 25 de marzo de 2003, por el que se decide iniciar el procedimiento de revisión de oficio de un Acuerdo Municipal de fecha 27 de julio de 2000”.

Décimo. Entre la documentación recibida en este Consejo, unida al oficio del Presidente del Gobierno de Navarra de 26 de enero de 2004, remitida por el Secretario del Ayuntamiento de Berrioplano mediante oficio de 23 de enero de 2004, aparecen:

- a) Certificaciones expedidas por el Secretario del Ayuntamiento de Berrioplano, todas ellas de fecha 12 de enero de 2004, en la que se hace constar, respecto de los Concejos de Aizoain, Artica, Ballariain, Berrioplano, Berriosuso, Elcarte, Larragueta, Loza y Oteiza, que de los expedientes de los presupuestos de los citados concejos de los años 1998 a 2000 se deduce que las retribuciones practicadas (*sic*) a D^a ... , correspondientes a los citados años, se efectuaron con cargo al capítulo I –Remuneraciones del Personal-, artículo 16 –Personal Laboral-. Tras la certificación referida al Concejo de Loza, el Secretario del Ayuntamiento de Berrioplano hace constar también: “Asimismo dejar constancia que D^a ... no figura en la plantilla orgánica del Ayuntamiento de Berrioplano hasta el año 2000, fecha en la que se procede a la regularización de su contrato, si bien dicho puesto existía anteriormente ya que al menos desde 1.980-81 era ejercido por el funcionario municipal D. ...”.
- b) Certificaciones del Secretario del Concejo de Añezcar en las que se dice que dicho Concejo abonó a doña ... sus honorarios en el periodo transcurrido entre 1998 y julio de 2000 mediante factura.

Undécimo. El Ayuntamiento de Berrioplano, después de varios requerimientos de este Consejo, mediante escrito de 4 de marzo de 2004, completó el expediente remitiendo propuesta de resolución (propuesta de

acuerdo al Consejo de Navarra la denominan) en la que se declara y acuerda “la nulidad radical de pleno derecho del Acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Berrioplano, en fecha 27 de julio de 2000, por el que se aprueba tramitar la novación del contrato de la Asesora de Secretaría Doña ... , sustituyendo su contrato administrativo de prestación de servicios por un contrato laboral de duración indefinida, a jornada completa, dejándolo sin efecto ni valor alguno”.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta versa sobre la revisión de oficio por el Ayuntamiento de Berrioplano de su acuerdo plenario, de 27 de julio de 2000, por el que se aprobó “tramitar la novación del contrato de la Asesora de Secretaría, doña ... , sustituyendo un contrato administrativo de prestación de servicios por un contrato laboral de duración indefinida, a jornada completa”. Por tanto, de conformidad con lo establecido en el artículo 102 de la LRJ-PAC, en relación con el artículo 16.1.j) de la LFCN, es preceptivo el dictamen de este Consejo de Navarra, que, además, aquel precepto legal exige que sea favorable.

II.2ª. La revisión de oficio de los actos nulos por las entidades locales

La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra (en adelante, LFAL), remite, en cuanto a las competencias, potestades y prerrogativas de los municipios, a las que la legislación general reconoce a todos los del Estado (artículo 29.1, párrafo primero); añadiendo que aquéllos 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 de Régimen Local, aplicable en Navarra en lo que no se oponga al régimen que para su Administración Local establece el artículo 46 de la Ley Orgánica 13/1982, de

10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (disposición adicional tercera), atribuye a los municipios la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos (artículo 4.1.g). Más adelante, en su artículo 53, 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. Dichos preceptos legales se reiteran en los artículos 4.1.g) y 218, respectivamente, del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales.

Esta remisión a la legislación estatal del procedimiento administrativo común ha de entenderse realizada a la LRJ-PAC, y en particular en este caso a su artículo 102, 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 62.1.

Respecto del régimen jurídico aplicable a la revisión de oficio, la incoación se instó por resolución del Director General de Administración Local del Gobierno de Navarra de 12 de febrero de 2003, el procedimiento revisor se inició por acuerdo de 11 de marzo de 2003 y el acuerdo objeto de la pretensión revisora es de 27 de julio de 2000; es decir que todos ellos se han producido bajo la vigencia de la LRJ-PAC, en la versión posterior a su modificación por la Ley 4/1999, de 13 de enero, por lo que para resolver las cuestiones relacionadas con la revisión pretendida, tanto en su dimensión procedimental como en cuanto se refiere al examen sustantivo de las causas de nulidad, ha de estarse a las disposiciones contenidas en la misma.

II.3ª. Marco jurídico

La revisión de oficio presentada se refiere a dos actos relacionados con la contratación laboral de una empleada municipal de una entidad local de Navarra. De ahí que sea de aplicación la normativa sustantiva entonces vigente que, en relación con la materia que nos ocupa, está integrada, esencialmente, por la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración

Local (LFAL) y por el 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) y sus normas reglamentarias de desarrollo.

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

Según resulta de los antecedentes reseñados, la revisión de oficio examinada es consecuencia de instancia formulada por el Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra.

La causa de nulidad esgrimida es la prevista en el artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC, es decir: haberse dictado el acto prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello. El Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra y el Ayuntamiento de Berrioplano discrepan de la interesada sobre la concurrencia o no de dicho motivo de nulidad en el presente caso. Por un lado, el Departamento de Administración Local entiende que en el proceso de selección de doña ... se ha prescindido del procedimiento legalmente establecido en el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra que señala que éstas sólo podrán contratar personal en régimen laboral para la prestación de aquéllos servicios que no sean propios de sus respectivos funcionarios o de su personal eventual (artículo 94), y que su selección se efectuará mediante convocatoria pública y a través de pruebas basadas en los principios de mérito y capacidad (artículo 95). El Ayuntamiento de Berrioplano, en la propuesta de resolución, remitiéndose al informe emitido por letrado, viene a reproducir los mismos argumentos esgrimidos por el Director General de Administración Local. Por su parte, la interesada mantiene, en síntesis, en su escrito de alegaciones que, aunque ciertamente mejorable, se siguió un procedimiento para su contratación, y que “de ese acto del que nace su relación con el Ayuntamiento de Berrioplano, dio lugar a su contratación con carácter laboral, que no administrativo, como se pretende por el Departamento de Administración Local”.

De las certificaciones expedidas por el Secretario de Berrioplano obrantes en el expediente remitido se deduce que doña ... cobró sus retribuciones u honorarios de los Concejos. Y su cometido, según manifiesta ella misma en su escrito de alegaciones, era el “asesoramiento de los Concejos del Municipio de Berrioplano, asistencia a sesiones y redacción de Libro de Actas, elaboración de cuentas y presupuestos”. Por otra parte, el Secretario del Ayuntamiento de Berrioplano en el certificado expedido en relación con el abono de las retribuciones a la alegante por el Concejo de Loza, afirma que ésta “no figura en la plantilla orgánica del Ayuntamiento de Berrioplano hasta el año 2000, fecha en que se procede a la regularización de su contrato, si bien dicho puesto existía anteriormente ya que al menos desde 1980-81 era ejercida por el funcionario municipal D. ...”. Estos extremos llevan a este Consejo a la obligada conclusión de que la relación de servicio de doña ... con el Ayuntamiento de Berrioplano se inicia con el acuerdo plenario de éste de 27 de julio de 2000, por el que se acordó “tramitar la novación del contrato de la Asesoría de Secretaría Doña ... sustituyendo el actual contrato administrativo de prestación de servicios por contrato laboral de duración indefinida, a jornada completa”, porque el anterior contrato de servicios ha de entenderse suscrito con los Concejos, que eran los receptores de tales servicios y los que asumían su costo, lo que por otro lado es lógico y razonable. Si la alegante no prestaba servicios al Ayuntamiento de Berrioplano, que es una entidad local diferenciada de los Concejos que conforman el municipio del mismo nombre, y sí lo hacía a éstos, de los que, por otra parte, recibía sus honorarios o retribuciones, ofrece pocas dudas que ninguna relación de trabajo tenía con el Ayuntamiento, por lo que cuando éste, por acuerdo plenario de 27 de julio de 2000, decidió tramitar lo que denomina novación del contrato, lo que está haciendo realmente es suscribir un contrato laboral inicial con doña

Planteada así la cuestión, se ha de analizar, en primer lugar, a juicio de este Consejo, cuál era el procedimiento legalmente establecido para proceder a la contratación de personal en las mismas condiciones que las de doña ... , y, en segundo lugar, si éste ha sido observado.

La selección del personal por las corporaciones locales se ajustará a las determinaciones de la correspondiente plantilla orgánica (artículo 233.5 de la LFAL) que deberá aprobarse con ocasión de la aprobación del presupuesto (artículo 236.1 de la LFAL). La modificación de las plantillas durante la vigencia del presupuesto requerirá el cumplimiento de los trámites establecidos para la modificación de aquél (artículo 236.2); y una copia de la plantilla y de las relaciones de puestos de trabajo deberán remitir las corporaciones locales en el plazo de treinta días desde su aprobación a la Administración de la Comunidad Foral (artículo 236.3).

En este mismo sentido, el TREP, en su artículo 19, establece que las Administraciones Públicas deberán aprobar sus respectivas plantillas orgánicas en las que se relacionarán, debidamente clasificados, los puestos de trabajo de que consten con indicación de: a) el nivel al que se adscriben y, en su caso, los requisitos específicos que deben acreditarse para poder acceder a los mismos (...), prescripción que viene a ser reproducida por la disposición adicional quinta del Reglamento Provisional de Retribuciones del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral 158/1984, de 4 de julio.

Por otra parte el TREP, en sus artículos 94 y 95, establece que “las Administraciones Públicas de Navarra sólo podrán contratar personal en régimen laboral –naturaleza que la alegante dice tuvo siempre su relación con el Ayuntamiento de Berrioplano- para la prestación de aquellos servicios que no sean propios de sus respectivos funcionarios o de su personal eventual”, y que “la selección del personal contratado en régimen laboral se efectuará mediante convocatoria pública y a través de pruebas basadas en los principios de mérito y capacidad”.

No consta que el Ayuntamiento de Berrioplano hubiera aprobado previamente a su provisión, con carácter temporal, una plantilla orgánica en la que se incluyese el puesto de trabajo de Asesora de Secretaría. Tampoco consta que en el presupuesto hubiese consignación para hacer frente a las obligaciones derivadas de su provisión. No se acredita haber mediado convocatoria pública, ni señalado pruebas que respondiesen a los principios

de mérito y capacidad para la contratación de la alegante, por lo que ha de entenderse concurrente en el presente caso la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC y, en consecuencia, es nulo de pleno derecho a juicio de este Consejo el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Berrioplano de 27 de julio de 2000 por el que se acordó “tramitar la novación del contrato de la Asesora de Secretaría doña ... , sustituyendo el actual contrato administrativo de prestación de servicios por un contrato laboral de duración indefinida, a jornada completa”.

A la misma conclusión se llegaría, por las mismas razones expuestas, en el supuesto de que los servicios prestados por la alegante, en el período de tiempo transcurrido entre el mes de abril de 1998 y el 27 de julio de 2000 de “asesoramiento de los Concejos del municipio de Berrioplano, asistencia a sesiones y redacción del Libro de Actas, elaboración de cuentas y presupuestos” se entendieran prestados al Ayuntamiento de Berrioplano, lo que, por otra parte, no ocurrió en la realidad.

En cuanto a la existencia de límites a la potestad de revisión de oficio, circunstancia invocada por la alegante, cuya apreciación ha de hacerse, como es obvio, en cada caso concreto, resulta, a juicio de este Consejo, de una claridad meridiana, a la vista de las actuaciones que aparecen reflejadas en el expediente administrativo, que no concurren en el presente supuesto ninguno de los límites de la revisión previstos en el artículo 106 de la LRJ-PAC.

III. CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente la declaración de oficio de la nulidad del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Berrioplano, de 27 de julio de 2000, por el que se acordó tramitar la novación del contrato de la Asesora de Secretaría, doña ... , sustituyendo “el actual contrato administrativo de prestación de servicios por un contrato laboral de duración indefinida, a jornada completa”.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

