

Dictamen nº: **517/25**
Consulta: **Alcalde de Valdemoro**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **16.10.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 16 de octubre de 2025, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el alcalde de Valdemoro, 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 del Pleno, de fecha 27 de enero de 2022, relativo a la asignación de un complemento personal transitorio a algunos funcionarios del Cuerpo de la Policía Local.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 21 de julio 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 Valdemoro en relación con el procedimiento de revisión de oficio citado en el encabezamiento.

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, 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 16 de octubre 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 27 de enero de 2022, el Pleno del Ayuntamiento de Valdemoro adopta Acuerdo, por el que:

“Se mantienen en el subgrupo C2, en base a sentencias que obligan a un proceso de selección, promoción interna y concurso oposición a los funcionarios policiales:, y

Se mantienen en el subgrupo C2, aun existiendo sentencia desestimatoria de su demanda, mientras no se resuelva la apelación, a los funcionarios policiales:,..... y

Se deja en suspenso la integración en subgrupo de clasificación C1, en tanto no se resuelva el incidente de ejecución de sentencia; al funcionario policial

Se integra al funcionario policial en el Subgrupo C1, dejando en suspenso los efectos económicos hasta tanto no se resuelvan las cuestiones de inconstitucionalidad nº 1142-2021 y 1143-2021, por posible vulneración del artículo 149.1. 18º de la Constitución Española, al funcionario policial

Se deja en suspenso las percepciones económicas del Subgrupo C1, hasta el pronunciamiento del TC sobre la cuestión de inconstitucionalidad sobre la disposición transitoria tercera de la Ley 1/2018 al funcionario policial

Considerando la disposición transitoria 1ª y 2ª del Reglamento Marco de Organización de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid aprobado por Decreto 210/2021, de 15 de septiembre, del

Consejo de Gobierno (entrada en vigor 21 de septiembre de 2021) y a la vista de la negociación en la Mesa del Personal Funcionario, sesiones 24 de noviembre y 3 de diciembre de 2021; y Mesa General de 3 de diciembre de 2021, se acuerda asignar un complemento personal transitorio absorbible, con fecha 1 de abril de 2018, a los funcionarios:,,,,,,,,,,, Será revisable y ajustado a las retribuciones determinadas mediante la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Estableciéndose el modo de cálculo de su cuantía”.

2.- El 24 de febrero de 2022, emite informe la Comisión Regional de Policía de la Comunidad de Madrid, refiriendo que las Corporaciones Locales convocarán procesos de promoción interna, si bien a los cuerpos de Policía que pertenezcan a las categorías de Policía y Oficial, clasificadas en el Subgrupo C1, conforme determina el artículo 33 de la Ley 1/2018, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid, y no tuvieran titulación, se les dispensará siempre que acrediten la antigüedad de 10 años en el Subgrupo C2 o cinco más la superación de un curso específico.

De igual modo, se señala que, a partir de 21 de septiembre de 2021, quienes ocupen plazas en los subgrupos del artículo 33 de la Ley 1/2018, y no reclasificados al no poseer titulación académica, percibirán un complemento personal dirigido a igualar las retribuciones de quienes hubieran sido reclasificados con titulación. Deberá cesar cuando se igualen las retribuciones con la integración; manteniéndose la misma mientras la integración no se produzca.

Con fechas 5 y 28 de marzo de 2022, la Secretaría municipal emite sendos informes en los que, tomando en consideración la Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 8 de febrero de 2022, por la que se declaran nulas e inconstitucionales las disposiciones transitorias primera apartado 1 y tercera de la Ley de Coordinación de

Policías Locales de Madrid, la disposición transitoria segunda del Reglamento de la Ley de Coordinación de las Policías Locales de Madrid, concluye lo siguiente:

- Las sentencias son eficaces desde que se publican. Debe respetarse la clasificación profesional.

- Las sentencias son aplicables desde que se dictan y vinculan a las partes. Retirar un recurso de apelación no afecta a su cumplimiento.

- Los reglamentos son eficaces desde que se publican. No eximen de su adecuación al resto del ordenamiento.

- Existen irregularidades en cuanto al reconocimiento de una retroactividad no prevista y a la vulneración de la negociación sindical.

- La no integración en el subgrupo superior no priva del derecho a percibir un complemento personal transitorio.

- En caso de haberse reconocido un derecho a un trabajador que no cumplía los requisitos, procede la revisión de oficio.

El Departamento de Recursos Humanos municipal emite nota informativa el 8 de abril de 2022, indicando que, contra el acuerdo del Pleno de 12 de enero de 2022, se plantearon varios recursos de reposición para solicitar la integración en el subgrupo C1 y con fecha efectos 1 de abril de 2018, por el CSIF y por los policías con código empleados:,.....,.....,.....,.....,....., solicitando la nulidad de pleno derecho del punto 9º de dicho acuerdo plenario.

Se señala que, realizada consulta sobre la aplicación retroactiva del complemento, atendiendo al Decreto 210/2021, de 15 de septiembre o al Reglamento marco de Organización de Policías Locales

de la Comunidad de Madrid, resulta viable y excepcional la retroactividad.

De igual modo, tras informe de fiscalización, se realiza consulta a la Comisión Regional de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid, sobre la aplicación de las disposiciones transitorias primera y segunda del Reglamento Marco, de la que resulta que el complemento transitorio se dirige a igualar las retribuciones de los efectivos que sí hubieran sido reclasificados por poseer la titulación; con lo que debe cesar la percepción cuando las retribuciones se igualen con la integración; manteniéndose mientras dicha integración no se produzca.

El departamento también refiere que, al contrario de lo que se señala en el informe de la Secretaría municipal, sí hubo negociación. Por último, se admite la retroactividad a la fecha de entrada en vigor del reglamento, incrementando el ámbito de aplicación del complemento personal transitorio, al asignarlo a todos los agentes del subgrupo C2 que carezcan de titulación.

3.- El 30 de septiembre de 2022, el Pleno del ayuntamiento acuerda dar inicio al procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo del Pleno de fecha 27 enero de 2022, sobre asignación del complemento personal transitorio a los funcionarios del Cuerpo de Policía Local de Valdemoro integrados en un subgrupo inferior, considerando que la aplicación del citado complemento debería ajustarse a la fecha de entrada en vigor del Reglamento Marco, incluyendo a todos los agentes que permanezcan en el subgrupo C2.

De igual modo, se notifica el inicio del procedimiento de revisión de oficio a los diez agentes interesados.

En informe de la Secretaría de fecha 13 de mayo de 2024, se hace constar que, transcurridos seis meses desde el inicio del expediente de revisión de oficio, procede declarar la caducidad, si bien, dado que no hay límite temporal para la nulidad de pleno derecho, cabe acordar la conservación de los actos trámites, en lo que fuera procedente.

El Departamento de Recursos Humanos emite informe el 17 de mayo de 2024, refiriendo que la aplicación del complemento personal transitorio debiera adecuarse al resto del ordenamiento y, por tanto, ajustarse a la fecha de entrada en vigor del Reglamento Marco de Policías Locales, incluyendo a todos los agentes que permanecen en el C2. Se indica que, a fecha de informe, todos los funcionarios han sido integrados en el subgrupo CI, por estimación de recursos y/o ejecución de sentencias, con efectos 1 de abril de 2018, salvo tres policías del Cuerpo de Policía Local, a quienes se les podría abonar un complemento personal transitorio mientras permanezcan en dicha situación.

El informe también refleja que el Reglamento Marco no hace referencia a la retroactividad de su aplicación. si bien el informe de la Comisión Regional de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid, de 22 de febrero de 2022, establece como fecha de entrada en vigor del decreto el 21 de septiembre de 2021.

También se hace constar que cabe la retroactividad excepcional, cuando produzca efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas.

Por otro lado, se indica también que el Decreto 210/2021 se dirige a igualar retribuciones de efectivos que ostenten la misma categoría, pero no reclasificados por no poseer la titulación.

Concluye el informe señalando que debiera asignarse un complemento personal transitorio para equiparar la diferencia salarial del concepto salario base a partir del 21 de septiembre de 2021 para las plazas 159,61 y 1327, debiendo iniciarse revisión de oficio por causa de nulidad en cuanto al reconocimiento de una retroactividad no prevista en el Reglamento.

Por Acuerdo del Pleno de 31 de mayo de 2024, se declara la caducidad del expediente de revisión de oficio y se ordena el archivo de las actuaciones.

4.- Con fecha 5 de febrero de 2025, el Departamento de Recursos Humanos emite nuevo informe, haciendo constar que el complemento personal transitorio debiera adecuarse al resto del ordenamiento y, especialmente, a la fecha de entrada en vigor del Reglamento Marco. El informe también indica que, atendiendo a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de febrero de 2022, que anula el primer apartado de la disposición transitoria primera y tercera de la Ley 1/2018 de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales por razón formal y material, no cabe incluir en el complemento personal transitorio la diferencia de trienio anual de un subgrupo que no ostente el funcionario. Además, dicho complemento, según se indica, no debe ser absorbible, ya que su cuantía dependerá de la diferencia del salario base de dos subgrupos y diferirá de las cuantías determinadas y reflejadas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Por otro lado, se determina a qué empleados en concreto procede asignarles el complemento y a cuáles no, con referencia a sus respectivos códigos.

El informe concluye que se trata de un supuesto de nulidad de pleno derecho y procede la revisión de oficio, sin atender a trienios para los empleados pendientes del complemento personal transitorio, previo informe preceptivo de la Secretaría municipal.

TERCERO.- Previa propuesta del concejal de Recursos Humanos y Régimen Interior de 6 de febrero de 2025, con fecha 28 de febrero de 2025, el Pleno del Ayuntamiento de Valdemoro acuerda iniciar el procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo del Pleno de fecha 27 enero de 2022, sobre propuesta de asignación de un complemento personal transitorio absorbible, con fecha de efectos 1 abril de 2018, a los funcionarios del Cuerpo de Policía Local del Ayuntamiento de Valdemoro que están integrados en un subgrupo inferior. Consta la notificación del Acuerdo a los correspondientes interesados.

Realizadas alegaciones por los interesados, constan diversos informes de contestación del Departamento de Recursos Humanos municipal, en los que se concluye al respecto, que el citado complemento no es absorbible sino revisable, al ser diferencia de salario base de los dos subgrupos. Se indica que los efectos deben ser desde el 21 septiembre de 2021 y hasta el 30 de abril de 2024 y que no se debe incluir, en todo caso, la diferencia de trienios de un subgrupo que no ostenta el funcionario.

Por ello, según se señala, procede la revisión de oficio, de conformidad con el artículo 106 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), con base en los supuestos del artículo 47 de la misma que procedan, previo dictamen favorable del órgano consultivo de la comunidad autónoma y el informe-propuesta de Secretaría.

Con fecha 15 de mayo de 2025, la vicesecretaria municipal emite informe propuesta, en el que se desestiman las alegaciones de los interesados, y se propone la declaración de nulidad del Acuerdo de 27 de enero de 2022 por infracción del artículo 47.1.f) de la LPAC, pues contiene retroactividad no permitida y no es viable la adquisición de derechos económicos en la fecha propuesta, 1 de abril de 2018.

Además, se señala que el acuerdo contiene un error y contradicción, pues menciona su carácter absorbible y revisable, cuando, *“a criterio de este departamento el carácter del complemento personal transitorio es no absorbible y sí revisable”*.

De igual modo, según el informe, se contempla la diferencia salarial entre subgrupos más la diferencia de trienio en el cálculo de complemento, cuando *“a criterio de esta Vicesecretaría, no debe contemplarse la diferencia de trienios para el cálculo del complemento personal transitorio a asignar a empleados policías. Cosa diferente es que existan situaciones jurídicas individualizada por diferentes sentencias, que afectan a siete códigos policiales de este municipio, que ya son cosa juzgada y, como tal, han de respetarse”*.

La vicesecretaria continúa indicando que *“en cuanto a los tres funcionarios policiales cuya situación se encuentra pendiente de resolver, procede acordar:*

- *El complemento personal transitorio no es absorbible; ya que es la diferencia del salario base entre dos subgrupos; y sí revisable con arreglo a lo que establezcan las diferentes disposiciones transitorias de las sucesivas leyes de presupuestos.*

- *La fecha de efectos para asignación del complemento personal transitorio debe ser el día 21 de septiembre de 2021, fecha de entrada en vigor del Reglamento Marco de Organización de la Policías Locales de la Comunidad de Madrid.*

- *Al funcionario con la categoría de Policía perteneciente al subgrupo C2, se le aplicará la diferencia del salario base anual del subgrupo C1 con el del subgrupo C2, dividido por 12 mensualidades, desde el 21 de septiembre de 2021 y hasta el 30 de septiembre de 2024.*

- A los funcionarios con la categoría de Subinspector perteneciente al subgrupo C1, se les aplicará la diferencia del salario base anual del subgrupo A2 con el del subgrupo C1 dividido por 12 mensualidades, desde el 21 de septiembre de 2021 y hasta el 30 de abril de 2024”.

Por último, se propone suspender el plazo máximo legal para resolver y notificar el procedimiento por el tiempo que medie entre la petición del dictamen a la Comisión Jurídica Asesora y la recepción del mismo, conforme al artículo 22.1.d) de la LPAC, comunicándolo a las personas interesadas.

El anterior informe-propuesta fue aprobado por el Pleno del ayuntamiento el día 29 de mayo de 2025.

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 Valdemoro, 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 al 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 Valdemoro de 28 de febrero de 2025, por lo que habría caducado el día 28 de agosto de 2025.

No obstante, en el presente caso, el Pleno ha acordado la suspensión del procedimiento con fecha 29 de mayo de 2025, *“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. Ahora bien, no figuran en el

expediente remitido los justificantes de la emisión y recepción de dichas comunicaciones y, en caso de no haberse realizado, ello determinaría la caducidad del presente procedimiento.

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 vicesecretaria del Ayuntamiento de Valdemoro el día 15 de mayo 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, se ha dado audiencia a tres interesados que, se supone, son todos los Policías Locales de la plantilla afectados, formulando alegaciones, que han sido contestadas en la propuesta de

resolución remitida, favorable a la revisión de oficio por la causa prevista en el artículo 47.1.f) 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 del Pleno del Ayuntamiento de Valdemoro, de fecha 27 de enero de 2022, relativo a la asignación de un complemento personal transitorio a algunos funcionarios del Cuerpo de la Policía Local.

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 de Campo Real en el procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad del Acuerdo de incremento del complemento de destino del personal funcionario del citado ayuntamiento, 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, forma parte del presupuesto general de dicho municipio para el correspondiente ejercicio y, por tanto, no es un acto administrativo sino una disposición de carácter general.

Con base en 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 aquellos actos o disposiciones de carácter general que se encuentren viciados de nulidad radical por cualquiera de las causas que establece el artículo 47 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, al amparo del artículo 106.2 de la LPAC, según el cual, “las Administraciones Públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar

la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 47.2”.

En consecuencia, 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”.*

Por tanto, tratándose de una disposición de carácter general, no cabe la aplicación, como pretende el ayuntamiento consultante, de la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1 f) de la LPAC, que alude a 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”.*

Además, y al respecto de la citada causa específica de nulidad que el ayuntamiento consultante invoca, cabe recordar que debe ser interpretada de forma muy estricta, en línea con la doctrina del Consejo de Estado, para así dar un significado y entidad propia a esta categoría de nulidad radical, por contraste con los supuestos de anulabilidad (artículo 48 de la LPAC), lo que conduce a evitar una interpretación amplia de los *“requisitos esenciales”* para la adquisición de facultades o derechos, pues de otro modo se llegaría fácilmente a una desnaturalización de las causas legales de invalidez

En relación con esta causa de nulidad de pleno derecho, el Consejo de Estado ha señalado en numerosas ocasiones (por todos dictamen 984/2016, de 19 de enero de 2017) que *“debe ser objeto de una interpretación rigurosa, por cuanto una mínima laxitud (...)”*

arrasaría la distinción entre grados de invalidez y atentaría gravemente contra la seguridad jurídica al permitir cuestionar en cualquier momento no solo actos incursos en un vicio de singular relevancia para el interés público concreto y para el genérico comprometido en la legalidad del actuar administrativo, sino todos los actos en que una prescripción legal hubiera sido vulnerada o un requisito legal se hubiera desconocido” (dictamen número 1.277/98, de 25 de septiembre, entre otros).

En el mismo sentido, el dictamen 739/2017, de 5 de octubre de 2017, del Consejo de Estado recuerda que *“esta causa de nulidad de pleno derecho debe interpretarse de forma especialmente estricta, para evitar que una interpretación extensiva de ella pueda provocar una desnaturalización del sistema, convirtiendo, dentro de la teoría de la invalidez, la excepción (que son los supuestos de nulidad radical) en la regla general”.*

Conforme se desprende del expediente tramitado, por el ayuntamiento actuante se entiende que el complemento personal transitorio incurre en causa de nulidad pues contiene una retroactividad no permitida y no es viable la adquisición de derechos económicos en la fecha propuesta, 1 de abril de 2018. Además, se señala que el acuerdo contiene un error y contradicción, pues menciona su carácter absorbible y revisable, cuando, *“a criterio de este departamento, el carácter del complemento personal transitorio es no absorbible y sí revisable”.*

Al respecto de la alegada retroactividad, basta acudir a la dicción literal del propio artículo 47.2 de la LPAC, que alude a aquellas disposiciones administrativas *“que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”.*

Es decir, partiendo del artículo 2.3 del Código Civil, a cuyo tenor *“las leyes no tendrán efecto retroactivo, si no dispusieren lo contrario”*, cabe que la propia norma, salvo si se trata de disposiciones restrictivas de derechos, establezca su aplicación retroactiva, máxime como en el presente caso, en que la aplicación de la disposición general es susceptible de generar actos favorables y no de gravamen para los interesados. En este sentido, es ilustrativa la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2003, cuando declara: *“(…) la revisión de oficio de los actos administrativos se sitúa entre dos exigencias contrapuestas: el principio de legalidad, que postula la posibilidad de revocar actos cuando se constata su ilegalidad, y el principio de seguridad jurídica, que postula la conservación de los actos ya dictados y su irrevocabilidad administrativa cuando son declarativos de derechos. Si un acto administrativo no es favorable, sino que es de gravamen, no se produce la indicada tensión entre ambos principios en la forma como se produce cuando se trata de actos declarativos de derechos, y la revocación de tales actos por la Administración, primero libre, se sujeta luego, según el artículo 105 LRJ y PAC, a que no sea contraria al ordenamiento jurídico (...) que no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes o sea contraria al principio de igualdad o al interés público”*.

En cuanto a la caracterización del complemento personal transitorio como no absorbible y sí revisable, que propugna el ayuntamiento consultante, basta acudir al criterio expuesto en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 1 febrero de 2012, que, al recordar la prevalencia de la ley sobre cualquier acuerdo o convenio colectivo, establece la verdadera naturaleza de tal complemento, absorbible y revisable:

“A criterio de este Tribunal, lo esencial para la resolución de la cuestión debatida es no perder de vista la verdadera naturaleza y

finalidad del complemento personal transitorio absorbible y lo que con el mismo se persigue... Dentro del amplio campo que la noción estatutaria del régimen jurídico de los funcionarios ofrece a los poderes públicos para introducir innovaciones en dicho régimen, sin que frente a las mismas resulte eficaz invocar la intangibilidad característica de los derechos adquiridos, la Jurisprudencia, acompañada en su doctrina por una usual práctica normativa, ha delimitado aquel campo al sostener que aunque no puede incluirse entre los derechos adquiridos el mantenimiento de una determinada estructura de las retribuciones, sin embargo sí merece aquella calificación el montante consolidado de las mismas, al que normalmente suele atenderse, en caso de que el nuevo régimen lo disminuya, mediante esta técnica de los complementos personales y transitorios, absorbibles por futuros aumentos cubriéndose de esta forma la disminución en el total de las retribuciones anuales percibidas por el funcionario (...)

Tiene por tanto este complemento una vocación de duración temporal de manera que mediante el mismo se produce esa compensación por la disminución de retribuciones y cuya absorción se producirá primero progresiva y después definitivamente en el momento en que se supere la diferencia inicial en base a vicisitudes o hechos posteriores como son las mejoras salariales. Tiene por tanto aquel un fin, y cumplido el mismo resulta lógica su desaparición ...”.

Se entiende, por tanto, conforme al razonamiento expuesto, que no procede la revisión de oficio objeto del presente dictamen.

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

CONCLUSIÓN

No procede la revisión de oficio del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Valdemoro, de fecha 27 de enero de 2022, relativo a la asignación de un complemento personal transitorio a algunos funcionarios del Cuerpo de la Policía Local.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá, 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 16 de octubre de 2025

El Presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 517/25

Sr. Alcalde de Valdemoro

Pza. de la Constitución, 11 – 28340 Valdemoro