

Dictamen n.º: **646/23**
Consulta: **Alcaldesa de San Sebastián de los Reyes**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **05.12.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 5 de diciembre de 2023, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por la alcaldesa de San Sebastián de los Reyes, al amparo del artículo 5.3. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con el expediente de revisión de oficio de la resolución de la Junta de Gobierno Local, F.O.D. N° 21/48/2022, por la que se aprobaba la convocatoria y las bases para la provisión, mediante promoción interna, de una plaza de Inspector de Policía Local.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 10 de noviembre de 2023 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo, formulada por el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes, en relación con el procedimiento de revisión de oficio citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 628/23, 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,

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

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit quien formuló y firmó la propuesta de dictamen que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 5 de diciembre de 2023.

El escrito de solicitud de dictamen preceptivo está acompañado de documentación que se considera suficiente.

SEGUNDO.- Del expediente remitido, se extraen los siguientes hechos, de interés para la emisión del dictamen:

1.- El día 16 de septiembre de 2022, el director general de Función Pública, el interventor y el concejal de Recursos Humanos, Organización y Calidad, todos ellos del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes firmaron un informe-propuesta de acuerdo para la Junta de Gobierno Local sobre *“Convocatoria y bases para la provisión, mediante acceso promoción interna, de una plaza de inspector/a del cuerpo de Policía Local”* y una propuesta de Acuerdo de aprobación de la Oferta Pública de Empleo Parcial.

Según el citado escrito, *“en la Plantilla municipal vigente se contempla, entre otras, una plaza de inspector/a de la Escala ejecutiva del Cuerpo de Policía Local, encuadrada en el Grupo A, Subgrupo A2, Escala de Administración Especial, Subescala Servicios Especiales, (Código 943), a provisionar mediante promoción interna, correspondiente a la OEP parcial 2022 y cuya provisión resulta necesaria a fin de asegurar el normal funcionamiento de los servicios públicos que se prestan”*.

2.- El día 20 de septiembre de 2022 la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes adoptó el Acuerdo “F.O.D. N° 21/491/2022.- 2022-RHSEL-12.- *Convocatoria y bases para la provisión mediante promoción interna, de una plaza de inspector/a del cuerpo de Policía Local*”.

3.- El citado acuerdo fue publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCM) n.º 229, de 26 de septiembre.

4.- El día 27 de septiembre de 2023 el director general de Seguridad, Protección Civil y Formación de la Comunidad de Madrid remite escrito al alcalde de San Sebastián de los Reyes en el que pone de manifiesto, en relación con el anuncio del BOCM anterior que debe indicarse que estas bases han sido publicadas sin el previo informe de esa dirección general, exigido en el artículo 44.3 del Reglamento Marco de Organización de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 210/2021, de 15 de septiembre.

5.- En respuesta al anterior escrito, el día 28 de septiembre de 2021 el director general de Recursos Humanos del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes solicita el informe previsto en el artículo 44.3 del Reglamento Marco de Organización de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid.

6.- El día 4 de octubre de 2022 se publicó en el BOCM n.º 238 Resolución de 26 de septiembre de 2022, del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes (Madrid), referente a la convocatoria para proveer una plaza, con el siguiente contenido:

«En el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid” número 229, de 26 de septiembre de 2022, se han publicado íntegramente las bases que han de regir la convocatoria proveer:

Una plaza de Inspector/a de Policía Local, perteneciente a la escala de Administración Especial, subescala de Servicios Especiales, mediante el sistema de concurso-oposición, en turno de promoción interna.

El plazo de presentación de solicitudes será de veinte días naturales a contar desde el siguiente al de la publicación de esta resolución en el “Boletín Oficial del Estado”.

Los sucesivos anuncios referentes a esta convocatoria, cuando procedan de conformidad con las bases, se harán públicos en el tablón de anuncios y en la web del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes (www.ssreyes.org)».

7.- En fecha 7 de octubre de 2022 se recibe informe de la Dirección General de Seguridad, Protección Civil y Formación de la Comunidad de Madrid, relativo a las Bases para la provisión, mediante promoción interna, de una plaza de Inspector de Policía Local aprobadas por la JGL el 20 de septiembre de 2022, procediéndose a adecuar varios aspectos de las bases en los términos indicados en el citado informe.

8.- El día 27 de diciembre de 2022, la Junta de Gobierno Local adopta el Acuerdo 6/677/2022 de modificación de las Bases que han de regular la provisión, mediante promoción interna, de una plaza de Inspector/a del Cuerpo de Policía Local, publicándose en el BOCM n.º 38, de 14 de febrero de 2023.

9.- El día 14 de abril de 2023 la Concejalía Delegada de Recursos Humanos, Organización y Calidad y Deportes aprueba la lista provisional de personas admitidas y excluidas en la que figura un solo interesado.

10.- Con fecha 24 de abril de 2023 el director general de Función Pública solicita a la Dirección General de Reequilibrio Territorial el

nombramiento de los miembros del Tribunal Calificador del proceso selectivo.

11.- El día 8 de mayo de 2023 el director general de Reequilibrio Territorial comunica el nombramiento de titular y suplente.

12.- Con fecha 19 de mayo de 2023, la Concejalía Delegada de Recursos Humanos, Organización y Calidad y Deportes dicta resolución acordando aprobar la lista definitiva de aspirantes admitidos y excluidos al proceso selectivo; nombramiento del tribunal calificador y fija la convocatoria para el primer ejercicio el día 12 de junio de 2023. Dicha resolución se publicó en el BOCM n.º 128, el día 31 de mayo de 2023.

13.- A requerimiento del interventor municipal y por los efectos que provocaría como consecuencia de los incrementos retributivos que supondría pasar de la plaza de subinspector a la plaza de inspector de Policía Local, el día 1 de junio de 2023, el director general de Función Pública remite a la Intervención General Municipal copia electrónica del expediente.

Asimismo, el titular de la Asesoría Jurídica emite informe el día 5 de junio de 2023 en el que concluye que *«el acuerdo adoptado (Bases y Convocatoria) pudiera resultar afectado por nulidad de pleno derecho conforme con el art. 47.1 de la LPAC: a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional» en relación con los artículos 22.1 y 103.3 CE; o bien anulable a tenor del art.48: “1. Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder”, por infracción de los artículos 134 del TRRL, el 22.1 Ley 30/84 y el 41.4 de la Ley 1/2018, de 22 de febrero».*

14.- Con fecha 30 de junio de 2023 se constituyó el tribunal calificador que acordó, en primer lugar y a la vista de la información suministrada por el director general de Función Pública, se acordó aplazar la fecha de convocatoria del primer ejercicio señalando como nueva fecha el día 22 de junio de 2023.

15.- El día 22 de junio de 2023 el tribunal calificador acuerda, tras ser informados del contenido del informe de la Asesoría Jurídica y la propuesta a la Junta de Gobierno Local para iniciar el procedimiento de revisión de oficio, con suspensión de la ejecución del procedimiento selectivo, la suspensión del primer ejercicio de la fase de oposición (reconocimiento médico) hasta la recepción del certificado de acuerdo que adopte la Junta de Gobierno Local en relación con el procedimiento de revisión de oficio. El anterior acuerdo se publicó en el Tablón de Anuncios del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes.

TERCERO.- El día 27 de junio de 2023 la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes acordó la incoación de un procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo n.º 21/491/2022, de 20 de septiembre de 2022.

Con fecha 4 de julio de 2023, la Junta de Gobierno Local acordó la suspensión del procedimiento selectivo iniciado por el acuerdo 21/491/2022, de 20 de septiembre que aprobó la convocatoria y bases para la provisión, mediante promoción interna, de una plaza de Inspector de Policía Local, hasta la resolución del expediente de revisión de oficio, lo que se acordó publicar en la sede electrónica del ayuntamiento.

En este estado del procedimiento se acordó solicitar dictamen a este órgano consultivo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, al amparo del artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por tratarse de un expediente de revisión de oficio tramitado por el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes, a solicitud de su alcaldesa-presidenta, remitido a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, en virtud de lo dispuesto en el artículo 18.3.c) del ROFCJA.

El Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes está legitimado para recabar dictamen de esta Comisión en virtud de lo dispuesto en el ya citado 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 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 determinado 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.

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 del 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 111 LPAC.

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.

En el presente caso, acordado el inicio del procedimiento de revisión de oficio por la Junta de Gobierno Local de San Sebastián de los Reyes el día 27 de junio de 2023, y la suspensión del procedimiento selectivo iniciado por el Acuerdo 21/241/2022, no consta más tramitación que la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora.

Las normas generales del procedimiento determinan que la tramitación del expediente continúe con la realización de los actos de instrucción *necesarios “para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución”* (artículo 75 de la LPAC).

En este supuesto, no se ha realizado acto de instrucción alguno una vez iniciado el procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo 21/241/2022. En efecto, con carácter previo al inicio del procedimiento, el titular de la Asesoría Jurídica emitió un informe el día 5 de junio de 2023 que indica que el acuerdo adoptado (Bases y Convocatoria) *«pudiera resultar afectado por nulidad de pleno derecho conforme con el art. 47.1 de la LPAC: “a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional” en relación con los artículos 22.1 y 103.3 CE; “o bien anulable a tenor del art.48 (...)”* por lo que, ni siquiera el informe es concluyente sobre el procedimiento a seguir debiendo recordar que solo en el caso de actos nulos de pleno derecho es preceptiva la emisión de dictamen por este órgano consultivo (ex. artículo 106 de la LPAC). Cuando se trata de actos anulables, el procedimiento será el previsto en el artículo 107 de la LPAC, denominado declaración de lesividad de actos anulables.

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 presente caso, no consta que se haya solicitado informe alguno al respecto, tampoco a la Dirección General de Reequilibrio Territorial de la Comunidad de Madrid, órgano que, de conformidad con el artículo 44.3 del Reglamento Marco de Organización de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid, hemos visto que ha de emitir informe preceptivo sobre las bases de la convocatoria.

Continuando con el iter procedimental, es de advertir que como en todo procedimiento administrativo, aunque no lo establezca expresamente el artículo 106.1 de la LPAC, se impone la audiencia de los interesados, trámite contemplado con carácter general en el artículo 82 de la LPAC, a fin de que puedan alegar y presentar los documentos que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.

En este caso, no consta en el expediente remitido que se haya conferido trámite de audiencia al interesado que podría verse afectado por la declaración de nulidad del Acuerdo 21/241/2022, que es el único aspirante admitido en el proceso selectivo de forma definitiva por Resolución 2023/2686 de 19 de mayo de 2023, del concejal delegado de Recursos Humanos del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes.

Es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora (dictámenes 61/16, de 5 de mayo; 516/16, de 17 de noviembre; y más recientemente en el dictamen 410/20, de 22 de septiembre y 118/21, de 9 de marzo, entre otros muchos) que la audiencia al interesado en cualquier procedimiento administrativo es un trámite esencial y de garantía de sus derechos y como tal es destacado por la propia Constitución Española en el art. 105.c) que alude a la regulación legal

del procedimiento *“garantizando cuando proceda la audiencia del interesado”*.

Al tratarse de un defecto procedimental grave, procede la retroacción del procedimiento para que se dé audiencia a los interesados en el procedimiento.

Por otro lado, no consta en el expediente remitido que se haya dictado propuesta de resolución. En relación con la omisión de este trámite en un procedimiento de revisión de oficio ha tenido ocasión de pronunciarse esta Comisión, entre otros, en sus dictámenes 522/16, de 17 de noviembre y 71/19, de 28 de febrero. En el primero de estos, se indicaba que el dictamen preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora está sujeto a unas exigencias formales que vienen desarrolladas en el artículo 19 del ROFCJA, en cuya virtud *“la petición de dictamen habrá de acompañarse de toda la documentación correspondiente a la cuestión planteada, que se remitirá de forma ordenada y con índice numerado de documentos. (...) El informe preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora se debe solicitar cuando el expediente esté completamente tramitado, en su caso, una vez adoptada la Propuesta de Resolución y antes de la decisión de la Administración correspondiente”*.

Según el dictamen 522/16, *“si se considera que el dictamen de esta Comisión ha de versar sobre la revisión de oficio de los actos administrativos controvertidos, es claro que la propuesta que ha de culminar el expediente para ser luego elevada a esta Comisión es la que formula el instructor sobre la procedencia de la nulidad solicitada, con inclusión de los correspondientes antecedentes, fundamentos jurídicos y parte dispositiva, en la que se concrete, en su caso, la causa en la que se apoya la nulidad. El órgano consultivo no está llamado a elaborar propuestas de resolución, sino a valorar las elaboradas por la Administración consultante, ratificándolas o desautorizándolas aportando en este caso explícita o implícitamente una solución*

alternativa. Se trata de un defecto en orden a la posible emisión por esta Comisión del dictamen solicitado porque -ello ocurre especialmente en los casos de revisión de oficio, en que nuestro dictamen es habilitante de la resolución que se adopte-, esta Comisión, tratándose de dictámenes preceptivos, nunca se pronuncia en abstracto, sino que lo hace en relación con los contenidos dispositivos o decisorios concretos que la Administración pretende adoptar”.

Por ello, una vez cumplimentado el trámite de audiencia, habrá de dictarse una propuesta de resolución -con inclusión de los antecedentes de hecho, fundamentos jurídicos y parte dispositiva- que exponga los motivos por los que propone estimar o no, la causa de la revisión de oficio y el acto concreto afectado del proceso selectivo; y solicitar nuevamente dictamen a este órgano consultivo.

En relación con el plazo para la tramitación del procedimiento, al tratarse de un procedimiento iniciado de oficio por la Administración y susceptible de producir efectos desfavorables para el interesado, el plazo máximo de resolución del procedimiento es de 6 meses, a tenor de lo establecido en el artículo 106.5 de la LPAC. En este caso, el procedimiento que nos ocupa, como ya ha sido advertido, se inició el 27 de junio por lo que, a la fecha de emisión de este dictamen el procedimiento no habría caducado.

El rigor temporal que supone la necesidad de tramitar estos procedimientos en el plazo de seis meses, puede verse atemperado por la suspensión del procedimiento para la solicitud de informes preceptivos y determinantes del contenido de la resolución, tal y como establece el artículo 22.1 d) de la LPAC, al señalar que el plazo máximo legal para resolver y notificar un procedimiento podrá suspenderse, entre otras circunstancias, en la siguiente: “... 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 caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento”.

Distinta de la suspensión del plazo máximo para resolver un procedimiento administrativo como es, en el presente caso, el procedimiento de revisión de oficio, es la suspensión de los efectos del acto administrativo cuya nulidad se pretende, como medida cautelar.

En este sentido, el artículo 108 de la LPAC prevé que *“iniciado el procedimiento de revisión de oficio al que se refieren los artículos 106 y 107, el órgano competente para declarar la nulidad o lesividad, podrá suspender la ejecución del acto, cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación”.*

En este supuesto, el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes ha acordado la suspensión del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local n.º 21/491/2022, *“hasta la resolución del expediente de revisión de oficio incoado mediante acuerdo de la JGL de 27 de junio de 2023”.*

A la vista de lo expuesto, procede la retroacción del procedimiento de revisión de oficio para que el órgano instructor se pronuncie sobre la causa de nulidad invocada, se soliciten los informes oportunos, se dé audiencia al interesado afectado por la declaración de nulidad de la convocatoria y se dicte nueva propuesta de resolución, advirtiendo al ayuntamiento consultante el escaso plazo que restaría para resolver el procedimiento.

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

CONCLUSIÓN

Procede retrotraer el procedimiento a fin de que se lleve a cabo el trámite de audiencia en los términos indicados en la consideración de derecho segunda, y después, se formule la pertinente propuesta de resolución, que se remitirá junto con el expediente administrativo debidamente completado a este órgano consultivo para la emisión de un nuevo 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 5 de diciembre de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 646/23

Sra. Alcaldesa de San Sebastián de los Reyes

Pza. de la Constitución, 1 - 28701 - San Sebastián de los Reyes