

Dictamen 210/2020, de 22 de diciembre, del Consejo Consultivo de Aragón

Sra. D.^a Vega ESTELLA IZQUIERDO
Presidenta, p.s.
Sr. D. Jesús COLÁS TENAS
Sr. D. Jesús Antonio GARCÍA HUICI
Sr. D. José Manuel MARRACO ESPINÓ
Sr. D. Gabriel MORALES ARRUGA
Sra. D.^a Elisa MOREU CARBONELL

La Comisión del Consejo Consultivo de Aragón, con asistencia de los miembros que al margen se expresa, en reunión celebrada el día 22 de diciembre de 2020 emitió el siguiente Dictamen:

La Comisión del Consejo Consultivo de Aragón, ha examinado el expediente remitido por el Ayuntamiento de Huesca (Huesca), a través de la Consejera de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón, relacionado con la revisión de oficio del artículo 33.2.2 del Pacto de aplicación al personal funcionario del Ayuntamiento de Huesca, en el cual se regula la retribución básica de antigüedad (trienios), que establece una regulación contraria a la normativa básica estatal sobre retribuciones y abono de trienios.

De los ANTECEDENTES resulta:

Primero. Mediante escrito de 25 de noviembre de 2020, notificado electrónicamente al Consejo Consultivo de Aragón el día 3 de diciembre de 2020, la Consejera de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón, ha remitido el expediente relacionado con la revisión de oficio del artículo 33.2.2 del Pacto de aplicación al personal funcionario del Ayuntamiento de Huesca, en el cual se regula la retribución básica de antigüedad (trienios), que establece una regulación contraria a la normativa básica estatal sobre retribuciones y abono de trienios.

Segundo.- El expediente enviado consta de 189 folios, numerados correlativamente, y de un índice de los documentos que lo integran, correspondiendo el primero de ellos al dictamen emitido por un despacho de abogados de la ciudad de Huesca que hace referencia al denominado «Pacto para el Personal Funcionario del Excmo. Ayuntamiento de Huesca 2004/2007» y al «Convenio colectivo para el Personal Laboral del Excmo. Ayuntamiento de Huesca 2004/2007», publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Huesca n.º 129 de 7 de julio de 2006, cuyo contenido normativo viene aplicándose desde entonces en virtud de la prórroga prevista en su artículo 4.2.

Por Decreto 1873/2019 del Sr. Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Huesca, se aprobó la contratación del servicio de «Elaboración de un informe jurídico en relación con la legalidad del articulado del pacto y convenio municipales» con un despacho de abogados de la ciudad de Huesca (en el expediente no consta este Decreto). Según el informe del Secretario General de 23 de junio de 2020, la contratación de este informe se adjudicó el 7 de mayo de 2019.

La contratación hacía referencia al denominado *Pacto para el Personal Funcionario del Excmo. Ayuntamiento de Huesca 2004/2007* y al *Convenio colectivo para el Personal Laboral del Excmo. Ayuntamiento de Huesca 2004/2007*, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Huesca n.º 129 de 7 de julio de 2006, cuyo contenido normativo viene aplicándose desde entonces en virtud de la prórroga prevista en su artículo 4.2.

El informe, que lleva fecha de 11 de febrero de 2020, hace referencia a la legalidad del articulado en lo relativo a la *Antigüedad*, que viene regulado en el artículo 33 del Pacto en los siguientes términos:

«Artículo 33. Retribuciones:

33.1. Conceptos retributivos: Las retribuciones de los funcionarios o funcionarias municipales son básicas y complementarias distribuyéndose en los siguientes conceptos: a) Básicas: Salario Base, Antigüedad y Pagas Extraordinarias. b) Complementarias: Complemento de Destino, Complemento Específico, Productividad y Gratificaciones por servicios extraordinarios.

33.2. Retribuciones Básicas:

33.2.1. Salario Base:

Su cuantía será la que se indica en el Anexo 1 para las distintas categorías profesionales, según pertenezcan a los Grupos A, B, C, D y E a que se refiere el artículo 25 de la Ley 30/84. Se acompañan cuadro de retribuciones básicas correspondientes a los distintos grupos.

33.2.2. Antigüedad:

Los trienios consisten en una cantidad igual para cada grupo por cada tres años de servicio, reconocidos en la Administración Pública, conforme a los aprobados en la Ley General de Presupuestos del Estado de cada año. Tendrán derecho a este complemento:

Para la percepción de trienios se computará el tiempo correspondiente a la totalidad de los servicios efectivos indistintamente prestados en cualesquiera de las Administraciones Públicas, tanto en calidad de funcionario de carrera como de contratado en régimen de derecho administrativo o laboral.

Cuando el empleado o empleada municipal cambie de puesto de trabajo percibirá los trienios en la cuantía asignada a su nuevo grupo de clasificación.

Las cuantías para el año 2004 serán las siguientes:

- Grupo A..... 40,29 euros por cada trienio al mes.
- Grupo B..... 32,24 euros por cada trienio al mes.
- Grupo C..... 24,20 euros por cada trienio al mes.
- Grupo D..... 16,17 euros por cada trienio al mes.
- Grupo E..... 12,13 euros por cada trienio al mes.

Su revisión y actualización anual se realizará conforme a los incrementos generales que se marquen para el resto de las retribuciones básicas.

En el cálculo del importe a satisfacer en nómina a los empleados municipales por el concepto de trienios el Ayuntamiento ha venido siguiendo dos criterios cuya legalidad se cuestiona:

* Cuando un empleado municipal, funcionario o personal laboral, ha cambiado de puesto de trabajo pasando a un grupo profesional superior y ha devengado un nuevo trienio durante el que ha prestado servicios en dos grupos distintos, se le ha abonado ese trienio aplicando íntegramente la cuantía correspondiente al grupo profesional superior.

* En el caso de empleados municipales que tienen devengado más de un trienio en grupos profesionales distintos, se calcula el importe que deben percibir en concepto de antigüedad multiplicando el número de trienios por la cuantía fijada en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para cada año correspondiente al nivel más alto, y no considerando para cada trienio la cuantía correspondiente al grupo profesional al que pertenecía cuando lo devengó».

De otra parte, la disposición final primera del *Pacto para el Personal Funcionario del Excmo. Ayuntamiento de Huesca 2004/2007*, establece: «Cualquier modificación de la normativa estatal o autonómica relativa a materias reguladas

en el presente Pacto cuya aplicación sea de obligado cumplimiento quedará automáticamente incluida en el texto del mismo sin necesidad de reunión de la Mesa General de Negociación ni posterior acuerdo por el Pleno de la Corporación».

Las conclusiones del informe emitido por el despacho de abogados de la ciudad de Huesca son las siguientes:

1º.- Las retribuciones básicas de los funcionarios y del personal laboral del Excmo. Ayuntamiento de Huesca se rigen, en cuanto a su estructura, cuantía y forma de cálculo por las mismas normas que las establecidas para toda la función pública.

2º.- Las retribuciones básicas descritas como “salario base” y “antigüedad” en el “Pacto para el Personal Funcionario del Excmo. Ayuntamiento de Huesca 2004/2007” y en el “Convenio colectivo para el Personal Laboral del Excmo. Ayuntamiento de Huesca 2004/2007”, se corresponden con el sueldo y los trienios regulados en los artículos 21 a 24 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público por lo que sería recomendable corregir su denominación en ambos textos.

3º.- La regulación de la antigüedad en el artículo 33 del “Pacto para el Personal Funcionario del Excmo. Ayuntamiento de Huesca 2004/2007” y en el artículo 35 del “Convenio colectivo para el Personal Laboral del Excmo. Ayuntamiento de Huesca 2004/2007” es poco clara e insuficiente, por lo que debería corregirse su redacción para recoger la fórmula de cálculo de los trienios prevista en la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, de reconocimiento de servicios previos en la Administración Pública y al Real Decreto 1461/1982 que la completa y aclara, y en la doctrina legal del Tribunal Supremo que interpreta ambas normas.

4º.- La forma de cálculo de las cuantías que deben abonarse a los empleados que han prestado servicios en puestos de trabajo de distintos grupos profesionales por el Excmo. Ayuntamiento de Huesca es incorrecta y contraria a la ley, debiendo abonarse los trienios de acuerdo al importe que les corresponda teniendo en cuenta el momento en que se devengaron.

5º.- Si del error en el cálculo de los trienios se han generado retribuciones indebidas a los empleados municipales puede instarse su devolución corrigiendo el error material o aritmético y exigiendo su pago mediante la correspondiente liquidación o por compensación con las sucesivas nóminas de haberes que se devenguen.

Como consecuencia de este informe, el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Huesca, solicita informe al Secretario General del Ayuntamiento y al Interventor el 2 de marzo de 2020, en los siguientes términos:

«En relación con la regulación del concepto retributivo “antigüedad” por el artículo 35.2.2 del Convenio colectivo para el personal laboral del Municipio de Huesca de 2006 [en adelante, el Convenio] y el correlativo artículo 33.2.2 del Pacto para los funcionarios del Municipio de Huesca de 2006 [en adelante, el Pacto] que establece una regulación contraria a la normativa básica estatal sobre retribuciones y abono de trienios [artículo 23.b) del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público de 2015 en relación con el artículo 2 de la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, de reconocimiento de servicios previos en la administración pública], y, a la vista del informe sobre esta cuestión emitido por el abogado don Ramón TORRENTE RÍOS [en adelante, el “Informe Torrente”], colegiado número 76 del Colegio Oficial de Abogados de Huesca, de conformidad con el artículo 3.3.a) del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, solicito al Secretario General del Municipio la emisión de un informe, en ejercicio de su función de asesoramiento legal, sobre las siguientes cuestiones:

1ª. Si la regulación de los trienios en el artículo 33.2.2 (“Antigüedad”) del Pacto es nulo de pleno derecho por incurrir en la causa de nulidad del artículo 47.2 de la Ley estatal 30/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de la Administraciones públicas [en adelante, LPAC-2015], por tener el Pacto naturaleza reglamentaria y vulnerar una Ley, norma jurídica de rango superior.

2ª. Si el Municipio puede, de oficio, declarar la nulidad radical del citado precepto reglamentario, siguiendo el procedimiento establecido por el artículo 106.2 LPAC-2015, que requiere en todo caso, el previo dictamen favorable del Consejo Consultivo de Aragón.

3ª. Si el Municipio puede modificar el citado precepto del Pacto previa negociación colectiva, sustituyendo la redacción actual por una conforme a la Ley (artículo 2 de la Ley 70/1978), sin su previa revisión de oficio.

4ª. Si el Municipio puede modificar unilateralmente el citado artículo del Pacto si no se llega a un acuerdo en la previa negociación colectiva, ejerciendo su potestad reglamentaria.

5ª. Si la regulación de los trienios en el artículo 35.2.2 (“Antigüedad”) del Convenio colectivo es nulo de pleno derecho por incurrir en la causa de nulidad del artículo 47.2 de la Ley estatal 30/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de la Administraciones públicas [en adelante, LPAC-2015], al ser el Convenio colectivo fuente del Derecho laboral, resultado

de la autonomía colectiva de la voluntad, si su declaración o anulación de dicho precepto requiere por el Municipio, en su posición de “empleador o empresario”, la impugnación del mismo conforme al procedimiento previsto en los artículos 163 a 166 de la Ley estatal 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social; y, en este caso si el Municipio está legitimado activamente para impugnar el Convenio colectivo.

6ª. Si el Ayuntamiento Pleno del Municipio podría suspender y/o modificar el artículo 33.2.2 (“Antigüedad”) del Pacto y el artículo 35.2.2 (“Antigüedad”) del Convenio colectivo acogiéndose a la habilitación contenida en el artículo 38.10 de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público de 2015, si la ilegalidad detectada cabe subsumirla en el presupuesto habilitante de excepcionalidad, causa grave del interés público y alteración sustancial de las condiciones económicas, por aceptar los pagos en exceso de continuar hasta que se sustanciase una revisión de oficio del Pacto y se fallase la impugnación judicial del Convenio colectivo para la Hacienda municipal.

7ª. Respecto al abono indebido o incorrecto de trienios a los funcionarios municipales o trabajadores que hayan prestado servicios en distintos grupos de clasificación funcional o profesional y, por lo tanto, perfeccionado y devengado trienios distintos en la cuantía asignada, con carácter básico, en la Ley anual de Presupuestos Generales del Estado, si se puede rectificar como error material, según contempla el artículo 109.2 LPAC-2015 (y como apunta el “Informe Torrente”) o si bien se requiere incoar procedimiento de reintegro de las cantidades indebidamente pagadas y no prescritas, es decir, en los cuatro últimos años desde que se decida la medida.

8ª. En todo caso, ¿cuándo el Municipio puede dejar de liquidar y abonar indebidamente los trienios? Y, en función de la respuesta a la cuestión anterior, cuándo se puede exigir el reintegro de lo indebidamente percibido por funcionarios o trabajadores al liquidarles los trienios, bien sea mediante una liquidación o por compensación con sucesivas nóminas de haberes, en tantos plazos como los periodos mensuales en los que se han efectuado los pagos indebidamente no prescritos, de conformidad con el artículo 77.2 de la Ley estatal 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Además de las cuestiones enumeradas, el informe jurídico que se recaba deberá analizar, identificando las normas jurídicas concretas aplicables, cualquier otra cuestión que se considere relevante sobre la materia sometida a informe».

En relación con el informe solicitado al Interventor, recuerda el Sr. Alcalde que ya le fue requerido el pasado día 14 de noviembre de 2019 informe, en ejercicio de su función interventora y de control financiero en materia económica-financiera y presupuestaria, sobre las siguientes cuestiones, teniendo en cuenta el siguiente antecedente:

«Antecedentes.

En el “Informe Torrente” se establece en la consideración jurídica 5.^a lo siguiente:

“El incorrecto cálculo de los trienios ha podido generar el pago de retribuciones indebidamente al personal laboral y funcionario que se encuentre en las circunstancias mencionadas en este informe, quien habiendo devengado los trienios a lo largo de su carrera administrativa prestando servicios en plazas de distintos grupos profesionales los perciben todos conforme a la cuantía asignada para cada grupo profesional superior al que se han incorporado y no por la cuantía correspondiente al grupo al que se devengaron...”.

Cuestiones:

1.^a. Respecto al abono indebido o incorrecto de trienios a los funcionarios municipales o trabajadores que hayan prestado servicios en distintos grupos de clasificación funcionarial o profesional y, por lo tanto, perfeccionado y devengado trienios distintos en la cuantía asignada, con carácter básico, en la Ley anual de Presupuestos Generales del Estado, si se puede rectificar como error material, según contempla el artículo 109.2 LPAC-2015 (y como apunta el “Informe Torrente”) o si bien se requiere incoar procedimiento de reintegro de las cantidades indebidamente pagadas y no prescritas, es decir, en los cuatro últimos años desde que se decida la medida.

2.^a. En todo caso, ¿cuándo el Municipio puede dejar de liquidar y abonar indebidamente los trienios? Y, en función de la respuesta a la cuestión anterior, cuándo se puede exigir el reintegro de lo indebidamente percibido por funcionarios o trabajadores al liquidarles los trienios, bien sea mediante una liquidación o por compensación con sucesivas nóminas de haberes, en tantos plazos como los periodos mensuales en los que se han efectuado los pagos indebidos no prescritos, de conformidad con el artículo 77.2 de la Ley estatal 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Además de las cuestiones enumeradas, el informe que se recaba deberá analizar cualquier otra cuestión que se considere relevante sobre la materia sometida a informe, desde la perspectiva de la función interventora y de control financiero en materia económica-financiera y presupuestaria».

Tercero.- Por Decreto 4889/2020 del Alcalde del Ayuntamiento de Huesca, de 9 de octubre de 2020, y vistos los informes de la Secretaria General y del Interventor, ambos de 23 de junio de 2020, se inició el procedimiento de revisión de oficio en los siguientes términos: «Iniciar un procedimiento de revisión de oficio del artículo 33.2.2 del Pacto indicado en el apartado primero de este decreto, porque dicha disposición administrativa es nula de pleno derecho, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 47.2 y 106.2 de la Ley 39/2015, y

conceder el trámite de audiencia de diez días hábiles, a los funcionarios interesados y a la Junta de Personal, para que puedan alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82 del mismo texto legal».

La referencia es al «Pacto para el Personal Funcionario del Excmo. Ayuntamiento de Huesca 2004/2007», que establece una regulación contraria a la normativa básica estatal sobre retribuciones y abono de trienios (artículo 23.b) del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público de 2015 en relación con el artículo 2 de la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, de reconocimiento de servicios previos en la administración pública.

Cuarto.- Este Decreto de incoación es notificado a la Junta de Personal y a treinta y seis funcionarios nominativamente –hay que entender que son los funcionarios afectados aunque no se deriva tal circunstancia del expediente remitido–, por notificaciones del Secretario General del Ayuntamiento de Huesca de fecha 19 de octubre de 2020.

El texto de la notificación literalmente dice:

«Por encargo del Ayuntamiento de Huesca, el abogado externo, D. Ramón Torrente Ríos, emitió un informe sobre la legalidad de la regulación de la antigüedad en el Pacto para el personal funcionario municipal de 2004-2007 y en el Convenio Colectivo para el personal laboral municipal de 2004-2007.

Como consecuencia de dicho informe, el Alcalde, mediante sendos escritos de fecha 2 de marzo de 2020, solicitó informes al Secretario General y al Interventor sobre la cuestión planteada.

El Secretario General del Ayuntamiento de Huesca emitió un informe jurídico de fecha 23 de junio de 2020, en el que se recoge, entre otras, la siguiente conclusión:

“1ª En cuanto a la regulación de los trienios en el Pacto de aplicación al personal funcionario municipal, el art. 33.2.2 es nulo de pleno derecho, de conformidad con lo previsto en el art. 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Así, procede corregir jurídicamente la regulación contenida en ese precepto del Pacto, mediante la revisión de oficio del mismo en aplicación de lo previsto en el art. 106.2 de la Ley 39/2015.

Declarada la nulidad del artículo del Pacto por parte de la Corporación municipal, la nulidad produce efectos retroactivos, “ex tunc”.

Por ello, procede en efecto exigir el reintegro de las cantidades indebidamente satisfechas a los funcionarios municipales afectados. ...”.

El Interventor municipal emitió un informe de fecha 23 de junio de 2020.

Teniendo en cuenta el contenido de los informes, el Alcalde, mediante escrito de fecha 9 de octubre de 2020, ordena a la Secretaría General que se inicie un procedimiento legal conforme a la conclusión señalada en el informe jurídico de la Secretaría General.

Vistos el art. 33.2.2 del Pacto de aplicación al personal funcionario del Ayuntamiento de Huesca, el art. 2 del Real Decreto 1461/1982, de 25 de junio, y los arts. 47.2 y 106.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El Alcalde, en el ejercicio de sus atribuciones legales, RESUELVE:

PRIMERO. Asumir los informes del Secretario General y del Interventor del Ayuntamiento de Huesca sobre la ilegalidad de la regulación de la antigüedad (concepto retributivo de trienios) en el Pacto de aplicación al personal funcionario municipal de 2004-2007.

SEGUNDO. Iniciar un procedimiento de revisión de oficio del artículo 33.2.2 del Pacto indicado en el apartado primero de este decreto, porque dicha disposición administrativa es nula de pleno derecho, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 47.2 y 106.2 de la Ley 39/2015, y conceder el trámite de audiencia de diez días hábiles, a los funcionarios interesados y a la Junta de Personal, para que puedan alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82 del mismo texto legal. Lo que le comunico, para su conocimiento y efectos».

Quinto.- Trece de los funcionarios que fueron notificados nominativamente y dos más cuya identificación no se desprende del expediente remitido de los treinta y seis a quienes se remitió dicha notificación, afectados por la revisión iniciada, presentaron escritos de alegaciones al procedimiento de revisión manifestando entre otras cuestiones:

- Que «El pacto para el personal funcionario del Ayuntamiento de Huesca no puede considerarse, sin más, y únicamente, una disposición administrativa general de carácter reglamentario, emanado del órgano competente de la administración local. Se trata, por el contrario, de una norma que resulta de la negociación colectiva y de recíprocas cesiones de las partes. Se trata, según la definición dada por algunos autores, de un “contrato normativo”. No es la emanación de la voluntad del órgano administrativo, sino la consecuencia de una negociación y un acuerdo».

- Además, tratándose de un pacto en el ámbito de la negociación colectiva «el artículo 38.2 del EBEP establece que “se aplicará directamente al personal del ámbito que corresponda”, sin necesidad, siquiera, de esperar a la ratificación por el órgano municipal competente».
- Así las cosas, «no puede aceptarse que el Ayuntamiento, como una de las partes firmantes del acuerdo, lleve a cabo, unilateralmente, a través del procedimiento establecido para la revisión de oficio de los actos administrativos o disposiciones de carácter general, la revisión de un pacto que no responde únicamente a su voluntad, sino a un acuerdo entre partes. Dada la naturaleza contractual del pacto (aunque, evidentemente, no solo contractual) debe tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 1256 del Código Civil conforme al cual: “la validez y el cumplimiento de los contratos no puede dejarse al arbitrio de uno de los contratantes”».
- En el mismo sentido, debe atenderse al principio *venire contra factum proprium non valet*, cuya aplicación directa en el ámbito de la Administración Pública está generalmente admitida.
- La regulación contenida en la Ley 70/1978 está en concordancia «con los preceptos que, en la Ley 30/1984, hacían referencia a la estructura retributiva y, en concreto, con el artículo 23.2.b) de dicha Ley, que al regular los trienios señalaba “consisten en una cantidad igual para cada grupo, por cada tres años de servicio en el Cuerpo o Escala, Clase o Categoría”».
- Sin embargo, el EBEP ha desarrollado una regulación distinta en materia de trienios, que no obliga a que el importe del trienio vaya referido a la cuantía correspondiente en el momento en que se produjo su vencimiento de acuerdo con el grupo o nivel ostentado en esa fecha.
- Señala en concreto «el artículo 23 del EBEP que los “trienios consisten en una cantidad, que será igual para cada subgrupo o grupo de clasificación profesional en el supuesto de que no tenga subgrupos, por cada tres años de servicio”. La nueva regulación, aunque similar a la anterior, no vincula el importe al momento en que se perfeccionó cada trienio».
- Ello da cobertura al pacto para el personal funcionario del Ayuntamiento de Huesca en cuanto establece el abono del total de trienios vencidos en el importe asignado al grupo al que está finalmente adscrito. La jurisprudencia que se cita en los informes aludidos por el Decreto de la Alcaldía no aparece referida a supuestos en los que el abono

de trienios conforme al criterio aludido tuviera su fundamento en un pacto producto de la negociación colectiva, razón por la que la doctrina que se invoca no puede ser trasladada de manera directa a este caso.

- Que «el procedimiento utilizado en este expediente es la revisión de oficio entendiendo que según marca el art. 103 de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común debería ser la declaración de lesividad, siendo aplicable tanto para el personal laboral como para el personal funcionario».
- Que «el órgano competente para el inicio del expediente de revisión de oficio debería ser el Pleno. La determinación de quién es el órgano competente para el inicio del expediente de revisión de oficio en las Entidades Locales ha sido una cuestión no resuelta por la Ley 39/2015 de PACAP ni por su antecesora, no obstante en Aragón esa laguna se ha suplido por el artículo 136.3 de la Ley 7/1999 de 9 de abril de Administración Local de Aragón: “La revisión de oficio, así como la declaración de lesividad se acordará por el pleno de las Corporación Locales”».
- Que «el principio de buena fe o confianza legítima constituye un principio rector de la actuación de las Administraciones Públicas que expresa la confianza de los ciudadanos en que la actuación de las Administraciones Públicas no puede ser alterada arbitrariamente».
- La cualidad o condición de los funcionarios afectados de «terceros de buena fe».
- Entienden que el error o la responsabilidad de quienes llevaron a cabo la interpretación de la norma –la valoración correcta de la confección de la RPT, la confección de las nóminas, la labor interventora, en la función fiscalizadora y en la ordenación de pagos–, no tienen por qué soportarlo quienes no lo produjeron.
- El Pacto Convenio en vigor desde el año 2004 y hasta la fecha, fija el pago de la antigüedad del modo realizado hasta el momento de forma textual, siendo las dos normas citadas reiteradamente por el jurista firmante del informe mucho anteriores a la fecha del comienzo de la vigencia del Pacto, estando vigentes, por tanto, cuando fue aprobado este y validado. En este, el epígrafe tiene como título “antigüedad” y no “trienios”, por lo que el Ayuntamiento habría optado por una mejora sobre el último concepto fijado por ley estatal, en idénticas condiciones que ha optado en otros conceptos y permisos. Que no exista precepto

legal que ampare lo realizado por el Ayuntamiento no significa de modo alguno que sea contrario a derecho. Es más, lo dispuesto por el jurista podría ser considerado altamente atrevido cuando en la propia Administración Municipal siempre ha existido la figura del Secretario General, Oficial Mayor, departamento jurídico, etc., los cuales, tras 16 años de vigencia no han efectuado reparo alguno al modo de abonar la antigüedad a sus trabajadores, siendo su principal función velar por la legalidad de las decisiones tomadas en dicho ente.

- Otros funcionarios alegan que el primer Pacto con el personal funcionario, en el que se recogen las diferentes condiciones de trabajo es el correspondiente al periodo 1996 a 1997, posterior a su toma de posesión, por lo que puede colegirse que el abono a estos funcionarios del concepto de antigüedad es anterior a la normativa contenida en los sucesivos Pactos. Ello determina la inaplicación del contenido Decreto de Alcaldía n.º 4889/2020.

Sexto.- En el informe Propuesta de resolución que se une a la petición de dictamen, firmada electrónicamente por la Secretaria General del Ayuntamiento de Huesca el 16 de noviembre de 2020, se manifiesta:

«Por encargo del Ayuntamiento de Huesca, el abogado externo, D. Ramón Torrente Ríos, emitió un informe sobre la legalidad de la regulación de la antigüedad en el Pacto para el personal funcionario municipal de 2004-2007 y en el Convenio Colectivo para el personal laboral municipal de 2004-2007.

Como consecuencia de dicho informe, el Alcalde, mediante sendos escritos de fecha 2 de marzo de 2020, solicitó informes al Secretario General y al Interventor sobre la cuestión planteada.

El Secretario General del Ayuntamiento de Huesca emitió un informe jurídico de fecha 23 de junio de 2020, en el que se recoge, entre otras, la siguiente conclusión:

“1ª En cuanto a la regulación de los trienios en el Pacto de aplicación al personal funcionario municipal, el art. 33.2.2 es nulo de pleno derecho, de conformidad con lo previsto en el art. 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Así, procede corregir jurídicamente la regulación contenida en ese precepto del Pacto, mediante la revisión de oficio del mismo en aplicación de lo previsto en el art. 106.2 de la Ley 39/2015.

Declarada la nulidad del artículo del Pacto por parte de la Corporación municipal, la nulidad produce efectos retroactivos, *ex tunc*.

Por ello, procede en efecto exigir el reintegro de las cantidades indebidamente satisfechas a los funcionarios municipales afectados...”.

El Interventor municipal emitió un informe de fecha 23 de junio de 2020.

Teniendo en cuenta el contenido de los informes anteriores, el Alcalde, mediante decreto n.º 4.889, de 16 octubre de 2020, resolvió:

“PRIMERO. Asumir los informes del Secretario General y del Interventor del Ayuntamiento de Huesca sobre la ilegalidad de la regulación de la antigüedad (concepto retributivo de trienios) en el Pacto de aplicación al personal funcionario municipal de 2004-2007.

SEGUNDO. Iniciar un procedimiento de revisión de oficio del artículo 33.2.2 del Pacto indicado en el apartado primero de este decreto, porque dicha disposición administrativa es nula de pleno derecho, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 47.2 y 106.2 de la Ley 39/2015, y conceder el trámite de audiencia de diez días hábiles a los funcionarios interesados y a la Junta de Personal, para que puedan alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82 del mismo texto legal”.

Concedido el trámite de audiencia a la Junta de Personal y los funcionarios interesados, se presentaron diversas alegaciones. D. Antonio Paraiso Rivera, funcionario municipal, presentó un escrito en el que alega que no le afecta el artículo del Pacto del personal funcionario eventualmente nulo de pleno derecho, porque viene percibiendo trienios de los subgrupos A1 y A2 conforme a la normativa aplicable. Por ello, solicitó ser excluido de este procedimiento administrativo.

D. Fernando Ciria Mallada y otros funcionarios presentaron varios escritos en los que, de manera resumida, formulan las siguientes alegaciones:

1ª El Pacto aplicable al personal funcionario municipal es una norma que resulta de la negociación colectiva y que supone una mejora retributiva sobre los mínimos legales previstos para los trienios. El Ayuntamiento de Huesca no puede revisar el Pacto de forma unilateral, porque es un acuerdo entre partes.

2ª Debe anularse el procedimiento por no haberse seguido los trámites legalmente establecidos, que son los de la declaración de lesividad de los actos administrativos (art. 103 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) y por haberse iniciado por el Alcalde, que es un órgano manifiestamente incompetente.

3ª Solicitan que se aplique el principio de confianza legítima y, por ello, que no se produzca cambio alguno en sus nóminas referido a los trienios. Así como

que no se haga efectiva la devolución retroactiva de los pagos indebidos incluidos en las nóminas anteriores.

En cuanto a la alegación del Sr. Paraíso, hay que señalar que, comprobada la documentación obrante en el Departamento de Personas y Organización, es cierto lo que afirma, por lo que procede la estimación de su alegación.

En lo que se refiere a la primera de las alegaciones del Sr. Ciria y resto de alegantes, conviene recordar que la doctrina sentada por el Tribunal Supremo viene estableciendo con una claridad absoluta y meridiana que los derechos reconocidos por las Leyes a los funcionarios públicos no tienen, como sí sucede en el caso de los trabajadores (utilizado este término en sentido jurídico estricto), carácter de mínimos mejorables, sino de condiciones legales o reglamentarias fijas (reforzadas en muchas ocasiones por el carácter básico de la normativa), no alterables por medio de la negociación colectiva, sin perjuicio de que legalmente pueda establecerse la necesidad de la misma como requisito previo a la elaboración de las disposiciones de rango legal o reglamentario que regulen estas cuestiones. La negociación colectiva en el ámbito de la función pública necesariamente ha de acatar y cumplir lo ordenado en disposiciones con rango de Ley, pues como recuerda la Sala de lo Social del Tribunal Supremo en su sentencia de 14 de febrero de 1992, en recurso de casación para unificación de doctrina, “en el ámbito estatutario de este personal, del que forma parte dicha negociación colectiva, impera fundamentalmente el principio de reserva de Ley como proclama el art. 103.3 de la Constitución, debiéndose recordar que el preámbulo de la Ley 9/1987, de 1 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (aplicable cuando se aprobó el Pacto de aplicación al personal funcionario, mediante acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Huesca de fecha 1 de junio de 2006), cita a este art. 103.3 como base amparadora de sus disposiciones (y no al art. 37 Constitución Española)”. En el mismo sentido, las sentencias del Tribunal Supremo de 22-10-93, 5-5-94 y 7-11-95, 4-12-95, 21-11-97, 5-12-97, entre otras. Puede también citarse la sentencia del Tribunal Constitucional 62/2001, de 1 de marzo. El detalle de esta doctrina puede consultarse en las resoluciones citadas, pero sin duda la conclusión no puede ser más clara y evidente: toda mejora en las condiciones de trabajo tiene que ser compatible con la regulación establecida en la materia y si no será ilegal.

En este sentido, en el informe señalado del Secretario General de esta entidad local, ya se indicó, a propósito de la regulación de los trienios en el Pacto, lo siguiente: “... Sentado lo anterior, el art. 33.2.2 del Pacto conculca el principio de jerarquía normativa recogido en el art. 9.3 de la Constitución Española. Dicho pacto tiene la naturaleza jurídica de disposición general de la Administración local; en concreto, naturaleza de reglamento. Y como reglamento que

es, tiene que respetar la regulación contenida en las normas con rango de ley y en los reglamentos estatales o autonómicos. En este supuesto, el Pacto, de naturaleza reglamentaria, conculca la ley estatal 70/1978 y el Real Decreto 1461/1982, reglamento estatal, ambos de jerarquía superior. ...”.

En consecuencia, procede desestimar la primera de las alegaciones.

En cuanto a la segunda de las alegaciones del Sr. Ciria y resto de alegantes, si bien se cita el art. 103 de la Ley 39/2015, debe entenderse que los alegantes se refieren al art. 107, que regula la declaración de lesividad de los actos anulables.

También aquí tenemos que aludir al informe del Secretario General del Ayuntamiento de Huesca, que sobre esta cuestión informa lo siguiente:

“... La afirmación anterior lleva a la conclusión de que el art. 33.2.2 es nulo de pleno derecho, de conformidad con lo previsto en el art. 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que prescribe:

“2. También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior...”.

Así, procede corregir jurídicamente la regulación contenida en ese precepto del Pacto, mediante la revisión de oficio del mismo en aplicación de lo previsto en el art. 106.2 de la Ley 39/2015:

“2. Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones Públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma (en nuestro caso, del Consejo Consultivo de Aragón) si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 47.2”.

Ello significa que, según el informe jurídico anterior, estamos en presencia de que el art. 33.3.2 del Pacto es una disposición administrativa nula de pleno derecho, por lo que procede su revisión de oficio mediante la aplicación del art. 106.2 del texto legal señalado.

En consecuencia, procede desestimar la segunda alegación, porque en el supuesto de hecho no hay que implementar la declaración de lesividad de un acto anulable.

Por lo que se refiere a la aseveración de que el Alcalde ha iniciado el procedimiento de revisión de oficio del Pacto, siendo un órgano manifiestamente incompetente, es preciso argüir que, si bien es cierto, que la resolución del expediente corresponde al Pleno del Ayuntamiento, la mera iniciación de este, que es un acto de trámite y no prejuzga nada respecto a la finalización del pro-

cedimiento, no conlleva la consecuencia jurídica de que el decreto del Alcalde mencionado sea nulo de pleno derecho. Por tanto, procede también desestimar la segunda de las alegaciones.

En lo que concierne a la tercera alegación del Sr. Ciria y resto de alegantes, relativa a la aplicación del principio de confianza legítima (el Ayuntamiento de Huesca lleva años calculando los trienios e incluyendo los mismos en las nóminas según una interpretación concreta del Pacto del personal funcionario y actualmente defiende que esa interpretación es ilegal, cuando los empleados afectados consideraban que la misma era conforme a Derecho), cabe afirmar que la puesta en práctica de ese principio precisa de varios requisitos. Así, según la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 2016 (recurso 4.948/2013), dichos requisitos son, entre otros, que las esperanzas generadas en el administrado sean legítimas y que la conducta final de la Administración resulte contradictoria con los actos anteriores, sea sorprendente e incoherente.

En cuanto al primero de los requisitos, puede señalarse que no hay duda que se cumple en este caso. Sin embargo, con el segundo de los requisitos, no sucede lo mismo. Y ello es así, porque la actuación del Ayuntamiento de Huesca, contradictoria con la interpretación que se venía sosteniendo en relación con la regulación de los trienios, no es sorprendente ni es incoherente. En este sentido, la iniciativa del Alcalde de impulsar un procedimiento de revisión de oficio de un artículo del Pacto que recoge esa regulación es una consecuencia razonable y lógica con el contenido de los informes del Secretario General, del Interventor municipales y del abogado externo, que señalan que la interpretación tradicional de ese artículo del Pacto supone una práctica ilegal en la confección de las nóminas de algunos funcionarios municipales, en el aspecto concreto del abono de los trienios en cuantías superiores a las previstas en la normativa estatal. Además, no es aceptable que los funcionarios alegantes pretendan que el Ayuntamiento de Huesca siga actuando de la misma manera en la aplicación de los trienios hacia el futuro, cuando el Gobierno municipal ha sido informado de la ilegalidad de esa actuación. Lo que procede es corregir jurídicamente la misma y exigir el reintegro de los haberes percibidos indebidamente por los empleados públicos afectados.

Por consiguiente, hay que desestimar la tercera alegación.

Por otro lado, la jurisprudencia consolidada ha sentado una doctrina que recoge una interpretación sobre la aplicación de los trienios cuando un funcionario ha pertenecido a diferentes grupos de clasificación, que es diferente a la existente en el Ayuntamiento de Huesca: “los trienios se perciben en la cuantía correspondiente al grupo en que se perfeccionaron, no en la cuantía fijada al grupo al que actualmente pertenezca el funcionario”. Así, entre otras muchas, citaremos las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tri-

bunal Superior de Justicia de Andalucía (Sevilla) de 5 de noviembre de 2009 (referencia EDJ 2009/401148) y de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Comunidad Valenciana de 14 de diciembre de 2001 (referencia EDJ 2001/87479).

Teniendo en cuenta que de conformidad con el art. 106.2 de la Ley 30/2015, el Ayuntamiento de Huesca puede en cualquier momento, de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo Consultivo de Aragón, declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 47.2 del mismo texto legal, se propone al Pleno del Ayuntamiento, previo dictamen de la Comisión Informativa de Personas y Organización, la adopción del siguiente ACUERDO:

PRIMERO. Estimar la alegación del funcionario D. Antonio Paraíso Rivera y, por tanto, excluirle de este procedimiento administrativo.

SEGUNDO. Desestimar las alegaciones de los funcionarios D. Fernando Ciria Mallada y resto de alegantes, por los motivos expuestos en la parte expositiva de este acuerdo.

TERCERO. Declarar la nulidad del art. 33.2.2 del Pacto de aplicación al personal funcionario del Ayuntamiento de Huesca, en el cual se regula la retribución básica de antigüedad (trienios), porque incurre en nulidad de pleno derecho, por vulnerar las leyes y otras disposiciones administrativas de rango superior, de conformidad con el art. 47.2 de la Ley 39/2015.

CUARTO. Como consecuencia de la anterior declaración de nulidad, que produce efectos retroactivos, exigir a los funcionarios afectados el reintegro de los salarios indebidamente percibidos en concepto de trienios, según lo previsto en los arts. 77.3 y 15 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

QUINTO. Facultar al Alcalde, D. Luis Felipe Serrate, para que en ejecución de este acuerdo, dicte las resoluciones correspondientes a fin de determinar las cuantías y los plazos en que se lleve a cabo el reintegro de los haberes indicados en el apartado cuarto de este acuerdo.

SEXTO. Notificar el acuerdo a la Junta de Personal y a los funcionarios interesados. Huesca, en la fecha de la firma electrónica. EL SECRETARIO GENERAL».

Séptimo.- El 17 de noviembre de 2020, por Decreto de Alcaldía del Ayuntamiento de Huesca n.º 5403/2020, se resuelve:

«El Ayuntamiento de Huesca tiene en tramitación la revisión de oficio del artículo 33.2.2 del Pacto para el personal funcionario municipal de 2004-2007, porque dicha disposición administrativa es nula de pleno derecho, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 47.2 y 106.2 de la Ley 39/2015.

El último de los preceptos indicados exige la emisión de un dictamen favorable del Consejo Consultivo de Aragón, antes de la adopción del acuerdo plenario municipal correspondiente.

Vistos el art. 15.5 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón y el art. 22.1.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El Alcalde, en el ejercicio de sus atribuciones legales, RESUELVE:

PRIMERO. Solicitar al Consejo Consultivo de Aragón que emita el dictamen preceptivo en el procedimiento de la revisión de oficio del artículo 33.2.2 del Pacto para el personal funcionario municipal de 2004-2007, porque dicha disposición administrativa es nula de pleno derecho, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 47.2 y 106.2 de la Ley 39/2015.

SEGUNDO. Suspender el plazo para la adopción del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Huesca que resuelva este procedimiento administrativo, por el tiempo que haya entre la petición del dictamen mencionado en el apartado primero de este decreto y la recepción del mismo por parte de esta entidad local.

Que se dé traslado del presente Decreto a las personas físicas o jurídicas que resulten en él directamente interesadas, y así como a los órganos y departamentos de este Ayuntamiento que con el mismo se hallen relacionados».

Octavo.- Por escrito de 25 de noviembre de 2020, notificado electrónicamente al Consejo Consultivo de Aragón el día 3 de diciembre de 2020, la Consejera de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón (artículo 136.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, y artículo 13.2 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, LCCA), se solicita al Consejo Consultivo de Aragón la emisión del dictamen preceptivo, remitiendo copia del expediente y propuesta de resolución.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I

Competencia del Consejo Consultivo de Aragón

- 1 El dictamen solicitado se encuentra dentro del ámbito competencial del Consejo Consultivo de Aragón, según el artículo 15.5 de su ley reguladora (Ley 1/2009, de 30 de marzo), que señala la necesidad de que el Consejo emita dictamen en el caso de «revisión de oficio de actos y disposiciones administrativas nulos de pleno derecho y recursos administrativos de revisión».
- 2 La competencia para emitir el dictamen corresponde a la Comisión del Consejo Consultivo, según los artículos 19 y 20 de su ley reguladora.

II

Cuestiones formales: competencia y procedimiento de revisión de oficio aplicable

- 3 El procedimiento de revisión de oficio se regula en el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC) recogiéndose en su artículo 47.1 las causas de nulidad de pleno derecho. Habida cuenta de la fecha de incoación del procedimiento de revisión de oficio, al mismo se le debe aplicar la regulación contenida en el Título V de la LPAC.
- 4 El procedimiento de revisión de oficio se inició por acuerdo de fecha 9 de octubre de 2020 y durante la instrucción se ha dado audiencia a los interesados, quienes han comparecido presentando escrito de alegaciones.
- 5 No obstante resulta extraño a este Consejo Consultivo de Aragón, y es oportuno dejar constancia de esta circunstancia, que el procedimiento se inicie –al menos es el primer documento que consta en el expediente– con un dictamen de un despacho de abogados de la ciudad de Huesca sin que exista constancia en el expediente remitido ni de la necesidad del encargo, ni de la motivación del mismo, ni tampoco de qué circunstancias explican la demora entre el dictamen del despacho de abogados, el requerimiento del Sr. Alcalde y los informes del Secretario General y del Interventor en el procedimiento. Todas estas circunstancias no tienen reflejo en el expediente remitido. Y no deja de ser sorprendente.

- 6 Tampoco consta en la documentación remitida, el expediente relativo a la aprobación del Pacto con el personal funcionario en vigor 2004-2007, de manera que no se ha podido comprobar si existió informe de la Secretaría General, o de la Intervención, señalando algún reparo a las normas contenidas en el Pacto.
- 7 Asimismo, tampoco hay constancia de si en los expedientes relativos a los procedimientos de aprobación de los Presupuestos Generales anuales del Ayuntamiento de Huesca, desde el año 2004 al año 2020, existen informes o reparos en el sentido de considerar inválido el sistema de cálculo de los trienios.
- 8 No existe en el expediente remitido una relación que determine los funcionarios afectados por el procedimiento de revisión, ni su número ni su condición ni la cuantía que debiera ser objeto de reintegro a las arcas municipales.
- 9 Hay que suponer que el procedimiento, que se refiere a un acuerdo del pleno municipal del año 2004, aunque aprobado en 2006 según se deduce del informe del Secretario General (es decir, de hace 14 años), afectará a un número mayor de los funcionarios a los que se ha notificado el decreto de iniciación. Es posible que haya funcionarios ya jubilados, incluso fallecidos. Ninguna de estas circunstancias se acredita en el expediente remitido.
- 10 Tampoco consta en el expediente el procedimiento de aprobación de cada uno de los trienios cuya legalidad se discute. Si han sido aprobados por resolución de la Alcaldía de Huesca expresa o tácita.
- 11 La instrucción del procedimiento de revisión se completa con la emisión del preceptivo informe de este Consejo Consultivo de Aragón, que ha de ser favorable a la declaración de nulidad de los actos cuya revisión se pretende por exigirlo así el artículo 106.1 de la LPAC y el artículo 15.5 de la Ley 1/2009.

III

Sobre la concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 47.2 de la LPAC

- 12 La propuesta de resolución sometida a dictamen concluye que concurre la causa de nulidad del artículo 47.2 de LPAC, según el cual son actos nulos de pleno derecho:

«También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales».

- 13 En anteriores dictámenes de este Consejo Consultivo de Aragón y en los de su antecedente, la Comisión Jurídica Asesora, advertíamos que no caben interpretaciones extensivas de la revisión de oficio, pues se trata de una potestad administrativa excepcional que exige un cuidado extremo en su utilización. Y es que la revisión de oficio se sitúa entre dos exigencias contrapuestas: el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica. Ninguno de estos principios tiene carácter absoluto, pero conciliarlos es tarea que debe hacerse caso por caso, examinando y ponderando las circunstancias concurrentes desde una perspectiva de racionalidad y con arreglo a las reglas de la congruencia y de la proporción.
- 14 Respecto de la potestad de revisión de oficio este Consejo Consultivo de Aragón ha venido sosteniendo reiteradamente que se trata de una potestad exorbitante de la Administración para dejar sin efecto sus actos al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso-administrativa, razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva y solo se justifica en aquellos supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho.
- 15 En el supuesto que se somete a consulta de este Consejo Consultivo de Aragón, la revisión de oficio se dirige frente al acuerdo –así hay que entenderlo a pesar del dictado del decreto del Alcalde que inicia el procedimiento de revisión–, por el que se aprobó el «Pacto para el Personal Funcionario del Excmo. Ayuntamiento de Huesca 2004/2007», que incluye dicho pacto y supone su aprobación, una vez que ha sido negociado y pactado, por el órgano competente desde la perspectiva municipal.
- 16 En el caso concreto, la pretensión de nulidad del acuerdo al que se refiere la solicitud de revisión de oficio se sustenta conforme a la propuesta de resolución en el artículo 47.2 LPAC al vulnerar las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior y materias reservadas a la ley.
- 17 A la hora de abordar la posible concurrencia de las causas de nulidad que *prima facie* harían posible la revisión de oficio de la disposición sobre la que versa la petición de dictamen, es necesario hacer varias puntualizaciones previas.

- 18 La primera, acogida por el propio Ayuntamiento de Huesca en la propuesta de resolución, se refiere a la concreción de la iniciativa de anulación a determinados artículos del Acuerdo sobre condiciones de trabajo 2004-2007, pero solo en cuanto a su aplicación al personal de dicha entidad local que tenga condición de funcionario. Por el contrario, la propuesta de resolución no extiende la nulidad a la aplicabilidad de los mismos preceptos al personal laboral, a pesar de las conclusiones del dictamen del despacho de abogados de Huesca.
- 19 Efectivamente los trabajadores laborales del Ayuntamiento se encuentran vinculados al mismo en virtud de contrato de trabajo cuyas condiciones son mejorables mediante convenio que vincula a las partes incluidas en su ámbito de aplicación. Sin embargo, los funcionarios están vinculados a la Administración en virtud de normas de Derecho Administrativo que configuran su estatuto funcional y desempeñan sus funciones al incorporarse a la Administración en virtud de un nombramiento legal, desempeñando los servicios con carácter permanente y percibiendo sueldos o retribuciones fijas con cargo a consignaciones presupuestarias dentro de los Presupuestos Generales del Estado.
- 20 La segunda aclaración apela a la normativa que ha de tomarse como punto de referencia a la hora de valorar la conformidad a derecho de la disposición frente a la que se dirige la propuesta de revisión de oficio. La validez de la misma ha de juzgarse conforme a la normativa vigente en el momento en que fue dictada, lo cual nos remonta a los inicios del siglo vigente. Es importante destacar en dicho sentido que el Estatuto Básico del Empleado Público, ni en su versión primigenia ni en la actualmente vigente representada por su texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, es la norma con la que se debe confrontar el «Pacto para el Personal Funcionario del Excmo. Ayuntamiento de Huesca 2004/2007», al tratarse de una ley cuya aprobación fue posterior en el tiempo.
- 21 La tercera hace referencia, conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, al mandato expreso de que una norma con rango de ley no puede desconocerse o modificarse en virtud de la negociación colectiva, siendo así que, en lo que se refiere al régimen jurídico de los funcionarios al servicio de la Administración local, esta última carece de competencias en orden a su regulación, que vendrá dada por lo dispuesto en la legislación del Estado en materia de función pública, así como por la legislación de la Comunidad Autónoma, en los términos del artículo 149.1.18.^a de la Constitución (artículo 92.1 de la LRBRL).

- 22 Se plantea además la cuestión de la idoneidad del procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad del artículo 33 del «Pacto para el Personal Funcionario del Excmo. Ayuntamiento de Huesca 2004/2007», y en consecuencia del Acuerdo plenario que lo aprobó, en tanto que viene precedido de la preceptiva negociación entre la Administración y los representantes de los funcionarios, tal como entonces establecía la Ley 7/1990, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas y que actualmente se contempla en el Estatuto Básico del Empleado Público (artículos 31 a 46).
- 23 En el Derecho español la negociación colectiva juega un amplio papel en la determinación de las condiciones de trabajo y empleo. En concreto, cuando el empleador es una entidad local –ya lo hemos advertido– dicho papel es distinto según se trate de la determinación de las condiciones del personal laboral o del personal funcionario.
- 24 Así, en relación con el personal laboral el papel de la negociación colectiva es más amplio, desarrollándose esta, básicamente, según las previsiones del Derecho del Trabajo (artículo 32 del Estatuto Básico del Empleado Público y artículo 82 y siguientes del Estatuto de los Trabajadores, en adelante EBEP), en tanto que en relación con el personal funcionario dichas limitaciones y condiciones son notoriamente más importantes, pero no obstan a la existencia, tras la Ley 9/1987 en la vigente normativa, de un derecho a la negociación colectiva de las condiciones de trabajo de amplio contenido.
- 25 En lo que ahora interesa en orden a la viabilidad del procedimiento de revisión de oficio, procede señalar que, como expresamente disponía el artículo 35 de la Ley 7/1990, de 19 de julio, sobre negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos y reitera ahora el artículo 38.3 del EBEP, tales acuerdos firmados por la Administración y sindicatos sobre condiciones de trabajo de los funcionarios públicos no son válidos y eficaces sin la aprobación expresa y formal del órgano administrativo competente.
- 26 En particular, el artículo 35 de la Ley 7/1990, de 19 de julio, dispone que «Los representantes de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales y de las Organizaciones Sindicales o Sindicatos a que hacen referencia los artículos 30 y 31.2 de la presente Ley podrán llegar a Acuerdos y Pactos para la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos», para a continuación añadir

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

- 27 En consecuencia, y por lo que se refiere al fondo del asunto, pese a que la Administración actuante fundamenta la nulidad del acuerdo plenario –por el que se aprueba el pacto que contiene el artículo 33 referido a los trienios de los funcionarios– en el artículo 47.2 LPAC; lo cierto es que *prima facie*, y según el parecer de este Consejo Consultivo de Aragón parecería encajar más en el artículo 47.1 b), y no tanto por el artículo 47.2 tal como sostiene el Ayuntamiento de Huesca.
- 28 Como ya se ha señalado, el artículo 35 de la Ley 7/1990, de 19 de julio contempla la posibilidad de que las Entidades Locales y las Organizaciones Sindicales o Sindicatos lleguen a Acuerdos o Pactos para la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, siempre que los mismos versen sobre el ámbito competencial del órgano administrativo que lo suscriba, en este caso el Pleno corporativo, cuyas competencias en la materia se concretan en el artículo 22.2.i) LRBRL, y cuya regulación, prevista en el Título VII de la misma Ley así como en el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, hace salvaguarda y remisión a la legislación básica del Estado en la materia.
- 29 Así, el artículo 93 LRBRL establece que las retribuciones básicas de los funcionarios locales tendrán la misma estructura e idéntica cuantía que las establecidas con carácter general para toda la función pública. Las retribuciones básicas son las que retribuyen al funcionario según la adscripción de su cuerpo o escala a un determinado Subgrupo o Grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que este no tenga Subgrupo, y por su antigüedad en el mismo. Dentro de ellas están comprendidas los componentes de sueldo y trienios de las pagas extraordinarias. Las retribuciones básicas se fijan en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, y no son disponibles por las entidades locales.
- 30 Los Acuerdos entre Administraciones Públicas y Organizaciones Sindicales de ámbito funcional nacen así intrínsecamente limitados, desde el momento en que deben circunscribirse al ámbito de competencias de la Administración firmante, en este caso, de la entidad local.
- 31 Desde esta perspectiva, la adopción del acuerdo plenario –por el que se aprueba el pacto que contiene el artículo 33 referido a los trienios de los funcionarios– por parte del pleno municipal del Ayuntamiento de Huesca

en relación con materias sobre las que carece de competencias incurriría en nulidad de pleno derecho por la causa prevista en el artículo 47.1 b), y no tanto por el artículo 47.2 tal como sostiene el Ayuntamiento de Huesca.

- 32 Así pues, el acto de aprobación por el Pleno de la Corporación, del que depende la validez del Acuerdo adoptado, constituye un acto administrativo, susceptible por tanto de ser declarado nulo por medio del instituto de la revisión de oficio cuando el mismo incurra en alguna de las causas de nulidad de las previstas en el artículo 47 LPAC.
- 33 No desconoce este Consejo Consultivo de Aragón que el Tribunal Supremo –en Sentencia dictada por la Sección 7.^a de la Sala Tercera, el 14 de abril de 2000, (Rec. 535/1996)– sostiene que los pactos de funcionarios, en la medida en que su contenido plasma una regulación de determinados aspectos de la relación que liga al Ayuntamiento con sus funcionarios, tiene una significación normativa, pues su eficacia no se agota en una o varias concretas aplicaciones, sino que tiene una vocación ordenadora de situaciones futuras desde una previsión abstracta y general. Por tanto, a los efectos que de lo que aquí se está analizando, a dicho «Acuerdo» ha de reconocérsele el valor de disposición de carácter general.
- 34 Efectivamente, los pactos y acuerdos colectivos poseen eficacia jurídica normativa y una eficacia personal aplicativa general a todos los funcionarios. El procedimiento de elaboración negociada del acuerdo de condiciones de trabajo de los funcionarios no priva al acto de aprobación de su carácter de disposición general.
- 35 El régimen legal de las retribuciones del personal funcionario o laboral de la Administración Local viene regulado en las siguientes disposiciones:
 - Los artículos 89, 92, 93 y 104 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
 - Los artículos 1 y 2 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de la Administración Local.
 - Los artículos 238 y 249 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.
- 36 Todas las normas referidas establecen que las retribuciones del personal de la Administración Local deben tener la misma estructura y cuantía que las establecidas para toda la función pública, lo que implica que su regulación, aplicación y cálculo debe cumplir lo dispuesto en la legislación básica del Estado –en la actualidad en los artículos 21 a 24 y 27 del EBEP–.

- 37 Y más específicamente, respecto a la regulación de los trienios que el Pacto denomina «antigüedad», debe estarse a lo dispuesto en los artículos primero y segundo de la todavía vigente Ley 70/1978, de 26 de diciembre, de reconocimiento de servicios previos en la Administración Pública.
- 38 La Ley 70/1978, de 26 de diciembre, se desarrolló reglamentariamente por Real Decreto 1461/1982, de 25 de junio, por el que se dictan normas de aplicación de la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, de reconocimiento de servicios previos en la Administración Pública.
- 39 El objeto de este reglamento, era resolver las dudas de aplicación de la Ley 70/1978, de 26 de diciembre. Con ese objeto, el Real Decreto 1461/1982 establece, en su artículo segundo, relativo a la valoración de los trienios.

«Uno. Los servicios previos reconocidos se acumularán por orden cronológico y se procederá a un nuevo cómputo de trienios y a su valoración. En el supuesto de que el funcionario de carrera hubiera pertenecido a más de un Cuerpo, escala o plaza se computará cada período de servicios prestados de acuerdo con el valor correspondiente al nivel de proporcionalidad de cada Cuerpo, escala o plaza en el período respectivo. Igual criterio de valoración se aplicará en los supuestos de personal que prestó servicio en condición distinta a funcionarios de carrera.

Dos. Los períodos de tiempo que totalicen uno o varios trienios tendrán una valoración económica que vendrá fijada por el nivel de proporcionalidad que corresponda a los del Cuerpo, escala, plantilla o plaza con funciones análogas a las desempeñadas durante el tiempo a reconocer por los servicios previos. Esta analogía se determinará precisamente el día en que se hubiera perfeccionado el trienio o trienios a que dé lugar el reconocimiento de servicios, con independencia de que durante los tres años de cada trienio se hubiera desempeñado funciones correspondientes a diversos niveles de proporcionalidad.

Tres. Lo establecido en los dos apartados precedentes de este artículo es aplicable a los funcionarios de carrera a efectos de su posible derecho, o de sus familiares, a pensión o mejora de la ya reconocida. Si como consecuencia del cómputo de tiempo de servicios no se produjera modificación del derecho a pensión o de su cuantía, los referidos servicios no podrán acumularse a los que el funcionario viniera prestando en cualquiera de las esferas de la Administración con posterioridad al momento en que haya sido causada la pensión como funcionario de carrera».

- 40 Ahora bien a juicio de este Consejo Consultivo de Aragón de la lectura del artículo 33.2.2 del Pacto de aplicación al personal funcionario del Ayuntamiento de Huesca, es decir de su tenor literal, no parece que se derive ni deduzca que en el caso de los empleados municipales que tienen devengado

más de un trienio en grupos profesionales distintos, se deba calcular el importe que deben percibir en concepto de antigüedad multiplicando el número de trienios por la cuantía fijada en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para cada año correspondiente al nivel más alto.

- 41 El precepto cuya nulidad se insta, permite y admite considerar que la antigüedad debe calcularse, para cada trienio, según la cuantía correspondiente al grupo profesional al que pertenecía cuando lo devengó.
- 42 Según dispone el artículo 3 del Código Civil, «las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas». Es un criterio según el cual, el intérprete ha de atender al significado gramatical de las palabras que componen la norma. Lo que persigue este criterio, es que nunca se fuerce el tono literal de las normas con interpretaciones que excedan los límites de aquello que sea razonablemente comprensible.
- 43 Es decir, la interpretación correcta del artículo 33.2.2 del Pacto de aplicación al personal funcionario del Ayuntamiento de Huesca, lleva al cálculo de los trienios conforme a cuanto dispone el artículo 2 del Real Decreto 1461/1982, de 25 de junio, por el que se dictan normas de aplicación de la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, de reconocimiento de servicios previos en la Administración Pública.
- 44 La interpretación literal viene, en este caso, reforzada por la interpretación sistemática. Los acuerdos o pactos en materia de personal, constituyen un sistema organizado de normas. Para conocer el significado de una norma, es necesario ponerla en común con otras del texto del Pacto.
- 45 Pues bien, de la redacción de la disposición final primera del *Pacto para el Personal Funcionario del Excmo. Ayuntamiento de Huesca 2004/2007*, se deduce con claridad que: «Cualquier modificación de la normativa estatal o autonómica relativa a materias reguladas en el presente Pacto cuya aplicación sea de obligado cumplimiento quedará automáticamente incluida en el texto del mismo sin necesidad de reunión de la Mesa General de Negociación ni posterior acuerdo por el Pleno de la Corporación».
- 46 Es decir, el *Pacto para el Personal Funcionario del Excmo. Ayuntamiento de Huesca 2004/2007* no considera en ningún momento apartarse de la normativa de obligado cumplimiento para la entidad local. En consecuencia el artículo 33.2.2 del Pacto debe ser interpretado conforme a la legislación básica del Estado y no en contra de la misma.

- 47 Cuestión distinta es que el cálculo de las cuantías de los trienios que viene haciendo el Ayuntamiento de Huesca sea incorrecto, pero no tanto porque así lo disponga el artículo 33.2.2 del Pacto, sino porque su interpretación ha sido objeto de una práctica administrativa contraria a dicho precepto y a la legislación básica del Estado.
- 48 El importe a que ascienden los trienios devengados en periodos en que los empleados municipales hayan prestado servicios en distintos puestos de distintos grupos profesionales, debe llevarse a cabo considerando proporcionalmente el tiempo que hayan pertenecido a cada grupo, no atribuyendo automáticamente la cuantía asignada al grupo de clasificación superior, pues la decisión de calcularlos en el grupo de nuevo ingreso, no tiene amparo en precepto legal alguno. Y, en cuanto a los empleados municipales que hayan devengado trienios desempeñando puestos de trabajo de distintos grupos profesionales, se les deben abonar calculando la cuantía de cada trienio en función del grupo profesional en que se hubiera devengado, en ningún caso valorando todos los trienios en la cuantía asignada al grupo de clasificación superior.
- 49 Según el informe de la Secretaría General, la redacción del artículo 33.2.2 del Pacto es confusa y permite distintas interpretaciones, pero no aclara cuál es la confusión que produce. El adjetivo confuso significa: «Que carece de claridad, orden o precisión, o que se manifiesta de una forma difícil de comprender o percibir»; sin embargo, el artículo 33.2.2 del Pacto lo que establece es que cuando el empleado o empleada municipal «cambie de puesto de trabajo percibirá los trienios en la cuantía asignada a su nuevo grupo de clasificación», pero hay que entender, y no parece posible otra interpretación, que se refiere a los trienios que devengue no a los que hubiere devengado.
- 50 En cualquier caso, continúa el informe de la Secretaría General, «recabada la información correspondiente en el Departamento de Personas y Organización respecto a la aplicación de ese precepto en la práctica de la confección de las nóminas de los empleados municipales, me informan que el mismo sirve de cobertura jurídica para que en el caso de empleados municipales que tienen perfeccionados o devengados más de un trienio en grupos profesionales distintos, se calcula el importe que deben percibir en concepto de antigüedad multiplicando el número de trienios por la cuantía fijada en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para cada año correspondiente al nivel más alto, y no considerando para cada trienio la cuantía correspondiente al grupo profesional al que pertenecía cuando lo perfeccionó o devengó. La interpretación que se viene dando a ese apartado

del artículo 33 y la práctica administrativa existente durante varios años en la elaboración de las nóminas del personal municipal vulnera lo previsto en la normativa estatal aplicable en esta materia». No existe en el expediente, sin embargo, ningún informe del Departamento de Personas y Organización, que razone tal argumentación.

- 51 Lo que no existe en el expediente, y no consta en los informes de la Secretaría General ni de la Intervención, es desde cuándo existe esa práctica en el Ayuntamiento de Huesca, si desde el «Pacto para el Personal Funcionario del Excmo. Ayuntamiento de Huesca 2004/2007» y el «Convenio colectivo para el Personal Laboral del Excmo. Ayuntamiento de Huesca 2004/2007», o desde mucho antes de ese pacto.
- 52 De hecho, varias de las alegaciones de los funcionarios a quienes se notificó el procedimiento de revisión, hacen referencia a que nunca han solicitado «el abono de trienios por superior categoría», de manera que ha sido la propia Administración municipal *motu proprio* la que ha aplicado este régimen retributivo sin aplicación de lo dispuesto en ningún Pacto/Convenio, por ser anterior a dichos instrumentos de negociación su incorporación al Ayuntamiento de Huesca. Alegaciones que no han merecido respuesta alguna.

IV

Sobre la posible concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1 f) de la LPAC

- 53 A juicio de este Consejo Consultivo de Aragón, la causa de nulidad que motivaría más adecuadamente la incoación del procedimiento de revisión de oficio no sería tanto la del artículo 47.2 LPAC, cuanto la del artículo 47.1 f) de la LPAC. Percibir una retribución, o un complemento de esa retribución, sin tener derecho a ello, por no estar prevista legalmente, es decir cuando se carece del derecho para su devengo es claramente una causa de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1 letra f) de la Ley 39/2015.
- 54 El objeto del procedimiento de la revisión de oficio no debería ser tanto el artículo 33.2.2 del Pacto de aplicación al personal funcionario del Ayuntamiento de Huesca, que puede ser corregido con una interpretación adecuada de la norma, conforme a la interpretación literal y sistemática del mismo, cuanto las nóminas de los funcionarios que hayan percibido retribuciones sin amparo legal alguno, o bien las resoluciones o acuerdos que reconocieron los trienios en cuantías inadecuadas a cada uno de los funcionarios afectados.

- 55 Nuestros tribunales han admitido con normalidad la revisión de las nóminas de empleados públicos. La Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de abril de 1993 (Roj STS 13323/1993) ya señaló que, aunque las nóminas no son estrictamente un acto administrativo, el abono de las retribuciones constituye un acto de aplicación individualizada, y son susceptibles de impugnación.
- 56 Es evidente que el Ayuntamiento de Huesca ante la tesitura de proceder a la revisión de un acto, se encuentra con la problemática del límite temporal de la declaración de lesividad, argumentada por varios de los funcionarios alegantes (cuatro años según el artículo 107 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre). Límite que no existe cuando nos encontramos ante la revisión de un acto nulo de pleno derecho, de modo que normalmente el debate, tanto en la vía administrativa como en la jurisdiccional, se centra en determinar si nos encontramos ante un supuesto de nulidad de pleno derecho o de anulación.

V

Sobre los efectos y límites de la revisión de oficio

- 57 Ante una retribución que no se ajusta a la legalidad, el Ayuntamiento de Huesca puede incoar el procedimiento de revisión de oficio, que no está sujeto a plazo de prescripción. Los únicos límites para el ejercicio de la revisión de oficio son la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares y las leyes.
- 58 Estos límites deben ser analizados casuísticamente, pero es evidente que cuando un funcionario recibe, en contra de lo dispuesto en la Ley, una retribución a la que no tiene derecho, la Administración puede acordar la revisión de oficio de las nóminas.
- 59 La LPAC no dice nada respecto a las consecuencias o efectos de la revisión de oficio. Es decir, si conlleva necesariamente efectos *ex tunc* o *ex nunc*, pero debe entenderse que la interpretación según la cual los efectos de la revisión, como consecuencia de la declaración de nulidad, lo son *ex tunc* o *ab initio*, no se acomoda bien con el artículo 110 LPAC, precepto que otorga efectos al acto revisado a pesar de su nulidad.
- 60 En nuestro ordenamiento jurídico, en ocasiones, es la propia ley la que regula los efectos de la nulidad del acto. Es decir, el acto nulo produce efectos. Así ocurre en el supuesto del artículo 42 de la Ley 9/2017, de 8 de

noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014; o los supuestos del artículo 37.4 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

- 61 En aquellos supuestos, como el de este caso, en que la ley no establece los efectos de la revisión, la Administración que inste la revisión de oficio, y la declaración de nulidad del acto, tiene que examinar con atención, o ponderar con prudencia, las consecuencias de esa revisión, bajo principios como el de proporcionalidad de la medida, la buena fe y la equidad. Parece evidente, en ese sentido, que no es lo mismo reclamar la devolución de lo indebidamente percibido transcurridos dieciséis años y habiendo actuado los afectados de buena fe, que si el lapso de tiempo es menor o se trata de actos favorables que se han obtenido de forma dolosa, encubierta; es decir, fraudulentamente.
- 62 Y es aquí, como queda dicho, cuando juegan los límites de la revisión de oficio a que hace referencia el artículo 110 LPAC, sea cual sea la causa de nulidad que se invoque. El artículo 110 de la Ley 39/2015 no dispone que el plazo de prescripción de acciones sea un límite máximo que opere automáticamente, pues tal precepto pone el acento en la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes. Pero, no cabe duda, que dentro del primer aspecto, es decir, los presupuestos fácticos a que se refiera la norma, el aspecto temporal adquiere una gran importancia.
- 63 Al aspecto temporal se refiere el artículo 110 LPAC cuando se alude a los dos supuestos que menciona expresamente, el tiempo transcurrido y la prescripción de acciones. Y es que al principio de legalidad que avala la revisión de oficio, y la declaración de nulidad del acto, el precepto opone el principio de seguridad jurídica que propugna la garantía de las situaciones jurídicamente consolidadas, que merecen protección. Y en esa consolidación el tiempo transcurrido es determinante.
- 64 Por lo que se refiere al paso del tiempo, el Tribunal Supremo no ha dudado en ocasiones, atendidas las circunstancias del caso, en pronunciarse a favor de la seguridad jurídica en detrimento de la legalidad. Concretamente, así se ha reconocido en las sentencias de 13 de febrero de 2012 y de 20 de julio de 2005 (Rec. 2151/2002), en que, en relación con el límite del tiempo transcurrido, se negó la revisión diez años después de producido el acto cuya nulidad se pretendía.

- 65 Como destaca la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de junio de 2016 (R. 849/2014): «El citado precepto contempla dos requisitos acumulativos para prohibir la revisión de oficio, por un lado la concurrencia de determinadas circunstancias (prescripción de acciones, tiempo transcurrido u “otras circunstancias”); por otro el que dichas circunstancias hagan que la revisión resulte contraria a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes». Y es que no puede perderse de vista que la potestad de revisión es una potestad exorbitante, una de las mayores prerrogativas de la Administración pública, manifestación de la autotutela de la que goza la Administración, que la excepciona de acudir a los tribunales para revisar sus propios actos.
- 66 En el respeto de dichos principios funda la norma las razones para equilibrar la balanza entre la preservación de la legalidad y la garantía de certeza que caracteriza al principio de seguridad jurídica.
- 67 En conclusión, este Consejo Consultivo de Aragón entiende que no procede la declaración de nulidad del artículo 33.2.2 del Pacto de aplicación al personal funcionario del Ayuntamiento de Huesca, en el cual se regula la retribución básica de antigüedad (trienios), bien sea por incompetencia del órgano de la entidad local que lo aprueba del artículo 47.1 b) LPAC – al entender que el precepto incluido en el Pacto de los funcionarios ha sido adoptado por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia–, bien sea porque el Pacto incurre en nulidad de pleno derecho –por vulnerar las leyes y otras disposiciones administrativas de rango superior, de conformidad con el art. 47.2 de la Ley 39/2015–, pues el texto del precepto en cuestión no se aparta de la normativa de obligado cumplimiento para la entidad local, debiendo ser interpretado conforme a la legislación básica del Estado y no en contra de la misma.
- 68 Y, por otra parte, la declaración de nulidad de las nóminas de los funcionarios que hayan percibido retribuciones sin amparo legal alguno, o bien de las resoluciones, o de los acuerdos que reconocieron los trienios en cuantías inadecuadas a cada uno de los funcionarios afectados del Ayuntamiento de Huesca colisiona con los límites configurados por la LPAC en su artículo 110 como una contrapartida necesaria a la imprescriptibilidad de la acción de revisión de oficio: «Las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes».

A la vista de las circunstancias de hecho y de derecho concurrentes, el Consejo Consultivo de Aragón:

Informa desfavorablemente la propuesta de resolución por la que se plantea declarar la nulidad de pleno derecho del artículo 33.2.2 del Pacto de aplicación al personal funcionario del Ayuntamiento de Huesca, en el cual se regula la retribución básica de antigüedad (trienios), a la vista de cuanto se afirma en el cuerpo de este Dictamen.

En Zaragoza, a veintidós de diciembre de dos mil veinte.

LA PRESIDENTA, p.s.

Fdo.: Vega Estella Izquierdo

LA SECRETARIA,

Fdo.: Lucía Saavedra Martínez