

EL ABONO INDEBIDO A LOS FUNCIONARIOS DE UNA RETRIBUCIÓN Y SU REVISIÓN DE OFICIO

JOSE MARIA BAÑO LEON ABOGADOS, S.L.P.

Las Administraciones públicas se encuentran en determinadas ocasiones con la necesidad de revisar sus actos administrativos, ofreciendo la legislación (artículos 106 a 111 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) tres opciones para poder proceder a dicha revisión en vía administrativa: la revisión de oficio, la declaración de lesividad, y la revocación de actos y rectificación de errores.

Como es sabido, respecto a la revisión de las nóminas de los funcionarios, nuestros tribunales la han admitido con normalidad. 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.

Cualquier Administración ante la tesitura de proceder a la revisión de un acto, puede encontrarse con la problemática del límite temporal de la declaración de lesividad (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.

Como los análisis doctrinales en muchas ocasiones no alcanzan a imaginar las situaciones que pueden darse en la realidad, resulta apropiado analizar la posibilidad de la revisión de oficio de las nóminas de los funcionarios, partiendo de un supuesto que ha sido analizado por los tribunales y que está íntimamente

relacionado con las medidas adoptadas por el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas en el año 2010, con el objeto de reducir el déficit público.

En el supuesto que motiva el presente artículo, una concreta Administración no ajustó las retribuciones de los funcionarios a las previsiones contenidas en el Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptaron medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Concretamente no aplicó la reducción del 5% establecida en el citado Real Decreto Ley para el denominado complemento autonómico en las nóminas correspondientes al periodo comprendido entre junio de 2010 y diciembre de 2016.

La Administración consideró que el abono indebido a los funcionarios de una retribución cuando era evidente que no tenían derecho a percibir la misma por así imponerlo una norma con rango de ley constituía una causa de nulidad de pleno derecho de las previstas en el artículo 47.1 f) de la Ley 39/2015, que se refiere a “los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”. La Administración entendió que la procedencia de aplicar la reducción del 5% no era una cuestión de interpretación del Real Decreto Ley 8/2010 y no podía considerarse un asunto controvertido, sino que constituía una infracción manifiesta y grave del ordenamiento jurídico. Dicho de otro modo: los funcionarios habían percibido ciertas retribuciones (el equivalente a la reducción no practicada) careciendo de los presupuestos habilitantes para ello, pues la ley establecía de forma inequívoca la necesidad de practicar una reducción.

Una vez tramitado el correspondiente expediente, y emitido el preceptivo dictamen del Consejo Consultivo, que concluyó que era procedente la revisión de oficio, la Administración declaró nulas de pleno derecho las nóminas comprensivas del complemento autonómico 2010-2016, al no haberse aplicado la

reducción del 5% legalmente establecida. Dicha resolución fue impugnada ante el Juzgado de lo Contencioso - Administrativo por parte de los funcionarios afectados por la revisión de oficio, y mediante la Sentencia de 21 de noviembre de 2018, el Juzgado desestimó el recurso interpuesto y declaró conforme a derecho la resolución que había procedido a la revisión de oficio de las nóminas.

Las cuestiones que se plantearon ante el órgano jurisdiccional por parte de los recurrentes y que fueron objeto del debate procesal fueron básicamente dos: 1) Si la reducción del 5% tenía carácter general y, en consecuencia, no tenía que aplicarse linealmente a todos los conceptos retributivos, además de que su aplicación directa sobre el “complemento autonómico” debía excluirse al asimilarse al “complemento de productividad”. 2) Que la revisión de oficio no podía alcanzar las nóminas correspondientes al periodo entre los años 2010 y 2012 al estar fuera del plazo de prescripción de 4 años, y vulnerar los límites establecidos en el art.110 LPACAP.

En cuanto a la primera cuestión, la sentencia del Juzgado consideró que la reducción del 5% que debía aplicarse afectaba por igual a todos los complementos retributivos de manera directa de modo que, al no aplicarla a todos los complementos sin excepción, nos encontrábamos ante una infracción “manifiesta y grave” del Ordenamiento Jurídico. Dicha infracción provocaba que se estuviera percibiendo un complemento sin tener derecho a ello, ya que dicha retribución no estaba prevista legalmente, de manera que la percepción de retribuciones cuando se carece del derecho para su devengo es -claramente- una causa de nulidad de pleno derecho del art.47.1 letra f) de la Ley 39/2015.

La cuestión central, y la que suele plantear más problemas en la práctica, es la de la posible prescripción de la acción de revisión de oficio. En el supuesto que aquí analizamos los recurrentes invocaron que se había superado el plazo de cuatro años establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. Pero esta pretensión fue acertadamente rechazada por el Juzgado.

El plazo de prescripción de los débitos de la Administración, regulado en el artículo 25 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria no es aplicable a las nóminas de los funcionarios. No puede aplicarse dicho plazo de prescripción porque no se trata de un crédito que tenga la Administración Pública frente a los funcionarios. No estamos ante una deuda de naturaleza tributaria, un crédito a favor de la Hacienda Pública, ni ninguna otra obligación de pago surgida de una relación jurídica, sino de unas retribuciones pagadas por una Administración sin causa que lo legitime.

Además, no podemos ignorar que la acción de nulidad es imprescriptible, tal como se deduce a simple vista del artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que establece que las Administraciones Públicas declararán de oficio, “en cualquier momento”, la nulidad de los actos que hayan puesto fin a la vía administrativa. 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. En este sentido, la Sentencia que confirmó la revisión de oficio realizada por la Administración, declara acertadamente que dichos principios no habían sido vulnerados porque el fin de la revisión de oficio era restituir a la Administración pública determinadas cantidades que los funcionarios nunca deberían haber percibido por expresa y clara disposición de la Ley. También señala que si no se procediera a la revisión de las nóminas a parte de una flagrante ilegalidad supondría un evidente agravio comparativo frente a todos los demás integrantes del sector público que si han visto reducidas sus retribuciones en dicha medida.

La conclusión que se deduce del pronunciamiento judicial y de los preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, relativos a la revisión de los actos en vía administrativa, es que la percepción por parte de un funcionario de una retribución, cuando carece de los requisitos legales para ello, incurre en una

causa de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1 f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Ante una retribución que no se ajusta a la legalidad, la Administración puede incoar el correspondiente expediente 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. 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 sin que ello suponga contrariar los límites del artículo 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.