

Dictamen n.º: **283/25**
Consulta: **Alcalde de Campo Real**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **29.05.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 29 de mayo de 2025, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el alcalde de Campo Real, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con el expediente de revisión de oficio para declarar la nulidad del Acuerdo de incremento del complemento de destino del personal funcionario del Ayuntamiento de Campo Real, aprobado por el Pleno Municipal en sesión de 30 de marzo de 2022.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 16 de abril de 2025 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo formulada por el Ayuntamiento de Campo Real en relación con el procedimiento de revisión de oficio citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 215/25, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora,

aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Javier Espinal Manzanares, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día reseñado en el encabezamiento.

Al entender que el expediente administrativo remitido figuraba incompleto, por escrito de 13 de mayo de 2025 de esta Comisión Jurídica Asesora, se interesó que se remitiera determinada documentación referida a la correcta cumplimentación del trámite de audiencia. Documentación requerida que se remitió por el Ayuntamiento de Campo Real, el día 19 de igual mes y año, reanudándose a partir de dicha fecha el plazo de emisión del dictamen.

SEGUNDO.- Del expediente remitido, se extraen los siguientes hechos, de interés para la emisión del dictamen:

1. Figura en el expediente administrativo remitido, anexo de personal del Ayuntamiento de Campo Real, funcionarios, año 2021, en el que figuran los siguientes puestos con su correspondiente nivel:

Secretario-Interventor	26
Arquitecto Técnico	22
Administrativo	20
Administrativo	20
Administrativo	20
Auxiliar Administrativo	18
Auxiliar Administrativo	18

2. De igual modo, obra, anexo de personal referido al año 2022, funcionarios, con el siguiente contenido en cuanto a los puestos referidos y su nivel:

Secretario-Interventor	27
Arquitecto Técnico	23
Administrativo	21
Administrativo (vacante)	21
Administrativo	21
Auxiliar Administrativo (prevista su amortización)	18
Auxiliar Administrativo	18

3. Fechado el 24 de marzo de 2022, figura informe de la secretaria municipal, sobre el procedimiento de elaboración del presupuesto municipal, documentación a recoger, normativa de aplicación, señalando que *“El expediente contiene toda la documentación legalmente exigida y ésta contiene todas las previsiones que la normativa establece, así mismo se han cumplido todos los trámites exigidos”*.

4. Con igual fecha, 24 de marzo de 2022, consta informe de la Intervención, en el que se informa favorablemente el control permanente previo del expediente, con una observación referida *“a que caso de ir peor los indicadores económicos, no se ejecuten algunas de las inversiones, ya que no podría afrontarse su pago y se contenga el gasto corriente”*. Figura igualmente informe de la Intervención, de dicha fecha, referido al *“cálculo de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera”*.

5. Obra, acta de la Comisión Especial de Cuentas y Personal, de 28 de marzo de 2022, en la que en relación al *“dictamen presupuesto 2022”*, se recoge *“Visto el Presupuesto para el ejercicio 2022 que*

asciende a 5.052.972,01 €. Se informa favorablemente el mismo por unanimidad de los presentes”.

6. Con fecha 30 de marzo de 2022, el Pleno del Ayuntamiento de Campo Real, por mayoría absoluta, acuerda aprobar inicialmente el presupuesto general para el ejercicio 2022, aprobar, en consecuencia, las plantillas de personal que en dicho presupuesto se contemplan y aprobar las bases de ejecución del presupuesto general.

Se recoge la previsión conforme a la cual “este acuerdo aprobatorio será considerando como definitivo de no producirse reclamaciones durante el plazo de exposición pública, entrando en vigor en el ejercicio a que se refiere, una vez se haya cumplido lo dispuesto en el artículo 169 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales”.

TERCERO.- El día 26 de junio de 2024 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo formulada por el Ayuntamiento de Campo Real en relación con el procedimiento de revisión de oficio citado en el encabezamiento.

Dicha solicitud se materializó en el Acuerdo 18/24, de 18 de julio, cuya parte dispositiva disponía que *“procede la devolución del expediente de revisión de oficio referido al acuerdo de incremento del complemento de destino del personal funcionario del Ayuntamiento de Campo Real aprobado por el Pleno Municipal en sesión de 30 de marzo de 2022, para que, una vez desacumulados los actos cuya revisión se pretende en el acuerdo de inicio del procedimiento, se proceda a la tramitación separada de aquellos susceptibles de ser revisados de oficio, en la forma indicada en la consideración jurídica única del presente acuerdo”.*

Con posterioridad al citado Acuerdo de devolución, figuran en el expediente las siguientes actuaciones:

1. Providencia de la Alcaldía de 15 de noviembre de 2024, en la que se considera necesario iniciar el correspondiente expediente de revisión de oficio, acordando para ello solicitar informe jurídico sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir.

2. Con fecha 18 de noviembre de 2024, se emite informe por la Secretaría, centrado en los aspectos procedimentales de la revisión de oficio pretendida, entendiéndose procedente *“iniciar procedimiento para la revisión de oficio del acto Acuerdo de incremento del complemento de destino del personal funcionario del Ayuntamiento de Campo Real, aprobado por el Pleno Municipal en sesión de 30 de marzo de 2022, por considerar que se ha dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”*.

3. En sesión de 10 de diciembre de 2024, la Comisión Informativa de Régimen Interior y Personal, acordó por mayoría aprobar la propuesta de revisión de oficio de la actuación administrativa reseñada.

4. Por escrito de 11 de diciembre de 2024, el alcalde dispone someter al Pleno municipal, el acuerdo de *“iniciar procedimiento para la revisión de oficio del acto “acuerdo de incremento del complemento de destino del personal funcionario del Ayuntamiento de Campo Real aprobado por el Pleno Municipal en sesión de 30 de marzo de 2022” por considerar que se ha dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido»*.

El citado Pleno Municipal en sesión de 14 de diciembre de 2024, aprueba el inicio del expediente de revisión de oficio que nos ocupa.

5. Por escrito de igual fecha, 14 de diciembre de 2024, se acuerda conceder trámite de audiencia por plazo de diez días a los afectados por la revisión de oficio pretendida.

Por escrito, firmado por el secretario-interventor el 17 de enero y por el alcalde el 20 de enero de 2025, se certifica que durante el plazo de diez días concedido, los interesados no han presentado alegaciones.

6. Por escrito de 12 de marzo de 2025, del alcalde, se somete nuevamente al Pleno Municipal, solicitar de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid la emisión de Dictamen preceptivo y vinculante en relación con el expediente de revisión de oficio por el que se reconoció un grado de personal superior al personal funcionario del Ayuntamiento.

Se señala en dicho escrito que “el reconocimiento de un grado de personal superior al inicialmente consolidado por el mero transcurso del tiempo, no es posible, salvo que se desempeñe un puesto de trabajo que tenga asignado un nivel superior

La modificación de las retribuciones de los puestos de trabajo, se debe realizar siempre a través del procedimiento de aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo (RPT), aspecto que en el año 2022 ni siquiera se había comenzado su elaboración y requiere de negociación colectiva, que no consta que se llevara a cabo.

Es por ello, que se entiende por parte de esta Alcaldía que el procedimiento para llevar a cabo una modificación en el complemento de destino no siguió el procedimiento legalmente establecido (artículo 47.1.e) de la LPACAP), motivo por el cual es necesario la revisión de oficio de dicho acto administrativo y que por parte del órgano consultivo de la Comunidad de Madrid se dictamine si el acto podría ser nulo de pleno derecho”.

7. La Comisión Informativa de Régimen Interior y Personal, en sesión de 25 de marzo de 2025, aprueba la referida propuesta del alcalde. Consta al respecto, voto particular formulado por el portavoz del grupo municipal Vox Campo Real.

El Pleno municipal, en sesión de 29 de marzo de 2025, aprueba la mencionada propuesta del alcalde, de interesar el oportuno dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, sobre la revisión de oficio pretendida, entendiendo que concurre la causa de nulidad del artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), sosteniendo en relación a la actuación administrativa a revisar que *“el reconocimiento de un grado de personal superior al inicialmente consolidado por el mero transcurso del tiempo, no es posible, salvo que se desempeñe un puesto de trabajo que tenga asignado un nivel superior*

La modificación de las retribuciones de los puestos de trabajo, se debe realizar siempre a través del procedimiento de aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo (RPT), aspecto que en el año 2022 ni siquiera se había comenzado su elaboración y requiere de negociación colectiva, que no consta que se llevara a cabo”.

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 lo dispuesto en 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 por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: (...) b. Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes”*. A tenor del precepto que acabamos de transcribir, el Ayuntamiento de Campo Real está legitimado para recabar dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, habiendo cursado su solicitud a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, tal y como preceptúa el artículo 18.3.c) del ROFCJA.

Considerada la fecha de iniciación del procedimiento de revisión, resulta de aplicación la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

SEGUNDA.- La revisión de oficio en el ámbito local, con carácter general, se regula 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 del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

La remisión a la legislación del Estado conduce a los artículos 106 a 111 de la LPAC.

El artículo 106.1 de la LPAC 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, desde un punto de vista material, 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 y garantía del ajuste de la actividad administrativa al principio de legalidad, que se haya recabado dictamen previo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, y que éste tenga sentido favorable.

De este artículo se desprende que la adopción del acuerdo de revisión de oficio, según se dijo, tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en este supuesto carácter parcialmente vinculante en el sentido de constreñir a la Administración que lo pide sólo en el caso de tener sentido desfavorable a la revisión propuesta. La referencia que el artículo 106 de la LPAC, en sus apartados 1 y 2, hace al Consejo de Estado “*u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma*”, debe entenderse hecha, en el caso de la Administración autonómica madrileña, a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, constituida por la ya citada Ley 7/2015.

En cuanto a la competencia para acordar la revisión de oficio de actos nulos, se establece de conformidad con los artículos 29.3.e), 30.1.e) y 31.2.2.2b) de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de la Administración Local de la Comunidad de Madrid (en adelante, LAL), previsiones que también se contienen para los municipios de régimen

común en los artículos 21, 22 y 23 de la LRBRL y en los artículos 123.1.l), 124.4.m) y 127.1.k) para los municipios de gran población, de los que resulta que corresponderán a cada uno de los órganos municipales las facultades de revisión de oficio de sus propios actos.

Debemos comprobar ahora el cumplimiento de los requisitos del procedimiento y la tramitación en plazo del procedimiento de revisión de oficio que nos ocupa.

Al respecto, procede en primer lugar delimitar la naturaleza jurídica del acto a revisar. El ayuntamiento actuante identifica la actuación a revisar con el incremento de nivel y del correspondiente complemento de destino de determinados puestos de funcionarios de carrera aprobado por el Pleno municipal el 30 de marzo de 2022, siendo así que lo realmente aprobado en dicha fecha es el presupuesto general de dicho municipio para el ejercicio 2022, del que forma parte el anexo de personal conforme al artículo 168.1.c) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Lo expuesto nos lleva a considerar la Sentencia de 29 de septiembre de 2022 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo referida a un acuerdo plenario municipal de aprobación definitiva del Presupuesto General del Ayuntamiento, las Bases de ejecución del citado Presupuesto y de la plantilla de personal del mismo, la cual señala al respecto que *“es jurisprudencia de esta Sala que el presupuesto municipal tiene naturaleza normativa: así lo entendió, por ejemplo, la sentencia de la antigua Sección Séptima, de 28 de febrero de 1996 (recurso de casación 4688) y lo hemos recordado más recientemente en la sentencia de esta Sala y Sección de 22 de junio de 2015, (recurso de casación 3008/2013); una naturaleza normativa que no queda enervada por sus marcadas especialidades tanto por razón del procedimiento de elaboración como porque pueda vincularse a una*

cuestión de confianza, por su temporalidad o por constituir, en esencia, una previsión de ingresos y gastos”.

Es en base a lo expuesto que entendemos que estrictamente el acto a revisar es el presupuesto municipal, teniendo por tanto carácter de disposición de carácter general.

En cuanto al plazo, dado que en el presente supuesto estamos ante una revisión iniciada de oficio, habrá de estar a lo dispuesto en el artículo 106.5 de la LPAC, de tal forma que el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictar resolución determinaría la caducidad del procedimiento.

Según consta en el expediente remitido, la iniciación del procedimiento lleva fecha del 14 de diciembre de 2024, de forma que, contados los seis meses de fecha a fecha, como determina el artículo 30.4 de la LPAC, no se encuentra caducado en el momento de la emisión del presente dictamen.

De otra parte, en cuanto a su tramitación, según ya se indicó, consta la emisión de un informe propuesta, de fecha 18 de noviembre de 2024, suscrito por el Secretario-Interventor del Ayuntamiento de Campo Real, que proponía iniciar procedimiento de revisión de oficio de la actuación municipal de referencia por entender que había dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

El informe propuesta fue acogido por el Pleno municipal, que resolvió incoar el correspondiente procedimiento de revisión de oficio.

En cuanto al trámite de audiencia contemplado con carácter general en el artículo 82 de la LPAC, obliga a que se dé vista del expediente a los posibles interesados, a fin de que puedan alegar y

presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes en defensa de sus derechos. En el presente caso constan en el expediente diversas notificaciones de dicho trámite, una de ellas al delegado sindical de personal funcionario y el resto a diversas personas físicas respecto de las que cabe entender que son las titulares de los puestos afectados por la revisión de oficio si bien no se identifica el concreto puesto funcionarial ocupado.

Al respecto de este trámite, en respuesta a la solicitud de complemento antes referida, se ha remitido escrito del alcalde de Campo Real, fechado el 14 de mayo de 2025, en el que se hace constar que *“se procedió a realizar el trámite de audiencia a los interesados (cuatro puestos de trabajo) así como al representante de los funcionarios (páginas 29 a 34 del expediente remitido), siendo estos mismos los titulares de los puestos afectados en el expediente que se somete a revisión”*.

Figura a estos efectos, certificado del secretario y del alcalde, en el que se recoge que dentro del plazo concedido para hacer efectivo el trámite de audiencia, no se han presentado alegaciones por los interesados.

Con posterioridad al trámite de audiencia, figura resolución del alcalde, con la motivación que es de observar sobre la causa de nulidad que se entiende concurrente, disponiendo someter al Pleno municipal la petición de dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora, y su posterior aprobación por la Comisión Informativa de Régimen Interior y de Personal en su sesión de 25 de marzo de 2025 y por el Pleno municipal en sesión del día 29 de igual mes y año.

El presente dictamen se emite en el plazo legal.

TERCERA.- El procedimiento de revisión de oficio tiene por objeto expulsar del ordenamiento jurídico aquellas disposiciones de carácter

general que se encuentren viciados de nulidad radical por cualquiera de las causas que establece el artículo 47.2 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 62.1º 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”*.

Esta Comisión Jurídica Asesora (por ejemplo en los dictámenes 522/16, de 17 de noviembre; 88/17, de 23 de febrero; 97/18, de 1 de marzo y 232/19, de 6 de junio, 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, 458/2016, 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 (rec. 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”.

CUARTA.- En cuanto al fondo del asunto, y como ya hemos señalado anteriormente, la revisión de oficio afecta en este supuesto a una disposición general, y para su apreciación debe analizarse la concurrencia de la causa prevista en el artículo 47.2 de la LPAC, de acuerdo con el cual “también serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”.

Conforme se desprende del expediente tramitado, por el ayuntamiento actuante se entiende que en el aumento del grado de los

puestos de referencia y en el correlativo incremento del complemento de destino inherente a dicho grado, no se ha respetado el procedimiento legalmente establecido, toda vez que según se refiere *“el reconocimiento de un grado de personal superior al inicialmente consolidado por el mero transcurso del tiempo, no es posible, salvo que se desempeñe un puesto de trabajo que tenga asignado un nivel superior*

La modificación de las retribuciones de los puestos de trabajo, se debe realizar siempre a través del procedimiento de aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo (RPT), aspecto que en el año 2022 ni siquiera se había comenzado su elaboración y requiere de negociación colectiva, que no consta que se llevara a cabo”.

Con carácter general, en cuanto a la normativa de aplicación a los funcionarios de la administración local, el artículo 92.1 de la LBRL señala que *“Los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en lo no dispuesto en esta Ley, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, por la restante legislación del Estado en materia de función pública, así como por la legislación de las Comunidades Autónomas, en los términos del artículo 149.1.18.ª de la Constitución”.*

Por su parte, el artículo 90.2 de dicho texto legal señala que *“las Corporaciones locales formarán la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización, en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública.*

Corresponde al Estado establecer las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las relaciones de puestos de trabajo, la descripción de puestos de trabajo tipo y las condiciones requeridas para su creación, así como las normas básicas de la carrera administrativa,

especialmente por lo que se refiere a la promoción de los funcionarios a niveles y grupos superiores”.

La referencia al Estatuto Básico del Empleado Público, nos lleva a considerar el artículo 74 del vigente Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante EBEP), que en su artículo 74 señala que *“Las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos”.*

Se desprende del expediente remitido que el ayuntamiento actuante carece de relación de puestos de trabajos, por lo que habrá de estarse al instrumento organizativo similar al que alude el mencionado artículo 74 del EBEP, constituido en este caso por el anexo de personal objeto de modificación con la aprobación del presupuesto local el 30 de marzo de 2022.

En dicho anexo, como así ocurre, se debe recoger en relación a los distintos cuerpos, por lo que aquí interesa, su nivel administrativo y el correspondiente complemento de destino.

A efectos de la fijación de dicho nivel y su eventual modificación, se impone considerar 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, cuyo artículo 3 referido al complemento de destino, señala en su apartado segundo que *“Dentro de los límites máximo y mínimo señalados, el Pleno de la Corporación asignará nivel a cada puesto de trabajo atendiendo a criterios de especialización,*

responsabilidad, competencia y mando, así como a la complejidad territorial y funcional de los servicios en que esté situado el puesto”.

Es de observar que para la asignación del nivel al puesto funcional se debe atender por la corporación local a los criterios apuntados de especialización, responsabilidad, competencia y mando, lo que obliga a una tarea previa de valoración del puesto de trabajo, respecto de la que no consta en el expediente tramitado y remitido a esta Comisión Jurídica indicio alguno de que se procediera por la administración municipal con dicha actividad previa de valoración de los puestos controvertidos.

En este sentido, se pronuncia la Sentencia de 4 de diciembre de 2012, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, al señalar que *«en cuanto a lo razonado en el motivo segundo ha de tenerse en cuenta que la clave de la argumentación de la Sentencia recurrida se sitúa en la infracción de la normativa interna del Ayuntamiento respecto al procedimiento para la valoración de los puestos y en la exigencia de dicha valoración establecida en la legislación básica estatal, que en todo caso debe respetarse en el ejercicio de las potestades de autoorganización, a la que se refieren los preceptos que el motivo considera infringidos, y cuya infracción por tanto no consideramos producida.*

Y en cuanto a la alegación del motivo tercero de casación estimamos que no desvirtúa la falta de motivación de la asignación de los complementos cuestionados, y en concreto el de destino, apreciada en la sentencia recurrida, cuya apreciación compartimos. No es compartible, por el contrario, la tesis del Ayuntamiento, que pretende justificar la falta de valoración de los nuevos puestos por la pretendida homogeneidad de los nuevos puestos con otros preexistentes, (homogeneidad por lo demás no acreditada, al no constar en el expediente la documentación que en su caso pudiera probarla) o por la

transitoriedad y provisionalidad de tal asignación en previsión de una nueva valoración, argumento que consideramos inconsistente.

Ni tampoco consideramos compartible la tesis de que para el complemento de destino con arreglo al art.3.4 del Real Decreto 861/1986, no sea exigible la previa valoración del puesto, pues ello no significa que tal asignación no deba motivarse y observarse la normativa interna a la que la sentencia recurrida se refiere, inobservada según ella.

Y en todo caso debemos tener presente que esta Sala en la Sentencia de fecha veintiocho de noviembre de dos mil once (Rec. de casac. nº 3014/2009), examinó el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Baracaldo de 6 de mayo de 2005, por el que se aprobó la Relación de Puestos de Trabajo para el año 2005, en tanto creaba nuevos puestos y modificaba los complementos de destino y específicos de otros, sin la debida valoración y motivación, asunto sustancialmente similar al actual.

Exigencias de unidad de doctrina, inherentes a los principios de seguridad jurídica y de igualdad en la aplicación de la ley (artículos 9.3 y 14 de la Constitución), imponen aquí reiterar el criterio interpretativo que allí se siguió y la cuestión planteada merece igual respuesta que la que en aquélla se contiene, así decíamos: “En efecto, no desconoce la potestad municipal de crear puestos de trabajo, ni de modificarlos, ni en general, las facultades de gestión de su personal que puede llevar a cabo mediante el instrumento que representa la Relación de Puestos de Trabajo. Ahora bien, sucede que esos mismos preceptos de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local que considera infringidos el recurrente prescriben que las corporaciones locales han de formar relaciones de puestos de trabajo en los términos previstos por la legislación básica sobre la función pública (artículo 90.2) y que las retribuciones complementarias deben responder a la estructura de

valoración objetiva de las del resto de los funcionarios públicos (artículo 93.2). Por tanto, el Ayuntamiento está sujeto a límites en el ejercicio de su potestad de autoorganización y, simplemente, la sentencia ha hecho efectivo su respeto una vez que ha comprobado que procedió a asignar y a modificar complementos sin valorar antes los puestos observando para ello el cauce previsto al efecto”.

Y añadíamos que: “En cuanto a la incorrecta aplicación que para el Ayuntamiento de Baracaldo se ha hecho del artículo 54.1 f) de la Ley 30/1992, hemos de decir que no la advertimos. La sentencia, precisamente porque reconoce que se enfrenta a una actuación municipal ejercida en virtud del ejercicio de sus potestades discrecionales, busca la motivación de la creación en las condiciones en que se hizo de los nuevos puestos de trabajo y de la modificación de los complementos de los que ya existían y, al no encontrarla en el expediente, viendo confirmado en el proceso que no existía, así lo declaró. Y es que debía constar una explicación de las razones por las que se creaban del modo en que se hizo tales puestos y de las que aconsejaban el cambio en las retribuciones complementarias de los que ya existían y las vieron alteradas. No se trata, pues, de la suficiencia o insuficiencia de una motivación en todo caso existente, sino de la inexistencia de la que debió haber”».

Se ha de considerar igualmente que el incremento del nivel y del complemento de destino inherente, que afecta a la totalidad de los puestos funcionariales del ayuntamiento actuante, excluidos los de la Policía Local, viene a contemplarse como materia objeto de negociación colectiva conforme al artículo 37.1.b) del EBEP al recoger como tal “*la determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios*”, siendo así que no figura en el expediente tramitado para dicho incremento, actuación alguna encaminada al cumplimiento de dicha obligación.

Se entiende, por tanto, conforme al razonamiento expuesto, que procede la revisión de oficio de la actuación administrativa de referencia por haber contravenido las disposiciones legales que han quedado expuestas.

Alcanzada 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 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 presente supuesto, entendemos que no ha transcurrido un tiempo que permita limitar el ejercicio de la facultad revisora toda vez que la actuación controvertida data de marzo de 2022, ni tampoco se evidencia ninguna circunstancia que haga que su ejercicio sea contrario a la equidad, a la buena fe, o al derecho de los particulares o a las leyes.

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

CONCLUSIÓN

Procede la revisión de oficio del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Campo Real, de 30 de marzo de 2022, en lo referido al incremento del complemento de destino del personal funcionario del mismo.

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 29 de mayo de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 283/25

Sr. Alcalde de Campo Real

Plaza Mayor, 1 - 28510 Campo Real