

Expediente: 39/2016

Objeto: Recurso extraordinario de revisión sobre liquidación de complemento de productividad.

Dictamen: 48/2016, 7 de octubre

DICTAMEN

En Pamplona, a 7 de octubre de 2016,

el Consejo de Navarra, integrado por Alfredo Irujo Andueza, Presidente; doña Socorro Sotés Ruiz, Consejera-Secretaria; y doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda y don José Iruretagoyena Aldaz, consejera y consejero,

siendo ponente doña M^a Ángeles Egusquiza Balmaseda,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1^a. Solicitud y tramitación de la consulta

El día 19 de agosto de 2016 tuvo entrada en este Consejo un escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, según expresamente se indica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19, en relación con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), recaba la emisión de dictamen preceptivo de este Consejo sobre el recurso extraordinario de revisión interpuesto por don... frente a la Orden Foral 217E/2013, de 19 de junio, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se desestima su recurso de alzada frente a la liquidación del complemento de productividad correspondiente a 2012.

A la petición de dictamen se acompañan las actuaciones seguidas y el expediente administrativo instruido para resolver el recurso de revisión interpuesto, en el que constan la propuesta de resolución y la Orden Foral 149/2016, de 4 de mayo, de la Consejera de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, por la que se solicita dictamen preceptivo de este Consejo de Navarra.

I.2ª. Antecedentes de hecho

De la información resultante del expediente facilitado a este Consejo y de la documentación que lo integra pueden destacarse los siguientes hechos y actuaciones principales:

1. Por Resolución 63/2012, de 9 de enero, del Director General de Función Pública, se procedió a jubilar a don..., Gestor e Investigador Auxiliar de Hacienda en el Servicio de Inspección Tributaria adscrito a la Hacienda Tributaria de Navarra, organismo autónomo de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, con efectos a partir del 5 de febrero de 2012.

2. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 40.4 del Texto Refundido del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, conforme a la redacción dada por la Disposición Adicional Segunda de la Ley Foral 5/1993, de 30 de diciembre, se dispuso a través de la Orden Foral 44/2013, de 11 de febrero, de la Consejera de Economía, Hacienda, Industria y Empleo, el abono del importe del complemento de productividad correspondiente al año 2012 a los funcionarios adscritos al Servicio de Inspección Tributaria.

En dicha Orden Foral se aprobó el abono a favor de don... de la cantidad de 1.923,12 euros en concepto del complemento de productividad correspondiente a 2012.

3. Por Orden Foral 81/2013, de 1 de marzo, de la Consejera de Economía, Hacienda, Industria y Empleo, se modificó la Orden Foral 44/2013, de 11 de febrero, por la que se ordena el abono del importe del complemento de productividad correspondiente al año 2012 a los funcionarios adscritos al Servicio de Inspección Tributaria, en atención a que en los cálculos realizados de las retribuciones no se habían tenido en cuenta la supresión de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012 y cumplimiento de lo dispuesto en el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio.

En virtud de la Orden Foral corregida, se aprobó a favor de don... el abono de la cantidad de 1.142,84 euros en concepto del complemento de

productividad de 2012. Esta cantidad fue satisfecha al interesado en su nómina de febrero de 2013.

4. Con fecha 14 de marzo de 2013, don... interpone recurso de alzada frente a la liquidación en su nómina del complemento de productividad atinente al año 2012 alegando, sustancialmente, que debía haberse computado dos meses completos como trabajados, enero y febrero, aun cuando la jubilación hubiera tenido efecto a partir del 5 de febrero de 2012.

5. El Jefe de Sección de Nóminas y Seguridad Social, con fecha 9 de abril de 2013, emitió informe sobre el citado recurso de alzada señalando que “la productividad es un concepto que compensa la inspección que realizó el Sr. Erice hasta el día 05.02.012, se le abonaron 1.142 euros (974,82 de enero y 168,02 de febrero, 974,82 euros x 5 días/29 días)”.

6. La Directora del Servicio de Ordenación y Relaciones Laborales emitió informe, de fecha 27 de mayo de 2013, en el que propone la desestimación del recurso de alzada. En primer lugar, alega que resulta improcedente el cómputo completo de mes de febrero en el cálculo del complemento retributivo, dada su naturaleza y la necesidad de que haya un desempeño efectivo del puesto de trabajo con un desarrollo de trabajo de especial rendimiento; y, con apoyo en la jurisprudencia, niega que ésta sea una retribución que devengue de forma automática y periódica. En segundo lugar, señala que la decisión administrativa recurrida se basó en que el recurrente dejó de prestar servicios con fecha 5 de febrero de 2012, quedando a partir de ese momento en situación de jubilación voluntaria, por lo que nada justifica el reconocimiento a partir de esa fecha de la percepción del complemento de productividad.

7. Por Orden Foral 217E/2013, de 19 de junio, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, se desestimó el recurso interpuesto por don... frente a la liquidación del complemento de productividad correspondiente a 2012, siendo notificada al interesado dicha resolución el 26 de junio de 2013.

8. Con fecha 16 de octubre de 2014, don... presentó una nueva solicitud en la que reiteraba su petición, reclamando la cantidad de 2.249,53 euros como complemento de productividad del año 2012.

9. Con fecha 24 de diciembre de 2014, don... interpuso recurso extraordinario de revisión frente a la Orden Foral 217E/2013, de 19 de junio, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, alegando la causa 1ª del artículo 118 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC) y la existencia de un error de hecho en el expediente, aduciendo que la Orden Foral 44/2013, de 11 de febrero, contemplaba el pago de la cantidad de 1.923,12 euros por complemento de productividad y sólo se le abonó la suma de 1.142,84 euros.

10. La Dirección del Servicio de Ordenación y Relaciones Laborales emitió informe sobre el citado recurso extraordinario de revisión proponiendo su inadmisión a trámite al no concurrir ninguna de las causas previstas en el artículo 118 de LRJ-PAC y no mediar el error de hecho alegado. Reseña que el recurrente plantea una disputa de fondo jurídica, cuyo debate se agotó en la vía administrativa con la notificación de la Orden Foral 217E/2013, de 19 de noviembre, y advierte que a través de este recurso se pretende reabrir indebidamente una vía ya agotada.

11. Por Orden Foral 120E/2015, de 3 de junio, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, se inadmite el recurso extraordinario de revisión interpuesto por don... frente a la Orden Foral 217E/2013, de 19 de junio.

12. El recurrente presenta una queja al Defensor del Pueblo de Navarra que se resuelve con fecha 16 de junio de 2015. En ella se recomienda al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior que “revoque la Orden Foral 120E/2015, de 2 de junio, por la que se inadmite a trámite el recurso extraordinario de revisión presentado por el autor de la queja, y que recabe dictamen del Consejo de Navarra antes de resolver sobre el asunto que se suscita”. La recomendación se acepta por el Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia y por Orden Foral 148/2016, de 2 de agosto, de la Consejera de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, se revoca la citada Orden Foral 120E/2015, de 3 de junio, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior.

13. Con fecha 4 de septiembre de 2015, don... presenta nueva solicitud en

la que reitera su petición respecto del complemento de productividad correspondiente al año 2012 que cifra en la cantidad de 3.392,37 euros.

14. Consta, igualmente, en el expediente la propuesta de resolución del recurso extraordinario de revisión, interpuesto por... frente a la Orden Foral 217E/2013, de 19 de junio, del Consejero de Presidencia, Justicia e interior, a la que precede un informe jurídico del que es fiel reflejo. En esta propuesta de Orden Foral se afirma que, a la vista del expediente completo, no cabe apreciar la existencia del error de hecho alegado por el recurrente. Ello se justifica en que la liquidación efectivamente realizada al recurrente y el importe que finalmente ha percibido como complemento de productividad tiene por base la Orden Foral 81/2013, de 1 de marzo, que modificó la Orden Foral 44/2012, de 11 de febrero, y no esta última como se aduce. Se indica, además, que las razones de fondo que el interesado alega para discutir el importe de la cantidad efectivamente percibida fueron objeto de discusión y resolución en la Orden Foral 217/2013, de 19 de junio, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, que fue notificada al interesado el 26 de junio de 2013 y que agotó la vía administrativa. Con cita jurisprudencial, se afirma que no concurre la causa invocada del artículo 118 de la LRJ-PAC ya que no existe en el presente caso un error intrínseco, objetivo e incuestionable. La resolución concluye con la apreciación de que el recurrente ha utilizado indebidamente el recurso de revisión a fin de reabrir un debate ya cerrado.

15. Por Orden Foral 149/2016, de 2 de agosto, de la Consejera de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, se solicita dictamen preceptivo del Consejo de Navarra invocando el artículo 14.1. j) de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, del Consejo de Navarra y el artículo 119 de la LRJ-PAC.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El presente dictamen tiene por objeto el examen del recurso extraordinario de revisión interpuesto por don..., frente a la Orden Foral 217E/2013, de 19 de junio, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se desestima su recurso de alzada frente a la liquidación del complemento de productividad

correspondiente al año 2012.

El recurso se fundamenta en la primera de las causas contempladas en el artículo 118.1 de la LRJ-PAC; esto es, la existencia de un error de hecho que resulte de los documentos incorporados al expediente.

La Orden Foral 149/2016, de 2 de agosto, de la Consejera de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, fundamenta la petición de dictamen en el artículo 14.1, letra j) de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, del Consejo de Navarra, que dispone que el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en aquellos asuntos en que la legislación establezca la exigencia de informe preceptivo del Consejo de Navarra o el dictamen de un organismo consultivo.

Por su parte, el artículo 119.1 de la LRJ-PAC, aplicable al presente procedimiento conforme a lo señalado en la disposición transitoria tercera a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, prevé que: “El órgano competente para la resolución del recurso podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando el mismo no se funde en alguna de las causas previstas en el apartado 1 del artículo anterior o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales”.

En consecuencia, este Consejo de Navarra emite el dictamen con el carácter de preceptivo, según resulta de las normas invocadas en la solicitud, hallándose ello previsto expresamente en el derogado texto del artículo 16.1. h) de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, para los “recursos administrativos de revisión”, aplicable al caso por razones temporales.

II.2ª. Características del recurso extraordinario de revisión

La LRJ-PAC dispone, en su artículo 108, que “contra los actos firmes en vía administrativa sólo procederá el recurso extraordinario de revisión cuando concorra alguna de las circunstancias previstas en el artículo 118.1”.

Los artículos 118 y 119 de la LRJ-PAC regulan dicho recurso extraordinario que se interpone ante el órgano administrativo que dictó el acto firme en vía administrativa, por los tasados motivos establecidos en el artículo 118.1, en el plazo determinado en el artículo 118.2 y sin perjudicar el derecho de los interesados a instar la revisión de oficio o la rectificación de errores (artículo 118.3), previéndose un trámite de inadmisión (artículo 119.1).

Como ya dijimos en nuestros dictámenes 4/2006, de 30 de enero, 17/2010, de 12 de abril, y 4/2016, de 11 de enero, de esta regulación legal resulta que el recurso administrativo de revisión es extraordinario en un doble sentido, pues se interpone contra actos firmes en vía administrativa y sólo procede cuando concurren motivos tasados. De ahí que no pueda convertirse en un cauce para recurrir un acto por cualesquiera argumentaciones y motivos, lo que desnaturalizaría su carácter extraordinario, de suerte que es una vía especial para impugnar actos firmes en vía administrativa cuando concurra alguna de las causas taxativamente fijadas en el artículo 118.1 de la LRJ-PAC. Por ello, su interpretación ha de ser estricta, para evitar que se convierta en vía ordinaria para impugnar los actos administrativos transcurridos los plazos al efecto establecidos. Así lo ha entendido en reiteradas ocasiones el Tribunal Supremo (entre otras en sus sentencias de 28 de julio de 1995 y 9 de junio de 1999) y lo ha subrayado repetidamente este Consejo (dictámenes 67/2003, 43/2004, 1 y 27 de 2005, y 4/2016, entre otros).

La competencia para resolver el recurso extraordinario corresponde al mismo órgano que dictó el acto recurrido, debiendo éste pronunciarse no sólo sobre la procedencia del recurso, sino también, en su caso, sobre la cuestión de fondo resuelta por el acto recurrido (artículo 119.2 LRJ-PAC), entendiéndose desestimado por el transcurso de tres meses (artículo 119.3 LRJ-PAC).

El procedimiento administrativo que deba seguirse en la instrucción y resolución del recurso extraordinario de revisión no se contempla expresamente en los artículos 118 y 119 de la LRJ-PAC, a salvo concretos extremos a los que ya nos hemos referido, por lo que resultan aplicables directamente los principios generales que, para los recursos administrativos, se contienen en los artículos 107 y siguientes de la LRJ-PAC. De ellos se desprende que debe otorgarse

audiencia a los interesados, máxime cuando existan otros interesados distintos del recurrente, a los que “se les dará, en todo caso, traslado del recurso para que en el plazo antes citado, aleguen cuanto estimen procedente”, según dispone el apartado 2 del artículo 112 de la LRJ-PAC.

En el presente caso, la propuesta de resolución, recogida en la pertinente Orden Foral, se basa en el escrito de interposición del recurso presentado por el interesado y en los documentos del expediente administrativo de los que éste ha tenido conocimiento. No es necesario, por tanto, el trámite de audiencia.

En consecuencia, puede afirmarse que la tramitación del recurso extraordinario de revisión ha sido correcta.

II.3ª. Improcedencia del recurso extraordinario de revisión

En el presente asunto se impugna, mediante el recurso extraordinario de revisión, la resolución recogida en la Orden Foral 217E/2013, de 19 de junio, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra, por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto por el recurrente frente a la liquidación del complemento de productividad correspondiente a 2012.

El recurrente funda su impugnación en el primero de los motivos previstos por el artículo 118.1 de la LRJ-PAC, la existencia de un “error de hecho que resulte de los documentos incorporados al expediente”, interponiéndose contra un acto firme en vía administrativa y dentro del plazo de “cuatro años siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada”, dado que la citada Orden Foral 217E/2013, de 19 de junio, le fue notificada con fecha 26 de junio de 2013. En consecuencia, el recurso debe ser admitido a trámite.

El error de hecho imputado por el recurrente a dicha resolución se centra en que la Orden Foral 44/2013, de 11 de febrero, dispuso el pago al reclamante de la cantidad de 1.923,12 euros en concepto de complemento de productividad de 2012 y se le abonó la suma de 1.142,84 euros. Considera que su recurso de alzada, reclamando el pago de la diferencia de esas cantidades, debió ser estimado y que dicha suma tenía que haber sido satisfecha.

En el recurso nada se indica respecto de la ulterior Orden Foral 81/2013,

de 1 de marzo, de la Consejero de Economía, Hacienda, Industria y Empleo, por la que se modifica la Orden Foral 44/2012, de 11 de febrero, que es la que fundamentó el pago del complemento de productividad de 2012 y en la que se basó el abono al recurrente de la cantidad de 1.142,84 euros.

Como este Consejo ha indicado de manera reiterada en relación con el artículo 118 de la LRJ-PAC, éste es un precepto excepcional de interpretación estricta que no puede convertirse en un cauce para recurrir un acto por cualesquiera argumentaciones y motivos.

En cuanto a la causa primera del artículo 118.1 de la LRJ-PAC, hemos señalado que el recurso extraordinario de revisión sólo procede cuando al dictar los actos firmes en vía administrativa “se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente” (artículo 118.1.1ª LRJ-PAC).

En el presente caso del análisis conjunto del expediente se advierte que no existe el pretendido error de hecho aducido por el recurrente, puesto que la liquidación del complemento de productividad se efectuó en ejecución de la Orden Foral 81/2013, de 1 de marzo, de la Consejero de Economía, Hacienda, Industria y Empleo por la que se modificaba la Orden Foral 44/2012, de 11 de febrero, y no se dan los requisitos legalmente exigidos para estimar el recurso deducido frente a tal resolución administrativa.

Acertadamente indica la propuesta resolución, de forma coincidente con las reiteradas apreciaciones de este Consejo (entre otros, dictámenes 20/2000, de 18 de julio; 18/2015, de 15 de junio; y 10/2016, de 25 de enero), que el error de hecho es aquel que versa sobre una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación, debe poseer las notas de ser evidente, indiscutible y manifiesto y tiene que referirse a los presupuestos fácticos determinantes de la decisión administrativa. La doctrina del Tribunal Supremo así lo ha venido manifestando en muchas ocasiones, caracterizado el error material o de hecho con una serie de notas que se reflejan, entre otras, en la sentencia de 23 de mayo de 2012, recurso de casación número 2139/2011, cuyo fundamento séptimo señala:

“El error material se caracteriza por ser ostensible, manifiesto, indiscutible

y evidente por sí mismo, sin necesidad de mayores razonamientos, y por exteriorizarse prima facie por su sola contemplación, por lo que su corrección por ese cauce requiere que concurran, en esencia, las siguientes circunstancias: (a) que se trate de simples equivocaciones elementales de nombres, fechas, operaciones aritméticas o transcripciones de documentos; (b) que el error se aprecie teniendo en cuenta exclusivamente los datos del expediente administrativo en el que se advierte; (c) que el error sea patente y claro, sin necesidad de acudir a interpretaciones de las normas jurídicas aplicables; (d) que mediante su corrección no se proceda de oficio a la revisión de actos administrativos firmes y consentidos; (e) que no se produzca una alteración fundamental en el sentido del acto (pues no existe error material cuando su apreciación implique un juicio valorativo o exija una operación de calificación jurídica); (f) que no padezca la subsistencia del acto administrativo, es decir, que no genere la anulación o la revocación del mismo, en cuanto creador de derechos subjetivos, produciéndose uno nuevo sobre bases diferentes y sin las debidas garantías para el afectado, pues el acto administrativo rectificador ha de mostrar idéntico contenido dispositivo, sustantivo y resolutorio que el acto rectificado, sin que pueda la Administración, so pretexto de su potestad rectificatoria de oficio, encubrir una auténtica revisión; y (g) que se aplique con un hondo criterio restrictivo (véanse las sentencias de 5 de febrero de 2009 (casación 3454/05, FJ 4º), 16 de febrero de 2009 (casación 6092/05, FJ 5º) y 18 de marzo de 2009 (casación 5666/06 , FJ 5º)).

Además, de acuerdo con la consolidada jurisprudencia [SSTS de 29 de enero de 2008 (recurso de casación núm. 1582/2003) y de 22 de junio de 2009 (recurso de casación núm. 696/2006)], “la vía de la revisión del artículo 118.1.1ª de la Ley 30/92 no está para corregir equivocaciones jurídicas” y “el error ha de ser «de hecho», es decir que no ha de implicar una interpretación de las normas legales o reglamentarias aplicables en el supuesto de que se trate”; por lo que “para que se hubiera producido un error de hecho tendría que haberse demostrado que existió dicho error respecto a una circunstancia puramente fáctica y que ello hubiera dado lugar a la nulidad de la resolución, en este caso de la dictada al resolver el recurso administrativo ordinario”.

Estas notas no concurren en el caso que nos ocupa. La pretensión planteada por don... en modo alguno incurre en la causa primera del artículo 118.1.1ª de la LRJ-PAC y, además, carece de todo fundamento. No sólo no media error de hecho en la actuación de la Administración sino que ésta se ajusta a la legalidad, como evidencia el contenido de la Orden Foral 81/2013,

de 1 de marzo, de la Consejero de Economía, Hacienda, Industria y Empleo por la que se modificada la Orden Foral 44/2012, de 11 de febrero, que fue la que determinó a favor de don..., en concepto de complemento de productividad de 2012, el abono efectivo de 1.142,84 euros, y no la Orden Foral 44/2013, de 11 de febrero, que fue modificada por la Orden Foral 81/2013, de 1 de marzo, a fin de ajustarse a lo dispuesto en el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio.

Además, las cuestiones de fondo que el interesado ha venido alegando en sustento de su pretensión fueron objeto de pronunciamiento en la Orden Foral 217/2013, de 19 de junio, resolución que fue notificada al interesado con fecha 26 de junio de 2013. Con ella se agotó la vía administrativa, habiéndosele advertido de la posibilidad de acudir a la vía del recurso contencioso-administrativo.

En consecuencia, este Consejo considera que el recurso extraordinario de revisión interpuesto por don... debe ser desestimado al no concurrir la causa alegada de error de hecho derivado de la documentación incorporada al expediente.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el recurso extraordinario de revisión interpuesto por don... contra la Orden Foral 217E/2013, de 19 de junio, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se desestima su recurso de alzada frente a la liquidación del complemento de productividad correspondiente a 2012, debe ser desestimado.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.