

Dictamen nº: **676/21**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **28.12.21**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 28 de diciembre de 2021, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Madrid, a través del consejero de Administración Local y Digitalización, al amparo de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre revisión de oficio de la Resolución del Director General de Función Pública de 2 de diciembre de 2019 sobre concesión, denegación y desistimiento de ayudas a la promoción interna del personal del Ayuntamiento de Madrid, convocatoria 2019, por la que se le concedió una ayuda a D.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 9 de diciembre de 2021 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo referida al expediente de revisión de oficio aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 665/21, 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 (en adelante ROFCJA), aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en sesión celebrada el día 28 de diciembre de 2021.

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

1.- Con fecha 29 septiembre de 2019, el interesado citado en el encabezamiento del dictamen presentó una solicitud de ayuda a la promoción interna del personal del Ayuntamiento de Madrid, convocatoria 2019 (registrada con nº 415156 - nº de inscripción 1425374), adjuntando como documentación una factura de un centro académico privado por importe de 2010 euros, emitida el 1 de septiembre de 2019 por el concepto *“preparación oposición promoción libre para el acceso a la categoría de Policía del Cuerpo de la Policía Municipal del Ayuntamiento de Madrid”*.

Las citadas ayudas se regulan por Acuerdo de 25 de abril de 2019 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, por el que se aprueban las Bases generales de convocatoria de las ayudas de acción social para 2019 y las Bases específicas reguladoras de cada una de las líneas de acción social para su adaptación al Acuerdo Convenio sobre condiciones de trabajo comunes al personal funcionario y laboral del Ayuntamiento de Madrid y sus Organismos Autónomos para el período 2019-2022.

La Bases específicas de la ayuda a la promoción interna del personal definen esta línea de ayuda en su artículo 1, señalando que

“consistirá en el abono de una ayuda económica, dirigida a compensar, en parte, los gastos derivados de la preparación de procesos de promoción interna en el Ayuntamiento de Madrid del personal municipal. Será requisito indispensable haber presentado solicitud de admisión a una prueba selectiva en el turno de promoción interna del Ayuntamiento de Madrid, entre el 16 de septiembre de 2018 y el 15 de septiembre de 2019 y haber abonado las tasas, así como acreditar la asistencia a un centro de preparación de la prueba selectiva correspondiente. Se considerarán personas beneficiarias de esta línea de ayudas exclusivamente el personal municipal”

2.- El 11 de diciembre de 2019 se publicó en el Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid (en adelante BOAM) la Resolución de 2 de diciembre de 2019 del Director General de Función Pública de concesión, denegación y desistimiento de ayudas a la promoción interna del personal del Ayuntamiento de Madrid, convocatoria 2019, figurando en su anexo I el solicitante de la ayuda objeto del presente procedimiento de revisión como beneficiario por importe de 100 euros, que se abonaron en la nómina del mes de diciembre de 2019.

Simultáneamente se insertó en la intranet municipal Ayre, en la ruta correspondiente al Área personal, la información individual correspondiente a la resolución de concesión de esta ayuda.

3.- Con fecha 25 de febrero 2021, la Subdirección General de Retribuciones y Seguridad Social remite a la Subdirección General de Acción Social comunicación en la que pone en su conocimiento el informe provisional de control permanente de la nómina del mes de diciembre de 2019, emitido por la Intervención General del Ayuntamiento de Madrid el 3 de febrero de 2020.

En el apartado 6.12.- *“Ayuda a la promoción interna del personal”* del citado informe, se señala el error padecido en la concesión derivada

de la Resolución de 2 de diciembre de 2019 del director general de Función Pública de concesión, denegación y desistimiento de ayudas a la promoción interna del personal del Ayuntamiento de Madrid, convocatoria 2019, puesto que, en relación con determinados solicitantes y, en particular, con el beneficiario de la presente ayuda, se hace constar “(...) *Numper 138772 (I 1425374 (...). Todos ellos son agentes de movilidad y se presentan por turno libre al cuerpo de Policía Municipal del Ayuntamiento de Madrid, no por promoción interna*” (folios 65 a 68).

En consecuencia, advertido el error que dio lugar a la improcedente concesión y abono de la ayuda, la Subdirección General de Acción Social de la Dirección General de Función Pública del Ayuntamiento de Madrid, mediante nota de 5 de marzo de 2021, informa que “*se procederá a revisar los actos administrativos de concesión*” correspondientes (folios 69-70).

4.-Mediante Decreto de 8 de junio de 2021 de la delegada del Área de Gobierno de Hacienda y Personal, previa propuesta de 3 de junio de 2021 del director general de Función Pública, se acuerda el inicio del procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de 2 de diciembre de 2019, del director general de Función Pública de concesión, denegación y desistimiento de ayudas a la promoción interna del personal del Ayuntamiento de Madrid, convocatoria 2019, por la que se concedió la ayuda referenciada.

La resolución de inicio del procedimiento se notificó al interesado el 1 de julio de 2021, concediéndose el subsiguiente trámite de audiencia por plazo de diez días hábiles, para la formulación de posibles alegaciones, sin que el interesado hiciera uso de tal facultad en el curso del procedimiento.

Con fecha 17 de noviembre de 2021, se emite propuesta de resolución estimatoria de la revisión de oficio solicitada, suscrita por el

director general de la Función Pública del Ayuntamiento del Madrid, para su aprobación por la delegada del Área de Gobierno de Hacienda y Personal, por incurrir el acto objeto de revisión en la causa de nulidad a la que se refiere el artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (*“f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”*).

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 Madrid, a través del consejero de Administración Local y Digitalización, al amparo del artículo 18.3.c) del ROFCJA.

El Ayuntamiento de Madrid está legitimado para recabar dictamen de esta Comisión en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 en relación con el 3.1.f) b. del artículo 5 de la Ley 7/2015, que establece la necesidad de solicitar su dictamen preceptivo por las entidades locales del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid para acordar la revisión de oficio de los actos y disposiciones administrativas en los supuestos establecidos en las leyes.

El artículo 106.1 de la LPAC establece la posibilidad de que las Administraciones públicas, en cualquier momento, declaren de oficio o a solicitud del interesado la nulidad de los actos administrativos que

hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1. 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 y garantía del ajuste de la actividad administrativa al principio de legalidad, que se haya recabado dictamen previo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, y que éste tenga sentido favorable.

De este artículo se desprende que la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en este supuesto carácter vinculante. La referencia que el artículo 106 de la LPAC, en sus apartados 1 y 2, hace al Consejo de Estado “*u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma*”, debe entenderse hecha, a partir de su creación, a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, creada por la ya citada Ley 7/2015.

El presente dictamen se emite en el plazo legal.

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

Igualmente, los artículos 4.1.g) y 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, indican que dichas Corporaciones, dentro de la esfera de sus competencias, tienen atribuida la potestad de revisión de oficio de sus

actos, resoluciones y acuerdos, con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

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

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

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.

No consta, sin embargo, que se haya emitido informe por la Asesoría Jurídica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.3.d) 3º, en relación con la disposición adicional cuarta 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.

Finalmente, como en todo procedimiento administrativo, 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.

Según consta en el expediente remitido, se han incorporado al procedimiento las bases generales y específicas de aplicación a las ayudas a la promoción interna del personal del Ayuntamiento de Madrid, en su convocatoria de 2019; la solicitud del interesado; la subsiguiente resolución de concesión de la ayuda; el informe provisional de la Intervención General sobre de control permanente de la nómina del mes de diciembre de 2019, de fecha 3 de febrero de 2020, que puso de manifiesto el error padecido en la concesión de esta ayuda y la posterior nota de 5 de marzo de 2021, de la Subdirección General de Acción Social de la Dirección General de Función Pública del Ayuntamiento de Madrid que coincide en que con su concesión se vulneraron las bases de aplicación a la resolución de esas ayudas y plantea acudir a la revisión de oficio para restaurar la legalidad.

Consta igualmente conferido al interesado el oportuno trámite de audiencia para alegaciones, aunque el afectado no ha hecho uso de tal facultad y se ha dictado propuesta de resolución.

TERCERA.- Debe hacerse una especial referencia al plazo para resolver.

En el caso que nos ocupa, nos encontramos ante una revisión de oficio iniciada por el Ayuntamiento de Madrid, no a instancia de parte, por lo que ha de estarse a lo dispuesto en el artículo 106.5 de la LPAC, de tal forma que el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución determina la caducidad del procedimiento.

Según consta en el expediente remitido, el procedimiento de revisión de oficio se inició por Decreto de la delegada de Área de Gobierno de Hacienda y Personal de 8 de junio de 2021, de modo que la caducidad se produjo el día 9 de diciembre de 2021, fecha en que el expediente tuvo entrada en el registro de esta Comisión Jurídica Asesora, remitido por el consejero de Administración Local y Digitalización, sin que entre tanto, se haya suspendido el plazo para resolver en los términos establecidos en la letra d) del apartado 1 del artículo 22 de la LPAC.

Por razón de lo expuesto, se ha producido la caducidad del procedimiento, que habrá de ser declarada, en aplicación de lo dispuesto en los citados artículos 106.5 y 22.1.d) de la LPAC.

La caducidad de este procedimiento no impide que el Ayuntamiento de Madrid pueda proceder a la incoación de un nuevo expediente de revisión de oficio de la Resolución de 2 de diciembre de 2019 del director general de Función Pública de concesión, denegación y desistimiento de ayudas a la promoción interna del personal del Ayuntamiento de Madrid, convocatoria 2019, en relación con la ayuda concedida a la persona referida en este dictamen.

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

CONCLUSIÓN

El procedimiento de revisión de oficio remitido por el Ayuntamiento de Madrid ha caducado.

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 28 de diciembre de 2021

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 676/21

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid