

Expediente: 26/2016

Objeto: Revisión de oficio de acuerdo municipal sobre funcionarización de trabajadores laborales fijos.

Dictamen: 30/2016, de 20 de junio

DICTAMEN

En Pamplona, a 20 de junio de 2016,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfonso Zuazu Moneo, Presidente en funciones; Don Alfredo Irujo Andueza, Consejero-Secretario; doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda y doña Socorro Sotés Ruiz, Consejeras,

siendo ponente doña Socorro Sotés Ruiz,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

La Presidenta del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 18 de mayo de 2016, traslada, conforme al artículo 19.3 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre (en adelante, LFCN), la solicitud de dictamen preceptivo de este Consejo formulada por el Ayuntamiento de Larraga, en relación con la revisión de oficio del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Larraga, de 18 de diciembre de 2013, sobre funcionarización de trabajadores laborales fijos.

A la petición de dictamen remitida por el Ayuntamiento de Larraga se acompaña el expediente de revisión de oficio tramitado por dicho municipio, que incluye la propuesta de resolución para la revisión de oficio de tal acuerdo aprobada por acuerdo del Pleno de 31 de marzo de 2016.

I.2ª. Antecedentes de hecho

De la documentación remitida a este Consejo resultan los siguientes hechos relevantes:

Primero.- En sesión plenaria de 28 de agosto de 2013 del Ayuntamiento de Larraga, se acordó aprobar la apertura del proceso de integración del personal laboral fijo al servicio del Ayuntamiento de Larraga, en el Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas al amparo de lo establecido en la Ley Foral 19/2013, de 29 de mayo de 2013, publicado en el Boletín Oficial de Navarra (en adelante BON) número 182, de 20 de septiembre de 2013.

Segundo.- El Pleno del Ayuntamiento de Larraga de 18 de diciembre de 2013, acordó aprobar la integración de los trabajadores en régimen laboral fijo del Ayuntamiento en el Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, publicándose dicho acuerdo en el BON número 3, de 7 de enero 2014 (corrección de errores en el BON numero 27, de 17 de enero de 2014). Los puestos de trabajo descritos se incluyeron con asignación de régimen jurídico funcional en la Plantilla Orgánica del Ayuntamiento para el año 2014 (BON numero 33, de 18 de febrero de 2014). El texto publicado fue el siguiente:

“El Pleno del Ayuntamiento de Larraga, en sesión plenaria ordinaria celebrada el 18 de diciembre de 2013, adoptó el acuerdo cuya parte dispositiva se transcribe a continuación:

Primero.- Acordar la integración del personal de régimen laboral fijo de este Ayuntamiento que se menciona en el Anexo, en el Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

Segundo.- El personal que adquiere la condición de funcionario, continuará con el sistema de seguridad social y de previsiones sociales que le venía siendo aplicado y seguirá adscrito al puesto de trabajo que viniera desempeñando, y percibirá las retribuciones establecidas para los funcionarios en el Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y disposiciones de desarrollo.

Tercero.- La fecha en que se producirá efectivamente la integración será la misma para todo el personal, siendo efectiva para el 1 de julio de 2013.

Cuarto.- Dar traslado del presente acuerdo a los interesados y publicarla en el Boletín Oficial de Navarra con expresión de los puestos

de trabajo, nivel, antigüedad que tuvieran reconocida y grado funcional que corresponda, según se detalla en Anexo”.

Tercero.- Con fecha de 26 de junio de 2014, se dicta Sentencia del Tribunal Constitucional número 111/2014, por la que se estima el recurso de inconstitucionalidad número 1453-2014, y se declara la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley Foral 19/2013 de 29 de mayo, por la que se autorizaba la apertura de un nuevo proceso de funcionarización en las Administraciones Públicas de Navarra.

Cuarto.- En sesión plenaria de 18 de diciembre de 2015 del Ayuntamiento de Larraga y con ocasión de la aprobación de la plantilla orgánica del mismo, se introduce en dichos puestos de trabajo, la siguiente mención: “(2). A reserva de lo que pueda resultar de la incidencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional número 111/2014 de 26 de junio, que declaró inconstitucional la Ley foral 19/2013 de 29 de mayo, para la apertura de un nuevo proceso de funcionarización en las Administraciones Públicas de Navarra”

Quinto.- Con fecha de 8 de febrero de 2016, se presentó en el Ayuntamiento de Larraga por el Grupo Municipal Socialista de esta localidad, una propuesta referente al tratamiento en el Pleno de la posibilidad de adopción de acuerdo de inicio de oficio por el Ayuntamiento, del procedimiento de revisión de oficio del acuerdo del Pleno de 18 de diciembre de 2013, sobre funcionarización de trabajadores laborales fijos de este Ayuntamiento.

Sexto.- Por parte del Secretario Interventor del Ayuntamiento de Larraga se emitió informe jurídico con fecha de 10 de marzo de 2016, en relación con la propuesta del Grupo Socialista de la localidad, y tras referir los hechos (Acuerdo en sesión plenaria de 18 de diciembre de 2013; la Sentencia del Tribunal Constitucional 111/2014 de 26 de junio y la aprobación de la Plantilla Orgánica del año 2015); la normativa de aplicación [Constitución Española de 1978 (en adelante CE); Ley 30/1992, de 26 de noviembre de 1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC); Ley

Orgánica 2/1979 de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC)], y la fundamentación jurídica, concluyó diciendo:

1. Que parecía razonable adoptar un acuerdo relativo al inicio del procedimiento de revisión de oficio del acuerdo del Pleno de 18 de diciembre de 2013, dado que la iniciativa no parece asimilable al supuesto previsto en el apartado 3º del artículo 102 LRJ-PAC, toda vez que la decisión sobre la nulidad de la funcionarización vendría determinada por el Informe preceptivo y vinculante del Consejo de Navarra y no por el propio Ayuntamiento.
2. No obstante lo anterior, la adopción por el Ayuntamiento de una postura contraria al inicio de tal procedimiento no sería objeto de advertencia de ilegalidad, sin perjuicio de los recursos que asisten a los proponentes.
3. No se exige mayoría cualificada para la adopción del Acuerdo sea cual sea el sentido del mismo.
4. En caso de inicio del procedimiento de revisión de oficio, es necesaria la audiencia de los interesados y la solicitud del Dictamen del Consejo de Navarra, a través de la Presidencia del Gobierno. Con resolución en el plazo de tres meses desde su inicio.

Séptimo.- En sesión de 31 de marzo de 2016, el Pleno acordó por unanimidad:

“1º.- Aprobar el inicio del Procedimiento de Revisión de Oficio del acuerdo del Pleno de 18 de diciembre de 2013, sobre funcionarización de trabajadores fijos del Ayuntamiento.

2º.- Dar curso a dicho procedimiento realizando los trámites que procedan conforme a lo 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.”

Octavo.- Tras el preceptivo periodo de audiencia, con motivo del inicio del procedimiento, se presentó dentro de plazo, una alegación formulada por uno de los afectados, con solicitud de que se anule el acuerdo del inicio del

procedimiento de revisión de oficio, que se impugna, por no ser ajustado a derecho al entender que el mismo es extemporáneo por haber transcurrido dos años desde la Sentencia del Tribunal Constitucional, no existiendo base jurídica para anular todos los actos realizados al amparo de la normativa. Igualmente se remite a la Resolución del Tribunal Administrativo de Navarra número 02244/2014 de 1 de agosto, que para un caso de inaplicación de la norma de funcionarización, se pronuncia sobre este tema, a sabiendas de la inconstitucionalidad, coincidiendo con la doctrina mayoritaria de no aceptar la anulación de los actos válidos inicialmente por la declaración de inconstitucionalidad, en base al principio de seguridad jurídica. Añadiendo que este Tribunal, no se pronuncia sobre la anulación de los actos administrativos concretos que se dictaron, legalmente, al amparo de la ley anulada y devenida inconstitucional. Por último, entiende el alegante, que este procedimiento de revisión de oficio no es el apropiado para extender los efectos de la Sentencia del Tribunal Constitucional a los actos validos que ya han producido sus efectos y que no han sido impugnados como tales, debiendo interpretarse en el sentido de que no hay mas anulación que la de la propia ley, que queda sin vigencia.

Noveno.- Informe jurídico del Secretario del Ayuntamiento, de fecha 22 de abril de 2016 por el que llega a las siguientes conclusiones:

“1º De todo lo expuesto se colige que las alegaciones presentadas no aportan nada sustancialmente nuevo respecto al fondo de la cuestión objeto de revisión (sin perjuicio de que con el conjunto del expediente sean remitidas y tenidas en cuenta por el Consejo de Navarra en su dictamen) que se resumía en el punto 5º del Informe de 10 de marzo que reproducimos: “Como puede verse, así pues, no hay postura unánime por parte de jurisprudencia, por lo que cabe decir que la solución pasaría por que los Tribunales examinen caso por caso si el principio de seguridad jurídica ha de tener como consecuencia la eficacia ex tunc (desde el principio) o ex nunc (desde que se dicta) de la declaración de inconstitucionalidad.

2º Una vez iniciado el procedimiento de Revisión de Oficio la postura coherente del Ayuntamiento apunta a que se prosiga el mismo atendiendo en particular a la ya citada regla general establecida por el propio Tribunal Constitucional de que *la nulidad está asociada, como regla, a la declaración de inconstitucionalidad*, ex artículo 40 de la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre del Tribunal Constitucional, siempre a

salvo de que el Informe vinculante del Consejo de Navarra, determine lo contrario para este caso concreto.

3º En consonancia con lo anterior, la propuesta de acuerdo para la próxima sesión 28 de abril de 2016, en la que este asunto se halla incluido en el orden del día de la convocatoria, puede redactarse en los siguientes términos o similares:

- 1) Desestimar la alegación presentada por D. Carlos Nieto Cacho, por no entender el Ayuntamiento que de la misma pueda derivarse un acuerdo municipal que implique no continuar el procedimiento iniciado.
- 2) Formular la propuesta de acuerdo definitivo sobre el acto administrativo revisado, para su remisión junto con el expediente al Consejo de Navarra, en los siguientes términos: Declarar de oficio la nulidad del Acuerdo del Pleno de 18 de diciembre de 2013, sobre funcionarización de trabajadores laborales fijos del Ayuntamiento, como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional número 111/2014, de 26 de junio, que declaró inconstitucional la Ley Foral 19/2013, de 29 de mayo, para la apertura de un nuevo proceso de funcionarización en las Administraciones Públicas de Navarra, con las consecuencias jurídicas de toda índole que de la misma se deriven.
- 3) Solicitar el dictamen del Consejo de Navarra a que se refiere el artículo 102.1 de la LRJPAC, a través de la Presidencia del Gobierno de Navarra, a través de la Presidencia del Gobierno de Navarra, remitiendo, al efecto el expediente tramitado.
- 4) Acordar la suspensión del plazo máximo legal para resolver y notificar la resolución hasta que no se reciba dicho dictamen conforme a lo previsto en el artículo 42.5 c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.”

Decimo.- En la sesión del Pleno del Ayuntamiento de Larraga de 28 de abril de 2016, visto el informe jurídico emitido por el Secretario del Ayuntamiento con fecha de 22 de abril de 2016, se adoptó el siguiente acuerdo: 1º Desestimar las alegaciones presentadas por don Carlos Nieto Cacho; 2º Formular la propuesta de acuerdo definitivo sobre el acto administrativo revisado para su remisión con el expediente al Consejo de Navarra, en los siguientes términos: “Declarar de oficio la nulidad del Acuerdo del Pleno de 18 de diciembre de 2013, sobre funcionarización de trabajadores laborales fijos del Ayuntamiento, como consecuencia de la

Sentencia del Tribunal Constitucional número 111/2014, de 26 de junio, que declaró inconstitucional la Ley Foral 19/2013, de 29 de mayo, para la apertura de un nuevo proceso de funcionarización en las Administraciones Publicas de Navarra, con las consecuencias jurídicas de toda índole que de la misma se deriven”; 3º Solicitar el dictamen del Consejo de Navarra a que se refiere el artículo 102.1 de la LRJA-PAC; 4º Acordar la suspensión del plazo máximo legal para resolver y notificar la resolución hasta que no se reciba dicho dictamen conforme a lo previsto en el artículo 24.5.c) de la LRJ-PAC.

Consta la notificación del acuerdo a los interesados mediante recibí firmado y fechado el día 5 de mayo de 2016.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La consulta formulada por el Ayuntamiento de Larraga, a través de la Presidenta del Gobierno de Navarra, somete a dictamen del Consejo de Navarra la revisión de oficio de acuerdo municipal sobre funcionarización de trabajadores laborales fijos. La entidad local justifica la procedencia y el carácter preceptivo de nuestro dictamen en el artículo 102.1 de la LRJ-PAC.

El presente dictamen se emite con carácter preceptivo en cumplimiento de lo establecido en el artículo 16.1.f) de la LFCN, aplicable por razones temporales por analogía con lo establecido en la disposición transitoria segunda de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, e igual disposición de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y todo ello ante la ausencia de previsiones específicas sobre los procedimientos ya iniciados en la recientemente aprobado Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra, con entrada en vigor el 16 de junio de 2016.

Para la revisión de oficio de los actos administrativos, tal remisión nos lleva al artículo 102.1 de la LRJ-PAC, en la redacción dada por la Ley 4/1999

de 13 de enero, a cuyo tenor “las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del 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 62.1”, no obstante, en su apartado 2, en relación a las disposiciones administrativas, se preceptúa que “en cualquier momento, las Administraciones públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma sí lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 62.2”.

En consecuencia, es preceptivo el dictamen del Consejo de Navarra en el presente asunto sometido a consulta, que, además, el precepto legal exige que sea favorable.

II.2ª. El marco jurídico de aplicación

Como resulta de los antecedentes, la consulta formulada versa sobre la revisión de oficio promovida por el Ayuntamiento de Larraga mediante acuerdo de 28 de abril de 2016, respecto del acuerdo municipal de 18 de diciembre de 2013 relativo a la funcionarización de trabajadores laborales fijos.

En cuanto al aspecto formal de la competencia para revisar de oficio los acuerdos de las corporaciones locales, por causa de nulidad de pleno derecho, la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (en adelante, LFALN), aplicable a las entidades locales de Navarra, 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 aquellos 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, de Bases de Régimen Local, modificada, entre otras, por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, 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 Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

Por tanto, tratándose de la pretensión de revisión de oficio del acto administrativo de aprobación inicial de un acto administrativo (funcionarización de los trabajadores fijos laborales), tales remisiones deben entenderse referidas a los artículos 102 y 62 de la LRJ-PAC. Respecto del procedimiento de revisión de oficio ha de tenerse en cuenta el artículo 102 de la LRJ-PAC, en la redacción dada al mismo por la Ley 4/1999, que exige el preceptivo dictamen favorable de este Consejo.

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

La presente consulta versa sobre la revisión de oficio promovida por el Ayuntamiento de Larraga de acuerdo municipal sobre funcionarización de trabajadores laborales fijos.

El artículo 102 de la LRJ-PAC no formaliza el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos, indicando la posibilidad de su inicio por iniciativa propia 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 del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo.

En términos generales, ha de entenderse adecuadamente tramitado el procedimiento, ya que, iniciada de oficio la revisión de los actos nulos por la

entidad local, se acordó por el Ayuntamiento la incoación del procedimiento correspondiente, en el que se ha dado audiencia a los interesados o favorecidos por los actos objeto de revisión y se ha elevado a este Consejo la oportuna propuesta de resolución, proponiendo la nulidad de pleno derecho del acuerdo municipal por entender que incurre en las causas de nulidad de la letra f) del artículo 62.1 de la LRJ-PAC.

En el presente caso, el expediente de revisión se inició de oficio por el propio Ayuntamiento, a través del acuerdo en pleno de 31 de marzo de 2016, asumiendo la petición formulada por un grupo municipal, notificando el acuerdo a los interesados con fecha de 5 de abril de 2016. Uno de los afectados hizo uso del trámite de audiencia y efectuó alegaciones, las cuales fueron objeto de consideración, dándoseles cumplida respuesta en el Informe Jurídico elaborado por el Secretario del Ayuntamiento, lo cual se tuvo en cuenta también en los acuerdos adoptados en la sesión plenaria celebrada el día 28 de abril de 2016.

Toda la documentación ha sido remitida a este Consejo de Navarra, por lo que consideramos que se acredita el cumplimiento de los requisitos procedimentales que pueden entenderse esenciales en la tramitación del expediente de revisión del acto.

II.4ª. Improcedencia de la revisión de oficio

Como se ha indicado, el artículo 102.1 de la LRJ-PAC refiere la revisión de actos nulos a los actos administrativos en los supuestos previstos en el artículo 62.1 de la misma Ley. En el presente caso la propuesta de resolución elevada por el Ayuntamiento alude a la causa de la letra f) del artículo 62.1 de la LRJ-PAC, señalando como vicio de nulidad “los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.”

Antes de adentrarnos en la valoración del fondo del asunto, conviene recordar que la revisión de oficio constituye un procedimiento de carácter extraordinario. En este sentido el Consejo de Navarra ha declarado en

numerosas ocasiones (entre otros, dictámenes, 11/2016; 5/2015, 7/2015, 23/2008, 6/2006) que la nulidad de pleno derecho se configura legalmente como el máximo grado de invalidez de los actos y se reserva a aquellos casos de vulneración grave del ordenamiento jurídico, debiendo, por tanto, ser ponderada con criterios estrictos y de prudencia, dado su carácter excepcional, caso por caso.

En este supuesto, el Pleno del Ayuntamiento de Larraga con fecha de 18 de diciembre de 2013, publicado en el Boletín Oficial de Navarra nº 3 de 7 de enero de 2014 (corrección de errores en el BON numero 27 de enero de 2014) acordó aprobar la integración de los trabajadores en régimen laboral fijo del Ayuntamiento de Larraga en el Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Publicas de Navarra, al amparo de lo establecido en la Ley Foral 19/2013 de 29 de mayo de 2013, publicada en el BON número 182, de 20 de septiembre de 2013. Con el siguiente texto:

“El Pleno del Ayuntamiento de Larraga, en sesión plenaria ordinaria celebrada el 18 de diciembre de 2013, adoptó el acuerdo cuya parte dispositiva se transcribe a continuación:

Primero.– Acordar la integración del personal de régimen laboral fijo de este Ayuntamiento que se menciona en el Anexo, en el Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

Segundo.–El personal que adquiere la condición de funcionario, continuará con el sistema de seguridad social y de previsiones sociales que le venía siendo aplicado y seguirá adscrito al puesto de trabajo que viniera desempeñando, y percibirá las retribuciones establecidas para los funcionarios en el Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y disposiciones de desarrollo.

Tercero.–La fecha en que se producirá efectivamente la integración será la misma para todo el personal, siendo efectiva para el 1 de julio de 2013.

Cuarto.–Dar traslado del presente acuerdo a los interesados y publicarla en el Boletín Oficial de Navarra con expresión de los puestos de trabajo, nivel, antigüedad que tuvieran reconocida y grado funcional que corresponda, según se detalla en Anexo”.

Este acuerdo no fue impugnado por ninguna de las partes, siendo firme, sin perjuicio de que con ocasión de la aprobación de la plantilla orgánica del Ayuntamiento de Larraga correspondiente al año 2015, en

sesión plenaria de 18 de diciembre de 2015, se introdujera la siguiente mención “2.- A reserva de lo que pueda resultar de la incidencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional número 111/2014 de 26 de junio, que declaró inconstitucional la Ley foral 19/2013 de 29 de mayo, para la apertura de un nuevo proceso de funcionarización en las Administraciones Públicas de Navarra”.

Con posterioridad al acuerdo adoptado en sesión plenaria por el Ayuntamiento de Larraga con fecha de 18 de diciembre de 2013, la Presidenta en funciones del Gobierno de España, interpuso recurso de inconstitucionalidad nº 1453-2014, en relación con la Ley Foral 19/2013 de 29 de mayo, recayendo Sentencia 111/2014 de 26 de junio de 2014, por la que se declaraba: “Estimar el recurso de inconstitucionalidad núm.1453-2014 y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley Foral 19/2013 de 29 de mayo, por la que se autoriza la apertura de un nuevo proceso de funcionarización de las Administraciones Públicas de Navarra.”

El artículo 40 de la LOTC, establece: “1. Las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de las Leyes, disposiciones o actos inconstitucionales, salvo en el caso de los procesos penales o contencioso-administrativos referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad.”

Las Sentencias del Tribunal Constitucional, números 45/1989 de 20 de febrero, 54/2002, de 28 de febrero y 14/2007 de 18 de enero, interpretan este precepto como un mínimo que permite al Tribunal Constitucional precisar el alcance de esa declaración de nulidad, en aplicación del principio de seguridad jurídica, de forma que pueda no alcanzar a procedimientos administrativos en los que haya recaído una resolución firme, en aplicación del principio de seguridad jurídica.

Se hace preciso reseñar el Fundamento Jurídico Primero b) de la mencionada Sentencia del Tribunal Constitucional número 111/2014:

“En segundo lugar, conviene precisar que, frente a lo que sostiene la representante procesal del Parlamento de Navarra, los efectos de la anulación de una ley por sentencia no son siempre ex nunc, ni pueden equipararse a la derogación. Baste señalar que la nulidad está asociada, como regla, a la declaración de inconstitucionalidad por el art. 39.1 LOTC, y a partir de la STC 45/1989, de 20 de febrero (RTC 1989, 45), hemos determinado que «ni esa vinculación entre inconstitucionalidad y nulidad es, sin embargo, siempre necesaria, ni los efectos de la nulidad en lo que toca al pasado vienen definidos por la Ley, que deja a este Tribunal la tarea de precisar su alcance en cada caso, dado que la categoría de la nulidad no tiene el mismo contenido en los distintos sectores del ordenamiento».

Corresponde pues a este Tribunal ponderar en cada caso los efectos y el alcance del fallo atendiendo a las circunstancias concurrentes y a los valores y principios constitucionales en presencia. Nada de ello, como es evidente, puede ser resuelto sin que medie un pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad de la ley, previo examen de los motivos en que se funda el recurso y los argumentos de las restantes partes comparecidas...”

Sin embargo tal consideración realizada en la Sentencia del Tribunal Constitucional no ha sido resuelta, en este caso, la inseguridad jurídica que ahora se trata de resolver.

Es evidente que el mayor problema que plantea los efectos de una sentencia que declare la inconstitucionalidad de una ley o de un determinado precepto se da en relación a los actos ya producidos en aplicación de una norma anulada. El Tribunal Constitucional puede fijar el alcance exacto de los efectos de la sentencia, pero, en todo caso, tiene declarado que sus sentencias anulatorias de normas sólo pueden tener efectos “pro futuro”, esto es, en relación con nuevos supuestos o con procedimientos administrativos o judiciales donde aun no haya recaído una resolución firme (SSTC 180/2000, de 29 de junio; 289/2000, de 30 de noviembre; y, 54/2002, de 27 de febrero). En el caso presente, el Tribunal Constitucional, pudiendo hacerlo, no fijó los efectos concretos que debía producir su sentencia en relación a los actos ya producidos o que estuviesen pendientes de resolución en vía administrativa o judicial, lo cual significa que, con carácter

general, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 40.1 de la LOTC, sus efectos deben extenderse a todas aquellas situaciones que no estuviese resueltas por “sentencia con fuerza de cosa juzgada”.

¿Significa esto que quedan afectadas en el caso que nos ocupa las situaciones resueltas por un acto administrativo firme?

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de junio de 2013, número 131/2013, al igual que la SSTC de 18 de enero de 2007, número 14/2007 y la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2013, recurso de casación número 5073/2011, recuerda lo dicho por el Tribunal Constitucional en sentencia número 54/2002 de 27 de febrero de 2002, acerca del alcance de las declaraciones de inconstitucionalidad de normas con rango de Ley, al referirse a situaciones jurídicas consolidadas, y dice:

“Finalmente hemos de precisar el alcance en el tiempo de nuestra declaración de inconstitucionalidad, siguiendo en este punto la doctrina recogida, entre otras, en las SSTC 54/2002, de 27 de febrero, y 365/2006, de 21 de diciembre. En ellas declaramos que «en supuestos como el que ahora nos ocupa y atendiendo a la pluralidad de valores constitucionales que concurren "debemos traer a colación... el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE)", al que responde la previsión contenida en el artículo 40.1 LOTC, según el cual las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de leyes "no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada" en los que se haya hecho aplicación de las leyes inconstitucionales. Ahora bien, la modulación del alcance de nuestra declaración de inconstitucionalidad no se limita a preservar la cosa juzgada. Más allá de ese mínimo impuesto por el artículo 40.1 LOTC debemos declarar que el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) también reclama que -en el asunto que nos ocupa- esta declaración de inconstitucionalidad sólo sea eficaz pro futuro, esto es, en relación con nuevos supuestos o con los procedimientos administrativos y procesos judiciales donde aún no haya recaído una resolución firme... El principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) reclama la intangibilidad de las situaciones jurídicas consolidadas; no sólo las decididas con fuerza de cosa juzgada, sino también las situaciones administrativas firmes”.

Además de tener en cuenta el artículo 40 de la LOTC, ya señalado anteriormente, hemos de citar por su relación con este caso, lo dispuesto por el artículo 38.1 del mismo cuerpo legal, a saber, “Las sentencias recaídas en

procedimientos de inconstitucionalidad tendrán el valor de cosa juzgada, vincularán a todos los Poderes Públicos y producirán efectos generales desde la fecha de su publicación en el Boletín Oficial del Estado”.

Resulta de interés la doctrina contenida en la STS de 15 de enero de 2014 que tras recordar el planteamiento esencial de que “el artículo 38 de la LOTC, en relación con el art. 40 de la misma, no permite la revisión de situaciones jurídicas producidas en aplicación de una ley luego declarada inconstitucional y consolidadas por la prescripción”, precisa que “la prescripción, por una parte, y la firmeza del acto administrativo por otra” pueden determinar la intangibilidad de la extinción de determinados derechos”.

Termina señalando esa sentencia en su fundamento de derecho noveno lo siguiente:

“En primer lugar, debe observarse que el art. 38 LOTC se limita a señalar cuál es la fecha de efectos de la sentencia del Tribunal Constitucional; pero no determina, sin embargo, cuáles sean dichos efectos, ni menos la aplicación retroactiva de la sentencia respecto a situaciones anteriores, que es precisamente el problema concernido en este caso. Ni tan siquiera el precepto se refiere a las sentencias que declaran la nulidad de una ley, cuestión a la que se refiere el art. 40 de la LOTC, norma ésta que los autos recurridos, habida cuenta de la perspectiva en que se situaban, debieron haber considerado y no hicieron...”

En el caso actual la Sentencia del Tribunal Constitucional de constante referencia no hacía precisión alguna acerca de sus eventuales efectos respecto a situaciones anteriores; por lo que hemos de estar a nuestra jurisprudencia a la hora de determinar el alcance temporal de los efectos de dicha Sentencia. Al respecto, en nuestra sentencia de 17 de julio de 2001 (Rec. Cas. 349/1998, F.D. 4º) decíamos:

«En nuestra opinión, cuando la propia sentencia del Tribunal Constitucional no contenga pronunciamiento alguno al respecto, corresponde a los jueces y tribunales, ante quienes se suscite tal cuestión, decidir definitivamente acerca de la eficacia retroactiva de la declaración de inconstitucionalidad en aplicación de las leyes y los principios generales del derecho interpretados a la luz de la jurisprudencia, de manera que, a falta de norma legal expresa que lo determine y sin un pronunciamiento concreto en la sentencia declaratoria de la inconstitucionalidad, han de ser los jueces y

tribunales quienes, en el ejercicio pleno de su jurisdicción, resolverán sobre la eficacia ex tunc o ex nunc de tales sentencias declaratorias de inconstitucionalidad».

Esta tesis se confirma en la STS de 3 de marzo de 2001 de la misma Sala y Sección (Rec. Cas. 529/1998). Y tal doctrina es, por lo demás, coincidente con la proclamada al respecto por el Tribunal Constitucional, entre otras en su Sentencia nº 45/1989, F.D.11, en la que, en relación con el problema general que ahora nos ocupa, esto es, el de los límites de la posible eficacia retroactiva de las sentencias del Tribunal Constitucional declaratorias de la nulidad de un precepto legal respecto a los actos de la aplicación de dicha norma en el pasado, se dice:

«(...) En lo que toca a los efectos, hemos de comenzar por recordar que, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica de este Tribunal (art. 39.1), las disposiciones consideradas inconstitucionales han de ser declaradas nulas, declaración que tiene efectos generales a partir de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado " (art. 38.1 LOTC) y que en cuanto comporta la inmediata y definitiva expulsión del ordenamiento de los preceptos afectados (STC 19/1987, f. j. 6º) impide la aplicación de los mismos desde el momento antes indicado, pues la Ley Orgánica no faculta a este Tribunal, a diferencia de lo que en algún otro sistema ocurre, para aplazar o diferir el momento de efectividad de la nulidad.

Ni esa vinculación entre inconstitucionalidad y nulidad es, sin embargo, siempre necesaria, ni los efectos de la nulidad en lo que toca al pasado vienen definidos por la Ley, que deja a este Tribunal la tarea de precisar su alcance en cada caso, dado que la categoría de la nulidad no tiene el mismo contenido en los distintos sectores del ordenamiento (...).

(...). La segunda de las mencionadas precisiones es la de que entre las situaciones consolidadas que han de considerarse no susceptibles de ser revisadas como consecuencia de la nulidad que ahora declaramos figuran no sólo aquellas decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 LOTC), sino también por exigencia del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), las establecidas mediante las actuaciones administrativas firmes; la conclusión contraria, en efecto, entrañaría -como con razón observa el representante del Gobierno- un inaceptable trato de desfavor para quien recurrió, sin éxito, ante los Tribunales en contraste con el trato recibido por quien no instó en tiempo la revisión del acto de aplicación de las disposiciones hoy declaradas inconstitucionales».

Esa misma tesis se ratifica en la STC 54/2000, Fundamento de Derecho 8 y 9, en la que se da un paso más, al referirse, no a

"actuaciones administrativas", sino a situaciones jurídicas consolidadas. En efecto en los referidos FFDD 8 y 9, en lo que a los efectos de este caso interesa se dice:

«(...). Ahora bien, la declaración de nulidad no ha de presentar siempre y necesariamente el mismo alcance. En efecto, la vigencia simultánea de los diversos preceptos constitucionales nos exige que, al determinar el alcance de la declaración de nulidad de una Ley, prestemos también atención a las consecuencias que esa misma declaración de nulidad puede proyectar sobre los diversos bienes constitucionales. Así, en el caso que nos ocupa, la declaración de invalidez de un precepto legal, por vulneración del orden constitucional de competencias, no puede ser a costa de un sacrificio desproporcionado en la efectividad de otras normas constitucionales. Por ello, más allá de la consecuencia inmediata de la declaración de nulidad, esto es, la inaplicación a nuevos supuestos, el Tribunal Constitucional debe ponderar qué consecuencias adicionales puede contener la declaración de nulidad para evitar que resulten injustificadamente perjudicados otros bienes constitucionales.

(...). - En el asunto que nos ocupa debemos traer a colación, a la hora de precisar el alcance en el tiempo de nuestra declaración de nulidad, el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), al que responde la previsión contenida en el art. 40.1 LOTC, según el cual las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de leyes "no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada" en los que se haya hecho aplicación de las leyes inconstitucionales. Ahora bien, la modulación del alcance de nuestra declaración de inconstitucionalidad no se limita a preservar la cosa juzgada. Más allá de ese mínimo impuesto por el art. 40.1 LOTC debemos declarar que el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) también reclama que -en el asunto que nos ocupa- esta declaración de inconstitucionalidad sólo sea eficaz "pro futuro", esto es, en relación con nuevos supuestos o con los procedimientos administrativos y procesos judiciales donde aún no haya recaído una resolución firme. En efecto, al igual que dijimos en las SSTC 45/1989 , FJ 11, 180/2000, de 29 de junio, sobre la Ley riojana 2/1993, de Presupuestos, FJ 7 y 289/2000, de 30 de noviembre, sobre Ley balear reguladora del Impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente, FJ 7, entre otras, el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) reclama la intangibilidad de las situaciones jurídicas consolidadas; no sólo las decididas con fuerza de cosa juzgada, sino también las situaciones administrativas firmes»."

A la vista de tales consideraciones, y partiendo de que el acto administrativo que aprobó la funcionarización de los trabajadores

contratados por el Ayuntamiento de Larraga, no fue recurrido, y por lo tanto devino firme con anterioridad a que se dictara la Sentencia por el Tribunal Constitucional, produciendo por lo tanto efectos y creando derechos consolidados en los trabajadores del Ayuntamiento de Larraga, no cabe a juicio de este Consejo aplicar retroactivamente la Sentencia del Tribunal Constitucional que declara inconstitucional la Ley Foral 19/2013 de 29 de mayo, en aras del principio de seguridad jurídica reconocido por el artículo 9.3 de la C.E.

El artículo 73 de la ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, entendemos confirma nuestras conclusiones, ya que puede aplicarse por analogía al supuesto que nos ocupa, al señalar que “Las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente”.

Dicho esto, resulta obvio que el acto administrativo que aprobó la funcionarización de los trabajadores del Ayuntamiento de Larraga publicado en el BON el día 7 de enero de 2014, era firme en el momento en que se dictó la Sentencia del Tribunal Constitucional que declaró inconstitucional la Ley Foral 19/2013 de 29 de mayo, que amparaba el acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Larraga adoptado en Pleno de fecha 18 de diciembre de 2013, a pesar de que posteriormente, en la plantilla orgánica del año 2015, aprobada en sesión plenaria de 18 de diciembre de 2015, se hiciera la mención referida a los efectos que pudiera tener la Sentencia del Tribunal Constitucional.

Desde otro punto de vista, nos encontramos ante una causa de nulidad de pleno derecho [artículo 62.1.f) de la LRJ-PAC] que en ningún caso concurre, toda vez que la funcionarización en cuestión se produjo cuando resultaba de plena aplicación lo dispuesto por la Ley Foral 19/2013.

En consecuencia, este Consejo de Navarra informa desfavorablemente a la revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho del acuerdo adoptado en el pleno del Ayuntamiento de Larraga de 18 de diciembre de 2013, sobre funcionarización de trabajadores laborales fijos del Ayuntamiento.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que no procede la revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Larraga, de fecha 18 de diciembre de 2013, sobre funcionarización de trabajadores laborales fijos, en dicho municipio.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.