

Dictamen n.º: **313/26**
Consulta: **Alcalde de Buitrago del Lozoya**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **03.06.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 3 de junio de 2026, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Buitrago de Lozoya, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre revisión de oficio del “*acto administrativo presunto*” de reconocimiento del derecho a percibir las retribuciones del complemento de productividad en diversas nóminas de la funcionaria Dña. (en lo sucesivo, “*la interesada*”).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 22 de abril de 2026 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid la solicitud de dictamen preceptivo referida al expediente de revisión de oficio aludido en el encabezamiento, al que se asignó el n.º 262/26.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal D.^a Silvia Pérez Blanco, que formuló la propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en la sesión celebrada el día indicado en el encabezamiento del dictamen.

SEGUNDO.- De los antecedentes que obran en el expediente, son de interés para la emisión del dictamen los siguientes hechos relativos a la interesada, funcionaria de habilitación nacional, del Ayuntamiento de Buitrago del Lozoya entre el 18 de noviembre de 2019 y el 21 de marzo de 2021.

1.- Según señala el secretario-interventor en sus informes (si bien en el expediente no figuran las nóminas), la interesada *“ha percibido de este ayuntamiento las siguientes retribuciones, en concepto de complementos de productividad, en ausencia de resolución municipal alguna que autorizara tal percepción. Las cantidades recibidas como complementos de productividad ascienden a 17.023,16 euros en total.*

En 2019, nóminas de noviembre y diciembre: 2.000 €, en total.

En 2020, nóminas de todo el año: 12.411,11 €.

En 2021, nóminas de enero, febrero y marzo: 2.612,05 €, en total”.

2.- Tras un informe del secretario-interventor, por Decreto de la Alcaldía de 1 de abril de 2024, se inició el procedimiento de reintegro de retribuciones indebidamente percibidas por la interesada (expediente 284/24), cuya parte dispositiva es la siguiente:

“Requerir a Dña. funcionaria de habilitación nacional, quien ocupó el puesto de de este Ayuntamiento de Buitrago del Lozoya entre el 18 de noviembre de 2019 y el 21 de marzo de 2021, el reintegro a favor de este Ayuntamiento del importe económico de 15.023,16 € en concepto de las siguientes retribuciones, indebidamente percibidas, debiendo de tenerse en cuenta que las percibidas en 2019 han prescrito. Ejercicio 2020: 12.411,11 € y ejercicio 2021: 2.612,05 €. Total: 15.023,16 €.

Practicar la notificación de la correspondiente liquidación a Dña. concediéndole los plazos de pago en periodo voluntario del art. 62.2. de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

Notificar el contenido del acuerdo a la interesada y a la Intervención y Tesorería Municipales. Y dar cuenta del presente Decreto en el próximo Pleno”.

Por la interesada se presentó un recurso de reposición, en el que se argumentó que las cantidades percibidas como complemento de productividad (17.023,16 € en total) se cobraron por ejercer las funciones de que no estaban recogidas en la relación de puestos de trabajo del ayuntamiento en aquel momento. Se indica que “*para el cobro de dichas percepciones se elaboró un informe jurídico por la empresa que en ese momento elaboraba la nueva RPT y fueron autorizadas y ordenadas su cobro por el Sr. alcalde en aquel momento*”. En cualquier caso, “*se trataba de percepciones incluidas en las oportunas nóminas, las cuales eran firmes por no haberse recurrido en tiempo y forma, por lo que, en caso de querer reclamar su cobro, ha de iniciarse por la entidad local el procedimiento de revisión de oficio*”.

Por último, la interesada señala que ha prescrito el derecho a reclamar -además de las cantidades de 2019- las del primer trimestre de 2020, por haber transcurrido el plazo de 4 años.

Por Decreto de la Alcaldía 487/2024, de 10 de junio, se estima parcialmente el recurso de reposición interpuesto por la interesada. Así, se indica que “*una vez consultados de nuevo los datos obrantes en los expedientes administrativos relacionados con el objeto del Recurso de Reposición, se han de extraer las siguientes conclusiones:*

1.- Las liquidaciones practicadas a la funcionaria Dña., en concepto de nóminas correspondientes al periodo 2019 a 2021, ambos

inclusive, en concepto de del Ayuntamiento de Buitrago del Lozoya, hacen referencia a un complemento de productividad y no a un complemento por desarrollo de las funciones de

2.- No existe constancia de la emisión de informe jurídico municipal alguno que avale el derecho de la referida funcionaria a la percepción de un complemento por desarrollo de las funciones de, ni tampoco resolución de Alcaldía alguna que autorice el derecho a la percepción de tal complemento por parte de la recurrente”.

Se reconoce la prescripción de las cantidades percibidas en el primer trimestre de 2020, y, en consecuencia, del ejercicio 2020 se reclaman la devolución de las percibidas en los meses de abril a diciembre: 9.275,13 €; y del ejercicio 2021, las del primer trimestre, 2.612,05 €; lo que suma un total de 11.887,18 euros. En consecuencia, se estima parcialmente el recurso de reposición en este aspecto, desestimándose en todo lo demás.

Consta en el expediente administrativo que el 17 de junio de 2024 se certifica por el secretario municipal:

“Que de los datos obrantes en la Secretaría de mi cargo, resulta que no hay constancia de la existencia de informe jurídico alguno emitido por funcionario de carrera municipal (ni de secretario-interventor, ni de funcionario de carrera de Administración General), ni tampoco Resolución de Alcaldía, que avale el derecho de la funcionaria Dña. quien ocupó el puesto de de este Ayuntamiento en el período comprendido entre el 18 de noviembre de 2019 y el 21 de marzo de 2021, a la percepción de un complemento por el desarrollo de las funciones del puesto de Municipal.

Todo lo cual certifico a los efectos oportunos, con el Visto Bueno del Sr. alcalde de Buitrago del Lozoya, a la fecha de la firma electrónica que consta al margen”.

3.- Por la interesada se interpuso recurso contencioso administrativo contra el citado Decreto 487/2024, de 10 de junio, que se sustanció ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número n.º 31 de Madrid, como Procedimiento Abreviado n.º 430/2024. Se dictó sentencia el 10 de abril de 2025, en cuyo fundamento de derecho segundo se señala:

“La Administración demandada acude al procedimiento de pagos indebidos y demás reintegros, previsto en el artículo 77.1 de la Ley General Presupuestaria “... se entiende por pago indebido el que se realiza por error material, aritmético o de hecho, en favor de persona en quien no concurra derecho alguno de cobro frente a la Administración con respecto a dicho pago o en cuantía que excede de la consignada en el acto o documento que reconoció el derecho del acreedor.

(...) resulta claro que no nos encontramos ante un mero error material o de hecho, dado que no se trata de una simple equivocación elemental de nombres, fechas, operaciones aritméticas o transcripciones de documentos; sino del abono de un complemento de productividad, de manera reiterada en el tiempo, desde noviembre de 2019 hasta marzo de 2021. Dicho periodo coincide con la totalidad del tiempo que estuvo desempeñando, la recurrente, funciones de “.....” en el Ayuntamiento demandado.

Por lo expuesto, resulta preciso acudir al procedimiento recogido en el artículo 77.3 de la Ley General Presupuestaria, esto es, al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos o anulables, previsto en los preceptos 106 y ss. de la Ley 39/2015, de 1 de octubre ...”.

El contenido del fallo es el siguiente:

“ESTIMO el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal de Dña. y, en consecuencia, declaro la nulidad del Decreto de la Alcaldía 487/2024, de 10 de junio, por el que se estima parcialmente el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución de la Alcaldía 228/2024, de 1 de abril, por haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente previsto”. La citada sentencia es firme.

TERCERO.- El 29 de diciembre de 2025 se acuerda por el Pleno del Ayuntamiento de Buitrago del Lozoya:

“Primero. Incoar de oficio expediente de declaración de nulidad de pleno derecho del acto administrativo presunto de reconocimiento del derecho de percepción de retribuciones en concepto de complemento de productividad por parte de la anterior del ayuntamiento (Dña.) durante los ejercicios 2019, 2020 y 2021, por importe total de 17.023,16 euros y ello con arreglo a lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, puesto en relación con el art. 47.1 e) y f) de la misma, previo dictamen favorable de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Segundo. Solicitar de la Comisión Jurídica Asesora la emisión del correspondiente dictamen, con carácter previo a la adopción del acuerdo plenario que proceda en cuanto a la declaración de nulidad de pleno derecho instada.

Tercero. Notificar la resolución a la interesada, para su conocimiento y efectos”.

Con firma del alcalde de 16 de enero de 2026, se dirige oficio al consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local de la Comunidad de Madrid a fin de que *“previos los trámites oportunos de traslado del expediente a la Comisión Jurídica Asesora para que emita el*

dictamen que en derecho proceda”, acompañándose el expediente administrativo.

Notificado el citado acuerdo del Pleno a la interesada, presenta el 18 de febrero de 2026 un escrito de alegaciones, en las que refiere que no se le ha dado el preceptivo trámite de audiencia y que, por tanto, se le ha producido indefensión, siendo nulo el procedimiento que se está tramitando para la revisión de oficio.

Por el secretario-interventor del ayuntamiento se emite un informe, en el que se califica el escrito presentado como recurso de reposición. Tras detallar los antecedentes de hecho, examinar la legislación aplicable y referir los fundamentos jurídicos oportunos, en particular la aplicación del artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), propone la desestimación del recurso de reposición, *“no obstante lo cual, se aconseja dar trámite de audiencia a la interesada, antes de que el órgano competente resuelva lo que proceda”*.

Por Decreto de la alcaldía de 25 de febrero de 2026, se concede a la interesada trámite de audiencia por plazo de quince días, para que formule alegaciones, que presenta el 17 de marzo de 2026, y en las que manifiesta que se dictó sentencia por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 31 de Madrid, que es firme y en ella se descarta el error material o de hecho en un pago reiterado. Señala que, en consecuencia, el ayuntamiento no puede ahora tramitar la revisión de oficio, ya que se trata de un supuesto de cosa juzgada.

En cuanto al fondo, se ratifica en las alegaciones efectuadas en el procedimiento del expediente 254/2024, y añade que *“el Tribunal Supremo se ha expresado en numerosas ocasiones en favor de retribuir el trabajo efectivamente realizado por encima de sus funciones, como fue mi caso, dado que el puesto que ocupé fue de, que no incluía las*

funciones de pero que realicé de manera continuada desde mi toma de posesión hasta mi cese y que son recogidas en el art.5 Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional”.

Por el secretario-interventor del ayuntamiento se emite informe, en el que recoge la legislación aplicable a la revisión de oficio: artículos 106 y siguientes de la LPAC y apartados e) y f) de su artículo 47, y alude al Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local, que regula el complemento de productividad en el artículo 5, con los límites a la cuantía del artículo 7.

Asimismo, se remite al artículo 153 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local y, por último, a los artículos 22 y 93 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, aplicándolos al caso.

Concluye que el complemento de productividad es el único concepto retributivo complementario de carácter subjetivo e individual, y, así, se diferencia del complemento específico y del de destino porque éstos son de naturaleza objetiva, al hallarse vinculados al puesto de trabajo. Sin embargo, el complemento de productividad no es una retribución complementaria inherente a un puesto de trabajo.

Por último, el secretario informante transcribe diversos párrafos de la sentencia del juzgado, y señala que se omitió el trámite de audiencia porque en el acuerdo de inicio del procedimiento de revisión de oficio se han tenido en cuenta los hechos, alegaciones y la sentencia judicial firme obrantes en el expediente y conocidos por la interesada. Concluye que *“resulta a todas luces evidente que en el presente caso se ha dictado un acto presunto viciado de nulidad de pleno derecho, con arreglo a lo*

dispuesto en el artículo 47.1, letras e) y f) de la LPAC, toda vez que las cantidades recibidas como complementos de productividad por parte de Dña. entre 2019 y 2021, lo han sido prescindiendo total y absolutamente del procedimiento regulado en los artículos 5 y 7 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local. De la misma forma estamos ante un acto presunto contrario al ordenamiento jurídico por el que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición, cual es la percepción de una retribución en concepto de complemento de productividad”.

Por el Pleno municipal, en sesión celebrada el día 24 de marzo de 2026, se acuerda:

“Desestimar en su integridad el Recurso de Reposición interpuesto por parte de Dña. contra el acuerdo plenario adoptado el 29 de diciembre de 2025, por el que se acuerda incoar de oficio un expediente de declaración de nulidad de pleno derecho del acto administrativo presunto de reconocimiento del derecho de percepción de retribuciones en concepto de complemento de productividad por parte de la anterior de este Ayuntamiento, Dña. durante los Ejercicios 2019, 2020 y 2021, por importe total de 17.023,16 euros y ello con arreglo a lo dispuesto en el artículo 106 de la LPAC, puesto en relación con el art. 47.1, letras e) y f) de la misma, previo dictamen favorable a emitir por parte de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en base a la argumentación expuesta en el Informe emitido por parte del Secretario-Interventor (...).”.

En este estado del procedimiento, se firma por el alcalde el 25 de marzo de 2026 la solicitud de dictamen dirigida al consejero de Presidencia Justicia y Administración Local, junto con lo que se denomina complemento del expediente administrativo respecto del ya remitido, para dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de conformidad con el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, que establece: “*En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por ... las entidades locales sobre: (...) b. Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes*”.

El alcalde de Buitrago del Lozoya está legitimado para recabar dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, habiendo cursado su solicitud a través del consejero competente, tal y como preceptúa el artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (ROFCJA), aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (ROFCJA).

Este dictamen se emite en plazo legal.

Además, debe traerse a colación lo dispuesto en el artículo 106 de la LPAC, en el que se establece la posibilidad de que las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, declaren de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo. Para ello será necesario que concurra en el acto a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de la LPAC, y, desde el punto de vista del procedimiento, que se

haya recabado dictamen previo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, y que éste sea favorable. La referencia que el artículo 106.1 de la LPAC hace al “*órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma*”, debe entenderse hecha a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Por tanto, la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en este supuesto carácter vinculante.

SEGUNDA.- La revisión de oficio en el ámbito local se contiene en el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), que permite a las Corporaciones Locales revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

Igualmente, los artículos 4.1.g) y 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, indican que dichas corporaciones, dentro de la esfera de sus competencias, tienen atribuida la potestad de revisión de oficio de sus actos, resoluciones y acuerdos, con el alcance que se establece en la legislación básica del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

La señalada remisión a la legislación del Estado conduce a los artículos 106 a 110 y concordantes de la LPAC, que regulan la revisión de los actos de la Administración en vía administrativa, adecuadamente completados con las disposiciones rectoras del desarrollo de los procedimientos administrativos.

El artículo 106 de la LPAC no contempla un procedimiento específico a seguir para la sustanciación de los expedientes de declaración de nulidad. Por ello, han de entenderse de aplicación las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV del citado cuerpo legal, con la singularidad de que el dictamen del órgano consultivo reviste carácter preceptivo y habilitante de la revisión pretendida y que el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad si se hubiera iniciado de oficio mientras que, si se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender desestimado por silencio administrativo, *ex* artículo 106.5 de la LPAC, pero no exime a la Administración de resolver.

En este punto relativo al plazo para resolver el procedimiento, nos encontramos ante una revisión iniciada de oficio el 29 de diciembre de 2025, por lo que el plazo de caducidad es de seis meses. En este supuesto, no se ha hecho uso de la posibilidad de suspensión del procedimiento como permite el artículo 22.1 d) de la LPAC.

A la fecha de emisión de este dictamen, el procedimiento no ha caducado, si bien debemos advertir de la perentoriedad del plazo restante para resolver el procedimiento de revisión de oficio.

Las normas generales procedimentales determinan que la tramitación del expediente continúe con la realización de los actos de instrucción necesarios *“para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución”* (artículo 75 de la LPAC). Estas actuaciones instructoras, pueden consistir en la emisión de los correspondientes informes en garantía de la legalidad, objetividad y acierto de la resolución final que se dicte en el procedimiento, exigidos con carácter general por el artículo 79 de la LPAC.

Además, como en todo procedimiento administrativo, se impone la audiencia los interesados, trámite contemplado con carácter general en el artículo 82 de la LPAC, que obliga a que se dé vista del expediente a los posibles interesados a fin de que puedan alegar y presentar los documentos que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.

Según consta en el expediente remitido, se confirió trámite de audiencia, si bien dicho trámite tuvo que ser impetrado por la propia interesada en un escrito de alegaciones -que no es un recurso de reposición, ya que no se impugnaba ninguna resolución municipal- tras la notificación del acuerdo de inicio del procedimiento de revisión de oficio. Se trata de un nuevo procedimiento con su propia normativa reguladora, por lo que -aun cuando los hechos fueran conocidos por la interesada- se les aplica los preceptos de la LPAC que fundamentan la/s causa/s de revisión de oficio.

Efectuadas las alegaciones en el trámite de audiencia, consta emitido el informe-propuesta del secretario municipal, conforme al artículo 3.3.d) 3º del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Tras dicho informe-propuesta del secretario municipal, por el Pleno de la corporación, en sesión celebrada el día 24 de marzo de 2026, se propone la declaración de nulidad de pleno derecho del acto administrativo presunto de reconocimiento del derecho de percepción de retribuciones en concepto de complemento de productividad por parte de la anterior, por importe total de 17.023,16 euros, instando la revisión de oficio al amparo de las causas establecidas en el artículo 47.1 e) y f) de la LPAC.

TERCERA.- El procedimiento de revisión de oficio tiene por objeto expulsar del ordenamiento jurídico aquellos actos administrativos que se

encuentren viciados de nulidad radical por cualquiera de las causas que establece el artículo 47.1 de la LPAC.

Como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2021(recurso 8075/2019):

“... por afectar a la seguridad jurídica y, en última instancia, a la misma eficacia de la actividad administrativa, cuya finalidad prestacional de servicios públicos requiere una certeza en dicha actuación, el legislador condiciona esa potestad, entre otros presupuestos, a uno esencial, cual es que la causa de la revisión esté vinculada a un supuesto de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos, es decir, acorde a la legislación que sería aplicable al caso de autos, a aquellos supuestos de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos que se contemplaban, con carácter taxativo, en el artículo 62.1 de la Ley de 1992. Y es que, la finalidad de la institución no es sino evitar que actos nulos, cuyo vicio es insubsanable, puedan ser mantenidos y ejecutados por el mero hecho de que no hayan impugnado por quienes estaban facultados para ello. El acto nulo, por los vicios que lo comportan, debe desaparecer del mundo jurídico y el legislador arbitra este procedimiento como un mecanismo más, extraordinario eso sí, para poder declarar dicha nulidad”.

Para la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2017 (recurso 1824/2015):

“El principio de legalidad exige que los actos administrativos se ajusten al ordenamiento jurídico, permitiendo que la Administración revise los actos ilegales. Por el contrario, la seguridad jurídica, en cuanto valor esencial de nuestro ordenamiento jurídico, exige que los actos administrativos dictados, y consiguientemente las situaciones por ellos creadas, gocen de estabilidad y no puedan ser revisados fuera de determinados plazos. Ahora bien, cuando la ilegalidad del

acto afecta al interés público general, al tratarse de infracciones especialmente graves, su conservación resulta contraria al propio sistema, como sucede en los supuestos de nulidad de pleno derecho, por lo que la revisión de tales actos no está sometida a un plazo para su ejercicio”.

Esta Comisión Jurídica Asesora (dictámenes 522/16, de 17 de noviembre; 88/17, de 23 de febrero; 97/18, de 1 de marzo; 232/19, de 6 de junio; 771/22, de 15 de diciembre o 499/24, 5 de septiembre, entre otros) ha venido sosteniendo reiteradamente que se trata de una potestad exorbitante de la Administración para dejar sin efecto sus actos al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso administrativa, razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva tal como recoge la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 15 de julio de 2016 (recurso 319/2016), que hace referencia a la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 junio 2004, y solo se justifica en aquellos supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho.

Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de octubre de 2020 (recurso 1443/2019):

“... debemos poner de manifiesto, e insistir, en el carácter restrictivo con el que debemos afrontar la cuestión que nos ocupa, referida a la revisión de oficio de una determinada actuación administrativa, que, de una u otra forma, ha devenido firme en dicha vía. Así, dijimos que "el artículo 102 LRJPA tiene como objeto, precisamente, facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su intocabilidad definitiva. Se persigue, pues,

mediante este cauce procedimental ampliar las posibilidades de evitar que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio de tan relevante trascendencia”.

En cuanto potestad exorbitante de la Administración frente a la regla general de que nadie puede ir contra sus propios actos, la carga de la prueba de la existencia de motivos de nulidad corresponde a la Administración solicitante de la revisión de oficio, como establece la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 2014 (recurso 3843/2011).

CUARTA.- Una vez analizados los aspectos procedimentales y efectuadas las consideraciones generales sobre la revisión de oficio, procede entrar a conocer el fondo del asunto.

Antes de analizar las concretas causas de nulidad, conviene precisar que el artículo 106 de la LPAC señala que serán susceptibles de dicha potestad de autotutela los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo.

En el caso que nos ocupa, aun cuando el secretario municipal se refiere en la parte dispositiva de su informe-propuesta a un acto presunto de reconocimiento del derecho a percibir retribuciones en concepto de complemento de productividad de la interesada, es lo cierto que, cuando analiza los antecedentes del caso, identifica que son *“las siguientes retribuciones, percibidas de este ayuntamiento en concepto de complementos de productividad, entre el 18 de noviembre de 2019 y el 21 de marzo de 2021 (...)”*.

Las cuantías del complemento de productividad se detallan por el secretario (cfr. Antecedente de hecho segundo punto 1 de este dictamen) en las 17 nóminas, desde el mes noviembre de 2019 al mes de marzo de 2021, constituyendo dichas nóminas actos firmes en vía administrativa.

Por tanto, los actos cuya nulidad se pretende son expresos y se concretan en las cuantías correspondientes a esas nóminas percibidas por tal complemento de productividad.

Así las cosas, las causas de nulidad invocadas son las del artículo 47.1 e) de la LPAC: “*los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido*”, y f) “*los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición*”.

Analizaremos en primer lugar la causa de la letra e), reiterando que, en relación con dicha causa de nulidad, es doctrina de esta Comisión Jurídica Asesora (dictámenes 224/20, de 16 de junio; 521/19, de 5 de diciembre y, en particular, el 767/24, de 4 de diciembre, relativo a la revisión de oficio instada por un ayuntamiento por un complemento retributivo al), en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que su aplicación se limita a aquellos casos en que se ha omitido total y absolutamente el procedimiento legalmente establecido y en los que se han omitido trámites esenciales.

Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de diciembre de 2012 (recurso 1966/2011) recuerda: “*Nuestra jurisprudencia ha señalado que para apreciar esta causa de nulidad de pleno derecho no basta con la infracción de alguno de los tramites del procedimiento, sino que es necesario la ausencia total de éste o de alguno de los tramites esenciales o fundamentales, de modo que el defecto sea de tal naturaleza que sea equiparable su ausencia a la del propio procedimiento como ha entendido esta Sala en sentencias, entre otras, de 5 de mayo de 2008 (recurso de casación 9900/2003) y de 9 de junio de 2011 (recurso de casación 5481/2008)*”.

Así las cosas, partiendo de la normativa de régimen local, que sistematiza el secretario-interventor municipal en sus informes, resulta claro que la percepción del complemento de productividad en las nóminas de la interesada durante todo el periodo en que desempeñó su cargo (noviembre de 2019 a marzo de 2021) incurre en causa de nulidad de pleno derecho por haberse prescindido de todos los trámites procedimentales al respecto y no existir resolución del alcalde que la estableciera.

El Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local, regula el complemento de productividad, en su artículo 5 apartados 5 y 6: es competencia del Pleno, la determinación de la cantidad a destinar para atender al gasto presupuestario por complemento de productividad, así como los criterios de distribución. Y corresponde al alcalde la distribución de dicha cuantía entre los diferentes programas o áreas y la asignación individual del complemento de productividad, con sujeción a los criterios que en su caso haya establecido el Pleno, sin perjuicio de las delegaciones que pueda conferir conforme a la LBRL.

En consecuencia, el Pleno de la corporación tiene que determinar en acuerdo plenario la cantidad a destinar para atender al gasto presupuestario correspondiente al complemento de productividad, así como los criterios de distribución, sin que, según refiere el secretario, existiera tal acuerdo. Además, para poder abonar tal complemento debe existir previamente una consignación suficiente en el presupuesto, que tampoco hubo.

En definitiva, en el presente caso, no se ha producido la omisión de alguno de los trámites del procedimiento, sino que se ha producido una ausencia total de éste, no solo porque falta el acuerdo plenario y la consignación presupuestaria previa, sino porque no consta en el expediente que haya habido resolución alguna del alcalde que lo otorgara

ni un informe previo del órgano municipal competente que propusiera ese complemento de productividad, por una justificación y una cuantía concreta, para su abono en las nóminas.

En este sentido, es preciso acudir a los dos certificados expedidos por el secretario municipal, con el visto bueno del alcalde:

Uno expedido el 17 de junio de 2024 (folio 148 del expediente), acredita que no hay constancia de la existencia de informe jurídico alguno emitido por funcionario de carrera municipal (..), ni tampoco Resolución de Alcaldía, que avale el derecho de la funcionaria Dña. quien ocupó el puesto de a la percepción de un complemento por el desarrollo de las funciones del puesto de Municipal.

De igual modo, y con la misma fecha, el secretario municipal certifica (folio 150):

“Que, de los datos obrantes en la Secretaría de mi cargo, resulta que no hay constancia de la existencia de expediente administrativo alguno referente a la tramitación y aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) de este Ayuntamiento, ni en la Base de datos informática de Geres ni en la de Gestiona. Todo lo cual certifico a los efectos oportunos, con el Visto Bueno del Sr. alcalde de Buitrago del Lozoya, a la fecha de la firma electrónica que consta al margen”.

Frente a tales certificados -emitidos por el secretario con arreglo a sus atribuciones- no puede oponerse la alegación de la interesada, carente además de todo sustrato probatorio, según la cual, hubo un informe “de una empresa” y el complemento de productividad se le concedió discrecionalmente por el alcalde.

En definitiva, concurre la causa prevista en la letra e) del artículo 47.1 de la LPAC, al omitirse de forma completa el procedimiento

aplicable, de modo que ha lugar a la revisión de oficio del acto consistente en el abono del complemento de productividad en las nóminas indicadas, sin que sea preciso entrar en el análisis de la segunda causa de nulidad, prevista en la letra f del citado artículo.

QUINTA.- Sentada la conclusión favorable a la apreciación de la existencia de nulidad, en los términos que se han indicado, es preciso valorar si concurren las circunstancias previstas en el artículo 110 de la LPAC, consideradas como límite a la revisión de oficio:

“Las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por la prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”.

En el supuesto que se examina, concurre la prescripción de la acción para reclamar por parte del ayuntamiento a la interesada una parte de la cantidad total de 17.023,16.

Además, y como ya vimos, la aplicación del plazo legal de prescripción de cuatro años para reclamar determinadas cantidades ya fue reconocida por el propio ayuntamiento.

Por tanto, el plazo será de los cuatro años anteriores a la Resolución de la Alcaldía 228/2024, de 1 de abril de 2024, por la que se requiere el reintegro de retribuciones indebidamente percibidas por parte de la interesada y deberá, en consecuencia, tenerse en cuenta para la fijación de la cantidad en la resolución que se dicte tras este dictamen.

En mérito a cuanto antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede la revisión de oficio al amparo de lo dispuesto en el artículo 47.1.e) de la LPAC, de las cuantías no prescritas, abonadas como complemento de productividad en las nóminas de la interesada.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 3 de junio de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 313/26

Sr. Alcalde de Buitrago del Lozoya

Pza. Picasso, 1 – 28730 Buitrago del Lozoya