

Dictamen n.º: **532/23**
Consulta: **Alcaldesa de Collado Mediano**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **05.10.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 5 de octubre de 2023, emitido ante la consulta formulada por la alcaldesa de Collado Mediano a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de revisión de oficio del acuerdo del Pleno por el que se modifica la plantilla municipal del personal del Ayuntamiento de Collado Mediano, aprobado inicialmente el 28 de diciembre de 2021, elevado a definitivo el 11 de marzo de 2022 y publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid del 23 de igual mes y año.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 19 de julio de 2023 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen formulada por la alcaldesa de Collado Mediano, sobre revisión de oficio del acto mencionado en el encabezamiento.

A dicho expediente se la asignó el número 405/23, comenzando el plazo para la emisión del dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, de acuerdo con lo dispuesto en su Reglamento de

Organización y Funcionamiento aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

Entendiéndose incompleto el expediente administrativo remitido, se interesó por escrito de 24 de julio de 2023 que se completara el mismo, quedando en suspenso el plazo previsto para la emisión del dictamen, habiendo tenido entrada el complemento interesado, en esta Comisión Jurídica Asesora con fecha 7 de septiembre de 2023, reanudándose con ello el plazo normativamente previsto para su emisión.

La ponencia ha correspondido al letrado vocal, D. Javier Espinal Manzanares, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en sesión celebrada el día reseñado en el encabezamiento.

SEGUNDO.- Examinado el expediente remitido resultan los siguientes hechos de interés para la resolución del presente procedimiento:

Por providencia de la Alcaldía de 9 de noviembre de 2020, expediente 2594/2020, se señala que se entiende necesario modificar la relación de puestos de trabajo (en adelante. RPT) municipal para la creación de los siguientes puestos, a saber:

Nº	DENOMINACIÓN	SBG	CD	CE/MES	PROV	TURNO	DEPENDENC	FUNCIONES
1	Administrativo de A. Gral.	C1	21	1.046,49	Mov. APP		Tesorería	Trámite y colaboración (169.1.c TRRL) y demás señaladas RPT

1	Técnico Gestión A. Gral.	A2	24	1.600	OP/Conc op	Libre	Secretaría	Apoyo funciones nivel superior y demás asignadas Bases Inter.
1	Subinspector A. Especial	A2	24	2.100	OP/Conc op	Libre	Policía Local	Propias de su rango
1	Oficial (Guía canino) A Esp.	C1	20	1.580	Conc op	P. Interna	Policía Local	Propias del rango, y mantenimiento y adiestramiento canino

Disponiendo al respecto que “*negociada la propuesta anterior con los representantes sindicales, por Secretaría, se emita informe-propuesta sobre la Legislación aplicable y el procedimiento a seguir en relación con la modificación la citada Relación de Puestos de Trabajo; una vez informado por Secretaría, se procederá a emitir el oportuno informe por la Intervención Municipal, si fuera necesario, y pasará a dictamen de la Comisión Informativa para su elevación al Pleno*”.

Con fecha 9 de noviembre de 2020 se emite informe por la secretaría municipal. Entre otros aspectos señala el mismo que “*la Mesa General de Negociación del Ayuntamiento de Collado Mediano fue convocada para reunirse, sesión celebrada el 22 de octubre de 2020. Entre otros puntos, se trató la modificación puntual de la relación de puestos de trabajo y plantilla de personal.*

Se ha procedido a la oportuna negociación con los órganos de representación del personal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 TREBEP, que “en lo que respecta al complemento

específico, se ha efectuado la correspondiente asignación de puntos en función de las circunstancias particulares de cada puesto que retribuye este complemento tal como se viene aplicando normalmente”, continúa señalando al respecto que “se ha analizado el contenido de cada uno de los puestos y se ha procedido a su valoración respecto del complemento específico y su encuadre en la organización y su estructura jerárquica en cuanto a nivel de complemento de destino”, disponiendo en cuanto a esta valoración que “por lo que respecta al complemento específico se ha procedido a la valoración de las condiciones particulares de los puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad o penosidad, así como a los factores que cada una de estas condiciones implica, teniendo muy en cuenta la valoración de los puestos actualmente existente y de acuerdo con dicha valoración para no producir agravio comparativo alguno.

De dicha valoración se ha obtenido el siguiente resultado, que cuantificado ha supuesto los siguientes resultados”, reflejando seguidamente la valoración efectuada de cada uno de los puestos objeto de las actuaciones.

Es en base a lo expuesto que por la secretaría municipal se propone “aprobar la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo del ayuntamiento, consistente en la creación de los siguientes puestos, sin que ello suponga la dotación presupuestaria correspondiente a los mismos”.

Por el Pleno municipal en sesión del 19 de noviembre de 2020 se acordó por unanimidad aprobar la modificación de la RPT, siendo publicado dicho acuerdo en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid del 1 de octubre de 2021.

Por otro lado, por providencia de la alcaldía de 20 de octubre de 2021 se acordó requerir informe a la secretaría municipal sobre el

procedimiento a seguir para modificar la plantilla municipal, señalando al respecto que el *“objeto de esta modificación de plantilla es adecuar la misma para la modificación de la oferta de empleo público excepciona del Ayuntamiento de Collado Mediano de 2021”*.

Dicho informe se emite el 21 de octubre de 2021 dando cuenta del procedimiento a seguir para proceder con la modificación pretendida.

Por providencia de 10 de diciembre de 2021 se acuerda requerir informe de los servicios municipales sobre las necesidades del ayuntamiento y las plazas que se debería crear, y de la Intervención Municipal sobre dicha modificación.

Con fecha 21 de diciembre de 2021 se emite el referido informe de los servicios municipales en el que se señala que *“dado que han tenido lugar las siguientes circunstancias:*

1.- Atender a las obligaciones legales de prestación de servicio de registro, oficina en materia de registros, registro de apoderamientos, implantación de las leyes 39/2015 y 40/2015 de 1 de octubre, padrón municipal y oficina de atención al público. Siendo necesario primero por necesidad de prestar esas nuevas obligaciones como de ordenación de personal para atender el volumen, sustituciones y vacaciones es IMPRESCINDIBLE dos plazas adscritas al registro general y atención al público dependiente de la secretaria general del ayuntamiento, lo que hace necesario proceder a una modificación de la plantilla aprobada.

2.- La justificación de la plaza de subinspector de policía, se tramitó en la modificación de la Relación de puestos de trabajo de 19 de noviembre de dos mil veinte, siendo necesario para su oferta la previa creación de la plaza y no sólo el puesto.

3.- Asimismo, corregida la denominación y sistema de ocupación se tramita la TRANSFORMACION de una plaza de policía local vacante en una plaza de agente guía canino”.

Con igual fecha se emite informe por la Intervención municipal.

Por la secretaría municipal se emite informe-propuesta con fecha 22 de diciembre de 2021, en el que se propone aprobar provisionalmente la modificación de la plantilla municipal con la creación de las plazas reseñadas.

En sesión del Pleno municipal de 28 de diciembre de 2021 se acuerda por unanimidad aprobar inicialmente la mencionada propuesta, así como someter el acuerdo a información pública por plazo de quince días mediante anuncio en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid con previsión de que transcurrido dicho plazo, si no se han presentado alegaciones, se entenderá elevado a definitivo este acuerdo de aprobación inicial. Dicho acuerdo se publicó en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid del 28 de enero de 2022.

En fecha 11 de marzo de 2022 se emitió por secretaría certificado de no haberse presentado alegaciones.

En el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 23 de marzo de 2022 se publicó el acuerdo por el que se eleva a definitivo el acuerdo de aprobación inicial, disponiendo la creación de las siguientes plazas, “— *Denominación: auxiliar administrativo. Número de plazas: 1. Situación: vacante (nueva creación). Escala Administración General. Subescala Auxiliar. Grupo/subgrupo: C2. Titulación académica: Graduado Escolar, Bachiller Elemental, Enseñanza Secundaria Obligatoria-LOGSE, Formación Profesional de primer grado o equivalente, de conformidad con lo establecido en el artículo 76 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre. Forma de selección: promoción interna. Complemento de destino: 18. Complemento específico: 684,26 euros mensuales. — Denominación:*

subinspector de Policía. Número de plazas: 1. Situación: vacante (nueva creación). Escala Administración Especial. Subescala Servicios Especiales. Grupo/subgrupo: A2. Titulación académica: título de Grado, Diplomatura Universitaria, Ingeniería Técnica o Arquitectura Técnica o equivalente, expedido con arreglo a la legislación vigente. Forma de provisión: promoción interna. Complemento de destino: 24. Complemento específico: 2.100 euros mensuales. — Denominación: agente guía canino de Policía Local. Número de plazas: 1. Situación: vacante (transformación de agente de Policía). Escala Administración Especial. Subescala Servicios Especiales. Grupo/subgrupo: C1. Titulación académica: titulación específica de cuerpos y fuerzas de seguridad en guía canino. Forma de provisión: concurso. Complemento de destino: 20. Complemento específico: 1.580 euros mensuales”.

TERCERO.- Con fecha 18 de noviembre de 2022 por el secretario general de la Sección Sindical de Collado Mediano del Sindicato COLECTIVO PROFESIONAL DE POLICÍA MUNICIPAL, se registra escrito interesando la revisión de oficio del acuerdo del Pleno, de fecha 28 de diciembre de 2021, por el cual se acuerda la modificación en la plantilla municipal del personal del Ayuntamiento de Collado Mediano, publicado el 23 de marzo de 2022.

Señala dicho escrito que “*la Administración se comprometió, a fin de proceder a realizar la modificación parcial de la RPT, a la necesaria valoración de los puestos de trabajo creados.*

TERCERO.- Sin embargo, el ayuntamiento al que nos dirigimos procedió a aprobar la modificación parcial de la RPT, creando las plazas referidas dentro del Cuerpo de Policía Local, sin que se haya efectuado valoración previa de los puestos de trabajo, incumpliendo, por lo tanto, el compromiso establecido en la negociación colectiva y vulnerando la legalidad vigente”.

Entiende en base a lo que se recoge en dicho escrito que *“estamos ante un acto que ha vulnerado un derecho de amparo constitucional como es la libertad sindical, en su vertiente de negociación colectiva, al haberse soslayado o defraudado lo acordado en las Mesas de Negociación y, a su vez, estamos ante un acto que ha prescindido del procedimiento legal establecido al efecto (por no efectuar la previa valoración de los puestos) y que conculca la normativa aquí descrita y de obligada observancia”*.

Con fecha 17 de abril de 2023 se emite informe por la secretaría municipal en relación a la revisión de oficio interesada, en el que se señala que *“en definitiva, nuestro ordenamiento jurídico no contempla la acción de nulidad de las disposiciones generales a instancia de los particulares, de modo que la revisión de oficio se inicia exclusivamente por acuerdo de la propia Administración autora de la disposición, sin que exista la posibilidad de revisar a instancia de parte las disposiciones administrativas*.

Por tanto, para el caso de modificación de plantilla (norma) no cabe la petición de revisión a instancia de parte”.

Continúa dicho informe señalando que *«el sindicato (...), sindicato presente, como hemos dicho, en las Mesas de Negociación a las que se ha hecho referencia en los antecedentes de hecho, a través de dos delegados sindicales, alega en su escrito, de fecha 18 noviembre de 2022, que procede la revisión de oficio de la modificación de plantilla llevada a cabo el 28 de diciembre de 2021 amparándose en que modificación de la RPT que hizo el ayuntamiento mediante acuerdo de pleno de fecha 20 de noviembre de 2020 “vulneró el derecho de amparo constitucional como es la libertad sindical, en su vertiente de negociación colectiva, al haberse soslayado o defraudado lo acordado en las Mesas de Negociación” ..y haber ..”prescindido del procedimiento legal establecido al efectos (por no efectuar la previa valoración de los*

puestos) y que conculca la normativa aquí descrita y de obligada observancia”.

Pero si analizamos lo señalado por la jurisprudencia sobre el alcance de lo que implica haber prescindido del acto de la negociación colectiva en la tramitación de una RPT y la documentación obrante en el presente expediente vemos que ausencia completa de negociación no ha habido. Completar el trámite de forma meramente “cosmética”, o que no se hayan contemplado trámites formales esenciales sí sería causa de nulidad; no lo sería el hecho de que el contenido de la misma haya entrado o no a valorar todos los aspectos materiales exigibles en la negociación o no haya cumplido todas las expectativas de las partes.

(.....)

Puede entenderse que el sindicato pretende una nulidad por motivos materiales y en base a eso procede desestimar la solicitud de revisión de oficio: en el presente caso hubo negociación, manifiestamente mejorable, pero la hubo y por ello debemos entender que no estamos ante una vulneración grave del procedimiento ni de los derechos de las partes susceptibles de una nulidad de pleno derecho que justifique la aplicación del procedimiento de revisión de oficio».

Concluye dicho informe proponiendo “iniciar expediente de revisión de oficio del acuerdo de pleno de fecha 28 de diciembre de 2021 en el que se aprueba la modificación de la plantilla del personal municipal y se crean las siguientes plazas: auxiliar administrativo, subinspector de policía y agente guía canino. Segundo: Considerar que no procede la revisión de oficio del citado de acuerdo por no concurrir causa de nulidad de pleno derecho tal y como exige el artículo 106.2 de la Ley de Procedimiento en virtud los argumentos citados en el punto cuarto de este informe”.

Visto el informe emitido por la secretaría municipal, por escrito de 8 de mayo de 2023 de la alcaldesa se acuerda someter al Pleno, la propuesta antes referida, la cual es aprobada en el Pleno municipal del 18 de mayo de 2023, disponiendo por lo que aquí interesa *“Primero: Iniciar expediente de revisión de oficio del acuerdo de pleno de fecha 28 de diciembre de 2021 en el que se aprueba la modificación de la plantilla del personal municipal y se crean las siguientes plazas: auxiliar administrativo, subinspector de policía y agente guía canino.*

Segundo: Considerar, de acuerdo con el informe citado, que no procede la revisión de oficio del citado de acuerdo por no concurrir causa de nulidad de pleno derecho tal y como exige el artículo 106.2 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común.

Tercero: No se considera necesario la apertura de información pública con la publicación de la iniciación del procedimiento en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”.

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

Collado Mediano está legitimado para recabar dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, habiendo cursado su solicitud a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, tal y como preceptúa el artículo 18.3 c) del ROFCJA.

Considerada la fecha de iniciación del procedimiento de revisión, resulta de aplicación la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

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 remisión a la legislación del Estado conduce a los artículos 106 a 111 de la LPAC.

El artículo 106.1 de la LPAC establece la posibilidad de 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, desde un punto de vista material, 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, según se dijo, tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en este supuesto carácter parcialmente vinculante en el sentido de constreñir a la Administración que lo pide sólo en el caso de tener sentido desfavorable a la revisión propuesta. 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, en el caso de la Administración autonómica madrileña, a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, constituida por la ya citada Ley 7/2015.

En cuanto a la competencia para acordar la revisión de oficio de actos nulos, se establece de conformidad con los artículos 29.3.e), 30.1.e) y 31.2.2.2b) de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de la Administración Local de la Comunidad de Madrid (en adelante, LAL), previsiones que también se contienen para los municipios de régimen común en los artículos 21, 22 y 23 de la LRBRL y en los artículos 123.1.l), 124.4.m) y 127.1.k) para los municipios de gran población, de los que resulta que corresponderán a cada uno de los órganos municipales las facultades de revisión de oficio de sus propios actos.

Debemos comprobar ahora el cumplimiento de los requisitos del procedimiento y la tramitación en plazo del procedimiento de revisión de oficio que nos ocupa.

Ello nos obliga en primer lugar a tenor de las discrepancias surgidas en el expediente tramitado con posturas dispares entre el Sindicato actuante y el ayuntamiento, a delimitar la naturaleza jurídica del acto a revisar, esto es de la plantilla municipal. 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”*.

Es en base a lo expuesto que entendemos 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.

En cuanto al plazo, dado que en el presente supuesto estamos ante una revisión iniciada de oficio, habrá de estar 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 dictar resolución determinaría la caducidad del procedimiento. Es de reseñar que, si bien el sindicato actuante registró escrito interesando la revisión de oficio, toda vez que afectaba a una actuación considerada, como hemos visto, como una disposición de carácter general, a la vista del artículo 106.2 de la LPAC se ha reconducido por el ayuntamiento a una iniciación de oficio sobre la base de lo alegado en dicho escrito sindical.

Según consta en el expediente remitido, la iniciación del procedimiento lleva fecha del 18 de mayo de 2023, de forma que, al no constar ninguna suspensión del mismo, contados los seis meses de fecha a fecha, como determina el artículo 30.4 de la LPAC, no se encuentra caducado en el momento de la emisión del presente dictamen.

De otra parte, en cuanto a su tramitación, según ya se indicó, consta la emisión de un informe propuesta, de fecha 17 de abril de 2023, suscrito por el Secretario del Ayuntamiento de Collado Mediano, que entendió, conforme a lo señalado anteriormente, que dada la naturaleza del acto a revisar no procedía la iniciación a instancia de parte sino su inicio de oficio por el ayuntamiento, así como que no concurrían las causas de nulidad controvertidas en el expediente por lo que no procedía la revisión de oficio pretendida.

El informe propuesta fue acogido por el Pleno municipal, que resolvió incoar el correspondiente procedimiento de revisión de oficio.

En cuanto al trámite de audiencia contemplado con carácter general en el artículo 82 de la LPAC, 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 no ha habido formalmente trámite de audiencia, limitándose a señalar el acuerdo de iniciación que no se considera necesario la apertura de información pública, señalando por otro lado el informe de la secretaría que al tratarse de la revisión de oficio de una disposición de carácter general no se considera que deba notificarse a ningún interesado en concreto.

En el presente caso hemos de estar a la naturaleza y objeto del acto cuya revisión se pretende, que por lo que aquí interesa, se limita a crear dos plazas en la plantilla municipal, de subinspector y de agente guía canino de la Policía Local, figurando ambas como vacantes, por lo que no parece que existan interesados directamente afectados por la revisión que nos ocupa.

A ello se une que el artículo 82 de la LPAC, solo admite como informes posteriores al trámite de audiencia, el informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico, en este caso, la Secretaría del ayuntamiento, en cuanto que estos informes se limitan al análisis de los aspectos jurídicos sin que puedan introducir hechos o cuestiones nuevas.

En este sentido, el procedimiento contiene el informe-propuesta de resolución de la Secretaría en la que se analizan los hechos y tras efectuar las correspondientes consideraciones jurídicas, entiende improcedente la revisión pretendida al no considerar concurrentes las causas de nulidad alegadas por el sindicato actuante.

TERCERA.- El procedimiento de revisión de oficio tiene por objeto expulsar del ordenamiento jurídico aquellas disposiciones de carácter general que se encuentren viciados de nulidad radical por cualquiera de las causas que establece el artículo 47.2 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"*.

CUARTA.- En cuanto al fondo del asunto, y como ya hemos señalado anteriormente, la revisión de oficio afecta en este supuesto a una disposición general, y 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*”.

En el caso que nos ocupa es de observar en el escrito del Sindicato actuante que las alegaciones de nulidad formuladas no responden a un único objeto, toda vez que si bien la actuación consta identificada como la aprobación definitiva de la modificación de la plantilla municipal, las alegaciones se centran fundamentalmente en la modificación de la RPT, aprobada según consta en el expediente por

acuerdo plenario de 19 de noviembre de 2020, siendo así que si bien existe una evidente relación entre la plantilla municipal y la RPT municipal, no puede obviarse que son dos actuaciones diferenciadas y que en el caso presente dicha RPT no constituye el objeto de la revisión interesada.

Dos son las infracciones normativas que se imputan, de un lado la pretendida falta de negociación colectiva prevista en el artículo 37.1 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, lo que se pone en relación con el derecho a la libertad sindical del Sindicato actuante recogida en el artículo 28.1 de la Constitución Española y de otro la apuntada falta de valoración de los puestos lo que entienden vulnera el artículo 4 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local.

Dichas alegaciones, que en cualquier caso aparecen referidas al acto de modificación de la RPT municipal que no es el objeto de la revisión de oficio promovida, no se acreditan en el presente supuesto de una manera indubitada que permita prescindir del carácter marcadamente restrictivo del procedimiento de revisión de oficio.

Así en primer lugar y en cuanto al alcance de la obligación de negociación colectiva, cabe estar a la Sentencia de 6 de julio de 2022 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Octava, conforme a la cual “ *ciertamente, esta Sala ha señalado que la negociación colectiva no puede asimilarse a un trámite de audiencia como el que tiene lugar en cualquier procedimiento administrativo, sino que ha de extenderse a un contenido mucho más pleno en el que la Administración negociante y las propias organizaciones sindicales negociadoras, puedan tener y dar respectivamente sus opiniones y consideraciones en relación con el objeto de la negociación, intentando, con concesiones mutuas, la*

búsqueda de un acuerdo (sentencia Sección 7ª de 2 de febrero de 2018, recurso 450/2017).

Pero también es de destacar que la normativa general de aplicación no establece ni impone un determinado formato o el cumplimiento de formalidades específicas para llevar a cabo la correspondiente negociación colectiva cuando la misma sea precisa, ni tampoco fija un período determinado para el desarrollo de la misma

(.....)

Es indiferente el número de reuniones que se produzcan; lo determinante es que se acredite, como así se desprende de las actas en este caso, que se ha producido una negociación real. Existió una propuesta del sindicato que no fue atendida por la Administración, explicando que la financiación se encontraba ligada al programa que suscribía cada Centro y que, en cualquier caso, dicha financiación constituía un tope a la hora de asignar las cantidades, correspondiendo a la Gerencia la concreción individual. El rechazo a lo solicitado no supone vulneración del derecho a la negociación colectiva, pues este derecho no implica, como antes se ha dicho, la obligación de llegar a un acuerdo”.

Sobre la base de lo expuesto en la sentencia transcrita y considerando el contenido del acta de la sesión ordinaria, de 22 de octubre de 2020, de la Mesa General Negociadora de Empleados Públicos del Ayuntamiento de Collado Mediano, epígrafe 4, cabe considerar al entender de esta Comisión Jurídica Asesora que existió negociación entre el gobierno municipal y los representantes sindicales, por mínima que pueda considerarse, lo que excluiría que pueda entenderse como título suficiente para justificar la revisión de oficio pretendida, que ya hemos señalado a riesgo de ser reiterativos es de interpretación ciertamente restrictiva.

Por otro lado, en relación a la valoración de los puestos objeto del acuerdo de modificación de 19 de noviembre de 2020, no consta que se haya prescindido de la misma, siendo así que en el informe de la Secretaría de 9 de noviembre de 2020 se constata que se ha procedido con una valoración de los distintos puestos a efectos de la asignación del complemento específico, procediendo a la valoración de las condiciones particulares de los puestos de trabajo en atención a su dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad y demás circunstancias reflejadas.

Así con independencia de la disconformidad del Sindicato actuante con dicha valoración o de las críticas de las que pudiera ser acreedora, lo cierto a los efectos que nos ocupan es que se ha procedido con una actividad valorativa de los puestos, por lo que no se puede justificar una pretendida nulidad de pleno derecho sustentada en la ausencia de una valoración que sí consta realizada, con independencia de que eventualmente pudieran concurrir alguna irregularidad en la misma que en principio y en los términos en que se ha planteado la controversia, al no acreditarse un defecto de la máxima gravedad, serían ajenas a la revisión de oficio pretendida.

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

CONCLUSIÓN

No procede la revisión de oficio del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Collado Mediano, aprobado definitivamente el 11 de marzo de 2022 y publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 23 de marzo de 2022, por el que se modifica la plantilla municipal del personal del citado ayuntamiento.

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 5 de octubre de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 532/23

Sra. Alcaldesa de Collado Mediano

Pza. Mayor, 1 – 28450 Collado Mediano