

Dictamen 12/2026, de 1 de abril: Procedimiento de revisión de oficio del «derecho al abono de las retribuciones a... por el periodo comprendido entre el 23 de julio de 2020 y el 10 de octubre de 2020 en virtud de doble silencio administrativo».

Solicitante: Departamento de Salud

Ponente: Inés Olaizola Nogales

Interés: Revisión de oficio de acto presunto. Actos nulos de pleno derecho: distinción entre requisitos esenciales y requisitos necesarios para la adquisición de un derecho; la prescripción y la validez de los actos administrativos.

El presente dictamen tiene como objeto el procedimiento de revisión de oficio de la Orden Foral 238E/2025, de 3 de julio, del Consejo de Salud, respecto al reconocimiento del derecho de la reclamante al abono de las retribuciones correspondientes al periodo comprendido entre el 23 de julio de 2020 y el 10 de octubre de 2020, en virtud del doble silencio administrativo.

La reclamante solicitó el reconocimiento del derecho al abono del promedio de guardias y pases de visita durante los periodos en que estuvo en situación de riesgo por embarazo, concretamente del 23 de julio de 2020 al 17 de octubre de 2020 -primer embarazo- y del 4 de agosto de 2023 al 25 de octubre de 2023 -segundo embarazo-. Contra la desestimación presunta de la reclamación interpuso recurso de alzada, sin que el mismo fuera resuelto dentro de los tres meses siguientes a su interposición. Mediante la Orden Foral que se pretende revisar se estimó expresamente el recurso de alzada con base en el «doble silencio» de conformidad con lo establecido Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), si bien se advirtió que el reconocimiento de las cuantías correspondientes al periodo anterior al 11 de octubre de 2020, esto es, desde el 23 de julio al 10 de octubre de 2020, podría ser nulo de pleno derecho al estar prescrito, por aplicación del artículo 47.1 f) de la LPACAP, ordenando en consecuencia el inicio del correspondiente procedimiento de revisión de oficio.

En cuanto a la procedencia de la revisión de oficio se plantean dos cuestiones. La primera, consiste en determinar si procede la revisión de oficio del acto presunto obtenido por doble silencio administrativo. El Consejo, de acuerdo con dictámenes anteriores, confirma que el acto presunto, esto es, el obtenido por falta de resolución en plazo, también puede ser nulo y, en consecuencia, susceptible de revisión de oficio.

La segunda cuestión está relacionada con la consideración de si puede considerarse nulo el reconocimiento del derecho de la reclamante al abono de las retribuciones correspondientes al periodo comprendido entre el 23 de julio de 2020 y el 10 de octubre de 2020. Como ha sostenido reiteradamente el Consejo de Navarra, la revisión de oficio es una potestad excepcional y de interpretación restrictiva, por lo que requiere una ponderación estricta del vicio alegado. La nulidad invocada por el Consejero de Salud (art. 47.1.f citado) exige, tal y como expresa la jurisprudencia, la ausencia de requisitos esenciales para la adquisición del derecho, no de meros requisitos necesarios o errores interpretativos. Por ello, el Consejo analiza la normativa reguladora que resulta de aplicación, es decir, la Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre, por la que se regula el régimen específico del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

De acuerdo con esta norma y conforme a la jurisprudencia consolidada, la reclamante tiene derecho a percibir las retribuciones correspondientes al prorrateo en concepto de guardias y pases de visita durante la situación de riesgo por embarazo. La Orden Foral que se revisa reconoce el derecho a cobrar las retribuciones solicitadas, relativas a los periodos comprendidos entre el 11 de octubre de 2020 hasta el 17 de octubre de 2020 (primer embarazo) y el periodo correspondiente al segundo embarazo, desde el 4 de agosto de 2023 al 25 de octubre de 2023. Sin embargo, estima que no procede el abono de la retribución por el periodo comprendido entre el 23 de julio de 2020 al 10 de octubre de 2020, al haber solicitado dicho reconocimiento el 11 de octubre de 2024 y, por tanto, haber transcurrido más de cuatro años desde el día en que la acción pudo ejercitarse [Disposición Adicional Vigésima del Decreto Foral Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (TREP)]. Por tanto, en relación con esas retribuciones, la Orden Foral considera que la interesada ha adquirido un derecho careciendo de los requisitos esenciales para ello, ya que el derecho a solicitar su abono estaría prescrito.

El Consejo confirma en primer lugar que el derecho está prescrito, atendiendo a los artículos 1969 del Código Civil y al 23 de la LFN, conforme a los cuales el cómputo del plazo de la prescripción se inicia desde el día en que la acción puede ejercitarse, por lo que el plazo de cuatro años comienza desde el devengo de cada mensualidad. Por tanto, el derecho a solicitar el abono de las nóminas anteriores al 11 de octubre estaría prescrito, teniendo en cuenta que la solicitud se realiza el 11 de octubre de 2024.

La segunda cuestión se refiere a si la prescripción del derecho a solicitar el abono implica la ausencia de un requisito esencial para la adquisición de derechos (artículo 47 de la LPACP). El Consejo considera que la prescripción es un límite temporal para la ejecución del derecho pero que no afecta a los requisitos esenciales de validez del acto administrativo y por tanto, entiende que la reclamante cumple los requisitos esenciales para la adquisición del derecho a las retribuciones solicitadas, no quedando acreditada la concurrencia de causa de nulidad, por lo que no procede la revisión de oficio.