

Dictamen nº: **787/22**
Consulta: **Alcalde de Meco**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **22.12.22**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 22 de diciembre 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 18 de noviembre de 2022 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid la solicitud de dictamen preceptivo referida al expediente de revisión de oficio aludido en el encabezamiento. A su vez, el día 21 de noviembre el Ayuntamiento envió más documentación relativa al mismo expediente.

Al expediente se le asignó el número 720/22, correspondiendo 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 un escrito registrado el 14 de junio de 2018, en el que solicitaba al Ayuntamiento de Meco la reclasificación de los puestos de trabajo afectados por la Ley 1/2018.

Por la concejala de Personal del Ayuntamiento se pide, el 27 de noviembre de 2018, un informe a la Secretaría y a la Intervención Municipal sobre la aplicación de la Ley 1/2018 en todo su sentido y posibilidades (...).

3.- El 19 de marzo de 2019 emite informe el secretario municipal 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 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 artículo 33 y disposición adicional 5ª.

- Si no disponen de la titulación exigida para el nuevo subgrupo según el artículo 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 que los integrados.

El informante cita en particular, el artículo 3 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril por el que se establece el régimen de retribuciones de los funcionarios de la Administración Local, relativo a la fijación del complemento de destino. Y 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.

En su parte final, efectúa entre otras, las siguientes conclusiones:

1.^a La reclasificación se produce por la Ley 1/2018, desde su entrada en vigor, directamente, para quienes posean la titulación.

2.^a 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.^a La reclasificación sólo afecta a quienes tienen la titulación y puedan integrarse.

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

5.- Por el Pleno Municipal en sesión celebrada el día 30 de abril de 2019, se adoptó el acuerdo siguiente (folios 1 a 3, archivo 1 del expte.):

- Modificar inicialmente la plantilla del Ayuntamiento de Meco para 2019 de la siguiente forma: un puesto de sargento y otro de cabo del subgrupo C1 pasan a tener la categoría de subinspector y oficial respectivamente, del subgrupo C1. Y 28 policías del subgrupo C2 pasan a ser 26 policías del subgrupo C1, y los dos policías restantes se mantienen en el subgrupo C2 por no haber acreditado estar en posesión de la titulación exigida para quedar integrados en los grupos A2-C1 que les correspondería.

- Exponer al público, durante quince días, en el Tablón de Edictos Municipal y en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, a efectos de reclamaciones el presente acuerdo de modificación.

- Esta aprobación se considerará definitiva de no producirse reclamaciones durante el período de exposición pública.

- Los efectos económicos y administrativos del presente acuerdo serán de 1 de abril de 2018.

6.- 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, se responde a lo solicitado, indicando que se procedió a la reclasificación de los efectivos policiales del subgrupo de titulación C2 al C1 y se adjunta el certificado del Pleno de 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.- Tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/2022, de 8 de febrero (STC 17/2022) en la que se declara la inconstitucionalidad de las disposiciones transitorias primera (apartado primero) y tercera de la Ley 1/2018, por la alcaldía de Meco 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.

Se emitió informe por la secretaría municipal, firmado el 17 de mayo de 2022 en el que se señalan los antecedentes de hecho y los fundamentos de derecho que se consideran aplicables; en particular, se indica que vista la propuesta de la alcaldía y de conformidad con el artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (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 concluye que, dado que la STC 17/2022 declara nulas las disposiciones por las que se procedió a la promoción de los miembros del Cuerpo de la Policía Local, *“el acuerdo de modificación de RPT y adscripción de los miembros del Cuerpo a puestos de superior categoría, devendría nula”*.

Por el Pleno Municipal, en sesión de 31 de mayo de 2022, se adoptó el acuerdo: *“Primero. Incoar procedimiento de revisión de oficio del acuerdo del pleno de 30 de abril de 2019 (...) toda vez que se considera concurre las causas de nulidad previstas en el artículo 47.2 de la LPAC y se proceda a declararla nula de pleno derecho.*

Segundo.- Solicitar dictamen preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (...) a través de la Consejería de Administración Local y Digitalización”.

El alcalde de Meco solicitó el 7 de junio de 2022, dictamen a la Comisión Jurídica Asesora, a través del consejero de Administración Local y Digitalización.

El dictamen 466/22, de 12 de julio, concluyó la retroacción del procedimiento de revisión de oficio para que se tramitara con arreglo a lo dispuesto en la consideración jurídica segunda. Así, que se efectúe el trámite de audiencia con los interesados en el procedimiento y una vez transcurrido el plazo de alegaciones, se emitirá el informe jurídico por la Secretaría Municipal. Por último, que se efectúe una propuesta de resolución que se pronuncie sobre las alegaciones, indicando los motivos por los que procedería la revisión de oficio, con cita de la causa que se invoca del artículo 47 de la LPAC.

CUARTO.- Con posterioridad a nuestro dictamen 466/22, por el Ayuntamiento de Meco se han efectuado los trámites siguientes:

- Por el alcalde se propone al pleno -el día 19 de agosto de 2022- tomar conocimiento (sic) de dicho dictamen y proceder a la retroacción de las actuaciones conforme a lo indicado en el mismo.

- Por el Pleno Municipal, en sesión celebrada el 30 de agosto de 2022 se acordó: *“tomar conocimiento del dictamen 466/2022 de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid y retrotraer las actuaciones, procediendo a la apertura del trámite de audiencia a los interesados por un plazo de diez días hábiles (...)”*.

- Por la secretaria municipal se efectúa, el 12 de septiembre de 2022, el trámite de audiencia a los interesados (policías locales de Meco), cuyas comunicaciones constan efectuadas todas ellas con registro de salida del 12 de septiembre (folios 60 a 113 del archivo 1).

- En el archivo 2 del expediente remitido, constan según el índice, los escritos de alegaciones efectuadas por 22 interesados en el procedimiento, en las que manifiestan -en síntesis- que no ha lugar a la revisión de oficio del acuerdo del Pleno municipal de 30 de abril de 2019 por cuanto que la STC 17/2022 no tiene efectos retroactivos; y la mayoría de ellas adjuntan -en apoyo de sus argumentos- el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 22 de marzo de 2022 y diversas sentencias del Tribunal Superior de Madrid (Sección Primera) declarando haber lugar a los recursos de apelación formulados por empleados del Cuerpo de Policía Local del Ayuntamiento de Móstoles frente a dicho Ayuntamiento y ordenando ejecutar las sentencias -en su día dictadas por diferentes Juzgados de lo Contencioso Administrativo de Madrid- en sus justos y estrictos términos contenidos en sus fallos.

Así mismo, en el trámite de audiencia, por la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSIF) se presenta escrito de alegaciones el 16 de septiembre de 2022 (folios 147 y ss.) en el que

manifiesta que *“hace suyo”* el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 22 de marzo de 2022 y en consecuencia, suplica que se tengan por efectuadas alegaciones y se declare que la STC 17/2022 no produce efectos con carácter retroactivo respecto de las reclasificaciones ya efectuadas en su día por el Ayuntamiento de Meco, ni sobre las retribuciones derivadas de las mismas.

- Consta en el folio 579 (archivo 2 del expediente) el informe jurídico 255/22, emitido por la secretaria de la Corporación Municipal el día 18 de octubre de 2022, en el que enuncia la legislación aplicable, menciona los antecedentes de hecho e indica que *“vistas las alegaciones presentadas”* procede la aplicación del artículo 40 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional 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”*; y que por lo tanto, la revisión del acto es viable. A continuación, la secretaria transcribe la literalidad del artículo 110 de la LPAC y señala *“no estando, por tanto, dicha revisión afectada por este artículo”*.

Concluye que procede la *“DESESTIMACIÓN DE LAS ALEGACIONES PRESENTADAS, así como la revisión del acto por aplicación del artículo 47.1.f) de la LPAC”*.

- Con fecha de firma de 22 de octubre de 2022, el alcalde efectúa propuesta de resolución (folio 581) en la que se lee que vistas las alegaciones presentadas y considerando el informe de la Secretaría 255/2022, se propone el siguiente acuerdo: *“Primero: proceder conforme el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora. Segundo: proceder, a la vista de los recogió (sic) en el dictamen de la Comisión Jurídica asesor (sic) a adoptar el acuerdo correspondiente por el Pleno”*.

- Con fecha de registro de salida de 3 de noviembre de 2022, el alcalde de Meco envía oficio solicitando dictamen a la Comisión Jurídica Asesora, junto con el expediente administrativo. Y por el consejero de Administración Local y Digitalización se firma el 17 de noviembre de 2022, la solicitud de dictamen que se remite a este órgano consultivo.

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, por cuanto que se trata de una solicitud de revisión de oficio de un Ayuntamiento, y a petición del alcalde de Meco, a través del consejero de Administración Local y Digitalización, órgano legitimado para ello, al amparo del artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

El presente dictamen se emite dentro del plazo del artículo 23.1 del ROFCJA.

SEGUNDA.- El artículo 106 de la LPAC 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, de 28 de diciembre.

La revisión de oficio en el ámbito local se contiene 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 General del Estado, se establece en la legislación 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 establecido en la legislación estatal 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. Así pues, debemos hacer una especial referencia al procedimiento de revisión de oficio.

El artículo 106 de la LPAC no contempla un procedimiento específico a seguir para la sustanciación de los expedientes de declaración de nulidad de un acto o acuerdo. Por ello, han de aplicarse las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV de la citada ley, 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; y si se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se entenderá desestimado por silencio administrativo.

En este caso, vemos que pese a lo ya manifestado en nuestro dictamen 466/22, el informe de Secretaría 255/22 vuelve a señalar erróneamente que *“el procedimiento para la revisión de oficio es el recogido en el artículo 109 de la LPAC”*, cuando el aplicable es el artículo 106; y que el plazo para resolver es *“de tres meses”* cuando es de seis meses tal y como ya pusimos de manifiesto.

Advertido esto, y continuando con los trámites procedimentales, se impone la audiencia de los interesados contemplada con carácter general en todo procedimiento administrativo en el artículo 82 de la LPAC, que obliga a que se dé vista del expediente a todos los interesados, a fin de que puedan alegar y presentar los documentos que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.

Según consta en el expediente, tras la retroacción ordenada en nuestro dictamen 466/22, tuvo lugar el trámite de audiencia con los

interesados con registro de salida del día 12 de septiembre de 2022, para que en el plazo de diez días efectuaran alegaciones, con el resultado ya indicado en los antecedentes de hecho.

Así mismo, constan efectuados los dos trámites finales, esto es, el informe de la secretaría municipal en el que se manifiesta simplemente que se han visto las alegaciones efectuadas, y se propone su desestimación, y, en consecuencia, se insta la revisión de oficio por aplicación del artículo 47.1.f) de la LPAC.

Finalmente, por el alcalde se efectúa la propuesta de resolución el 22 de octubre de 2022, de la que podemos deducir que “se procederá conforme al dictamen de la Comisión Jurídica Asesora”, instando a su vez, a que se rectifiquen las erratas que aparecen en dicha propuesta.

En resumen, el procedimiento seguido por el Ayuntamiento tras la emisión de nuestro dictamen 466/22 ha sido conforme a la LPAC.

Ahora bien, dado que se trata de un procedimiento de revisión de oficio iniciado por el propio Ayuntamiento mediante acuerdo del Pleno de 31 de mayo de 2022, el plazo para su resolución es de seis meses.

No obstante, tal y como dispone el artículo 22.1.d) de la LPAC, el plazo para resolver el procedimiento se podrá suspender por el tiempo que medie entre la petición de este dictamen y su recepción, siempre que se comunique a los interesados. Así, *“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*

misimos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses”.

Esta suspensión no se produce automáticamente por la mera solicitud del dictamen a este órgano consultivo, sino que debe acordarse de forma expresa y comunicarse a los interesados en el procedimiento.

En nuestro caso, en el fundamento de derecho cuarto (letra B) del informe de Secretaría de 18 de octubre de 2022, se contiene precisamente esta facultad de suspensión del plazo para resolver. Sin embargo, no se ha hecho uso de ella y no se ha acordado por el órgano competente, la suspensión del plazo para resolver la revisión de oficio.

Por tanto, a la fecha de emisión de este dictamen, el procedimiento ha caducado.

La caducidad de este procedimiento no impide al Ayuntamiento de Meco proceder, en su caso, a la incoación de un nuevo procedimiento de revisión de oficio.

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

CONCLUSIÓN

El procedimiento de revisión de oficio remitido por el Ayuntamiento de Meco 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 22 de diciembre de 2022

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 787/22

Sr. Alcalde de Meco

Pza. de la Villa, 1 – 28880 Meco