

Dictamen n°: **668/21**
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 de 2 de diciembre de 2019 del director general de Función Pública por la que se concedió una subvención de ayuda a la promoción interna del personal del Ayuntamiento de Madrid, convocatoria 2019, 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 668/21, 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, a la letrada vocal Doña Ana Sofía Sánchez San Millán, 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 hechos que a continuación se relacionan:

1.- Mediante Decreto de 11 de marzo de 2019, del delegado del Área de Gobierno de Salud, Seguridad y Emergencias se aprobaron las bases específicas que habrían de regir la convocatoria de pruebas selectivas para el acceso a la categoría de Policía del Cuerpo de Policía Municipal del Ayuntamiento de Madrid por el sistema de turno libre y de convocatoria de plazas de dicha categoría (documento 1).

El 2 de agosto de 2019 el coordinador general de Seguridad y Emergencias, dicta resolución por la que se aprueban las listas definitivas de aspirantes admitidos y excluidos para el acceso a las pruebas selectivas convocadas para proveer 112 plazas de la categoría de Policía del Cuerpo de Policía Municipal del Ayuntamiento de Madrid, por el sistema de turno libre. En dicho listado de aspirantes admitidos figura la persona mencionada en el encabezamiento (documento 3).

2.- Paralelamente a lo anterior, mediante Acuerdo de 25 de abril de 2019 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid se aprobaron 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 de sus organismos autónomos para el periodo 2019-2022 (documento 2).

Concretamente, las bases específicas contemplan una ayuda a la

promoción interna del personal que consiste 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.

Según el artículo 1 de las bases específicas referidas a la mencionada ayuda “*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*” y se consideran personas beneficiarias de esa línea de ayudas exclusivamente el personal municipal.

El artículo 2 de las bases específicas establece que el importe individualizado de cada ayuda será de un máximo de 100 euros y el artículo 3 contempla que con la solicitud deben acompañarse las facturas del centro académico en el que la persona solicitante haya realizado la preparación con indicación del nombre y apellido de la persona solicitante; prueba selectiva a que se refiere la solicitud; periodo (del 16 de septiembre de 2018 al 15 de septiembre de 2019, ambos incluidos) e importe.

3.- La persona citada en el encabezamiento presentó el 29 de septiembre de 2019 una solicitud de ayuda a la promoción interna del personal del Ayuntamiento de Madrid, convocatoria 2019. Con la solicitud se adjuntó una factura de un centro académico, fechada 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*”, y un importe de 210 euros (documento 4).

4.- Mediante 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,

publicada en el Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid de 11 de diciembre de 2019, la persona citada en el encabezamiento resultó beneficiaria de una ayuda por importe de 100 euros, según figura en el anexo I de la cita resolución.

5.- El 3 de febrero de 2020, la Intervención General (Intervención Delegada en Recursos Humanos) emite informe provisional de control permanente de la nómina del mes de diciembre de 2019 en la que se pone de manifiesto que, 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, existe un error ya que *“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”* (documento 6).

6.- El 5 de marzo de 2021, la subdirectora general de Retribuciones y Seguridad Social informa que se va a proceder a revisar los actos administrativos de concesión en virtud de lo indicado en el informe provisional de control permanente de la nómina del mes de diciembre de 2019 emitido por la Intervención General el 3 de febrero de 2020 (documento 7).

7.- El 3 de junio de 2021, el director general de Función Pública emite informe en el que propone que se acuerde el inicio del procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de 2 de diciembre de 2019.

El informe señala, en relación con la ayuda concedida a la persona citada en el encabezamiento dirigida a compensar, en parte, los gastos derivados de la preparación de procesos de promoción interna en el Ayuntamiento de Madrid del personal municipal, que por error no se apreció en la factura de centro académico aportado con la solicitud *“la preparación oposición promoción libre para el acceso a la categoría de Policía del Cuerpo de Policía Municipal del Ayuntamiento de Madrid”* y, en

consecuencia, se concedió indebidamente la ayuda al incumplir el requisito esencial para su obtención, cual es la preparación de procesos de promoción interna, incumpliendo los requisitos básicos, en concreto el artículo 1 de las bases específicas.

Por ello, se propone la revisión al amparo de lo dispuesto en el artículo 47.1 f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), que se refiere 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”* (documento 8).

TERCERO.- Mediante Decreto de 8 de junio de 2021 de la delegada del Área de Gobierno de Hacienda y Personal 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, en relación con la ayuda concedida a la persona citada en el encabezamiento, en base a lo indicado en el informe propuesta de 3 de junio de 2021 del director general de Función Pública y por tanto, al amparo de lo dispuesto en el artículo 47.1 f) de la LPAC.

El 30 de junio de 2021 se notificó el trámite de audiencia a la persona citada en el encabezamiento que recibió la ayuda a la promoción interna del personal del Ayuntamiento de Madrid, convocatoria 2019.

No consta que el beneficiario de la ayuda formulara alegaciones dentro del trámite conferido al efecto.

El 17 de noviembre de 2021 el director general de Función Pública formula propuesta de resolución para declarar la nulidad de pleno derecho

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 citada en el encabezamiento, por incurrir en la causa de nulidad del artículo 47.1 f) de la LPAC.

CUARTO.- Con fecha 24 de noviembre de 2021, la coordinadora general de la Alcaldía remite a la Consejería de Administración Local y Digitalización la correspondiente solicitud de dictamen que tiene entrada en esta Comisión el 9 de diciembre de 2021.

A la vista de tales antecedentes, 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, que establece: *“En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid 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 del precepto que acabamos de transcribir, el Ayuntamiento de Madrid está legitimado para recabar dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, habiendo cursado su solicitud a través del consejero de Administración Local y Digitalización, tal y como preceptúa el artículo 18.3.c) del ROFCJA.

Por remisión, 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.- 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.

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

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

En este caso, el procedimiento se inició por Decreto de la delegada del Área de Gobierno de Hacienda y Personal del Ayuntamiento de Madrid.

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.

En el expediente examinado constan los informes de 5 de marzo de 2021, de la subdirectora general de Retribuciones y Seguridad Social y el de 3 de junio de 2021, del director general de Función Pública, en relación con la procedencia de la revisión de oficio de la Resolución de 2 de diciembre de 2019.

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 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, en relación con la disposición adicional cuarta de la citada norma.

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.

Consta en el expediente remitido que el acuerdo de inicio del procedimiento de revisión de oficio fue notificado al beneficiario de la ayuda junto con la documentación de la que hemos dado cuenta en los antecedentes de este dictamen. No consta que el beneficiario de la ayuda, dentro del plazo conferido al efecto, formulara alegaciones, tal y como recoge la propuesta de resolución.

Por último, consta la referida propuesta de resolución emitida el 17 de noviembre de 2021 por el director general de Función Pública, en la que se analizan los hechos y tras efectuar las correspondientes consideraciones jurídicas, se propone la revisión al amparo de la causa establecida en el artículo 47.1 f) de la LPAC.

Por otro lado, al tratarse de un procedimiento que se inicia de oficio, está sometido a un plazo de caducidad que el artículo 106.5 de la LPAC, aplicable a los procedimientos que se inicien después de su entrada en vigor, fija en seis meses (*“Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo”*).

Ello no obstante, como es sabido, dicho plazo de seis meses puede suspenderse al recabarse dictamen del órgano consultivo, según el artículo 22.1.d) de la misma LPAC que establece que *“el transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender (...) c) Cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses”*.

En este caso, el procedimiento se inició por decreto de la delegada del Área de Hacienda y Función Pública el 8 de junio de 2021. Posteriormente, una vez tramitado el procedimiento, el 24 de noviembre de 2021 se remitió la solicitud de dictamen de este órgano consultivo a la Consejería de Administración Local y Digitalización. El 9 de diciembre de 2021 tuvo entrada en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid la solicitud de dictamen preceptivo, si bien en esa fecha se produjo la caducidad del procedimiento por el transcurso del plazo legal, sin que conste se haya hecho uso de la facultad de suspender el procedimiento al amparo de lo dispuesto en el citado artículo 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 668/21

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid