



DICTAMEN 283/2019

Revisió d'ofici instruïda pel Consorci de la Costa Brava - Entitat Local de l'Aigua amb la finalitat de declarar la nul·litat de ple dret de l'acte administratiu tàcit mitjançant el qual es va aprovar un increment retributiu a favor del Sr. Pere Saló i Manera, funcionari del Consorci, a través de l'augment dels imports de les pagues extraordinàries i els triennis percebuts per sobre els estipulats en la Llei de pressupostos generals de l'Estat, almenys durant l'exercici econòmic 2015

La Comissió Jurídica Assessora, reunida el 19 de setembre de 2019, amb la presidència del Sr. Albert Lamarca i Marquès, actuant com a secretària la Sra. Cristina Figueras i Bosch, amb la participació de les Sres. i els Srs. Francesc Esteve i Balagué, Alfredo Galán Galán, Francesc Homs i Molist, Marc Marsal i Ferret, Carles Mundó i Blanch, Eva Pons i Parera, Sonia Ramos i González, Lluís Saura i Lluvià, i Antoni Vaquer i Aloy, i essent-ne ponent el Sr. Joan Pagès i Galtés, ha aprovat el Dictamen següent:

ANTECEDENTS DE FET

1. El 18 de gener de 2019, la Junta de Govern del Consorci de la Costa Brava - Entitat Local de l'Aigua (en endavant, Consorci), reunida en sessió ordinària, va acordar, per unanimitat dels assistents, incoar un procediment de revisió d'ofici, per tal de declarar la nul·litat de ple dret en relació amb l'acte administratiu tàcit mitjançant el qual es va aprovar un increment retributiu a favor del Sr. Pere Saló i Manera, durant el temps que va prestar serveis al Consorci, a través de l'augment dels imports de les pagues extraordinàries i els triennis percebuts per sobre dels estipulats en la Llei de pressupostos generals de l'Estat, almenys, durant l'exercici econòmic 2015; així com, i entre d'altres acords, nomenar l'instructor i el secretari

del procediment, i notificar els acords a la persona interessada i a la representació del personal funcionari del Consorci, com consta que així es va fer.

2. Figuren incorporats a l'expedient, entre d'altra documentació, els informes emesos per la Intervenció General de la Diputació de Girona sobre el control financer del Consorci, corresponents als exercicis 2015, 2016 i 2017, així com l'informe emès, el 14 de gener de 2019, pel cap de l'Àrea de Serveis Jurídics i Recursos Humans del Consorci i el vicesecretari de la Diputació de Girona, en què es proposa incoar el procediment revisor –en apreciar la concurrència de la causa de nul·litat recollida en l'article 47.1.f) de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC)– i que figura transcrit en l'Acord de la Junta de Govern de 18 de gener de 2019.

3. Mitjançant un escrit de 28 de gener de 2019, l'instructor va sol·licitar a la cap dels Serveis Econòmics del Consorci que informés sobre els imports percebuts en excés, això és, per sobre dels estipulats en la llei de pressupostos generals de l'Estat dels exercicis corresponents.

4. El 12 de febrer de 2019, la cap dels Serveis Econòmics del Consorci va emetre un informe, al qual adjuntava diversa documentació, en què donava compte que de la revisió efectuada s'havien detectat retribucions en excés en concepte de pagues extres des de l'exercici 2010 fins al 2016.

5. El 21 de febrer de 2019, l'instructor va requerir al tècnic de Tresoreria i Comptabilitat del Consorci que identifiqués les ordres de pagament de les nòmines corresponents des de la paga extraordinària del mes de desembre de 2013; consta en l'expedient l'informe requerit, al qual s'adjunten els documents acreditatius del pagament.

6. El 5 de maig de 2019, l'instructor de l'expedient de revisió d'ofici va emetre un informe en què conclouia que de les actuacions practicades resultava que la percepció de retribucions superiors que motivaven l'inici del procediment revisor es corresponien exclusivament al concepte de pagues extraordinàries en termes de la Llei de pressupostos generals de l'Estat; que el primer acte administratiu que aprova l'increment retributiu detectat en l'auditoria era del desembre de 2010, concretament en l'ordre de pagament de la nòmina d'aquest mes, i que a partir de l'exercici 2011, totes les pagues extraordinàries percebudes pel funcionari no s'ajustaven als imports que es fixaven anualment en la llei de pressupostos; que es tractava, tanmateix, d'una revisió parcial, i que, d'acord amb l'informe de Tresoreria i en relació amb l'obligació de retornar les percepcions que no haguessin prescrit, corresponia reclamar al funcionari afectat la quantitat de 4.459,40 euros, la qual restaria subjecte a les retencions i cotitzacions corresponents.

7. Per mitjà d'un ofici del secretari de la mateixa data i que transcrivia l'informe de l'instructor, es va comunicar al funcionari interessat que li atorgaven un termini d'audiència de quinze dies perquè pogués al·legar i presentar la documentació que estimés adient.

8. Per escrit de 3 de març de 2019, l'interessat va sol·licitar que li facilitessin una còpia escanejada de l'expedient, i que se suspengués el termini per a formular-hi al·legacions fins que no es fes efectiu el lliurament de la documentació requerida.

9. En la reunió de 15 de març de 2019, la Junta de Govern del Consorci va resoldre delegar a favor del president les competències que la Junta de Govern té atribuïdes per a la revisió d'ofici dels actes dictats per qualsevol òrgan de govern i

administració segons el que preveu l'article 12, apartat j), dels estatuts, en relació amb la resolució de les qüestions incidentals i actes de tràmit del procediment de revisió d'ofici respecte de l'acte administratiu mitjançant el qual es va aprovar un increment retributiu del personal funcionari per sobre dels estipulats en la Llei de pressupostos generals de l'Estat.

10. Per Decret de la presidència 80/2019, de 19 de març, del Consorci, i d'acord amb la proposta prèvia de l'instructor, es va resoldre ampliar en set dies més el termini d'audiència atorgat a l'interessat, ordenar la tramesa del contingut íntegre de l'expedient al funcionari referit i notificar-li aquest acord, així com donar compte d'aquesta resolució a la Junta de Govern en la pròxima sessió; com consta que es va fer.

11. El 2 d'abril de 2019, l'interessat va presentar una instància, en la qual manifestava que alguns dels documents que li havien fet arribar estaven incomplets, i sol·licitava que li facilitessin una còpia íntegra d'aquesta documentació, així com d'altra de la qual es donava compte a l'expedient, i alhora que li donessin resposta a un seguit de qüestions que plantejava.

12. Consta en l'expedient que, el 8 d'abril de 2019, mitjançant la plataforma EACAT, es va posar a disposició de l'interessat la documentació sol·licitada.

13. L'endemà, el funcionari va presentar, per via telemàtica, un escrit d'al·legacions, al qual adjuntava diversa documentació, i en què sol·licitava que es declarés que la reclamació de quantitat que li adreçaven es trobava afectada pels límits de la revisió d'ofici establerts en l'article 110 de l'LPAC i que no era procedent, alhora que instava que es declarés el seu dret a ser rescabalat de les despeses efectuades en la seva defensa. El 10 d'abril de 2019, va lliurar

presencialment aquest escrit d'al·legacions i la documentació referida, que va complementar amb més documentació.

14. El 3 de maig de 2019, l'instructor va emetre un informe jurídic en què rebutia les al·legacions formulades i conclouia que era procedent desestimar-les i que la Junta de Govern emetés una proposta de resolució favorable a la declaració de nul·litat, per a exigir a l'interessat, posteriorment, el reintegrament de les quanties percebudes indegudament per un import de 4.459,40 euros, subjecte a les retencions i cotitzacions corresponents, a més dels interessos legals corresponents.

15. En la sessió de 10 de maig de 2019, la Junta de Govern del Consorci va acordar desestimar les al·legacions formulades, conformement amb l'informe emès per l'instructor; sol·licitar a la Comissió Jurídica Assessora que emetés dictamen en què es declarés la nul·litat de ple dret de les ordres de pagament que incloïen les pagues extraordinàries dels exercicis 2010 a 2016 al personal funcionari, en la part que superessin els imports fixats legalment, en considerar que la liquidació i el pagament d'aquestes havien suposat un increment contrari a les normes pressupostàries anuals, i, un cop declarada la nul·litat, exigir a l'interessat l'abonament de 4.459,40 euros, subjecte a les retencions i cotitzacions corresponents, a més dels interessos legals corresponents. Així mateix, va acordar suspendre el termini per a resoldre el procediment i notificar-ne la resolució fins que la Comissió Jurídica Assessora no n'emetés el dictamen o transcorregués el termini de dos mesos per a emetre'l, i trametre l'expedient a la Direcció General d'Administració Local.

16. El 13 de maig de 2019, mitjançant la plataforma EACAT, va tenir entrada al Departament de la Presidència la sol·licitud de dictamen, juntament amb l'expedient tramitat.

17. El 17 de maig de 2019, i en resposta a un requeriment documental previ, el Consorci va fer arribar a la Direcció General d'Administració Local diversa documentació, i, entre aquesta, un certificat del secretari del Consorci conforme al qual al representant dels funcionaris del Consorci li havien donat vista de l'informe de l'instructor de 5 de març de 2019 i no hi havia formulat alegacions; una nota de conformitat emesa pel secretari general del Consorci amb l'informe jurídic emès el 3 de maig de 2019 per l'instructor, i les evidències del procés de notificació a l'interessat de la sol·licitud de dictamen, amb la suspensió consegüent.

18. El 27 de maig de 2019, va tenir entrada a la Comissió Jurídica Assessora la petició de dictamen formulada pel Consorci i tramesa pel secretari d'Administracions Locals i de Relacions amb l'Aran, per delegació, d'acord amb la Resolució PRE/1384/2019, de 21 de maig, de delegació de competències de la persona titular del Departament de la Presidència (DOGC núm. 7882, de 24 de maig).

19. El 30 de maig de 2019, el Ple de la Comissió va admetre a tràmit la petició i en va nomenar ponent.

20. En la sessió de 25 de juliol de 2019, el Ple de la Comissió Jurídica Assessora va acordar ampliar en un mes el termini per a emetre el dictamen sol·licitat, i el president, per ofici del 29 de juliol següent, ho va notificar al secretari d'Administracions Locals i de Relacions amb l'Aran.

FONAMENTS JURÍDICS

I. Objecte del Dictamen

Els actes que se sotmeten a consideració d'aquesta Comissió per tal que dictamini si estan viciats de nul·litat de ple dret són les ordres de pagament en tant que inclouen pagues extraordinàries d'un funcionari corresponents als exercicis 2010 a 2016 en la part que superen els imports fixats legalment.

II. Intervenció de la Comissió Jurídica Assessora

L'article 8.3.c) de la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora, disposa que és preceptiu el dictamen d'aquest òrgan consultiu en els procediments de revisió d'ofici d'actes nuls de ple dret de l'Administració de la Generalitat o de les administracions locals de Catalunya; en aquest últim supòsit s'encabiria el Consorci, en tractar-se d'una entitat de dret públic, de caràcter local.

Aquesta intervenció preceptiva també es recull en l'article 72 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, i en l'article 106.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC).

III. Normativa aplicable

La determinació de la normativa aplicable a la revisió d'ofici exigeix diferenciar el règim procedimental del règim material. La tramitació del procediment de

revisió s'ha d'ajustar a la normativa vigent en el moment de la iniciació. En canvi, des d'una perspectiva material o substantiva, el règim de les causes de nul·litat de ple dret és l'establert en la normativa vigent en el moment en què es va dictar l'acte o es va aprovar la resolució objecte de revisió (cf. dictàmens 8/2019, 57/2019 i 95/2019 d'aquesta Comissió).

En el cas que s'examina, el procediment de revisió es va incoar d'ofici, el 18 de gener de 2019, per acord de la Junta de Govern del Consorci. En conseqüència, en la tramitació s'han de respectar les regles procedimentals establertes en l'LPAC i també en la Llei 26/2010.

El règim jurídic material relatiu a la invalidesa i, en concret, a les causes de nul·litat de ple dret és l'establert per la legislació administrativa vigent en el moment en què es van dictar els actes objecte de revisió, que, en aquest cas, és la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC).

En qualsevol cas, cal advertir que les causes de nul·litat previstes en l'article 62.1 de l'LRJPAC són coincidents amb les actualment previstes en l'article 47.1 de l'LPAC, que és el precepte invocat pel Consorci.

L'article 106 de l'LPAC, d'aplicació al procediment sobre el qual es dictamina per raons temporals, preveu que les administracions públiques, en qualsevol moment, per iniciativa pròpia o a sol·licitud d'un interessat, i amb el dictamen previ favorable de l'òrgan consultiu corresponent, han de declarar d'ofici la nul·litat dels actes administratius que hagin esgotat la via administrativa o que no hagin estat objecte de recurs dins de termini, sempre que hi concorri alguna de les causes de

nul·litat de ple dret que recull l'article 47.1 de l'LPAC. El procediment a seguir està previst, així mateix, en els articles 71 i concordants de la Llei 26/2010.

Tal com ha tingut oportunitat d'afirmar aquesta Comissió en diverses ocasions, la declaració de nul·litat de ple dret dels actes administratius i de les disposicions generals té un caràcter excepcional, ja que comporta eliminar-los del món jurídic, la qual cosa és contrària al principi de conservació dels actes administratius. De conformitat amb l'anterior, el procediment de revisió d'ofici dels actes administratius, que, en el cas de prosperar, desemboca en la declaració de nul·litat dels actes objecte de revisió, està subjecte en l'ordenament jurídic a la concurrència d'una sèrie de motius, que es concreten en les causes de nul·litat de ple dret dels actes administratius que recullen la legislació de procediment administratiu –art. 62.1 de l'LRJPAC i, a hores d'ara, art. 47 de l'LPAC– i, si escau, la legislació específica que resulti d'aplicació.

IV. Qüestions relatives al procediment

Els articles 4.1.g) –i amb el mateix contingut l'article 8.1.g) del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC)– i 53 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, de bases del règim local (LBRL), reconeixen la potestat de l'Administració local de revisar d'ofici els seus actes i acords. Aquesta revisió, conformement amb l'article 173 del TRLMRLC, s'ha de realitzar en els termes establerts per la legislació reguladora del procediment administratiu comú, sens perjudici de supòsits específics establerts per la legislació bàsica de règim local.

L'article 71.1 de la Llei 26/2010 disposa que “la competència per a iniciar i resoldre els procediments de revisió d'ofici de disposicions reglamentàries i per a iniciar el de revisió d'actes nuls correspon a l'òrgan que els ha aprovat o dictat”, i l'apartat 3 d'aquest precepte, relatiu específicament a l'Administració local, que “la competència per a resoldre els procediments de revisió d'ofici d'actes nuls dictats pels ens locals correspon als òrgans que determina la normativa de règim local”.

En el cas que s'examina, es constata que l'òrgan que ha resolt iniciar el procediment de revisió d'ofici, això és, la Junta de Govern, n'és el competent, per tal com l'article 12 dels Estatuts modificats del Consorci –publicats al *Butlletí Oficial de la Província (BOP) de Girona*, núm. 116, de 17 de juny de 2015– disposa que són atribucions de la Junta de Govern, entre d'altres, “La revisió d'ofici de les disposicions generals i els actes dictats per qualsevol dels òrgans de govern i administració del CCB i la resolució dels recursos que es puguin interposar contra els acords del Ple. Així com la de proposta al Ple la declaració de lesivitat dels acords adoptats per la Junta de Govern”.

Pel que fa a la conformació de l'expedient, aquesta Comissió ha destacat que “en els expedients de revisió d'ofici, l'activitat substancial de la Comissió consisteix a analitzar la legalitat d'un acte administratiu, per la qual cosa cal disposar de la màxima informació possible, especialment sobre els elements de fet que van formar part de l'expedient incoat al seu dia per a dictar-lo. Per aquesta raó, l'expedient que s'ha de trametre a la Comissió ha d'incorporar no solament les actuacions realitzades a partir del moment en què s'inicia el procediment de revisió d'ofici sinó també tots aquells documents que en el seu moment van constituir els elements de fet i de dret per a dictar l'acte que se sotmet a revisió, per tal que la

Comissió els pugui valorar íntegrament i no només per una referència parcial a aquests” (dictàmens 138/2017, 163/2017, 32/2018 i 8/2019).

En el cas sobre el qual es dictamina, es palesa que l’expedient conté la documentació suficient, ordenada cronològicament, numerada, paginada i precedida de l’índex corresponent, i que dona compliment a la previsió continguda en l’article 46 de la Llei 26/2010.

D’una altra banda, es verifica que la tramitació s’ha ajustat a les previsions normatives. En aquest sentit, consta en l’expedient que s’ha notificat l’acord d’incoació del procediment revisor a l’interessat, així com al representant del personal funcionari, el qual no hi ha formulat al·legacions; que s’han obtingut i incorporat a l’expedient els informes dels Serveis Econòmics i de Tresoreria, per a determinar els fets; que l’instructor n’ha emès un informe; que s’ha atorgat el tràmit d’audiència a l’interessat, a qui li han lliurat, amb el requeriment previ, la documentació que sol·licitava, i que hi ha formulat al·legacions; que l’instructor ha emès un informe jurídic en què es valoraven les al·legacions plantejades, amb una proposta adreçada a la Junta de Govern, respecte del qual el secretari general del Consorci ha estès acta de conformitat, d’acord amb l’article 3.d), apartat tercer, del Reial decret 128/2018, de 16 de març, pel qual es regula el règim jurídic dels funcionaris de l’Administració local amb habilitació de caràcter nacional, que determina que dintre de les funcions d’assessorament preceptiu de la secretaria hi ha l’emissió de l’informe previ en els procediments de revisió d’ofici, tret que siguin en matèria tributària, i, finalment, que s’ha emès la proposta de resolució, en aquest cas favorable a la declaració de nul·litat de ple dret, en què s’acorda sol·licitar el dictamen d’aquest òrgan consultiu, amb suspensió del termini per a resoldre l’expedient i notificar-ne la resolució.

Per acabar, hi figura la petició de dictamen, amb suspensió del procediment, vehiculada a través del Departament de la Presidència; hi consten incorporades, també, les evidències del procés de notificació a l'interessat de la petició de dictamen, amb la suspensió consegüent.

V. Aspectes temporals

D'acord amb l'article 106.5 de l'LPAC, en els procediments de revisió iniciats d'ofici, com és el cas que s'examina, la manca de resolució expressa dins del termini de sis mesos des que s'han iniciat produeix la caducitat del procediment.

Nogensmenys, el termini màxim de resolució dels procediments administratius i de notificació de la resolució es pot suspendre quan s'hagin de sol·licitar informes preceptius (articles 22.1.d) de l'LPAC i 11 de la Llei 5/2005).

Aquesta Comissió ha posat de manifest que la suspensió del procediment prevista en l'article 22.1.d) de l'LPAC no opera automàticament; és a dir, que la suspensió no es produeix d'una manera automàtica amb la petició del dictamen de la Comissió Jurídica Assessora, sinó que la seva eficàcia queda condicionada al compliment de determinats requisits. Per tant, aquests requisits ho són de l'eficàcia de la suspensió (dictàmens 192/2016 i 38/2017).

En particular, els requisits exigits legalment per a la suspensió del termini màxim per a resoldre i notificar, per la causa de l'article 22.1.d) de l'LPAC, són, d'una banda, l'acord exprés de suspensió i, d'una altra, la comunicació als interessats.

En el cas sobre el qual es dictamina, consta que, el 10 de maig de 2019, la Junta de Govern del Consorci va acordar suspendre el termini màxim per a resoldre el procediment i notificar-ne la resolució –incoat, com s’ha dit el 18 de gener de 2019– des de la data de la sol·licitud de dictamen, això és, el 13 de maig següent, fins que aquest no es rebi o fins que no transcorri el termini de dos mesos per a emetre’l. Altrament, hi ha constància que aquesta sol·licitud de dictamen, amb suspensió, s’ha notificat a la persona interessada.

Per tant, d’acord amb les dades exposades, cal concloure que no s’ha produït la caducitat del procediment.

VI. Fons de l’assumpte

VI.1. Plantejament

El fons de l’assumpte a dictaminar se centra en si els acords relatius al pagament de les nòmines a un funcionari per una entitat pública pateixen d’algun vici de nul·litat quan l’import és superior a l’estipulat legalment.

A fi i efecte de contextualitzar el procediment revisor que s’examina, escau portar a col·lació les circumstàncies fàctiques i jurídiques més significatives derivades de l’expedient.

VI.2. Relació cronològica de les circumstàncies fàctiques i jurídiques més significatives

De la documentació que consta en l'expedient s'extrauen les circumstàncies significatives següents ordenades cronològicament:

En data de 4 de febrer de 2003, el funcionari interessat en el present expedient va signar l'acta de presa de possessió com a funcionari tècnic d'Administració general - cap dels Serveis Jurídics Administratius del Consorci de la Costa Brava; càrrec que va desenvolupar fins al mes de febrer de 2016, quan va passar a prestar serveis actius al Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya. A finals de maig de 2018 va tornar durant una setmana al Consorci, al final de la qual va retornar al Departament esmentat.

El Reial decret llei 8/2010, de 20 de maig, va modificar l'article 22, apartats dos i cinc, de la Llei 26/2009, de 23 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per al 2010, i un dels seus efectes va ser disminuir l'import de les pagues extraordinàries dels funcionaris. Aquesta mesura es va mantenir en les successives lleis generals de pressupostos de l'Estat.

El 17 d'agost de 2017, es va emetre l'informe definitiu del control financer del 2015 del Consorci de la Intervenció General de la Diputació de Girona, en el qual s'observa que "S'han satisfet retribucions al personal funcionari (pagues extres i antiguitat) per un import superior a 1.045,48 euros al que es troba estipulat a la Llei 36/2014, de 28 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2015".

El 15 de juny de 2018, el gerent del Consorci va signar un escrit dirigit al funcionari interessat en què li comunicaven que, en vista de l'informe esmentat, "[...] actualment existeix en la nostra entitat un saldo al seu favor corresponent a la nòmina de maig 2018 més la liquidació i que ascendeix a 660,78 euros nets, per

tal de compensar saldos i d'acord amb els antecedents anteriors, cal que efectui l'ingrés a favor del Consorci [...] en el compte següent [...] de la diferència de saldo que encara quedaria al nostre favor 354,68 euros”.

El 20 de juny de 2018, el funcionari interessat va presentar un escrit al Registre del Consorci en què s'oposava a l'escrit esmentat del gerent de 15 de juny de 2018. Entre d'altres consideracions, al·legava que l'Administració havia actuat il·legalment per la via de fet i que el procediment a seguir hauria de ser el de nul·litat.

El 27 de juny de 2018, el gerent del Consorci va signar un escrit dirigit al funcionari interessat en què reconeixia la irregularitat de l'actuació comunicada en data de 15 de juny de 2018, i conclouia que “Lamento l'error. La nòmina ja us ha estat ingressada, i pròximament iniciaré un expedient de revisió que dirimeixi, amb totes les garanties, les quantitats a retornar, si s'escau”.

El 16 d'agost de 2018, es va emetre un informe definitiu del control financer de 2016-2017 del Consorci de la Intervenció General de la Diputació de Girona, en què, pel que fa a l'exercici de 2015, s'observa que “S'han satisfet retribucions al personal funcionari (pagues extres i antiguitat) per un import superior a 1.045,48 euros al que es troba estipulat a la Llei 36/2014, de 28 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2015”.

El 18 de gener de 2019, la Junta de Govern del Consorci va acordar “Incoar expedient de revisió d'ofici per nul·litat de ple dret en relació amb l'acte administratiu tàcit mitjançant el qual es va aprovar un increment retributiu de personal funcionari a través de l'augment dels imports de les pagues extraordinàries i triennis percebuts per sobre els estipulats en la LPGE”.

El 12 de febrer de 2019, es va emetre un informe del Servei Econòmic sobre l'expedient de revisió d'ofici esmentat, en què es palesava que, “Revisada la documentació aportada a requeriment dels auditors, s’ha comprovat que l’import de les retribucions en excés corresponen a pagues extres segons base de dades auxiliars de personal i fulls resum acreditatius de nòmines, tot i que en l’informe de control financer indica que correspon a pagues dobles i antiguitat [...]. De la revisió efectuada a fi i efecte de determinar l’existència i abast dels abonaments indeguts, s’han detectat retribucions en excés del personal funcionari en concepte de pagues extres des de l’exercici 2010 fins a l’exercici 2016”. Tanmateix, s’elabora un quadre en el qual per a cada exercici s’indica l’import de les pagues extres retribuïdes al funcionari interessat, les pagues extres que s’haurien d’haver satisfet segons la llei de pressupostos generals de l’Estat i, finalment, la diferència entre ambdós imports.

L’1 de març de 2019 es va emetre un informe de la Tresoreria sobre l’esmentat expedient de revisió d’ofici, que deia: “Atenent el termini de prescripció de quatre anys, les ordres de pagament dels reintegraments es remunten fins a la paga extraordinària de desembre de 2013 inclosa la paga diferida de 2012 [...]”. Després de detallar els documents acreditatius del pagament, es va concloure que el total pagat en excés durant aquest període s’elevava a 4.459,40 euros.

El 5 de març de 2019 es va emetre un informe de l’instructor de l’expedient de revisió d’ofici que s’examina en què es considera que, “Pel que fa al concepte, les retribucions corresponen només a pagues extres, no obstant en l’informe de control financer s’indica que correspon a pagues dobles i antiguitat [...]. Si bé inicialment es va qualificar l’objecte de revisió com a actes tàcits, en la percepció de retribucions existeixen unes manifestacions clares i externes de l’Administració

sense la qual no seria possible els pagaments: les relacions comptables, la liquidació de la nòmina i les ordres de pagament, actes en virtut dels quals es va satisfer al personal funcionari les pagues extraordinàries [...]. Per tant, la declaració de nul·litat afecta parcialment les aprovacions de les relacions comptables de les nòmines de desembre 2010, juny i desembre 2011, juny i desembre 2012, juny i desembre 2013, juny i desembre 2014, juny i desembre 2015 i liquidació 2016, en la part que s'establien pagues extraordinàries sense cobertura jurídica, i també afecta parcialment les ordres de pagament de les nòmines corresponents pel que fa a les retribucions en excés dels llindars de les LPGE, ja que la resta de percepcions han de quedar-ne al marge atès que no estan contaminades pel referit vici de nul·litat". A judici de l'instructor, això implica que s'incorri en el vici de nul·litat previst en l'article 47.1.f) de l'LPAC, ara bé, entén que "[...] seria d'aplicació el termini de prescripció de quatre anys de l'article 15 de la Llei 47/2003, de 26 de desembre, general pressupostària, comptant aquest termini des del dia en què el Consorci va ser notificat de l'informe de control financer de la Diputació de Girona, per tant l'acció de reintegrament es remuntaria fins a la paga extraordinària del mes de desembre de 2013", de tal manera "[...] que correspon reclamar al personal funcionari afectat el retorn de la quantitat de 4.459,40 euros, import subjecte a les retencions i cotitzacions corresponents".

El 2 d'abril de 2019, dins del tràmit d'audiència, el funcionari interessat hi va presentar al·legacions, en què sol·licitava certa documentació i informació sobre determinats extrems, així com una nova suspensió del termini atorgat per a formular-hi al·legacions.

El 8 d'abril de 2019, es va trametre al funcionari interessat una determinada documentació sol·licitada.

El 9 d'abril de 2019, el funcionari interessat hi va presentar al·legacions dins del tràmit d'audiència. Després d'expressar queixa sobre l'absència de resposta a determinades peticions d'informació i de suspensió del termini per a formular-hi al·legacions, va argumentar que no era procedent la revisió d'ofici per: a) manca de justificació de la pretesa nul·litat; b) manca de consideració de la bona fe com a límit a la revisió d'ofici; c) prescripció de l'acció, i d) arbitrietat i contradicció amb actes previs.

El 10 de maig de 2019, la Junta de Govern del Consorci va acordar la proposta de resolució en el sentit de declarar la nul·litat de les ordres de pagament indicades perquè es donava la causa prevista en l'article 47.1.f) de l'LPAC i exigir al funcionari interessat l'import de 4.459,40 euros, més els interessos legals corresponents.

Enumerades les principals circumstàncies que concorren en el cas que s'examina, es passa a concretar la normativa específica de les pagues extraordinàries objecte del dictamen.

VI.3. Normativa específica de les pagues extraordinàries objecte del dictamen

Segons consta en l'acord de la Junta de Govern del Consorci, celebrada el dia 18 de gener de 2019: “El Consorci de la Costa Brava-Entitat Local de l'Aigua és una entitat de dret públic de caràcter municipal [...] adscrit a la Diputació de Girona [...]”. Això implica que “Segons l'article 121 de la Llei 40/2015, el seu règim jurídic és el de l'Administració pública d'adscripció i les seves retribucions en cap cas no poden superar les establertes per a llocs de treball equivalents en aquella” (aquesta norma ja estava recollida en la disposició addicional vigèsima, apartat cinquè, de l'LRJPAC).

Seguint amb l'acord esmentat, indica que «La regulació de les retribucions en l'àmbit local la trobem en l'art. 83 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, en els següents termes:

“1. Les retribucions bàsiques dels funcionaris locals tindran la mateixa estructura i idèntica quantia que les establertes amb caràcter general per a tota la funció pública.[...]”

És en el Reial decret 861/1986, de 25 d'abril, on es regulen específicament les retribucions pels funcionaris de l'Administració local, les quals són desenvolupades a través dels arts. 1 a 6 de l'esmentat text [...]. Pel que fa a les pagues extraordinàries i els triennis [...] s'hi dedica l'article 2 en els següents termes:

“2. El sou, triennis i pagues extraordinàries es meriten i es faran efectius de conformitat amb la legislació aplicable als funcionaris de l'Administració civil de l'Estat.”»

Tenint en compte la legislació aplicable als funcionaris de l'Administració civil de l'Estat, les pagues extraordinàries s'han considerat tradicionalment com a retribucions bàsiques, percebudes dos cops l'any i per un import d'una mensualitat del sou i triennis (cf. art. 23.2.c) de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública; art. 22.4 de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, i art. 22.4 del Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic). “Article 21. Determinació de les quanties i dels increments retributius. 1. Les quanties de les retribucions bàsiques i l'increment de les quanties

globals de les retribucions complementàries dels funcionaris, així com l'increment de la massa salarial del personal laboral, s'han de reflectir per a cada exercici pressupostari en la llei de pressupostos corresponent.

2. No es poden acordar increments retributius que globalment suposin un increment de la massa salarial superior als límits fixats anualment a la llei de pressupostos generals de l'Estat per al personal.”

“Article 22. Retribucions dels funcionaris Les retribucions bàsiques són les que retribueixen el funcionari segons l'adscripció del seu cos o escala a un determinat subgrup o grup de classificació professional, en cas que aquest no tingui subgrup, i per la seva antiguitat en aquest. Hi estan compresos els components de sou i triennis de les pagues extraordinàries.

4. Les pagues extraordinàries són dues a l'any, cadascuna per l'import d'una mensualitat de retribucions bàsiques i de la totalitat de les retribucions complementàries, excepte aquelles a les quals es refereixen els apartats c) i d) de l'article 24.”

“Article 23. Retribucions bàsiques

Les retribucions bàsiques, que es fixen a la llei de pressupostos generals de l'Estat, estan integrades únicament i exclusivament per: a) El sou assignat a cada subgrup o grup de classificació professional, en cas que aquest no tingui subgrup b). Els triennis, que consisteixen en una quantitat, que és igual per a cada subgrup o grup de classificació professional, en cas que aquest no tingui subgrup, per cada tres anys de servei.”

Aquests preceptes de l'EBEP tenen la seva correspondència en l'Ordre EHA/3565/2008, de 3 de desembre, per la qual s'aprova l'estructura dels

pressupostos de les entitats locals. Concretament, en el concepte 120 (“retribucions bàsiques”), s’estableix que:

“Inclou:

Sou.

Triennis.

Es poden establir subconceptes per distingir entre sou, triennis i altres retribucions bàsiques. Els sous es poden detallar d’acord amb els grups de classificació professional del personal funcionari de carrera que estableix l’article 76 de la Llei 7/2007, de 12 d’abril, de l’Estatut bàsic de l’empleat públic.

Les pagues extraordinàries s’han d’imputar als subconceptes corresponents a sous i triennis.”

Finalment, cal indicar que aquesta normativa estatal sobre els funcionaris té el fonament constitucional en la competència exclusiva que l’article 149.1.18^a de la Constitució atorga a l’Estat en matèria de “Les bases del règim jurídic de les administracions públiques i del règim estatutari dels seus funcionaris [...]”, ja que, segons la doctrina constitucional, les bases del règim estatutari dels funcionaris inclouen les retribucions perquè són la contraprestació en la relació jurídica corresponent (cf. sentències 63/1986, de 21 de maig; 385/1993, de 23 de desembre, i 103/1997, de 22 de maig, del Ple del Tribunal Constitucional).

És més, la doctrina constitucional ha precisat que la competència atribuïda a l’Estat no solament implica que pugui incidir en l’estructura bàsica del sistema retributiu, sinó que, així mateix, per raons de política econòmica, pugui establir límits als increments retributius globals dels funcionaris públics (cf. sentències 96/1990, de 24 de maig, i 237/1992, de 15 de desembre, del Ple del Tribunal Constitucional).

A l'empara d'aquesta doctrina constitucional es va dictar el Reial decret llei 8/2010, de 20 de maig, en virtut del qual l'Estat va adoptar mesures extraordinàries que van afectar el règim retributiu del personal de l'Administració local amb la nova redacció de l'article 22, apartats dos i cinc, de la Llei 26/2009, de 23 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per al 2010 (LPGE per al 2010). Es va veure afectada la paga extraordinària del mes de desembre de 2010, ja que la quantia corresponent als funcionaris del grup A-1 es va reduir gairebé a la meitat, i en l'article 22, apartat vuit, de l'esmentada LPGE per al 2010 es va especificar que "Els acords, convenis o pactes que impliquin creixements retributius superiors als que s'estableixen en el present article o en les normes que el despleguin han d'experimentar l'oportuna adequació, i esdevenen inaplicables en cas contrari les clàusules que s'hi oposin". Posteriorment, la Llei 39/2010, de 22 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat –LPGE– per al 2011, va reduir fins a un 41 % les pagues extraordinàries tant de juny com de desembre de 2011. Aquesta nova situació de reducció de les retribucions es va mantenir en les successives lleis generals de pressupostos de l'Estat (cf. Reial decret llei 20/2011, de 30 de desembre, de mesures urgents en matèria pressupostària, tributària i financera per a la correcció del dèficit públic; Llei 17/2012, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per al 2013; Llei 22/2013, de 23 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per al 2014, i Llei 36/2014, de 28 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per al 2015).

Un cop vista la normativa rectora de les pagues extraordinàries dels funcionaris aplicable al cas sobre el qual es dictamina, s'examinarà si hi concorren els requisits exigibles en la causa de nul·litat invocada per l'Administració instructora, però amb caràcter previ resulta convenient analitzar les alegacions de tipus formal efectuades per l'interessat relatives a la queixa sobre l'absència de resposta a

determinades peticions de documentació o d'informació i de suspensió del termini per a formular-hi al·legacions.

VI.4. Al·legacions de tipus formal

En l'escrit de data 9 d'abril de 2019, el funcionari interessat va fer quatre al·legacions de tipus de formal. Tres estan relacionades amb l'absència de resposta a determinades peticions de documentació o d'informació, i una està relacionada amb la suspensió del termini per a formular-hi al·legacions.

En primer lloc, va al·legar que tant la còpia que va rebre dels informes de control financer de 2015, 2016 i 2017 com la còpia que va rebre de l'informe emès per un determinat despatx d'advocats sobre un expedient de 2013 eren parcialment il·legibles.

Respecte als informes de control financer esmentats, s'observa que l'únic punt que té alguna rellevància sobre el supòsit que s'examina és el que diu: "S'han satisfet retribucions al personal funcionari (pagues extres i antiguitat) per un import superior a 1.045,48 euros al que es troba estipulat a la Llei 36/2014, de 28 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2015"; punt que el funcionari interessat ja coneixia, ja que figura transcrit literalment en l'escrit de 9 d'abril de 2019, presentat dins el tràmit d'audiència. A més, substancialment ja estava recollit en l'Acord de 18 de gener de 2019 de la Junta de Govern quan diu: "De l'informe definitiu de control financer de la Intervenció General de la Diputació de Girona es conclou que s'ha satisfet retribucions al personal funcionari (pagues extres i triennis) per un import superior al que es troba estipulat en la Llei de pressupostos general de l'Estat [...]". En tot cas, els informes tècnics en què es basa la revisió d'ofici no són els de control financer de 2015, 2016 i 2017, sinó els

dels Serveis Econòmics, emesos en data de 12 de febrer de 2019, completats per l'informe de Tresoreria emès l'1 de març de 2019.

Per tant, no s'adverteix sobre això cap mena d'indefensió, ja que, a més que, en vista de la documentació que hi ha en l'expedient, des de l'acord d'incoació el funcionari interessat ha tingut coneixement del contingut substancial dels informes de control financer de 2015, 2016 i 2017, resulta que la base tècnica en què es basa el present expedient està en altres informes.

Respecte a l'informe emès per un determinat despatx d'advocats sobre un expedient de 2013, s'observa que no és determinant per a resoldre el present expedient de revisió. En efecte, si pels motius que tot seguit s'exposaran, la manca d'enviament al funcionari interessat de la resolució que va posar fi a l'expedient de 2013 no li genera indefensió, encara amb més motiu no li pot generar indefensió l'enviament parcialment il·legible d'un informe sobre el mateix expedient.

En segon lloc, el funcionari interessat al·lega que no li han aportat la resolució d'un expedient de 2013 relatiu a un cas que considera que és susceptible de portar-lo a col·lació com a precedent. Concretament, mitjançant l'escrit de data 2 d'abril de 2019, va posar de manifest l'existència d'un "[...] anterior expedient en el qual es valorava la possibilitat d'exigir a un treballador la devolució d'unes quotes impagades a la Seguretat Social". I, atès que, al seu entendre, es tracta d'un precedent que pot ser rellevant per a la resolució del present expedient de revisió, va demanar que li facilitessin una còpia de l'informe jurídic emès per un determinat bufet d'advocats i una còpia de la resolució administrativa que va posar fi a l'expedient. El funcionari interessat adverteix que, en el present expedient, només consta que en data de 8 d'abril de 2019 l'Administració li va remetre una còpia (parcialment il·legible) del citat informe jurídic, però no consta que li hagi tramès

la còpia de la resolució que va posar fi a l'expedient. Això, al seu judici, és causa d'indefensió, segons al·lega explícitament en l'escrit de 9 d'abril de 2019, sobretot quan afirma que l'Administració no va reclamar els pagaments indeguts, contràriament al que sí que fa en el present expedient.

Aquesta al·legació és valorada per l'òrgan instructor dient que: “Aquest instructor ha obtingut l'arxiu i ha consultat el contingut de l'expedient a què fa referència l'al·legació, el procediment de reclamació de la TGSS de quantitat cotitzada al treballador amb inicials CNR Exp. Núm. 45/2003 (04.05) i que, no obstant, resulta que els folis no estant numerats ni precedits d'un índex, examinats tots els documents per ordre cronològic, finalitza amb una còpia del dictamen de [el bufet d'advocats] i sense que consti cap altre tràmit més.” De tal manera, doncs, que, si l'òrgan instructor no ha facilitat al funcionari interessat una còpia de la resolució que va posar fi a l'expedient de 2013, és per la senzilla raó que aquesta és “inexistent”. En tot cas, l'òrgan instructor posa de manifest que l'expedient de 2013 tan sols podria suposar un precedent administratiu respecte al present expedient de revisió.

A judici de la Comissió, s'ha d'acceptar que, partint de la màxima *impossibilia nulla obligatio*, l'òrgan instructor no pugui lliurar una resolució inexistent. Ara bé, també s'ha d'acceptar que d'una manera o una altra ha hagut d'acabar resolent-se el tema central de l'anterior expedient de 2013, tan sols sigui mitjançant un acte tàcit, ja que al Consorci li ha de constar si finalment va exigir o no la devolució de les quotes impagades a la Seguretat Social objecte de l'anterior expedient de 2013 que el funcionari interessat reclama que es porti a col·lació com a contrast.

En aquest marc s'estima que, sobre la base del principi *pro actione*, l'òrgan instructor hauria d'haver donat resposta a aquesta qüestió, ja que, des d'un punt de

vista substancial, era el que reclamava el funcionari interessat quan va sol·licitar una còpia de la resolució que va posar fi a l'expedient anterior. I és que, s'insisteix, si no hi havia resolució explícita, necessàriament hi havia d'haver resolució tàcita.

Arribats a aquest punt, cal plantejar-se si aquesta inactivitat de l'òrgan instructor ha causat la indefensió al·legada pel funcionari interessat.

A judici de la Comissió, la resposta ha de ser negativa, atès que, a més que no es pot portar a col·lació la doctrina dels actes propis, s'està davant d'un precedent administratiu que, encara que eventualment s'apartés d'una manera immotivada del criteri seguit per la proposta de resolució, aquesta es basa en una sèrie de fonaments jurídics que sí que estan prou motivats per a evitar la més mínima indefensió al funcionari interessat.

En efecte, com encertadament s'explica en la proposta de resolució, “[...] sense perjudici que no s’ha pogut acreditar quina va ser l’actuació del Consorci en aquell cas, no estem davant un supòsit que permeti al·legar la doctrina dels actes propis. Segons la doctrina consultada, el principi que ningú pot anar contra els seus propis actes només té aplicació quan aquell que crea en una persona una confiança en una determinada situació aparent i l’indueix per això a obrar en un determinat sentit, sobre la base en què ha confiat, no pot pretendre que aquella situació era fictícia i que el que ha de prevaler és la situació real, perquè els actes lícits realitzats determinen necessàriament unes conseqüències jurídiques [...]. La doctrina dels actes propis té el seu fonament en la protecció de la confiança i en el principi de bona fe que imposa un deure de coherència i limita la llibertat d’actuació quan s’han creat expectatives raonables [...]. En el present cas no estem davant una situació que hagi induït a obrar en un determinat sentit ni hagi creat expectatives raonables als empleats afectats”.

La proposta de resolució prossegueix dient que, «Descartada la doctrina dels actes previs, en el supòsit que el Consorci hagués decidit no reclamar al treballador les quantitats del deute a la Seguretat Social, es podria defensar estar davant un simple precedent administratiu, figura a la qual fa referència el legislador en ocasió de la motivació dels actes administratius, establint l'article 35.1.c) de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, que han d'estar motivats, entre d'altres, aquells actes administratius “que se separin del criteri seguit en actuacions precedents [...]”. [...] El que ha volgut el legislador és que l'Administració justifiqui i doni raons de per què se separa del criteri seguit en una decisió anterior. Els efectes de l'absència de motivació en la separació dels precedents administratius pot viciar l'acte d'anul·labilitat, d'acord amb el que preveu l'article 48 de la Llei 39/2015, sent necessari per a això que aquest defecte de motivació hagi ocasionat indefensió als interessats, com imposa el precepte esmentat. Aquest no és el cas atesos els nombrosos fonaments jurídics que motiven el present procediment de revisió d'ofici».

És a dir, cal diferenciar entre dues classes de motivacions: l'una és “relacional”, que confronta dos actes administratius diferents, i consisteix en la motivació que justifica que, en haver-hi un precedent administratiu que seguia un determinat criteri, es decideix canviar de criteri en un acte administratiu posterior. L'altra motivació és “intrínseca”, que se cenyeix a un sol acte, i consisteix en la motivació que justifica el criteri adoptat en un acte administratiu concret, independentment del criteri previ seguit en actes anteriors.

A judici de la Comissió, la manca de motivació relacional entre el criteri antic i el nou no crea indefensió a l'interessat si es dona una motivació intrínseca suficient

del nou criteri adoptat, sobretot quan no s'està davant un supòsit regit per la discrecionalitat administrativa, sinó, tot el contrari, davant un supòsit regit per la imperativitat, ja que, si l'Administració considera que hi ha causa de nul·litat, està obligada a tramitar el procediment de nul·litat i, en el cas que es declari la nul·litat, els seus efectes també són imperatius i estan centrats en la ineficàcia *ab initio* de l'acte nul i l'aplicació també imperativa dels límits a la revisió previstos pel legislador.

Per tant, la Comissió considera que la manca d'aportació per part de l'òrgan instructor de la resolució de l'expedient de 2013 sol·licitada pel funcionari interessat no li ha pogut causar indefensió, donat que l'Administració ha argumentat suficientment els motius que considera que justifiquen la nul·litat de ple dret dels actes objecte de revisió. De tal manera que, encara que s'acredités que l'Administració ha canviat immotivadament de criteri respecte a l'expedient de 2013, això no implicaria que s'hagués generat indefensió, en la mesura que en el present expedient s'ha justificat el criteri adoptat per l'Administració i, en conseqüència, serà susceptible de ser avaluat en termes substantius.

En tercer lloc, el funcionari interessat al·lega que no ha rebut resposta sobre la petició d'informació d'aquests extrems: “Si s'havia iniciat algun expedient per a reclamar responsabilitat a l'empresa d'auditoria dels exercicis anteriors a 2015, en els que suposadament també hi havia pagament indegut” i “Si hi havia algun altre supòsit (amb personal funcionari o laboral) en el qual s'hagués incorregut en similar errada, i en cas afirmatiu si havia estat iniciat el corresponent expedient”.

També aquí el funcionari interessat fa una sol·licitud en què reclama informació sobre actuacions de l'Administració que suposadament poden ser considerades com a fets antecedents de contrast en el present expedient. Sens perjudici de

reconèixer que el més ajustat a dret hauria estat que l'òrgan instructor donés resposta a la sol·licitud d'informació (cf. art. 21 de l'LPAC), cal advertir que sigui quina sigui la resposta a aquests extrems, poca rellevància pot tenir per a la resolució del present expedient de revisió d'ofici, perquè respecte d'aquest resulta indiferent que s'hagi reclamat o no responsabilitat patrimonial a l'empresa auditora o si s'han iniciat altres expedients de revisió per una errada similar. En el present expedient s'està analitzant la suposada nul·litat de ple dret de determinades pagues extraordinàries pagades a un funcionari en concret, tot i que les actuacions realitzades per l'Administració respecte a l'empresa auditora o sobre altres treballadors o funcionaris poden servir com a precedent administratiu, però no poden vincular l'activitat administrativa posterior. D'aquesta manera, constatada la irrellevància que per al present expedient de revisió suposa la sol·licitud d'informació esmentada, la Comissió considera que la seva manca no ha pogut causar cap mena d'indefensió al funcionari interessat.

En quart lloc, el funcionari interessat es queixa que no ha rebut resposta “[...] sobre la petició de suspensió del termini per a formular al·legacions”. Concretament, es refereix al fet que, mitjançant una instància de 2 d'abril de 2019, va sol·licitar “[...] nova suspensió del termini atorgat per a formular al·legacions”; sol·licitud que no va obtenir resposta per part de l'Administració.

Sens perjudici de reconèixer que l'Administració ha incomplert el deure de resoldre la sol·licitud de l'interessat (cf. art. 21 de l'LPAC), cal tenir en compte que, en no donar-se cap de les causes en virtut de les quals la suspensió sigui preceptiva, el seu acord és una facultat discrecional de l'Administració en els termes previstos legalment (cf. art. 22 de l'LPAC). En tot cas, el que a judici de la Comissió resulta més rellevant als presents efectes és que no s'adverteix cap motiu sobre la base del qual la denegació tàcita de la suspensió hagi causat indefensió al

funcionari interessat, el qual, en data de 9 d'abril de 2019, hi va presentar les al·legacions dins el tràmit d'audiència.

En suma, la Comissió considera que les al·legacions de tipus de formal fetes per l'interessat no li han generat cap mena d'indefensió, i es pot donar per vàlida la tramitació de l'expedient, la qual cosa permet entrar a examinar la causa de nul·litat invocada.

VI.5. Acte contrari a l'ordenament jurídic pel qual s'adquireixen drets quan manquen requisits essencials per a adquirir-los

La raó última del present expedient rau en el fet que el funcionari interessat va percebre unes pagues extraordinàries que sobrepassaven l'import màxim previst per la normativa pressupostària.

El funcionari interessat al·lega sobre això que “[...] Resulta impossible validar el suposat error detectat en els pagaments que són objecte d'aquest expedient [...]”. I en al·ludir als informes incorporats a l'expedient diu: “[...] enlloc es fa esment al màxim retributiu suposadament infringit, ni que el supòsit detectat sigui el meu, ni a com es fan els càlculs per arribar a aquesta conclusió [...] i enlloc es justifica el suposat increment, ni es concreta la previsió normativa suposadament infringida [...] [i] tampoc es raona el perquè de la suposada errada.” Al seu entendre això implica una manca de motivació susceptible de causar indefensió perquè “[...] és impossible contrastar l'import de les nòmines suposadament afectades amb el contingut de les lleis de pressupostos. Les lleis de pressupostos no contenen la xifra màxima referida en els anteriors informes per a cada exercici”.

Com bé sosté la proposta de resolució, “Aquestes afirmacions no tenen cap fonament. Les retribucions del personal funcionari sí que es fixen anualment en la Llei de pressupostos generals de l’Estat expressades amb imports màxims i, el seu articulat, el redactat del precepte corresponent, és sempre el mateix [...]. En conseqüència, segons aquest darrer apartat esdevenen inaplicables i contraris a la llei els acords que determinin un import superior als que es fixa en el mateix article, la qual cosa vol dir que és un import de màxims. [...] Tenint en compte que el lloc de treball del funcionari interessat està qualificat dins el subgrup A1 CD nivell 30, i que els imports de les quantitats dels conceptes retributius esmentats s’hi recullen de forma expressa, clara i precisa mitjançant una taula en la norma legal de cada exercici publicada en el BOE, així com també es pot obtenir la mateixa informació indicada sense necessitat de càlcul de forma més comprensible al web de la *Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda y Función Pública*, els imports impagats en excés que es fan constar en els informes continguts en l’expedient són objectivament contrastables i, en conseqüència, s’ha de desestimar aquesta al·legació”.

A parer de la Comissió, en línia amb el que s’explica en la proposta de resolució, està plenament acreditat que la legislació pressupostària estableix un límit màxim a les retribucions dels funcionaris, que, en el cas que s’examina, ha estat vulnerat.

D’una altra banda, ningú discuteix que les ordres esmentades no incorren en cap error material, aritmètic o de fet, sinó jurídic. Així, l’interessat ja va al·legar en l’escrit de 20 de juny de 2018 que, si l’Administració considera que els pagaments objecte de controvèrsia són susceptibles de revisió, s’ha de seguir “[...] la tramitació de la declaració de nul·litat [...]”. Per tant, com bé s’explica en l’Acord de la Junta de Govern del Consorci de 18 de gener de 2018, pel qual s’incoa el present expedient, no resulta d’aplicació el procediment previst en els apartats 1 i

2 de l'article 77 de la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària (LGP), circumscrit als pagaments indeguts per “[...] error material, aritmètic o de fet [...]”, i és que, en el cas que s'examina, s'exigeix una valoració jurídica de l'adequació de les nòmines a la normativa pressupostària, la qual cosa resulta incompatible amb el procediment de rectificació d'errors previst per l'article 105.2 de l'LRJPAC, que ha passat a recollir-se amb un contingut idèntic en l'article 109.2 de l'LPAC. D'aquí que, com s'explicita en l'apartat 3 del citat article 77 de l'LGP, s'haurà de tenir en compte el “[...] procediment de revisió d'ofici d'actes nuls o anul·lables [...]”.

L'Administració instructora ha considerat que el procediment de revisió d'ofici escaient és el relatiu als actes nuls i la causa de nul·litat de ple dret que invoca és la continguda en l'article 47.1.f) de l'LPAC. Cal precisar que, atenent el moment en què es van dictar els actes suposadament viciats de nul·litat, caldrà atènyer-se a l'LRJPAC, la qual, no obstant això, preveu en l'article 62.1.f) una causa de nul·litat idèntica, amb el redactat següent:

“Els actes expressos o presumptes contraris a l'ordenament jurídic per part dels quals s'adquireixen facultats o drets quan no es tinguin els requisits essencials per a la seva adquisició.”

En el present expedient està acreditat que el Consorci instant de la revisió d'ofici va dictar ordres de pagament en virtut de les quals el funcionari interessat va percebre unes determinades quantitats per pagues extres que no respectaven els límits màxims previstos en la normativa pressupostària estatal relacionada en l'anterior fonament jurídic VI.3 del present Dictamen. La il·legalitat és, per tant, manifesta.

Ara bé, això no és suficient perquè hi concorri una de les causes per a la revisió d'ofici d'actes nuls. A tals efectes, la primera qüestió que es planteja és si aquesta vulneració dels límits previstos en la normativa pressupostària estatal implica que, al funcionari interessat, li mancava un requisit essencial per a percebre l'excés de la paga extraordinària.

La Comissió ha de prendre com a premissa que la consideració dels actes nuls de ple dret sempre s'ha d'interpretar d'una manera restrictiva, ja que no tot requisit necessari per a adquirir el dret o facultat de què es tracti mereix la qualificació d'essencial (dictàmens 99/2005, 147/2005, 283/2006 i 183/2007, entre d'altres), i és que d'una altra manera “[...] la regla general deixaria d'ésser la simple anul·labilitat i passaria a ésser la nul·litat de ple dret” (Dictamen 168/2007). Per això cal que el requisit incomplert constitueixi un “pressupòsits inherents a l'estructura definitòria de l'acte” (dictàmens 147/2005 i 283/2006), que tingui una “funció determinant per donar lloc al naixement dels drets o de les situacions esmentades” (en termes similars, dictàmens 66/2004, 320/2004, 106/2006, 369/2006 i 168/2007), de manera que es produeixi una “col·lisió qualitativa”, una “infracció nuclear”, un “xoc qualificat”, una “discrepància substancial”, una “vulneració flagrant” de l'ordenament (dictàmens 375/2001, 129/2002, 330/2002, 66/2004, 320/2004, 147/2005, 106/2006, 369/2006, 7/2007, 99/2007, 136/2007, 168/2007, 16920/2007, 182/2007 i 123/2008, entre molts altres). En definitiva, només quan la conculcació de l'ordenament revesteixi una especial gravetat es podrà declarar la nul·litat de ple dret a l'empara del supòsit actualment establert en l'article 47.1.f) de l'LPAC, el qual té com a antecedent immediat l'article 62.1.f) de l'LRJPAC.

Doncs bé, a judici de la Comissió, s'ha de ponderar que la normativa pressupostària limitativa de l'import de les pagues extraordinàries dels funcionaris que s'examina,

té una finalitat que ultrapassa la competència reguladora estatal de les retribucions dels funcionaris. Com, respecte als exercicis de 2012 i 2013, s'indica en el Dictamen del Consell Consultiu d'Andalusia 792/2013, de 27 de novembre, els límits a les retribucions establerts en les lleis generals de pressupostos suposen una mesura de política econòmica que és de competència exclusiva de l'Estat sobre la base de l'article 149.1.13ª de la Constitució; i, tanmateix, a més de pretendre la uniformitat entre tots els funcionaris públics, té com a finalitat la contenció de la despesa pública de l'Estat considerat en el seu conjunt, la qual cosa s'inclou dins la competència exclusiva de l'Estat sobre la hisenda general i el deute de l'Estat prevista per l'article 149.1.14ª de la Constitució. De tal manera que el compliment d'aquesta limitació resulta essencial perquè s'assoleixin els objectius de contenció de despesa pública.

Dit d'una manera planera, les limitacions pressupostàries a les retribucions dels funcionaris constitueixen un element essencial de la política econòmica estatal, la qual cosa implica que els acords adoptats per les administracions públiques que les vulnerin per a concedir unes retribucions superiors a tals límits estan concedint als interessats uns drets mancats d'un requisit com és el de l'adequació a la normativa pressupostària, que, segons interpreta aquesta Comissió, s'ha de considerar essencial.

Cal advertir que ja des de l'LPGE per al 2010 es va establir respecte als límits de la retribució dels funcionaris la norma segons la qual "Els acords, convenis o pactes que impliquin creixements retributius superiors als que s'estableixen en el present article o en les normes que el despleguin han d'experimentar l'oportuna adequació, i esdevenen inaplicables en cas contrari les clàusules que s'hi oposin".

Si explícitament el legislador estableix que resulten *ex lege* inaplicables les “clàusules” que s’oposin als límits previstos en les lleis de pressupostos, encara amb més motiu s’ha de considerar que són inaplicables les meres ordres de pagament que ni tan sols compten amb una clàusula que els doni cobertura formal (com pot ser un acord del Ple o un conveni col·lectiu).

En el cas que s’examina, s’està davant d’una actuació que vulnera els principis més elementals del dret de la despesa pública, ja que: a) Les ordres de pagament de les pagues extraordinàries objecte del present dictamen vulneren la normativa pressupostària, en la mesura que l’import és superior al límit establert per la llei; b) aquesta normativa també estableix la inaplicació de les clàusules que la vulnerin, i c) tals ordres de pagament ni tan sols tenen cap clàusula de cobertura que, almenys formalment, les empari, la qual cosa implica una manifesta vulneració de l’ordenament jurídic.

Certament, en el cas que s’examina, el funcionari ja tenia dret a percebre la paga extraordinària, l’únic que aquest dret era per un import inferior al que li van pagar, i, per tant, es podria pensar que es tracta d’una mera qüestió de quantificació.

Però no és menys cert que aquest problema de quantificació pren un abast ontològic des del primer moment en què infringeix una limitació positiva destinada a garantir el principi d’estabilitat pressupostària, ja previst per la Llei 18/2001, de 12 de desembre, i per la complementària Llei orgànica 5/2001, de 13 de desembre, destinades al compliment per part de l’Estat dels objectius d’estabilitat pressupostària imposats pel Tractat de Maastricht, de 7 de febrer de 1992, posteriorment concretat pel Pacte d’estabilitat i creixement del Consell d’Amsterdam, de 17 de juny de 1997. Aquest principi després va adquirir rang constitucional amb la reforma de l’article 135 de la Constitució, publicada en el

BOE de 27 de desembre de 2011, el qual va ser objecte de desplegament per la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril.

Si es para atenció, totes les normes referenciades en el subapartat VI.3 limitatives de l'import retributiu que afecten el funcionari interessat com a personal que és al servei de les administracions públiques (des del Reial decret llei 8/2010 fins a la Llei 36/2014, de pressupostos generals de l'Estat per al 2015) tenen com a finalitat reduir el dèficit en compliment dels objectius d'estabilitat financera imposats pel legislador estatal, arran de tractats internacionals, i, fins i tot, a partir de la reforma constitucional de 2011, de la Constitució. Les exposicions de motius sobre això són prou eloqüents.

Atesa, doncs, la singularitat de la rellevància jurídica predicable d'aquests objectius (compliment de la política pressupostària estatal derivada de compromisos previstos en tractats internacionals i en principis afegits expressament en la mateixa Constitució), cal entendre que els límits pressupostaris a les retribucions del personal públic tenen un doble abast subjectiu, en el sentit que, a més d'estar dirigits als ens públics pagadors, també estan dirigits als treballadors o funcionaris perceptors. De tal manera que el compliment constitueix un requisit essencial, d'una banda, perquè l'Administració tingui la facultat d'acordar la despesa en què consisteix la retribució i, d'una altra, perquè els empleats públics puguin adquirir el dret a percebre un determinat import en concepte de retribució.

Això implica que, encara que l'empleat públic tingui dret a percebre un determinat concepte retributiu, li mancarà un requisit essencial per a la seva percepció respecte a la part quantitativa d'aquest concepte que superi els límits pressupostaris establerts.

En suma, a judici de la Comissió, les ordres de pagament objecte del present dictamen han donat al funcionari interessat un dret a percebre unes pagues extraordinàries quan mancava un requisit essencial en infringir d'una manera manifesta els límits establerts per la normativa pressupostària destinada al compliment de la política econòmica estatal.

Arribats a aquesta conclusió, cal examinar si resulta aplicable algun límit legal a la revisió.

VI.6. Límits legals a la revisió

L'article 106 de l'LRJPAC (actual article 110 de l'LPAC) diu:

“Les facultats de revisió no es poden exercir si, per prescripció d'accions, pel temps transcorregut o per altres circumstàncies, el seu exercici és contrari a l'equitat, a la bona fe, al dret dels particulars o a les lleis.”

En el cas que s'examina, el funcionari interessat considera que, d'una banda, ha prescrit l'acció de l'Administració per a reclamar i, d'una altra, que ha actuat de bona fe.

Respecte a la prescripció, al·lega que resulta aplicable l'article 15 de l'LGP, segons el qual:

“1. Llevat del que estableixen les lleis reguladores dels diferents recursos, prescriu al cap de quatre anys el dret de la hisenda pública estatal:

a) A reconèixer o liquidar crèdits a favor seu, comptant l'esmentat termini des del dia en què el dret es va poder exercir.”

Al seu entendre, la data d'inici del còmput "[...] s'ha de fixar al desembre de 2010, quan s'adopta el primer acte administratiu que suposadament [segons l'informe de l'instructor] aprova l'increment relatiu, és a dir l'ordre de pagament de la nòmina del mes de desembre de 2010 [...]. Per tant, han transcorregut amb escreix els 4 anys referits a l'article 15 de la Llei 47/2003".

El funcionari interessat també considera que ha transcorregut amb escreix el termini màxim d'un any que fixa l'article 59.1 del Decret legislatiu 1/1995, de 24 de març, pel qual s'aprova el text refós de l'Estatut dels treballadors, per a interposar les accions derivades del contracte de treball.

Aquesta al·legació s'ha de desestimar. Com s'apunta en la proposta de resolució, no resulta aplicable al present cas el termini previst en l'article 59 de l'Estatut dels treballadors, atès que ja existeix una norma singular que s'ocupa de la prescripció de les accions per a reconèixer o liquidar crèdits a favor de la hisenda pública, concretament és la norma continguda en l'article 15 de l'LGP. Respecte a aquest precepte, la jurisprudència ha aclarit que, quan es tracta de la reclamació de quantitats derivades d'un acte nul, el *dies a quo* del període quadriennal de prescripció comença a computar-se des que la declaració de nul·litat és ferma (cf. Sentència 1096/2018, de 26 de juny, de la Sala Contenciosa Administrativa, Secció Quarta, del Tribunal Suprem).

Una altra cosa és que sobre la base del temps transcorregut es pretengui limitar els efectes de la revisió. Precisament això és el que acaba fent l'Administració instructora quan només reclama al funcionari interessat els cobraments indeguts efectuats en els quatre anys anteriors a la data en què el Consorci va ser notificat del control financer de la Diputació (el 17 d'agost de 2017). D'aquí que l'acció de

reintegrant que proposa l'Administració instructora no arriba fins al 2010, sinó que tan sols arriba fins a la paga extraordinària del mes de desembre de 2013, cosa que suposa un import total de 4.459,40 euros.

Però, a parer de la Comissió, més rellevància té el límit relatiu a la bona fe al·legat pel funcionari interessat. La seva explicació detallada se centra en els punts següents.

D'una banda, argumenta que “El càrrec que jo ocupava no era directiu ni tenia res a veure amb la presa de decisió sobre les retribucions, ni tan sols amb l'execució de les mateixes”, la “Centralitat de la figura de la gerència en relació amb salaris, sous i pagaments” i “Les funcions que efectivament exercia a la corporació i els antecedents del període 2010 m'exclouen de qualsevol presa de decisions sobre la confecció o verificació de nòmines, pagues extres o complementàries”.

Es tracta d'unes al·legacions que no han estat contradites per l'Administració instructora, la qual, sobre això, tan sols ha posat de manifest que en el Consorci “era l'únic funcionari amb criteri jurídic superior”, que va obtenir compatibilitat per a ser professor associat de la Universitat de Girona i per a exercir la professió d'advocat i que assistia amb veu i sense vot a les reunions dels òrgans de govern.

A judici de la Comissió, cap d'aquestes observacions no determinen que el funcionari interessat tingués constància que la seva nòmina relativa a les pagues extraordinàries era errònia. El fet de ser un funcionari jurídic d'alt nivell, professor universitari, advocat en exercici o assistent a les reunions dels òrgans de govern, no implica que hagués d'advertir un error en les seves nòmines. Resulta revelador que fins i tot els tècnics que van detectar l'error no tenien molt clar els conceptes afectats, ja que en els informes de control elaborats per la Intervenció s'atribueixen

els pagaments indeguts als conceptes de pagues extres i d'antiguitat, quan resulta que l'únic concepte afectat és el de pagues extres.

D'una altra banda, el funcionari interessat argumenta que “La informació que vaig rebre en la Comissió de Govern de 6 de juliol de 2010 m'induí a confiar que els pagaments s'estaven realitzant correctament” i que “L'import de les meves nòmines de l'any 2010 i posteriors també m'induíen a confiar que els pagaments s'estaven realitzant correctament”.

Sobre això, l'òrgan instructor manifesta que la normativa pressupostària imposava unes reduccions de fins al 41 %, “cosa que permet afirmar que els imports dels conceptes retributius afectats haurien d'haver experimentat reduccions molt significatives [...]”.

Cal tenir present que l'error no era qualitatiu sinó quantitatiu, atès que l'import de les pagues extres percebudes a partir del 2010 pel funcionari interessat havia disminuït en relació amb les del 2009, de tal manera que el problema raïa en la intensitat de la disminució de l'import de les pagues extres, que encara havia de ser més que la practicada. D'aquesta manera, doncs, està acreditat que l'import de la paga extra va disminuir, la qual cosa permet presumir que el funcionari interessat estava en la confiança que l'import de la paga extra s'ajustava a la llei, atès que havia disminuït, i és que no es pot oblidar que les ordres de pagament de nòmines són actes administratius i sobre ells recau el principi de presumpció de validesa (cf. art. 39.1 de l'LPAC, que parteix de l'art. 57 de l'LRJPAC).

En suma, aquesta Comissió considera acreditat que, d'una banda, l'error en el còmput de les pagues extres és únicament i exclusiva atribuïble a l'Administració i, d'una altra, que el funcionari interessat va actuar de bona fe.

Tanmateix, s'observa que ha passat un temps prou considerable des que l'any 2010 el Consorci va començar a pagar al funcionari interessat els excessos il·legals sobre les pagues extres. Tant es així que la mateixa Administració instructora limita l'acció de devolució fins a la paga extraordinària del mes de desembre de 2013, en considerar que resulta aplicable la circumstància de la prescripció d'accions.

Aquestes circumstàncies –il·legalitat exclusivament imputable a l'Administració, confiança legítima i bona fe del funcionari interessat i temps transcorregut– posen en relleu que l'exercici de la revisió en el cas que s'examina seria en si mateixa contrària a la bona fe, cosa per la qual s'entén que resulta d'aplicació el límit actualment regulat en l'article 106 de l'LRJPAC, i actualment recollit per l'article 110 de l'LPAC.

En aquest sentit, ja s'ha pronunciat la Comissió en altres supòsits, en què s'han acreditat les dues circumstàncies abans esmentades. Així, en el Dictamen 199/2017, de 13 de juliol, es diu:

“Cal aplicar l'article 110 de l'LPAC, ja que la il·legal manera de procedir de l'ens contractant, que és el que ha generat la nul·litat de ple dret –amb la inclusió incorrecta del complement–, pot perjudicar tan significativament la treballadora, en vista que els defectes essencials determinants de la nul·litat de ple dret no li són en cap cas atribuïbles; contràriament, en el moment de la contractació i com és habitual, el treballador va confiar (confiança legítima) en la manera correcta d'actuar i en l'expertesa de l'ens contractant, sense que li sigui exigible haver de conèixer al detall el Conveni col·lectiu en vigor ni la normativa aplicable.

Com ha quedat a bastament acreditat en l'expedient, l'actuació negligent de l'Administració i la vulneració de la normativa vigent per l'acte tàcit que es pretén declarar nul és íntegrament i únicament imputable a l'ens contractant, en aquest cas, el CAR, a qui s'ha d'atribuir haver prescindit del procediment previst i haver omès els tràmits essencials, en els termes ja indicats.”

En el mateix Dictamen de la Comissió, es fa la valoració següent de la doctrina jurisprudencial:

“Cal tenir en compte la Sentència del Tribunal Suprem d'11 de gener de 2017, dictada en el recurs de cassació núm. 1934/2014, que diu que en aplicació de l'article 110 de l'LPAC en matèria de subvencions i atenent la literalitat de l'esmentat article en els supòsits que es donin les circumstàncies previstes en aquest article, és procedent excloure la revisió i no limitar els efectes de la nul·litat. Aquesta línia jurisprudencial, si en un futur es veu consolidada, s'haurà de recollir en els dictàmens de la Comissió. En aquest sentit, recentment la Sala Contenciosa Administrativa, Secció Primera, del Tribunal Suprem ha dictat una interlocutòria, de data 6 de juliol de 2017, en què acorda admetre a tràmit el recurs de cassació preparat per la representació processal de la Junta d'Andalusia contra la Sentència de 2 de novembre de 2016 de la Secció Primera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia, per entendre que la qüestió relativa als límits de l'article 106 de l'LRJPAC (actualment article 110 de l'LPAC) presenta interès cassacional objectiu per a la formació de jurisprudència, i identifica com a normes jurídiques que, en principi, seran objecte d'interpretació les contingudes en els articles 102 i 106 de l'LRJPAC (ara 106 i 110 de l'LPAC) i 36 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions.

La bona fe és aplicable no solament quan es produeixi qualsevol tipus de convicció en el particular perjudicat per la nul·litat de l'acte, sinó també quan l'Administració ha produït actuacions externes que han induït les persones a confiar en la legalitat de l'actuació administrativa. I, amb una citació de les sentències de la Sala Contenciosa del Tribunal Suprem de dates 26 d'octubre de 1989, 1 de febrer de 1990 i 21 de juliol de 2011, afegeix que la rellevància de la confiança en l'aparença jurídica dels actes que ara es qualifiquen de nuls justifica la protecció d'aquesta aparença mitjançant la limitació de la facultat de revisió. Pel que fa al principi de bona fe, cal assenyalar que la treballadora va percebre els complements personals sotmesos a revisió amb la plena confiança i la bona fe que l'actuació del CAR, en aquesta matèria, era plenament ajustada a la legalitat i que el que estava percebent per aquest concepte era correcte, de manera que, a hores d'ara, resultaria desproporcionat exigir a la treballadora que retornés aquests imports.”

Doncs bé, es dona la circumstància que aquesta sentència de cassació ja ha estat dictada. És la Sentència 658/2019, de 22 de maig, de la Sala Contenciosa Administrativa, Secció Quarta, del Tribunal Suprem (núm. rec. 1137/2017), que en el fonament de dret cinquè, titulat “*La interpretación de los preceptos identificados en el auto de admisión*”, diu:

“A la luz de las consideraciones anteriores debemos responder a las preguntas que formuló el auto de admisión, para lo cual sirve esta respuesta: los límites que a la revisión de actos nulos de pleno Derecho impone el artículo 106 de la Ley 30/1992 –y el artículo 110 de la Ley 39/2015– se refieren únicamente a la declaración de nulidad propiamente dicha y no autorizan a conservar efectos de actos cuya nulidad haya sido correctamente declarada. Respuesta esta que cabe

ofrecer con carácter general y, por tanto, aplicable, también, en materia de subvenciones.”

La Sentència 1026/2019, de 10 de juliol, de la Sala Contenciosa Administrativa, Secció Quarta, del Tribunal Suprem (núm. rec. 1184/2017), en el fonament jurídic cinquè, ratifica aquesta doctrina en un altre cas sobre la nul·litat de ple dret relatiu a subvencions, i disposa: *“Que si concurre una causa de nulidad del artículo 62.1 de la Ley 30/1992 y de oficio no se aprecia la concurrencia de alguna de las circunstancias del artículo 106 de la Ley 30/1992 capaces de enervar o limitar el ejercicio de la potestad de revisión de oficio, procede declarar la nulidad del acto con las consecuencias que le sean propias, sin que proceda apreciar esas circunstancias sólo para que actúen sobre esas consecuencias.”*

L'aplicació d'aquesta doctrina del Tribunal Suprem al cas sobre el qual es dictamina no genera a la Comissió cap mena de dubte. Aquesta doctrina està dictada en el marc d'actes d'efecte puntual i ja consumat, en tractar-se de subvencions que ja han estat cobrades pels beneficiaris en els termes previstos pels acords respectius, i que no tendeixen a reiterar-se en el temps. I quelcom similar succeeix en el present cas, relatiu a ordres de pagament de nòmines que ja han estat cobrades pel funcionari interessat i que els seus efectes s'esgoten en el moment d'aprovar-les.

Doncs bé, el Tribunal Suprem dicta en l'esmentat marc una doctrina molt clara: si s'aprecia la concurrència d'alguna de les circumstàncies previstes en l'article 106 de l'LRJPAC (actual art. 110 de l'LPAC), no es podran exercir les facultats de revisió a què es refereix, una de les quals és la facultat de revisió d'actes nuls de ple dret.

Partint de l'anteriorment exposat i aplicant aquesta doctrina al cas que s'examina, es pot indicar el següent: Des de l'any 2010 el Consorci va adoptar el criteri consistent en el fet que les pagues extraordinàries meritades pel funcionari interessat s'havien de liquidar amb una quantia que, després d'un examen jurídic, resulta que no s'adequa a la normativa aplicable, tenint com a resultat que les diverses ordres de pagament relatives a les pagues extraordinàries són nul·les de ple dret en la part que superen els límits pressupostaris, cosa per la qual s'inclouen en el supòsit de nul·litat enumerat per l'article 62.1.f) de l'LRJPAC (actual art. 47.1.f) de l'LPAC), ja que les ordres de pagament han donat al funcionari interessat el dret a percebre un excés quantitatiu per pagues extraordinàries quan mancava un requisit essencial en infringir d'una manera manifesta els límits establerts per la normativa pressupostària destinada al compliment de la política economicopressupostària estatal. Ara bé, de l'expedient es desprèn que la il·legalitat tan sols és imputable a l'Administració, no al funcionari interessat, que va actuar amb la confiança legítima i de bona fe, i, a més, ha transcorregut un període temporal tan considerable que la mateixa Administració instructora considera suficient per a limitar la seva acció de devolució. En aquest marc, la Comissió estima que l'exercici de la revisió en el cas que s'examina seria en si mateixa contrària a la bona fe en els termes previstos per l'article 106 de l'LRJPAC (actual art. 110 de l'LPAC). I en resultar aplicable la doctrina del Tribunal Suprem, emesa mitjançant les sentències 658/2019, de 22 de maig, i 1026/2019, de 10 de juliol, es conclou que no es pot exercir la facultat de revisió d'ofici.

D'aquesta manera, la conclusió a la qual s'arriba és que no és procedent l'exercici de l'acció de nul·litat de ple dret.

CONCLUSIÓ

S'informa desfavorablement sobre la revisió d'ofici instruïda pel Consorci de la Costa Brava - Entitat Local de l'Aigua amb la finalitat de declarar la nul·litat de ple dret de l'acte administratiu tàcit mitjançant el qual es va aprovar un increment retributiu a favor del Sr. Pere Saló i Manera, funcionari del Consorci, a través de l'augment dels imports de les pagues extraordinàries i els triennis percebuts per sobre els estipulats en la Llei de pressupostos generals de l'Estat, almenys durant l'exercici econòmic 2015.

Albert Lamarca i Marquès
President