

Dictamen n.º: **87/26**
Consulta: **Consejero de Vivienda, Transportes e
Infraestructuras**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **19.02.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 19 de febrero de 2026, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el expediente de revisión de oficio del reconocimiento de oficio del nivel 1 de carrera profesional horizontal a D., mediante Resolución 3761/2025, de 30 de septiembre, del director gerente de la Agencia de Vivienda Social, por la que se reconoce el nivel de carrera profesional horizontal del personal destinado en la Agencia de Vivienda Social (en adelante, AVS).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 19 de enero de 2026 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora la solicitud de dictamen referida al expediente de revisión de oficio aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 38/26, 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 de la Comunidad de

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

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Carmen Cabañas Poveda, que formuló la propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en la sesión celebrada el día indicado en el encabezamiento del dictamen.

SEGUNDO.- De los antecedentes que obran en el expediente, son de interés para el dictamen, los que a continuación se relacionan:

Mediante Resolución 3761/2025, de 30 de septiembre, del director gerente de la AVS, se reconoce de oficio el nivel de carrera profesional horizontal *“del personal adscrito a la Agencia de Vivienda Social que reúne las condiciones requeridas en la disposición adicional primera del Decreto 68/2025, de 3 de septiembre, conforme al número de años de antigüedad acreditada y de acuerdo con lo exigido para cada nivel en su artículo 33”*, señalando el segundo apartado que: *“Se reconoce el nivel de carrera profesional horizontal al personal incluido en el anexo de esta resolución, de acuerdo con el detalle que figura en el mismo”*.

El 1 de diciembre de 2025, mediante nota interior del Área de Personal de la AVS, se pone en conocimiento del Área de Régimen Jurídico de dicho organismo que en dicho listado figuraba el interesado, funcionario interino del cuerpo de Técnicos Superiores de Administración General, al que se le reconoció en virtud de la precitada resolución de 30 de septiembre de 2025 el nivel de carrera profesional 1, por ser a esta fecha personal de ese organismo, si bien, posteriormente, se había constatado que no cumplía con el requisito de encontrarse en servicio activo a 1 de enero de 2025, por lo que consideraba procedente iniciar el correspondiente procedimiento de revisión de oficio para restablecer la legalidad.

TERCERO.- Mediante Resolución 471/2025, de 4 de diciembre, del director gerente de la AVS se acuerda:

-Iniciar el procedimiento de revisión de oficio respecto del nivel de carrera profesional horizontal, reconocido de oficio al interesado mediante la Resolución 3761/2025, en cumplimiento de lo previsto en la disposición adicional 1ª del Decreto 68/2025, de 3 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la evaluación del desempeño y la carrera profesional horizontal del personal de administración y servicios de la Comunidad de Madrid, por apreciar que concurre la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1.f) de la LPAC.

-Suspender el reconocimiento del nivel de carrera profesional horizontal, así como los efectos económicos y administrativos que éste lleva aparejados

-Conceder al interesado un plazo para que realice alegaciones y aporte la documentación que tenga por conveniente.

Se procedió a la notificación telemática de dicha resolución el día 5 de diciembre de 2025, y consta que fue debidamente aceptada por el interesado ese mismo día.

No constan efectuadas alegaciones por su parte.

Consta en el expediente la propuesta de resolución del secretario general de la AVS, fechada el día 9 de enero de 2026, en cuya fundamentación jurídica se afirma: “...se trata de un acto contrario al ordenamiento jurídico aquel mediante el cual D. ...habría adquirido facultades y derechos incumpliendo los requisitos esenciales previstos para tal fin, esto es, el de encontrarse en servicio activo a 1 de enero de 2025 o bien el de haberse reincorporado a la Administración de la Comunidad de Madrid entre el 1 de enero de 2025 y el 30 de junio de

2025 desde cualquier situación administrativa que no conlleve reserva de puesto de trabajo. Más en concreto, al prestar el interesado servicios en este Organismo con fecha 30 de septiembre de 2025, conforme a nombramiento como funcionario interino del cuerpo de Técnicos Superiores de Administración General, se le reconoce, en virtud de la Resolución 3761/2025, de 30 de septiembre, de esta Dirección Gerencia, el nivel de carrera profesional 1. No obstante, tras constatarse en un momento posterior, de una parte, que el interesado no se encontraba en situación de servicio activo, ni en ninguna otra situación administrativa que comporte su cómputo a efectos de antigüedad y de carrera a fecha 1 de enero de 2025, resultando, de otra parte, que tampoco se había reincorporado a la Administración de la Comunidad de Madrid desde ninguna situación administrativa en el período comprendido entre el 1 de enero de 2025 y 30 de junio de 2025, cabe concluir que al Sr. ...se le reconoció nivel de carrera profesional horizontal, -en particular, el 1-, sin reunir los requisitos exigidos al efecto, bien por el Apartado 1º o bien por el Apartado 2º de la Disposición Adicional del Decreto 68/2025, de 3 de septiembre, del Consejo de Gobierno, respectivamente, por lo que procede, en consecuencia, la revisión de oficio de dicho reconocimiento, visto que concurre la causa de nulidad contemplada en el artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.

Por todo lo expuesto, se propone: “Declarar la nulidad respecto del nivel de carrera profesional horizontal reconocido de oficio a D. ..., mediante la Resolución 3761/2025, de esta Dirección Gerencia, en cumplimiento de lo previsto en la D.A. 1ª del Decreto 68/2025, de 3 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la evaluación del desempeño y la carrera profesional horizontal del personal de administración y servicios de la Comunidad de Madrid”.

Finalmente, el consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras ha firmado el 19 de enero de 2026 la solicitud de dictamen a este órgano consultivo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de conformidad con el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, que establece que *“deberá ser consultada 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 de este precepto, el consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras está legitimado para recabar dictamen, tal y como preceptúa el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

El presente dictamen se emite dentro del plazo legal establecido.

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.

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

SEGUNDA.- 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. Por el contrario, si se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender desestimado por silencio administrativo, *ex* artículo 106.5 de la LPAC, pero ello no exime a la Administración de resolver.

En este caso, el procedimiento se inició mediante Resolución de 4 de diciembre de 2025 del director gerente de la AVS, por lo que, a la fecha de emisión del presente dictamen, no ha caducado.

La competencia para iniciar y resolver el procedimiento de revisión de oficio corresponde al director gerente de la AVS, en virtud de lo dispuesto en los artículos 10, 11 y 13 de la Ley 1/1984 de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid y el Acuerdo de 20 de mayo de 2002, por el que se delega en el director gerente la competencia para resolver los procedimientos de

revisión de oficio de los actos administrativos nulos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, declarar la lesividad de los anulables y revocar los de gravamen o desfavorables que hayan sido dictado por los órganos dependientes. (B.O.C.M. de 10 de junio de 2002; corrección de errores B.O.C.M. de 8 de julio de 2002).

Las normas generales del procedimiento 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.

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. Finalmente, deberá formularse una propuesta de resolución en la que se analicen los hechos y, tras efectuar las correspondientes consideraciones jurídicas, se proponga la revisión de oficio, al amparo de alguna de las causas establecidas en el artículo 47.1 de la LPAC.

Trasladando todo lo expuesto al supuesto que nos ocupa, observamos que el procedimiento se ha iniciado mediante una resolución de 1 de diciembre de 2025, dictada por el órgano competente, que se apoya en un informe del responsable del Servicio de Personal de la AVS, que se limita a fundamentar la revisión de oficio que analizamos en el

incumplimiento de la premisa que determina el punto 1, de la disposición adicional primera del Decreto 68/2025, de 3 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la evaluación del desempeño y la carrera profesional horizontal del personal de administración y servicios de la Administración de la Comunidad de Madrid, que regula el régimen especial de aplicación de la carrera profesional horizontal, en adelante Decreto 68/2015. Así, en la misma únicamente se afirma que el interesado no cumplía con el requisito de encontrarse en servicio activo a fecha 1 de enero de 2025.

Pese a lo indicado, la subsiguiente propuesta iniciadora del procedimiento mantiene que debe revisarse de oficio el reconocimiento del nivel de carrera profesional horizontal previamente efectuado, por cuanto el interesado no se encuentra en ninguna de las dos situaciones que recoge la disposición adicional primera del Decreto 68/2025, excediéndose de lo que determina el informe en que se sustenta.

Resulta, además, que en el expediente analizado no consta ningún dato que permita determinar las circunstancias temporales y de otro orden relativas a la incorporación como funcionario interino a la AVS del interesado.

Debemos recordar en este punto que la referida disposición adicional primera del Decreto 68/2025, de 3 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la evaluación del desempeño y la carrera profesional horizontal del personal de administración y servicios de la Administración de la Comunidad de Madrid, que regula el régimen especial de aplicación de la carrera profesional horizontal, dispone:

“1. El personal que, a 1 de enero de 2025, se encontrara bien en situación de servicio activo, bien en cualquier otra situación administrativa que comporte su cómputo a efectos de antigüedad y de carrera, así como el derecho a reserva de puesto de trabajo, y siempre que no estuviera sancionado por falta grave o muy grave no

ejecutada íntegramente o no cancelada, accederá directamente al nivel de carrera profesional horizontal correspondiente al número de años de antigüedad reconocida, conforme los períodos mínimos de permanencia establecidos en el artículo 33 para el avance de nivel.

(...)

En este caso, los efectos administrativos del reconocimiento de los correspondientes niveles serán de fecha 1 de enero de 2025. Los efectos económicos se producirán conforme a los establecido en la disposición adicional cuarta.

2. Asimismo, el personal que entre el 1 de enero de 2025 y el 30 de junio de 2025 se haya reincorporado a la Administración de la Comunidad de Madrid, desde cualquier situación administrativa que no conlleve reserva de puesto de trabajo y, en particular, desde la situación de servicios en otras administraciones públicas, que haya sido transferido a la Administración autonómica o que haya accedido a la misma por el procedimiento previsto en el artículo 55 de la Ley 1/1986, de 10 de abril, recibirá el mismo tratamiento que el previsto en el apartado anterior.

En este caso, los efectos administrativos y económicos del reconocimiento de los correspondientes niveles serán de fecha 1 de julio de 2025, ajustándose estos últimos al calendario de aplicación de los niveles de carrera profesional previsto en la disposición adicional cuarta.

3. En ambos casos, el reconocimiento se efectuará de oficio, por parte de las secretarías generales técnicas o gerencias de organismos autónomos y entes públicos, de acuerdo con el procedimiento que al efecto se adopte en las instrucciones dictadas de conformidad con lo establecido en la disposición adicional quinta, apartado 1”.

Así pues, en este caso y sin que consten otros datos en el expediente, el informe que fundamenta la revisión de oficio omite toda referencia al análisis del segundo de los supuestos que contempla la norma de referencia, esto es el contemplado en el punto 2, de la disposición adicional primera del Decreto 68/2025 y, sin embargo, la propuesta iniciadora del procedimiento y la que pretende poner fin al mismo, que se nos remite para su preceptivo dictamen afirma que esa situación tampoco se da en el interesado y, por ende, propone la revisión de oficio del reconocimiento del nivel de la carrera profesional horizontal antes efectuado, al amparo de la causa establecida en el artículo 47.1.f) de la LPAC, esto es *“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”*.

Llegados a este punto, debemos recordar que el procedimiento de revisión de oficio tiene por objeto expulsar del ordenamiento jurídico aquellos actos administrativos que se encuentren viciados de nulidad radical por cualquiera de las causas que establece el artículo 47.1 de la LPAC.

Como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 2022 (recurso 360/2021):

“...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 47 de la Ley 39/2015. 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 facultado para ello. El acto nulo, por los vicios que lo comportan, deben desaparecer del mundo jurídico y el Legislador arbitra este procedimiento como un mecanismo más, extraordinario eso sí, para poder declarar dicha nulidad”.

De acuerdo con todo ello, esta Comisión Jurídica Asesora (dictámenes 522/16, de 17 de noviembre; 88/17, de 23 de febrero; 97/18, de 1 de marzo; 232/19, de 6 de junio y 244/25 de 8 de mayo, 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 debe ser objeto de interpretación restrictiva y tramitarse con todo rigor y las máximas garantías.

Por todo lo expuesto se hace evidente la circunstancia de que en el supuesto analizado el procedimiento tramitado resulta deficiente, por cuanto el informe técnico que lo sustenta también lo es, sin que pueda entenderse que la simple circunstancia de que el interesado no haya formulado alegaciones oponiéndose sirva para tener por acreditado en el procedimiento que tampoco cumplía el presupuesto del punto 2 de la disposición adicional primera del Decreto 68/2025.

Lo expuesto determina la necesidad de retrotraer el procedimiento para que se emita un nuevo informe por el Servicio de Personal de la AVS, que analice motivadamente si en el interesado se dan las circunstancias previstas en cualquiera de los dos puntos de la disposición de adicional primera del Decreto 68/2025; debiendo posteriormente concederse un trámite de audiencia al interesado y formularse una nueva propuesta de resolución.

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

DICTAMEN

Procede retrotraer el procedimiento a fin de dar cumplimiento a lo expuesto en la consideración jurídica segunda del presente dictamen.

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 19 de febrero de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 87/26

Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

C/ Maudes,17 - 28003 Madrid