

Dictamen nº: **466/22**  
Consulta: **Alcalde de Meco**  
Asunto: **Revisión de Oficio**  
Aprobación: **12.07.22**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 12 de julio de 2022, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Meco, a través del consejero de Administración Local y Digitalización, al amparo de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre la revisión de oficio del acuerdo del pleno de 30 de abril de 2019 en que se procedió a la integración de los efectivos policiales del Cuerpo de Policía Local de Meco, conforme a la Ley 1/2018, de 22 de febrero de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 10 de junio de 2022 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 400/22, 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 (ROFCJA), aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco, 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 la sesión celebrada el día señalado en el encabezamiento de este dictamen.

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

1.- La asamblea legislativa de la Comunidad de Madrid aprobó la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/2018), que entró en vigor el 1 de abril de 2018.

2.- El responsable de Policía Local y Salud Laboral del sector Administración Local de Madrid presentó escrito, con registro de entrada de 14 de junio de 2018, en el que solicitaba al ayuntamiento la reclasificación de los puestos de trabajo afectados por la Ley 1/2018.

Por la concejal de Personal del ayuntamiento se pide, el 27 de noviembre de 2018, un informe a la Secretaría y a la Intervención Municipal en el que se ponga en conocimiento de la concejalía la aplicación de la Ley 1/2018 en todo su sentido y posibilidades, teniendo en consideración la situación -en el caso de que no se cumplan los requisitos de titulación del personal de la Policía Local- tanto en relación al salario, como en relación a la posible obtención de convalidación de la misma a efectos estrictamente laborales, para el caso de los seis policías que relaciona (...).

3.- El 19 de marzo de 2019 emite informe el secretario municipal (documento 2 del expediente) en el que se señala –en síntesis- que la disposición adicional quinta de la Ley 1/2018 regula, en relación con el artículo 33 de dicha ley, la equivalencia entre la situación anterior y la nueva tras la ley del siguiente modo para el municipio de Meco: el sargento pasa a ser subinspector, subgrupo A-2; los cabos pasan a ser oficiales, subgrupo C-1; los policías quedan con la misma denominación dentro del subgrupo C-2.

Indica que según la disposición transitoria primera, a la entrada en vigor de la ley, los miembros del Cuerpo de la Policía Local que estén ocupando plazas, pasarán:

- Si disponen de la titulación exigida para pertenecer a la categoría o subgrupo, se integrarán en el previsto art. 33 y disposición adicional 5ª.

- Si no disponen de la titulación exigida para el nuevo subgrupo según el art. 33, quedarán en la clasificación de origen en situación de a extinguir, pero con la denominación de las nuevas categorías, con igual rango jerárquico y las mismas funciones operativas que los integrados.

El informante cita las leyes y normas que en materia de personal considera de aplicación. En particular, que el artículo 3 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril por el que se establecen el régimen de retribuciones de los funcionarios de administración Local, señala para la fijación del complemento de destino:

*“1. Los intervalos de los niveles de puestos de trabajo de los funcionarios de Administración Local serán los que en cada momento se establezcan para los funcionarios de la Administración del Estado.*

*2. 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 del puesto.*

*3. En ningún caso los funcionarios de Administración Local podrán obtener puestos de trabajo no incluidos en los niveles del intervalo correspondiente al grupo de titulación en que figure clasificada su Escala, Subescala, clase o categoría.*

*4. Los complementos de destino asignados por la Corporación deberán figurar en el presupuesto anual de la misma con la cuantía que establezca la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada nivel.*

*5. Los funcionarios sólo podrán consolidar grados incluidos en el intervalo correspondiente al grupo en que figure clasificada su Escala, Subescala, clase o categoría, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Ley de Medidas para la reforma de la Función Pública, y de acuerdo con lo establecido en el presente Real Decreto”.*

Además, pone de manifiesto que el artículo 4 del Real Decreto 861/1986 antes citado, al regular el complemento específico establece que está destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad o penosidad; que el establecimiento o modificación del complemento específico exigirá, con carácter previo, que por la Corporación se efectúe una valoración del puesto de trabajo atendiendo a las circunstancias expresadas; que efectuada la valoración, el Pleno de la Corporación, al aprobar la relación de puestos de trabajo, determinará aquéllos a los

que corresponde un complemento específico, señalando su respectiva cuantía.

Y en su parte final, efectúa entre otras, las siguientes conclusiones:

1.<sup>a</sup> La reclasificación se produce por la ley 1/2018, desde su entrada en vigor, para quienes posean la titulación operando directamente.

2.<sup>a</sup> La aplicación retroactiva o no a efectos retributivos, dependerá si el ayuntamiento opta por mantener o no las retribuciones totales de cada uno de los funcionarios, que resulten afectados por la integración en el nuevo subgrupo.

3.<sup>a</sup> La reclasificación sólo afecta a quienes tienen la titulación y puedan integrarse.

4.<sup>a</sup> Los funcionarios que no tengan la titulación y queden a extinguir, salvo nueva valoración de los puestos de trabajo, a través de RPT no tendrán derecho al incremento de sus retribuciones básicas.

Por último, el secretario indica que la propuesta que se elabore debe de ser objeto de negociación con los representantes sindicales y que la competencia para su aprobación es del Pleno Municipal, según el artículo 22.2.i) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

4.- La Intervención Municipal emite informe de fecha 19 de marzo de 2019 (documento 3) en el que tras citar la normativa que considera de aplicación, indica que las retribuciones de los Policías Locales tras la entrada en vigor de la Ley 1/2018, deben quedar de la siguiente forma:

- El sueldo y trienios son los que para cada año establece la Ley de Presupuestos Generales del Estado, para el grupo C1 y para el A2 en el

caso del Sargento. Para el año 2019 dichas retribuciones han sido aprobadas por el Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre, de medidas urgentes en materia de retribuciones en el sector público.

- El complemento de destino, de acuerdo con lo aprobado en dicho Real Decreto-ley 24/2018, conforme al nivel de cada puesto que *“según nuestra RPT y Anexo de Personal, es 15 para los puestos de policía, 18 para el cabo y 20 para sargento”*.

Sobre el procedimiento a seguir para la integración de los policías en el nuevo grupo, la interventora señala que debe tramitarse con carácter previo la modificación de la relación de puestos de trabajo del Ayuntamiento de Meco, incluyendo la nueva denominación de los puestos de trabajo, así como la integración en los nuevos grupos funcionariales, y la plantilla presupuestaria, en la que se han de reflejar las nuevas retribuciones básicas que corresponden a los puestos incluidos en los nuevos grupos.

Y que el procedimiento concreto a seguir será el mismo que para cualquier modificación presupuestaria de competencia del pleno. Por último, la interventora realiza una consideración sobre la necesaria existencia de crédito adecuado y suficiente en cuanto a los efectos retroactivos de las nuevas retribuciones.

5.- Por oficio del alcalde firmado el 14 de febrero de 2022, dirigido a la Dirección General de Seguridad, Protección Civil y Formación de la Comunidad de Madrid, en el que en relación a lo solicitado de si se ha procedido desde este ayuntamiento a la reclasificación de los efectivos policiales del subgrupo de titulación C2 al C1, se responde que se adjunta el certificado del Pleno de fecha 30 de abril de 2019 *“en el que se acuerda dicha reclasificación y sus efectos económicos y administrativos desde el 1 de abril de 2018”*.

**TERCERO.-** Por la alcaldía del ayuntamiento se emite, el 5 de mayo de 2022, la propuesta de inicio del expediente de revisión de oficio del acuerdo del Pleno de 30 de abril de 2019, con el siguiente contenido:

*“Vista la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/2022 en la que se declara la inconstitucionalidad y nulidad de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid referida a la integración de los efectivos policiales en los nuevos subgrupos de clasificación profesional de manera directa.*

*Con fecha 30 de abril de 2019 el Ayuntamiento por acuerdo Plenario se procedió a la integración conforme a lo recogido en la antedicha resolución.*

*Visto que de conformidad con el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, reguladora del Procedimiento Administrativo Común, el acto es nulo y procede la tramitación de un expediente de revisión de oficio.*

*Se propone la adopción del siguientes (sic) ACUERDO:*

*-Incoar procedimiento de revisión de oficio del acuerdo del Pleno de 30 de abril de 2019 por el que el Pleno procede a la integración toda vez que se considera concurre las causas de nulidad previstas en el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y se proceda a declararla nula de pleno derecho.*

*- Solicitar dictamen preceptivo de la Comisión Jurídica asesora de la Comunidad de Madrid (sic) Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de*

*la Comunidad de Madrid a través de la Consejería de Administración Local y Digitalización.*

*- De acuerdo con lo establecido en el artículo 106.5 de la LPAC, el plazo máximo para resolver y notificar el presente procedimiento es de seis meses desde su inicio. Transcurrido el citado plazo sin dictarse resolución, se producirá la caducidad del mismo”.*

En el informe de la secretaría municipal firmado el 17 de mayo de 2022 (documento 9 del expediente) se señalan los antecedentes de hecho y los fundamentos de derecho que se consideran aplicables al caso; en particular, se indica que vista la propuesta de la alcaldía y que de conformidad con 47.1.f) de la LPAC son nulos 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; y que como la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/2022 declara nulas las disposiciones por las que se procede a la promoción de los miembros de los Cuerpos de la Policía Local, por lo que *“el acuerdo de modificación de RPT y adscripción de los miembros del cuerpo a puestos de superior categoría devendría nula”.*

Como fundamento jurídico concreto, señala la aplicación del artículo 39.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (*“Cuando la sentencia declare la inconstitucionalidad, declarará igualmente la nulidad de los preceptos impugnados, así como, en su caso, la de aquellos otros de la misma Ley, disposición o acto con fuerza de Ley a los que deba extenderse por conexión o consecuencia”*). Además, el artículo 40 de la citada ley orgánica que limita la revisión de actos a aquellos procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada, supuesto que no se da en el presente expediente.

Menciona el artículo 109 de la LPAC y señala que el procedimiento para la revisión de oficio es el siguiente:

*“A. Por Acuerdo del Pleno, previo dictamen de la Comisión Informativa correspondiente, se dará inicio al expediente de revisión de oficio.*

*B. Se solicitará dictamen preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.*

*C. Recibido el dictamen, se dará trámite de audiencia a los interesados por plazo un plazo de entre diez y quince días para que aleguen y presenten los documentos y justificaciones que estimen pertinentes, e información pública por plazo de un mínimo de veinte días.*

*D. Informadas las alegaciones, se emitirán informe de Secretaría y dictamen de la Comisión Informativa, resolviéndose el expediente por Acuerdo del Pleno, que será notificado a los interesados”.*

Y como conclusión figura que se informa “conforme” la propuesta de inicio del expediente de revisión de oficio del acuerdo de la modificación de la RPT y promoción de los agentes conforme a la Ley 1/2018 adoptado por el Pleno municipal el 30 de abril de 2019. La corporación acordará lo que estime conveniente.

Por la Secretaría Municipal se hace constar, en diligencia firmada el 26 de mayo de 2022, que la propuesta de la alcaldía del expediente de revisión de oficio (...) fue dictaminada favorablemente en la Comisión Informativa de Régimen Interior, Personal y Seguridad Ciudadana celebrada el día 26 de mayo de 2022 (documento 8). Este último informe no consta en el expediente administrativo remitido.

Por el Pleno Municipal, en sesión ordinaria celebrada el 31 de mayo de 2022, se adoptó entre otros el siguiente acuerdo: “*Primero. Incoar procedimiento de revisión de oficio del acuerdo de fecha de 30 de*

*abril de 2019 por el que el Pleno procede a la integración toda vez que se considera concurre las causas de nulidad previstas en el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y se proceda a declararla nula de pleno derecho.*

*Segundo.- Solicitar dictamen preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, a través de la Consejería de Administración Local y Digitalización”.*

**CUARTO.-** En este estado del procedimiento, el alcalde de Meco firma el 7 de junio de 2022, el oficio de solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora, a través del consejero de Administración Local y Digitalización.

A la vista de todo lo expuesto, formulamos las siguientes

### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, y a solicitud del alcalde de Meco, a través del consejero de Administración Local y Digitalización, al amparo del artículo 18.3.c) del ROFCJA.

El Ayuntamiento de Meco 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 dictamen preceptivo por las entidades locales de la Comunidad de Madrid para acordar la revisión de oficio de los actos y disposiciones administrativas en los supuestos establecidos en las leyes.

Así pues, 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.

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 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, 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.

Previamente al análisis material de la posible nulidad de pleno derecho de la resolución referida debe hacerse una especial 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 su obligación de resolver.

En este caso, el procedimiento se inició por acuerdo del pleno municipal de 31 de mayo de 2022, por lo que, a la fecha de emisión del presente dictamen, el procedimiento no ha caducado.

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.

Como en todo procedimiento administrativo, se impone la audiencia 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, no se ha efectuado todavía el trámite de audiencia con los interesados, ya que el último informe de la Secretaría (documento 9 de expediente) considera que este trámite es posterior a la emisión de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

Sin embargo, hemos de poner de manifiesto que esto es incorrecto desde el punto de vista jurídico ya que, en primer lugar, el precepto de la LPAC aplicable no es el 109 como señala el informe de la Secretaría

sino el 106.1 como hemos referido. Y en segundo lugar, es doctrina reiterada de este órgano consultivo de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo la suma importancia del trámite de audiencia con los interesados en el procedimiento de revisión de oficio, por mor del artículo 82 de la LPAC (Dictámenes 61/16, de 5 de mayo, 397/16 de 8 de septiembre y 516/16, de 17 de noviembre, entre otros).

Este trámite debe evacuarse antes de la solicitud de dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora, a fin de que no solo pueda comprobarse su existencia, sino también examinar el contenido de las alegaciones y el resto de los trámites posteriores del procedimiento.

Por tanto, procede la retroacción del procedimiento de revisión de oficio que nos ocupa, a fin de que en primer lugar, se efectúe el trámite de audiencia con los interesados en el procedimiento. Una vez transcurrido el plazo de alegaciones e inmediatamente a continuación, se emitirá el informe jurídico por la Secretaría Municipal.

Por último, es necesario que se efectúe una propuesta de resolución (con los antecedentes de hecho y fundamentos de derecho aplicables) que se pronuncie sobre las alegaciones (en el caso de que se hayan efectuado), indicando los motivos por los que procedería la revisión de oficio, con cita de la causa concreta que se invoca de las contempladas en el artículo 47.1 de la LPAC.

Dicha propuesta junto con el expediente administrativo completo se remitirá nuevamente para su preceptivo dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora, teniendo presente el plazo de caducidad para resolver el procedimiento.

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

## CONCLUSIÓN

Procede la retroacción del procedimiento de revisión de oficio para que tramite con arreglo a lo dispuesto en la consideración jurídica segunda *in fine* de este 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 12 de julio de 2022

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 466/22

Sr. Alcalde de Meco

Pza. de la Villa, 1 – 28880 Meco