

Dictamen nº: **317/25**
Consulta: **Alcalde de Campo Real**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **19.06.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 19 de junio 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 regularización del complemento de destino de Policía Local del Ayuntamiento de Campo Real, aprobado por el Pleno Municipal en sesión de 21 de julio de 2022.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 9 de junio 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.

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit 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 19 de junio de 2025.

El escrito de solicitud de dictamen preceptivo está acompañado de documentación que se considera suficiente.

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

1.- Con fecha 12 de julio de 2022, el Pleno del Ayuntamiento de Campo Real aprobó acordar la regularización del complemento de destino de Policía Local del citado ayuntamiento.

2.- El día 13 de julio de 2022, el informe de la Intervención formula reparo suspensivo, al entender que el acuerdo por parte de los funcionarios se había adoptado por persona que no ostentaba la representación de los funcionarios; que *“la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de febrero de 2022, anula la competencia de la Comunidad de Madrid, a través de la Ley de Coordinación de Policías, en materia básica de Función Pública”*; que *“los criterios de la Comunidad de Madrid interpretativos de la STC, claramente manifiestan que no podrá aplicarse a los Policías que hayan accedido al grupo C1, complementos C1, si no han accedido a ese grupo por oposición”* y, finalmente, porque el acuerdo suscrito *“experimenta un crecimiento global superior al 2% respecto de las retribuciones fijadas”*.

Asimismo, con esa misma fecha, se emitió informe propuesta de Secretaría, desfavorable a la aprobación del texto consensuado por la Mesa de Negociación de 12 de julio de 2022.

3.- Con fecha 19 de julio de 2022, el alcalde de Campo Real sometió al Pleno el levantamiento del reparo suspensivo del Acuerdo de regularización del complemento de destino Policía Local, atendiendo a las discrepancias formuladas por él.

4.- Simultáneamente a la adopción de estos acuerdos, se tramitó el oportuno expediente de modificación de créditos para poder dar cumplimiento al acuerdo adoptado.

5.- El Pleno del Ayuntamiento de Campo Real, el día 21 de julio de 2022 aprobó, entre otros actos, el levantamiento del reparo suspensivo del acuerdo de regularización del complemento de destino Policía Local; la aprobación del expediente de modificación de créditos 1/2022 y la aprobación del Acuerdo de regularización del complemento de destino de Policía Local.

6.- La intervención municipal formuló sucesivamente, en los correspondientes informes de fiscalización, reparos suspensivos al abono de las nóminas de la Policía Local, en cuanto al complemento de destino de la Policía Local, aprobado en base al Acuerdo de 21 de julio de 2022, desde agosto de 2022 y hasta mayo de 2024.

7.- En respuesta al anterior reparo, el alcalde de Campo Real resolvió las sucesivas discrepancias, acordando levantar el reparo suspensivo de las nóminas y efectuar los pagos al considerar, en relación con el acuerdo adoptado en relación con el complemento de destino de la Policía Local que:

“Respecto al acuerdo alcanzado para la equiparación de complemento de destino de la Policía Local, indicar que este se centra exclusivamente en la equiparación de complemento de destino, estando ya definido este colectivo en la Plantilla de personal previamente al acuerdo alcanzado con nivel C1 de complemento específico”.

8.- Según resulta del expediente, el Pleno Municipal, en sesión extraordinaria y urgente, celebrada el día 2 de febrero de 2024, tras el informe emitido por Secretaria-Intervención de fecha 31 de enero de

2024 y la notificación de fecha 19 de enero de 2024, del Tribunal de Cuentas, Sección de Enjuiciamiento efectuada por la Delegada Instructora de las Actuaciones Previas n.º 96/2023, dimanantes de las Diligencias Previas B27/2023, aprobó *“dejar en suspenso el calendario de ajuste salarial aprobado en el Pleno Municipal de fecha 21 de julio de 2022, correspondiente al tercer tramo de subida que correspondería en 2024 hasta que se diriman los procedimientos judiciales abiertos. Dicho acuerdo no modifica la subida del 50% establecida en el calendario de ajuste salarial, tramos primero y segundo, en caso del personal laboral, ni las retribuciones de la Policía Local aprobadas por el Pleno Municipal de 21 de julio de 2022, ni el pago de complemento de superior categoría aprobado por Decreto de Alcaldía de 27 de abril de 2023”*.

Con fecha 6 de marzo de 2024, se practicó Acta de Liquidación Provisional por parte del Tribunal de Cuentas, Sección de Enjuiciamiento, Actuaciones Previas n.º 96/2023, a reserva de la decisión que se adoptara en el proceso jurisdiccional contable.

El día 10 de abril de 2024, se recibió en el Ayuntamiento Campo Real, resolución del Tribunal de Cuentas, en relación con el procedimiento de reintegro por alcance número B24/2024 donde se consideraba que no cabía apreciar que los hechos investigados hubieran dado lugar a supuesto de derivación de responsabilidad contable alguno, por lo que procedía declarar no haber lugar a la incoación de juicio.

9.- A pesar de la anterior resolución del Tribunal de Cuentas, el informe de control interno emitido por Intervención Municipal, con fecha 18 de abril de 2024 indica, entre otras cuestiones, que el incremento del complemento abonado a la Policía Local debe calificarse como abonos indebidos, por lo que con fecha 22 de abril de 2024 se solicitó, por parte de la Alcaldía de Campo Real, a la Dirección General de Reequilibrio Territorial, Subdirección General de Asistencia a

Municipios, de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local de la Comunidad de Madrid, asistencia jurídica para la emisión de informe sobre el procedimiento de regularización salarial, con objeto de determinar la existencia de posibles vicios que determinen la nulidad de los acuerdos adoptados, por prescindir del procedimiento legalmente establecido.

10.- El día 29 de abril de 2024, el jefe de Área de Asesoramiento Jurídico y Asistencia Letrada a Municipios de la Dirección General de Reequilibrio Territorial, de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, emite informe que dice, en relación con el Acuerdo del Pleno de la Corporación Local de regularización salarial del complemento de destino de la Policía Local que *“la Sentencia 17/2022 del Tribunal Constitucional, de 8 de febrero de 2022, relativa a la cuestión de inconstitucionalidad 1143-2021, planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en relación con diversos preceptos de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de coordinación de policías locales de la Comunidad de Madrid, declaró nula la previsión legal autonómica que establecía un sistema de promoción interna basado exclusivamente en la posesión de la titulación académica y prescindiendo de la superación de las correspondientes pruebas selectivas.*

Por tanto, el acuerdo del Pleno de la Corporación Local para la nivelación del complemento específico a la del grupo C1 es contraria a derecho por cuanto se pretende, a través del incremento del CE, la nivelación que el propio TC declaró inconstitucional”.

Además, en relación con los reparos formulados por la Intervención Municipal, el informe del jefe de Área de Asesoramiento Jurídico y Asistencia Letrada a Municipios indica:

«A tenor de lo anterior, queda acreditado que en el expediente subsisten los defectos observados por la Intervención General ya que los condicionamientos para la continuidad del expediente no fueron subsanados por el Pleno de la Corporación Local siendo, por tanto, contrarios al procedimiento previsto en el artículo 12.3 del RCI.

El artículo 47.1.e) de la LPACAP indica que serán nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones Públicas:

“e) (...) dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”.

En definitiva, el Pleno de la Corporación Local del Ayuntamiento de Campo Real adoptó acuerdos, aun siendo previamente advertido por la Secretaría-Intervención según consta en el expediente administrativo, que incurren en vicios que determinan la nulidad del expediente al haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido».

El informe del jefe de Área de Asesoramiento Jurídico y Asistencia Letrada a Municipios procede a continuación a especificar el *iter procedimental* del procedimiento de revisión de oficio.

11.- Con fecha 27 de mayo de 2024, el jefe de Área de Asesoramiento Jurídico y Asistencia Letrada a Municipios de la Dirección General de Reequilibrio Territorial, de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local emite nota aclaratoria al informe jurídico de 29 de abril de 2024, en relación con la regularización salarial del complemento de destino de la Policía Local.

12.- A la vista del anterior informe, con fecha 24 de mayo de 2024, el alcalde de Campo Real solicitó informe a la secretaria del ayuntamiento sobre la posible existencia de vicios que determinaran la nulidad de distintos actos administrativos entre los que figuraba el Acuerdo de regularización del complemento de destino de Policía Local del Ayuntamiento de Campo Real, aprobado por el Pleno Municipal en sesión de 21 de julio de 2021.

13.- De acuerdo con el informe emitido con fecha 24 de mayo de 2024, por la secretaria general del citado ayuntamiento, el día 31 de mayo de 2024, el Pleno del Ayuntamiento de Campo Real acordó la incoación de un expediente de revisión de oficios sobre diferentes actos, a saber:

“Acuerdo para la regularización y equiparación salarial del personal laboral del Ayuntamiento de Campo Real, aprobado por el Pleno Municipal en sesión de 21 de julio de 2022.

Acuerdo de regularización del complemento de destino de Policía Local del Ayuntamiento de Campo Real, aprobado por el Pleno Municipal en sesión de 21 de julio de 2022.

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.

Decreto de Alcaldía 168/2023 de concesión de complemento de superior categoría regulado en el art. 17 del vigente Convenio Colectivo”.

En la tramitación del anterior procedimiento, la Comisión Jurídica Asesora emitió el Acuerdo 10/24, de 11 de julio, en el que concluía que procedía la devolución del expediente para, una vez desacumulados los

actos cuya revisión se pretendía en el acuerdo de inicio del procedimiento, se procediera a la tramitación separada de aquellos susceptibles de ser revisados de oficio, y previa tramitación del oportuno expediente que debía incluir informe del secretario-interventor del ayuntamiento, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.3.c) 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, audiencia a los posibles interesados, todos los funcionarios de la Policía Local afectados por el acto cuya nulidad se pretende, y redacción de una propuesta de resolución.

14.- A la vista del anterior dictamen, el alcalde de Campo Real, el día 15 de noviembre de 2024, solicitó informe jurídico sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir por Secretaría. Con fecha 16 de noviembre de 2024, la secretaria interventora del citado ayuntamiento emite informe sobre el procedimiento de revisión de oficio en el que, en relación con el procedimiento, dice:

“Iniciado el procedimiento, se dará trámite de audiencia a los interesados por plazo de entre diez y quince días para que aleguen y presenten los documentos y justificaciones que estimen pertinentes. Asimismo, se podrá acordar un periodo de información pública por plazo de mínimo de veinte días, si el órgano competente considera que la naturaleza del procedimiento lo requiere.

3. Finalizado el trámite de audiencia a los interesados y, en su caso, el periodo de información pública, las alegaciones que hayan podido presentarse deberán ser informadas”.

Con fecha 18 de noviembre de 2024, el concejal delegado de Régimen Interior y Personal del Ayuntamiento de Campo Real propone al Pleno del citado ayuntamiento incoar expediente de revisión de oficio del acto administrativo consistente en el Acuerdo de Regularización del

complemento de destino de Policía Local del Ayuntamiento de Campo Real, aprobado por el Pleno Municipal de 21 de julio de 2022.

La anterior propuesta fue sometida a votación en la Comisión Informativa de Régimen Interior y Personal del Pleno del ayuntamiento el día 10 de diciembre de 2024.

TERCERO.- Con fecha 14 de diciembre de 2024, el Pleno del Ayuntamiento de Campo Real acordó incoar expediente de revisión de oficio del Acuerdo de regularización del complemento de destino de Policía Local del Ayuntamiento de Campo Real, aprobado por el Pleno Municipal de 21 de julio de 2022, *“por considerar que se ha dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”*.

Con esa misma fecha, la secretario-interventor del ayuntamiento certifica el citado acuerdo para su notificación a D. (...), delegado sindical del personal funcionario para comunicarle *«el inicio del expediente de revisión de oficio de acto administrativo “Acuerdo de regularización del complemento de destino de Policía Local del Ayuntamiento de Campo Real”, aprobado por mayoría absoluta del Pleno Municipal en sesión de 14 de diciembre de 2024 y de conformidad con el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por la presente se le da audiencia por un plazo de diez días para que pueda examinar el expediente a los efectos de alegar y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes»*.

La notificación electrónica del citado acuerdo se realizó el día 16 de diciembre de 2024.

El día 9 de enero de 2024, el representante de los funcionarios del Ayuntamiento de Campo Real presenta escrito en el que solicita

determinada documentación consistente en el acuerdo 10/24, de 11 de julio de 2024, de la Comisión Jurídica Asesora, de devolución del expediente revisión de oficio para declarar la nulidad del Acuerdo de regularización del complemento de destino de Policía Local del Ayuntamiento de Campo Real, aprobado por el Pleno Municipal en sesión de 21 de julio de 2022, así como *“copia del acuerdo de regularización del complemento de destino en Policía Local en sesión plenaria de fecha 21/06/2022”* (sic).

Con esa misma fecha, 9 de enero, la secretario-interventor del Ayuntamiento de Campo Real informa al representante sindical de los funcionarios que tiene acceso al expediente 5119/2024, *“donde puede consultar el expediente completo, tal y como se indicó en el plazo de audiencia comunicado el pasado día 14 de diciembre de 2024 y al que podrá acceder previa identificación con certificado electrónico”*. El citado acto se pone a disposición del representante sindical en la sede electrónica del ayuntamiento el día 9 de enero de 2025, que tiene acceso al contenido de la notificación el día 19 de enero de 2025.

Consta en el expediente un certificado de Secretaría de las alegaciones presentadas, firmado electrónicamente por la secretario-interventor el día 3 de enero de 2025 y por el alcalde-presidente el día 22 de enero de 2025, en que se hace constar que, concedido un plazo de diez días para la presentación de alegaciones y acceso electrónico al expediente a la representación sindical del personal funcionario, *“no se han presentado alegaciones”*.

El día 10 de marzo de 2025, la secretario-interventor del Ayuntamiento de Campo Real emite informe propuesta de resolución en la que propone declarar nulo de pleno derecho el *“Acuerdo de regularización del complemento de destino de Policía Local del Ayuntamiento de Campo Real” adoptado por el Pleno Municipal de 21/07/2022, por estar dentro los supuestos establecidos en el artículo*

47.1.e) de la LPACAP, ya que dicho acuerdo se adoptó (actos dictados) prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido», solicitar el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora y suspender el plazo máximo legal para resolver el procedimiento por el tiempo que medie entre la petición del dictamen y la recepción del mismo.

A continuación, ese mismo día, 10 de marzo de 2025, el expediente de revisión de oficio se sometió a informe de la Comisión Informativa de Régimen Interior y Personal del Ayuntamiento de Campo Real que, a la vista del expediente, hace suyo el informe-propuesta de Secretaría de 10 de marzo de 2025. Al anterior informe de la Comisión Informativa de Régimen Interior y Personal formula voto particular el concejal de Vox.

El anterior informe-propuesta fue aprobado por el Pleno del ayuntamiento, con 7 votos a favor, 5 en contra y una abstención, el día 29 de marzo de 2025 que acuerda:

“PRIMERO. Hacer suyo el Informe-Propuesta de Secretaría de fecha 10 de marzo de 2025.

SEGUNDO. 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 del acto “Acuerdo de regularización del complemento de destino de Policía Local del Ayuntamiento de Campo Real”, por los motivos expuesto en el informe de intervención de fecha 13/07/2022, con la remisión de toda la documentación obrante en el expediente y un índice numerado de los documentos.

TERCERO. Suspender el plazo máximo legal para resolver el procedimiento por el tiempo que medie entre la petición del dictamen

de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid y la recepción de dicho dictamen”.

Solicitado dictamen a la Comisión Jurídica Asesora, que tuvo entrada en el registro de este órgano consultivo el día 16 de abril de 2025, el día 13 de mayo de 2025, se emitió el dictamen 254/25, que consideró que procedía la retroacción del procedimiento para dar audiencia a los policías locales afectados por el procedimiento de revisión de oficio, al considerar que la notificación efectuada a un representante sindical de los funcionarios, no suple a la que debe efectuarse a los directamente afectados por el acto que se pretende revisar y que, al tratarse de nueve funcionarios de la Policía Local, podían ser perfectamente identificados por el ayuntamiento consultante para notificarles el trámite de audiencia en la forma adecuada y no causarles indefensión. Después, a la vista de las alegaciones formuladas, habría de dictarse nueva propuesta de resolución.

En el dictamen 254/25, se advertía, además, del escaso plazo que quedaba para tramitar el procedimiento de revisión de oficio.

El Ayuntamiento de Campo Real, a la vista del anterior dictamen, ha notificado el acuerdo de inicio del procedimiento de revisión de oficio y el trámite de audiencia a ocho interesados y, nuevamente, al delegado sindical del personal funcionario.

Con fecha 2 de junio de 2025, la secretario-interventor del Ayuntamiento de Campo Real certifica que, transcurrido el plazo de diez días concedido a los funcionarios de la Policía Local afectados por el acuerdo, ninguno de ellos ha formulado alegaciones.

Con esa misma fecha, 2 de junio, el alcalde de Campo Real formula propuesta de resolución al considerar que la modificación de las retribuciones de los puestos de trabajo se debe realizar a través del procedimiento de aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo y

considerar que el procedimiento para la modificación en el complemento de destino no siguió el procedimiento legalmente establecido, por lo que concurriría la causa prevista en el artículo 47.1.e) de la LPAC.

Ese mismo día, 2 de junio, se acuerda comunicar la suspensión del procedimiento a todos los interesados, de conformidad con el artículo 22.1.d) de la LPAC, por el tiempo que medie entre la petición del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid y la recepción del mismo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora 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, y a solicitud del alcalde de Campo Real, según lo previsto en el artículo 18.3.c) del Decreto 5/2016, de 19 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (ROFCJA).

Asimismo, debe traerse a colación el artículo 106 de la LPAC en el que se establece la posibilidad 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 este tenga sentido favorable.

SEGUNDA.- Previamente al análisis material de la posible nulidad de pleno derecho de la resolución referida debe hacerse una referencia el procedimiento.

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 caso, el procedimiento se inició, de oficio, por el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Campo Real el día 14 de diciembre de 2024, por lo que caducaría el día 14 de junio de 2025.

En el presente caso, la secretario-interventor, el día 2 de junio de 2025, ha acordado la suspensión del procedimiento *“por el tiempo que medie entre la petición del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid y la recepción de dicho dictamen”*, comunicándose a los interesados. Si bien no figuran en el expediente remitido los justificantes de la recepción de dichas comunicaciones, sí se ha incorporado al expediente el documento del registro de salida del Ayuntamiento de Campo Real de las citadas comunicaciones.

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.

De acuerdo con el artículo 3.3.d) 3.º 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, resulta preceptivo el informe de la Secretaría en los procedimientos de revisión de oficio de actos de la Entidad Local, a excepción de los actos de naturaleza tributaria. En el presente caso, consta el informe-propuesta emitido por la Secretaría del Ayuntamiento de Campo Real el día 10 de marzo de 2025.

Como en todo procedimiento administrativo, aunque no lo establezca expresamente el artículo 106.1 de la LPAC, se impone la audiencia del o de 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 y justificantes que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.

En el presente caso, tras la consideración realizada en el dictamen 254/25, se ha dado audiencia, además de al representante sindical de los funcionarios, a ocho interesados que, se supone, son todos los Policías Locales de la plantilla afectados, sin que ninguno de ellos haya formulado alegaciones.

Transcurrido el trámite de audiencia, se ha elaborado nueva propuesta de resolución con fecha 2 de junio de 2025, favorable a la revisión de oficio, por la causa prevista en el artículo 47.1.e) de la LPAC.

TERCERA.- Es preciso hacer una especial referencia a la naturaleza del acto o disposición objeto del presente expediente. Es decir, corresponde determinar si estamos ante un acto administrativo susceptible de revisión a tenor de lo dispuesto en el artículo 106.1 de la LPAC, que establece que para proceder a la revisión debemos partir de actos administrativos *“que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo”* o bien, si se trata de una disposición administrativa, que *per se* ultima la vía administrativa y, en ambos casos, deberán encontrarse afectados por una causa de nulidad de pleno derecho, en los términos de los previstos en el artículo 47.1 o 47.2 de la misma norma, según se trate de la revisión de actos o disposiciones administrativas.

Ello nos obliga, en primer lugar, a delimitar la naturaleza jurídica del acto a revisar, esto es el Acuerdo de regularización del complemento de destino de Policía Local del Ayuntamiento de Campo Real, aprobado por el Pleno Municipal en sesión de 21 de julio de 2022.

En relación con esta cuestión, es necesario tener en cuenta lo declarado en el dictamen 532/23, de 5 de octubre, que, en relación con las plantillas de personal de un ayuntamiento, dice:

«A la plantilla se refiere el artículo 90.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, señalando al respecto que “corresponde a cada Corporación local aprobar anualmente, a través del Presupuesto, la plantilla, que deberá comprender todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual”. Se desprende que la plantilla forma parte del Presupuesto municipal, lo que nos lleva a considerar la reciente 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 citado ayuntamiento, 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”».

En este sentido, también, nuestro reciente dictamen 283/25, de 29 de mayo, emitido a solicitud del ayuntamiento consultante en el procedimiento 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, ha considerado que el incremento de nivel y del correspondiente complemento de destino de determinados puestos de funcionarios de carrera aprobado por el Pleno municipal es el presupuesto general de dicho municipio para el ejercicio 2022 y, por tanto, no un acto administrativo sino una disposición de carácter general.

En base a lo expuesto, entendemos que existe base jurídica suficiente para considerar que la plantilla al formar parte del Presupuesto municipal participa de la naturaleza de este, teniendo por tanto carácter de disposición de carácter general.

La consecuencia de todo ello es que, calificada como una disposición administrativa, sólo cabe iniciar de oficio su revisión, nunca a instancia de parte.

CUARTA.- 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”.

QUINTA.- 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».

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 del Acuerdo de regularización del complemento de destino de Policía Local del Ayuntamiento de Campo Real, de 21 de julio 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”.

En el presente caso, se observa que el acuerdo aumentó la cuantía del complemento de destino, aplicando la cuantía del complemento de destino prevista para un nivel 18, para los niveles 17 y 14 y de 20 para un nivel 18. Como pone de manifiesto la propuesta de resolución, 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.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, de 16 de abril de 1999 (recurso 1965/1996) declara que *“la modificación del nivel de complemento de destino no obedeció, a un cambio de las funciones a desarrollar, siendo así que el complemento de destino constituye un elemento de las retribuciones complementarias en función del nivel fijado dentro de los límites correspondientes a cada grupo o escala, en atención individualizada a cada puesto de trabajo, atendiendo para determinar el nivel de cada uno de ellos, dentro de los límites máximos y mínimos que tienen asignados, a las características objetivas y racionales de cada puesto de trabajo, por lo que no necesariamente tienen que ser iguales, aunque la titulación exigida a los pertenecientes al mismo grupo sea la misma, cuando las características de unos y otros no son iguales, debiendo de estarse para determinarlo a criterios racionales de base objetiva tales como, conocimientos, formación, responsabilidad, experiencia, aptitud de mando, dirección, etc., exigiéndose para su modificación una revisión de la relación de los puestos de trabajo en la que se diseñan las nuevas funciones que se atribuyen a los puestos de trabajo cuyo complemento de*

destino haya sido alterado, supuesto que no se da en el caso de autos al desempeñar las mismas funciones”.

Como ya señalamos en nuestro dictamen 283/25, de 29 de mayo, 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 Asesora 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 aquella 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”».

Por otro lado, como puso de manifiesto la secretaria-interventora en la formulación de los reparos, los artículos 153.3 y 154.1 del Texto Refundido de Régimen Local (TRRL), aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, establecen que la cuantía de las retribuciones de los funcionarios de la Administración Local se regirá por lo dispuesto en el artículo 93 LRBRL y que será la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada año la que ha de fijar los límites al incremento de las retribuciones o gastos de personal de las Entidades Locales.

Pues bien, de conformidad con lo previsto en el artículo 19.dos de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del

Estado para el año 2022, norma de aplicación cuando el Pleno del Ayuntamiento de Campo Real acordó la regularización salarial, las retribuciones del personal al servicio del sector público no pudieron experimentar un incremento global superior al 2 por ciento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2021, en términos de homogeneidad para los dos períodos de la comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo.

En relación con el incremento global establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 25 de noviembre de 2010 (recurso 1526/2007), dice:

«La imposición de adecuación de los acuerdos, convenios o pactos que impliquen crecimientos retributivos superiores a los establecidos en la Ley de Presupuestos, ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional en el sentido de "que el mencionado precepto se halla formulado en términos de respeto y compatibilidad con el derecho a la negociación colectiva del art. 37.1 CE, en cuanto viene a disponer que si de ellos deriva un crecimiento retributivo superior al previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado deberán adecuarse a éste, y sólo si tal acomodación no se produce, previene la inaplicabilidad de las cláusulas que se opongan al tope o límite máximo fijado por la ley estatal de Presupuestos. Por otra parte, el principio de jerarquía normativa reconocido en el art. 9.3 CE impide que los incrementos retributivos alcanzados mediante pacto o convenio prevalezcan sobre las concretas determinaciones contenidas en normas con rango de ley, y así este Tribunal en su STC 210/1990, de 20 de diciembre estableció, con numerosa cita de otras anteriores, que el convenio colectivo o el Acuerdo correspondiente ha de adecuarse a lo previsto en las leyes, de tal modo que "el art. 37.1 CE ni por sí mismo ni en conexión con el art. 9.3 CE puede oponerse o impedir la producción de efectos de las

leyes en la fecha dispuesta por las mismas. Es el convenio o el Acuerdo Presupuestario el que debe respetar y someterse a la ley y a las normas de mayor rango jerárquico y no al contrario, siendo constitucionalmente inaceptable que una Ley no pueda entrar en vigor en la fecha dispuesta por el legislador" (STC 62/2001).

Tal incremento de retribuciones fijado en los Presupuestos, al ser superior al IPC -2%-, es contrario a los preceptos de las Leyes de Presupuestos, en concreto a las del año 2005, que establece un incremento concreto, y ello en relación con el art. 23 y 24 de la ley 30/84, y art. 93.1 de la ley de Bases de régimen Local. Las retribuciones básicas de todos los funcionarios deben tener la misma estructura, y deben someterse a los límites fijados por el Estado. De modo, que si la normativa para los funcionarios de la Administración local debe ajustarse a las previsiones para los funcionarios de la Administración General, así como a lo previsto en las leyes sobre Presupuestos, que fijan cada año el incremento máximo que alcanzarán las retribuciones para el personal al servicio del sector público, no cabe que se realice un Acuerdo presupuestario vulnerando tales disposiciones, y estableciendo al respecto una cláusula de revisión salarial en relación con el IPC real o superior al 2%».

Más recientemente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de marzo de 2024, Sala de lo Contencioso-Administrativo, (recurso 898/2022), dictada en interés casacional declara que “los acuerdos que impliquen crecimientos retributivos superiores a los límites establecidos en las leyes de presupuestos generales del Estado son directamente inaplicables y deben adecuarse a sus previsiones. Así resulta de una interpretación sistemática y teleológica de las LPGE y de los principios de legalidad y jerarquía normativa, que implican la subordinación de los convenios y acuerdos colectivos a la Ley”.

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 julio 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, la Comisión Jurídica Asesora formula el siguiente

CONCLUSIÓN

Procede la revisión de oficio del Acuerdo de regularización del complemento de destino de Policía Local del Ayuntamiento de Campo Real, aprobado por el Pleno Municipal en sesión de 21 de julio de 2022.

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 19 de junio de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 317/25

Sr. Alcalde de Campo Real

Plaza Mayor, 1 - 28510 Campo Real