

<p>Expediente: 61/2002 Objeto: Revisión de oficio del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento ..., sobre contratación de secretaria. Dictamen: 57/2002, de 24 de septiembre</p>

DICTAMEN

En Pamplona, a 24 de septiembre de 2002.

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

siendo Ponente don Eugenio Simón Acosta,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Solicitud de dictamen

El Vicepresidente del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 13 de agosto de 2002, 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 ..., sobre la revisión de oficio del acuerdo del Pleno de acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de ..., de 7 de noviembre de 1989, sobre contratación para el puesto de secretaria del Ayuntamiento de doña

El expediente administrativo que acompaña a la solicitud de dictamen por parte del Ayuntamiento de ... está integrado por los siguientes documentos:

1. Copia de la Resolución 964/2000, de 29 de diciembre de 2000, del Director General de Administración Local, por la que se

solicita al Ayuntamiento de ... la revisión de oficio del Acuerdo del Pleno de la Corporación, de fecha 7 de noviembre de 1989.

2. Orden Foral 85/2001, de 8 de mayo de 2001, del Consejero de Administración Local, por la que se acuerda impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa la desestimación por silencio administrativo de la revisión de oficio de la contratación de doña ...para el puesto de trabajo de Secretaria del Ayuntamiento de
3. Varias minutas de sesión ordinaria del Pleno del Ayuntamiento de ..., en las que se refleja el contenido de las sesiones celebradas por el mismo en los días 7 de noviembre de 1989, 5 de diciembre de 1989, 5 de junio de 1990, 4 de diciembre de 1990, 4 de junio de 1991, 4 de diciembre de 1991, 2 de junio de 1992, 15 de diciembre de 1992, 30 de noviembre de 1993, y 14 de diciembre de 1993.
4. Certificación de acuerdo de iniciación del expediente de revisión de oficio del acuerdo del Pleno de la Corporación de fecha 7 de noviembre de 1989, en ejecución de sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra.
5. Alegaciones de doña ..., de 17 de mayo de 2002.
6. Alegaciones del Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra, de 16 de mayo de 2002.
7. Certificación del acuerdo del Pleno de la Comisión Gestora del Ayuntamiento de ..., de 18 de julio de 2002, en el que se propone la resolución del expediente en el sentido de no proceder a la revisión de oficio del acuerdo referenciado.

I.2ª. Antecedentes de hecho

Primero.- Consta en el expediente una minuta de sesión ordinaria del Pleno del Ayuntamiento de ..., que en la reunión celebrada el día 7 de noviembre de 1989, el Pleno de la Corporación Municipal manifestó su "opinión generalizada" de que el cargo de Secretario del Ayuntamiento, cuya vacante se iba a producir en breve plazo, debía ser cubierta por Doña ... El texto del acta que se refiere a esta cuestión dice literalmente lo siguiente:

"6.- Contratación de nuevo Secretario:

Por premura del tiempo, el tema se trata rápidamente, aunque existe una opinión generalizada, en que la plaza de ..., que en breve espacio de tiempo va a quedar vacante, deberá recaer en la vecina de esta localidad D^a"

Casi un mes más tarde, en reunión celebrada el día 5 de diciembre de 1989, el Pleno del Ayuntamiento tomó el acuerdo de contratar a D^a ..., según se desprende de la correspondiente "minuta" (en realidad, acta) de la que obra una copia en el expediente con el siguiente texto, en la parte que nos interesa:

"3.- Contrato de la Secretaria: se acuerda realizar un contrato por 6 meses con ... con las mismas condiciones que el anterior Secretario".

Segundo.- El contrato que se decidió suscribir el día 5 de diciembre de 1989 concluía, por expiración del plazo, el día 18 de junio de 1990. El Pleno del Ayuntamiento fue prorrogando el contrato por sucesivos plazos de seis meses, mediante acuerdos que se adoptaron en las reuniones celebradas el 5 de junio de 1990, el 4 de diciembre de 1990, el 4 de junio de 1991, el 4 de diciembre de 1991 y el 2 de junio de 1992.

La última prórroga del contrato concluyó en diciembre de 1992. El día 30 de noviembre de 1992, el Pleno del Ayuntamiento adoptó el siguiente acuerdo:

"2º) Finalización del contrato de la secretaria.

Por unanimidad se acuerda realizar a la actual secretaria un contrato administrativo a tiempo parcial con el cincuenta por ciento de reducción de jornada y sueldo correspondiente al Nivel A. La duración será de un año. El horario a realizar será el siguiente:

-Lunes, martes, jueves y viernes: de 10 de la mañana a 2 de la tarde, pudiéndose cambiar este horario en tiempo de verano.

-Miércoles y sábados la secretaría permanecerá cerrada.

La hora y media que resta cada semana se dedicará a sesiones, no obstante este tema queda pendiente hasta consultarlo.

Se establecerá un horario al público de 12 a 1 de la tarde."

En el expediente remitido a este Consejo de Navarra sólo figura la "minuta" de la sesión del Pleno del Ayuntamiento de 30 de noviembre de 1992, sin que se nos haya dado traslado de la documentación o antecedentes de los que el acuerdo mencionado trae causa.

Tercero.- El tema de la contratación para el desempeño de la Secretaría del Ayuntamiento volvió a ser tratado en el Pleno de 30 de noviembre de 1993, poco antes de la decadencia del plazo del contrato administrativo que, por término de un año, se había convenido con D^a En el acta ("minuta") que se ha remitido a este Consejo de Navarra figura el siguiente texto de acuerdo:

"4º) Finalización contrato Secretaria.

No habiendo sido posible la agrupación con otros municipios y finalizado el contrato el día 18, por unanimidad se acuerda: Realizar a la actual secretaria un contrato administrativo en interinidad hasta que se cubra la plaza en propiedad"

Cuarto.- El Director General de Administración Local del Gobierno de Navarra, por Resolución 964/2000, solicitó al Ayuntamiento la revisión de oficio del acuerdo del Pleno de 7 de noviembre de 1989, por el que se

considera que la vacante de Secretaría debe recaer en la vecina de la localidad D^a ..., por entender que dicho acuerdo incurre en causa de nulidad de pleno derecho.

La Resolución del Director General invoca, como legislación aplicable a la contratación efectuada por el Ayuntamiento la Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, reguladora del Estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, el Reglamento de Ingreso en las Administraciones Públicas, aprobado por Decreto Foral 113/1985, de 5 de junio, y, en lo que no se oponga a estas normas, el Reglamento de Administración Municipal de Navarra.

Estas normas, unidas a la no concurrencia en el presente caso de las circunstancias habilitantes previstas por la disposición adicional quinta de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, son la base en que se apoya la Dirección General de Administración Local para considerar nulo de pleno derecho el acuerdo del Ayuntamiento de 7 de noviembre de 1989, por haber prescindido "total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido y habilitar para el cargo a persona no capacitada para el mismo, adquiriéndose así facultades o derechos, careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición".

Por Orden Foral 85/2001, de 8 de mayo, del Consejero de Administración Local, se acordó impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa la desestimación por silencio administrativo de la solicitud de revisión de oficio antes reseñada.

Quinto.- De la certificación del acuerdo municipal en que se dispone la iniciación de este procedimiento de revisión se deduce que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, mediante sentencia dictada en rollo de apelación número 130/01, dimanante de autos procedentes del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Pamplona, en recurso contencioso-administrativo número 81/01, declaró la obligación del Ayuntamiento de ... de iniciar la revisión de oficio instada por el Gobierno de Navarra.

Sexto.- El Pleno del Ayuntamiento, por acuerdo de 25 de abril de 2002, a la vista de esa última sentencia, acordó iniciar el expediente de revisión de oficio del acuerdo de 7 de noviembre de 1989, otorgando audiencia por plazo de quince días tanto al Departamento de Administración Local como a la interesada.

Séptimo.- D^a ...presentó escrito de alegaciones, aduciendo los antecedentes de su contratación, y que han pasado doce años sin que el Departamento de Administración Local haya impugnado el contrato, a pesar de habersele remitido todos los acuerdos adoptados por el Ayuntamiento. Alega también el artículo 106 de la LRJ-PAC, que existen otras personas en situación similar a la suya, y responsabiliza al Gobierno de Navarra de la situación que se ha creado por su inactividad ante el problema planteado por la necesidad de contratación de secretarios de Ayuntamiento.

Octavo.- El Departamento de Administración Local, mediante oficio de 16 de mayo de 2002, se remite a las consideraciones efectuadas en sus actuaciones precedentes: Resolución 964/2001 y Orden Foral 85/2001.

Noveno.- El Ayuntamiento, por acuerdo de 18 de julio de 2002, acordó "proponer el no proceder la revisión de oficio del citado acuerdo (de 1 de agosto de 1989) por los fundamentos y contenidos en el informe emitido por el Sr. Letrado".

Obra en el expediente informe de Letrado que, en sus consideraciones jurídicas, señala las coordenadas del régimen jurídico aplicable a la provisión de puestos de Secretario municipal desde el Acuerdo del Parlamento Foral de 29 de enero de 1980, sobre congelación de la provisión de plazas de Secretaría Municipal, acuerdo mantenido por diversas resoluciones posteriores hasta la LFAL con referencia explícita a su disposición transitoria tercera, entendiéndose que la contratación examinada se ajustó a los hábitos de actuación consolidados de los entes locales en tal momento. En cuanto a la revisión de oficio, entiende que el acto no es nulo, pues se cumplió con los elementos esenciales del

procedimiento de provisión temporal de plazas que se utilizaba en aquellos momentos. Y, finalmente, en todo caso los principios de seguridad jurídica y de equidad impiden la revisión de acuerdo con el artículo 106 de la LRJ-PAC.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta versa sobre la revisión de oficio por el Ayuntamiento de ... de un acuerdo del Pleno de dicho Ayuntamiento. Por tanto, de conformidad con lo establecido 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, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero (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 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, reguladora de las Bases de Régimen Local, atribuye a los municipios la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos (artículo 4.1.g). Más adelante, 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 ha de notarse que la incoación se instó por resolución de fecha 29 de diciembre de 2001 y el procedimiento revisor se inicia por acuerdo de 18 de julio de 2002, mientras que el acto objeto de la pretensión revisora es de fecha 7 de noviembre de 1989. Por tanto, la iniciación del procedimiento de revisión de oficio se produce bajo la vigencia de la LRJ-PAC, en la versión posterior a su modificación por la Ley 4/1999, que es aplicable a la dimensión procedimental. En cambio, el acto contra el que se dirige la revisión fue adoptado bajo la vigencia de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 (LPA), que resulta de aplicación para el examen sustantivo de las causas de nulidad contenidas en su artículo 47. En tal sentido, como se ha reseñado en los antecedentes, el motivo de nulidad alegado por el Departamento de Administración Local es el del artículo 47.1.e) de la LPA [hoy artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC]. Por otra parte, en dicho artículo 47 no se recogía la causa de nulidad ahora establecida en el artículo 62.1.f) de la LRJ-PAC.

II.3ª. Marco jurídico

La presente revisión de oficio se refiere a un pronunciamiento municipal relativo a la contratación temporal de una persona para desempeñar las funciones de Secretario de Ayuntamiento de Navarra; un acuerdo que data de 1989, por lo que le es de aplicación la normativa sustantiva entonces vigente. De ahí que, en lo estrictamente necesario, sea preciso referir el particular régimen jurídico de los Secretarios de

Ayuntamiento de Navarra, fruto de los derechos históricos de Navarra, mostrando su evolución.

La competencia de Navarra para regular el régimen de los Secretarios de Ayuntamiento parte de la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y fue explícitamente reconocida por el Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925, de bases para la aplicación del Estatuto Municipal en la provincia de Navarra, cuya Base 4ª, sobre personal administrativo, disponía lo siguiente:

“Los Ayuntamientos acordarán libremente el nombramiento, condiciones y separación de los empleados municipales, sometiéndose a las leyes vigentes en la provincia y a los Reglamentos generales dictados o que dicte la Diputación.

Continuarán por consiguiente en vigor los Reglamentos de Secretarios y titulares que rigen en la actualidad o se dicten en lo sucesivo.

La Diputación procurará que los sueldos de funcionarios y facultativos municipales no sean inferiores a los que el Estado otorgue, y establecerá en los Reglamentos como minimum las garantías jurídicas de estabilidad que les concede el Estatuto Municipal”.

En la actualidad, la competencia histórica de Navarra para tal regulación está reconocida, en virtud de su régimen foral, tanto con carácter específico (Administración Local) como más general (función pública) por la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra [artículos 46 y 49.1.b)].

La normativa reguladora de los Secretarios de Ayuntamiento de Navarra, en lo que aquí interesa, ha de partir del Reglamento para la Administración Municipal de Navarra de 3 de febrero de 1928 (en lo sucesivo RAMN), que disciplinaba tanto el Cuerpo de Secretarios de Ayuntamiento de Navarra (artículos 120 y 121), que, pese a tal

denominación de cuerpo, constituía más bien una suerte de habilitación o título para el ejercicio del cargo, como el nombramiento de los Secretarios (artículos 122 a 130). El artículo 123 del RAMN establecía en su párrafo primero que: "Para ejercer el cargo de Secretario se requiere ser español, mayor de 23 años, disfrutar de la plenitud de los derechos civiles y políticos, ser de buena conducta y hallarse incluido en el Cuerpo de Secretarios". La selección municipal del Secretario preveía el concurso por elección de la Corporación local, e incluso la provisión libre de la plaza con carácter interino en caso de la falta de aspirantes en primera y, en su caso, en segunda convocatorias (artículos 124 a 129 RAMN).

En la etapa constitucional, esa regulación se vio afectada primero por la Norma sobre equiparación de las retribuciones de los funcionarios de la Administración Municipal de Navarra con las de los de la Diputación Foral, aprobada por Acuerdo del Parlamento Foral de 19 de enero de 1980 (BON núm. 16, de 6 de febrero de 1980) y por el Reglamento para la ejecución y desarrollo de dicha Norma, aprobado por Acuerdo de la Diputación Foral de 21 de febrero de 1980 (BON núm. 32, de 14 de marzo de 1980).

El artículo 3 de la Norma de Equiparación disponía en su apartado 4 que: "Para el nombramiento de funcionarios se exigirá, como mínimo, la siguiente titulación: a) Secretarios y Vicesecretarios: se requerirá el título de Secretario de Ayuntamiento de Navarra y en los Ayuntamientos de más de 5.000 habitantes, además, el título de Licenciado en Derecho". Además, el artículo 7.2 de tal Norma preveía la realización de una reestructuración de Agrupaciones forzosas de Ayuntamientos para servirse de un solo Secretario. En esta línea, el artículo 10 del Reglamento de Equiparación prohibía a los Ayuntamientos o Agrupaciones de menos de 1.000 habitantes, hasta tanto no se llevase a cabo aquella reestructuración, la cobertura de la plaza de Secretario con carácter fijo de plantilla ni aun por permuta entre funcionarios; añadiendo que las vacantes afectadas serían cubiertas con carácter de interinidad o contratación de servicios, mientras dure la situación especial mencionada, sin que para ello precisen de la autorización de la Diputación. Asimismo, los artículos 14 a 21 del Reglamento de Equiparación regulaban el

ingreso en la función pública municipal, estableciendo su artículo 20 lo siguiente: "Las plazas en interinidad podrán cubrirse por el sistema de concurso mediante votación, pero siempre sobre la base de la libre concurrencia".

La Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, al comprender en su ámbito de aplicación al personal de las Entidades Locales de Navarra [artículo 1.b)], con excepción de los funcionarios sanitarios municipales [artículo 2.c)], vino a modificar sustancialmente el régimen estatutario del personal local antes contenido en el RAMN y en la Norma y Reglamento de Equiparación. No obstante, dicho Estatuto establece una regulación general, sin consideración específica de las peculiaridades de determinados funcionarios locales. En su desarrollo, el Decreto Foral 113/1985, de 5 de junio, aprobó el Reglamento de Ingreso, aplicable también a los procedimientos de ingreso y selección de personal por las entidades locales de Navarra (artículos 1 y 2), si bien incluye algunas previsiones específicas para las Corporaciones locales, a las que veda la selección de personal cuyo nombramiento les esté prohibido por su normativa específica (artículo 12) y remite determinados supuestos a un régimen transitorio hasta la aprobación de la Ley Foral reguladora de la Administración Local de Navarra (disposiciones transitorias primera, segunda y tercera).

Finalmente, aunque poco después del acuerdo objeto de revisión, la evolución culmina con la Ley Foral de Administración Local de Navarra de 1990 (LFAL), que regula el régimen específico de los Secretarios de Ayuntamiento de Navarra (artículos 239 a 248) y deroga tanto el RAMN como la Norma y el Reglamento de Equiparación (disposición derogatoria). Sin perjuicio de las disposiciones concretas a las que oportunamente se aludirá, su artículo 233.3 establece que "la materia de personal de las entidades locales de Navarra se regirá por lo dispuesto en esta Ley Foral y en la legislación reguladora del Estatuto del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra". No obstante, su disposición transitoria tercera dejó en suspenso, hasta la definitiva

reestructuración derivada de la constitución de Agrupaciones de carácter forzoso para servicios administrativos, el nuevo sistema de habilitación y provisión de plazas de secretaría e intervención.

II.4ª. Improcedencia de la revisión de oficio

Según resulta de los antecedentes reseñados, la revisión de oficio aquí examinada es consecuencia del ejercicio por el Departamento de Administración Local de la denominada acción de nulidad, en el sentido indicado por sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra. Se ha cumplido sustancialmente con el procedimiento correspondiente, habiéndose dado audiencia tanto al citado Departamento como a la persona favorecida por el acto contra el que se dirige la revisión, tras lo cual se ha formulado propuesta de resolución en sentido contrario a la procedencia de la revisión de oficio.

Las causas de nulidad esgrimidas por el Departamento de Administración Local son las previstas en el artículo 62.1.e) y f) de la LRJ-PAC, esto es, el haberse dictado el acto prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello y tratarse de un acto por el que se adquieren facultades y derechos careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición. Las partes intervinientes en el procedimiento discrepan sobre la concurrencia o no de dichos motivos de nulidad en el presente caso. De un lado, el Departamento de Administración Local entiende que el acto es nulo de pleno derecho por tales causas. Pero, de otro, tanto la interesada como la entidad local, consideran que no procede la revisión, ya que han de tenerse en cuenta las coordenadas o particularidades atinentes al ingreso y provisión en las plazas o puestos de Secretaría Municipal, se siguió el procedimiento entonces normal para tal provisión y en todo caso entrarían en juego los límites a la revisión previstos en el artículo 106 de la LRJ-PAC.

Ha de señalarse, en primer lugar, que en la fecha en que aprobó el acuerdo municipal debatido no se encontraba vigente el artículo 62 de la LRJ-PAC, sino que las causas de nulidad de pleno derecho se

relacionaban en el artículo 47.1 de la LPA, donde no se encontraba la causa ahora señalada como de nulidad en el artículo 62.1.f) de la LRJ-PAC, a cuyo tenor son nulos de pleno derecho “los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades y derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”. Por tanto, únicamente cabe examinar si concurre la causa de nulidad alegada (artículo 47.1.e) de la LPA). Ello releva de pronunciarse sobre si la habilitación o pertenencia al Cuerpo de Secretarios de Navarra constituía en 1989 requisito esencial para el ejercicio del cargo en régimen de interinidad o contratación temporal; sin perjuicio de indicar que, de un lado, tal exigencia venía referida por la Norma de Equiparación al “nombramiento de funcionarios” [artículo 3.4.a)], de otro, la disposición transitoria segunda de la LFAL prevé en su párrafo segundo la cobertura de los puestos de trabajo de Secretario e Interventor mediante contratación temporal de personal con “titulación” –que no habilitación- propia del cargo (cfr. artículos 241 y 251 de la LFAL) y, en último término, la disposición adicional sexta de la LFAL, en su letra e), parece valorar precisamente el supuesto de prestación de servicios como Secretario de Ayuntamiento de Navarra sin disponer de la habilitación.

La nulidad de pleno derecho se configura legalmente como el máximo grado de invalidez de los actos para aquellos casos de vulneración grave del ordenamiento jurídico, debiendo ser ponderada con criterios estrictos y de prudencia, dado su carácter excepcional, caso por caso.

La causa de nulidad del artículo 47.1.e) de la LPA [hoy prevista en el artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC], referida –como ha quedado dicho- a los actos en los que se haya obviado total y absolutamente el procedimiento establecido, concurre cuando el acto administrativo se adopta con total y absoluta falta de procedimiento, por carecerse de la más elemental base procedimental que ha de seguir el proceso de producción del acto o bien por seguirse un procedimiento totalmente distinto al que en Derecho corresponda. No se trata, por tanto, de cualquier incumplimiento de las formas procedimentales, sino de la omisión por entero del procedimiento,

lo que aparece cuando no se aprecia la existencia de los eslabones o pasos formales imprescindibles para su terminación con la adopción del acto, entrañando tales omisiones efectos determinantes e insalvables sobre el acto administrativo. Asimismo, concurre dicho motivo de nulidad en los casos en que, existiendo algunos trámites, el procedimiento carece de un requisito que, dada su esencialidad o trascendencia, es inexcusable para apreciar la identidad del procedimiento o asegurar los derechos de los administrados.

En el expediente no constan los trámites que precedieron al acto administrativo del Pleno de 7 de noviembre de 1989, sino simplemente el texto de lo que se supone que es el acta de la reunión. De ello puede inferirse que, efectivamente, el acto administrativo se dictó sin haber desarrollado previamente procedimiento alguno, aunque de ello no se puede deducir, en el presente caso, que sea procedente su declaración de nulidad de pleno derecho mediante el uso de la potestad extraordinaria de revisión del oficio que la ley confiere a las Administraciones Públicas.

Antes de pronunciarse a favor de la declaración de nulidad es necesario examinar la naturaleza y contenido del acto. De la "minuta" de la reunión que está incorporada al expediente se deduce que el "acuerdo" de 7 de noviembre de 1989 no constituye propiamente una declaración de voluntad, sino una simple declaración de juicio sin efectos jurídicos de relevancia. En efecto, lo que el Pleno manifiesta en ese acto es simplemente una opinión. Recordemos el texto literal:

"6.- Contratación de nuevo Secretario:

Por premura del tiempo, el tema se trata rápidamente, aunque existe una opinión generalizada, en que la plaza de ..., que en breve espacio de tiempo va a quedar vacante, deberá recaer en la vecina de esta localidad D^a"

La calificación de este acto como mera emisión de un juicio sin carácter de decisión o manifestación de voluntad o, todo lo más, una declaración de intenciones, queda fortalecida con otro acuerdo posterior,

adoptado en la reunión de 5 de diciembre de 1989, que es donde realmente se decide realizar un contrato por 6 meses con doña

Por otra parte, no hay razón para suplir en este momento un eventual error en la designación del acto cuya revisión se ha instado por la Dirección General de Administración Local. Dicho planteamiento podría tener sentido en el caso de que la calificación del acuerdo de 5 de diciembre de 1989 pudiera hipotéticamente llevarnos a dictaminar la procedencia de su declaración de nulidad. Pero esta conclusión no podría, en ningún caso, ser alcanzada en este dictamen, por dos motivos:

1. De un lado, porque desconocemos los trámites que se siguieron para adoptar dicho acuerdo y no podemos suponer que el acuerdo haya sido incorporado al expediente con todos sus antecedentes, dado que la instancia de revisión y la propuesta de denegarla por parte del Ayuntamiento se refieren expresamente al acto del Pleno de 7 de noviembre de 1989 y no al acuerdo de 5 de diciembre de 1989.
2. De otra parte, porque el acuerdo de 5 de noviembre de 1989 tenía una vigencia temporal limitada. Se acordó celebrar un contrato de seis meses. En consecuencia, los efectos de dicho acuerdo se encuentran agotados desde hace muchos años, por lo que carece de suficiente base jurídica la utilización de una potestad excepcional y extraordinaria para declarar una nulidad de la que no se derivarían en este momento efectos relevantes.

Finalmente, no puede dejar de destacarse que se pretende la revisión de un acuerdo local adoptado hace trece años, habiéndose aducido la concurrencia de los límites de la revisión. El artículo 112 de la LPA antes y ahora el artículo 106 de la LRJ-PAC determinan que las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, al derecho de los particulares o a las leyes. En el presente caso, entendemos que el tiempo transcurrido, la peculiar situación o régimen de los Secretarios, el pacífico desempeño temporal del puesto por la

interesada sin que en su momento se impugnara dicha actuación por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y el carácter obligatorio del tal cargo (artículo 239.1 de la LFAL) que exige su cobertura para el funcionamiento de los Ayuntamientos, entrañan un límite que impide el ejercicio de la facultad de revisión pues resultaría contrario a la equidad, padeciendo el principio de seguridad jurídica.

III. CONCLUSIÓN

No procede la revisión de oficio del acto administrativo del Pleno del Ayuntamiento de ... de 7 de noviembre de 1989, en el que se declara la opinión generalizada de la Corporación respecto a la contratación de doña ...

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.