

Dictamen nº: **160/25**  
Consulta: **Alcalde de Batres**  
Asunto: **Revisión de Oficio**  
Aprobación: **27.03.25**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 27 de marzo de 2025, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el alcalde de Batres, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo Regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario del Ayuntamiento de Batres, aprobado por el Pleno del citado ayuntamiento en sesión celebrada el 31 de marzo de 2023.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 26 de febrero de 2025 tuvo entrada en el registro de esta Comisión Jurídica Asesora una solicitud de dictamen preceptivo en el procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo Regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario del Ayuntamiento de Batres, aprobado por el Pleno en sesión celebrada el 31 de marzo de 2023.

La solicitud se formula por el alcalde de ese municipio y es remitida a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local.

Se le asignó el número de expediente 116/25, iniciándose el cómputo del plazo ordinario de veinte días hábiles previsto para la emisión del dictamen en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, según las reglas generales de reparto de asuntos, a la letrada vocal D<sup>a</sup>. Rosario López Ródenas, 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 27 de marzo de 2025.

**SEGUNDO.-** Del estudio del expediente se desprenden los siguientes hechos relevantes para la emisión del dictamen:

1.- El Pleno del Ayuntamiento de Batres, en sesión ordinaria celebrada el 31 de marzo de 2023, acuerda aprobar el Acuerdo Regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario del Ayuntamiento de Batres (en adelante, el Acuerdo de Funcionarios).

El acuerdo se publica en el BOCM nº 280 el día 24 de noviembre de 2023. Consta de 53 artículos, agrupados en XII capítulos, referidos a *“Disposiciones Generales”, “Comisión paritaria de interpretación, vigilancia y control. Otras comisiones”, “Jornada y calendario”, “Permisos, licencias y excedencias”, “Permutas, movilidad y otras”, “Retribuciones”, “Derechos Sociales”, “Derechos sindicales”, “Régimen disciplinario y premios”, “Ingreso, promoción, jubilación y formación, funcionarización”, “salud laboral” y “solución extrajudicial de conflictos laborales”,* cuatro disposiciones adicionales, un anexo I *“Reglamento de Acción Social”* y un *anexo regulador de las Condiciones de Trabajo entre el Ayuntamiento y la Policía Local de Batres (Madrid).*

Se han incorporado al expediente las actas de las sesiones de la Mesa de Negociación del Ayuntamiento de Batres celebradas el 16 de

marzo de 2021, 10 de junio de 2021, 28 de junio de 2021, 7 de septiembre de 2021, 19 de octubre de 2021, 16 de noviembre de 2022, y las actas de las reuniones celebradas entre el Ayuntamiento de Batres y los trabajadores representantes del sindicato CCOO, el 24 de marzo de 2022, 8 de febrero de 2023 y 8 de marzo de 2023.

2.- El 26 de noviembre de 2024, el alcalde solicita a la Secretaría municipal un informe en el que se analice el citado Acuerdo de Funcionarios, que ha sido negociado paralelamente al Convenio Colectivo, sin que este último, haya sido admitido por la Dirección General de Trabajo por defectos de forma, observándose además que el acuerdo regula una jornada y régimen retributivo particular para los funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Policía Local.

3.- El 26 de noviembre de 2024, el secretario interventor municipal informa que examinadas las actas de negociación del Acuerdo de Funcionarios, se han tratado materias y condiciones de trabajo comunes tanto al personal laboral como al personal funcionario y cuando se trata de negociar materias y condiciones de trabajo comunes al personal funcionario y laboral del ayuntamiento, ha de constituirse una Mesa General de Negociación (artículo 36.3 del Real Decreto Legislativo 5/2015), sin embargo *“vistas las actas citadas en el presente punto del informe, resulta que las sesiones de negociación se llevaron, por un lado, por la parte política del Ayuntamiento y, por otro lado, por la Delegada del Personal Laboral, la Delegada del Personal Funcionario, el secretario de la sección sindical de Comisiones Obreras, y en ocasiones, un asesor de Comisione Obreras.*

*De todo lo expuesto, podemos observar un vicio en la constitución del órgano negociador, primero, por cuanto, pese a negociarse cuestiones comunes al personal funcionario y laboral, no se constituye una Mesa General de Negociación, y segundo, por la composición de la mesa efectivamente constituida, por cuanto deprecia la convocatoria y*

*asistencia de las organizaciones sindicales más representativas, como organizaciones legitimadas legalmente para la constitución de las mesas (ex arts. 36.1 y 3 RDL 5/2015), los cuales son quienes ostentan el derecho a la negociación colectiva, no ostentando, por ende, legitimación negocial los órganos de representación del personal, esto es, las juntas y delegados de personal y los comités de empresa y delegados de personal laborales”.*

Respecto a la jornada de la Policía Local, refiere el informe que el artículo 20 del Reglamento Marco de Organización de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 210/2021, de 15 de septiembre del Consejo de Gobierno establece que *“la jornada de trabajo de los miembros de los Cuerpos de Policía Local, en cómputo anual, será la misma que se establezca con carácter general para los funcionarios del respectivo ayuntamiento”*, sin embargo, el Acuerdo de Funcionarios establece en su artículo 8 *“una jornada equivalente a un promedio semanal de 35 horas, sin perjuicio de su concreta distribución en los calendarios horarios en atención a la especificidad de la prestación en cada servicio municipal; sin perjuicio de la posibilidad de establecer jornadas especiales (Navidad, vacaciones, fiestas patronales, etc.). En todo caso los sábados y los días 24 y 31 de diciembre, serán considerados inhábiles. De forma excepcional, se creará una bolsa de horas no retribuidas para que solo en caso de necesidad fueran utilizadas como exceso de jornada. Esta bolsa será de 10 horas para el Cuerpo de Policía Local y de 20 horas para el resto del personal funcionario, hasta el 31 de diciembre de 2023. A partir del 1 de enero de 2024, quedará una jornada laboral de 35 horas semanales, sin estar supeditada a ninguna condición.*

*Por lo tanto, la jornada de los funcionarios del Ayuntamiento de Batres, a partir del uno de enero de 2024, queda fijada en un promedio semanal de 35 horas, sin perjuicio de su concreta distribución en los calendarios horarios de cada Servicios municipal.*

*Por su parte, en el Anexo II del citado Acuerdo, referente a las condiciones de trabajo de la policía local, se establece, en lo que se refiere a la jornada de trabajo, que ésta será, en cómputo anual, la misma que se fije para el resto de funcionarios del Ayuntamiento de Batres (artículo 1.1).*

*Así pues, el citado anexo, en cuanto a la distribución de la jornada en el caso de la policía local, se establecen las siguientes reglas:*

- La jornada laboral será de ocho horas y media (artículo 1.2)*
- Los ciclos de los turnos serán de siete días trabajados por siete días de descanso. Estos ciclos de trabajo semanal serán establecidos por cuadrante para cada funcionario de Policía Local, comenzarán los lunes y finalizarán en domingo (artículo 1.3).*
- Los días 24 y 31 de diciembre, serán considerados inhábiles (artículo 8.1 Acuerdo general).*
- Con el fin de establecer un servicio especial de seguridad, en cuanto a la festividad de Nochebuena y Nochevieja, los Agentes que por cuadrante le corresponda trabajar en dichas fiestas, el horario de trabajo del turno correspondiente será: de 01:00 a 08:00 horas el 25 de diciembre y el 1 de enero (artículo 6.4).*
- Que en pro de aumentar la seguridad y velar por el buen desarrollo del programa de las fiestas patronales, los Agentes establecen un horario de servicio de 12 horas, y de tal manera quedaría durante todo el programa de festejos cubierto mediante un servicio de 24 horas (artículo 5.3).*
- Para conseguir el mínimo presencial por turno de trabajo, así como la realización Efectivo del cómputo anual fijado para este colectivo los*

*componentes de Policía Local solicitarán 22 días hábiles previstos en el artículo 50 del TREBEP.*

*- El Ayuntamiento promoverá la formación en tiro policial de los miembros de la Policía Local, adoptando los acuerdos convenientes con otros organismos para facilitar al menos una práctica anual, dentro de su jornada laboral, comprometiéndose a la dotación de todo aquel material necesario para la práctica de dichos ejercicios (artículo 12.1).*

*- El Ayuntamiento, facilitará el acceso a cursos y seminarios que guarden relación con la mejora profesional de los funcionarios dentro de la jornada laboral, considerándose ésta como tiempo efectivo de trabajo. Para ello, cada Policía dispondrá de un total de 5 días anuales, entendiéndose que estos cursos se podrán realizar bien a petición del funcionario o bien por necesidades de la Jefatura para la mejora del servicio (artículo 13.1)”.*

Partiendo de las reglas anteriores, en el informe se realiza el cálculo de la jornada de la Policía Local confrontado con la jornada que en cómputo anual tienen, con carácter general, el resto de funcionarios del ayuntamiento, que es de 35 horas semanales, en virtud del artículo 8.1 del Acuerdo de Funcionarios y de la “confrontación de datos se deduce que la distribución de la jornada establecida en el Anexo II para la policía local no estaría cumpliendo las horas anuales reclamables al resto de funcionarios públicos, pues la policía local estaría realizando 1.515,5 horas anuales frente a las 1.526 horas anuales del resto de funcionarios.

No obstante lo anterior, esta Secretaría ha revisado el cuadrante de 2024, y para unos policías sale un número total de horas anuales de 1.481,5 horas, más 51 horas correspondientes a cursos y práctica de tiro, y para otros 1.466 horas más las citadas 51 horas; lo que supone que los que realizan 1466 horas más 51 horas, esto es, 1.517, no estarían cubriendo la jornada general; y todo ello siempre que las horas de

*formación y prácticas de tiro se realicen efectivamente y se acredite tal extremo.*

*Como consecuencia de lo anterior, esta Secretaría podría entender cumplida la jornada mediante compensación, es decir, las horas de jornada que puede faltar a un grupo de policías son suplidas por el otro, el cual resulta excedentario en estos términos; de lo contrario se produciría un enriquecimiento injusto por parte del Ayuntamiento, que sería acreedor respecto de unos trabajadores concretos de una jornada más extensa que la de otros trabajadores de la misma subescala. De modo que, los propios policías locales, mediante la jefatura del cuerpo, han establecido un cuadrante en el cual se atribuye, por meras reglas de la distribución anual, más horas a los de un grupo que a los de otro.*

*En conclusión, puede entenderse cumplida la jornada mínima legal de 1.526 horas anuales por parte de los policías locales de este Ayuntamiento”.*

En cuanto al régimen retributivo, el informe indica que «el Anexo II, relativo a las condiciones de trabajo de la policía local, recoge los siguientes artículos:

- Tendrán la consideración de horas nocturnas, las horas trabajadas durante el período comprendido entre las veintidós horas y las siete horas, las horas nocturnas-festivas serán las comprendidas entre 22:00 horas de los viernes hasta las 23:59 horas del domingo. Se aplicará un índice corrector del 1,25 para las jornadas nocturnas que serán retribuidas económicamente a los miembros de la Policía Local. Para el cálculo de estos índices, se aplicará la siguiente fórmula: Salario bruto anual, sin antigüedad, dividido por jornada anual = valor hora ordinaria (artículo 4.3, 4 y 5).

- Que en pro de aumentar la seguridad y velar por el buen desarrollo del programa de las fiestas patronales, los Agentes establecen un horario de servicio de 12 horas, y de tal manera quedaría durante todo el programa de festejos cubierto mediante un servicio de 24 horas de policía local, conllevando tal implicación una compensación 150 euros por las fiestas de febrero y 150 euros por las de agosto a los policías que realicen servicio durante las fiestas en las condiciones antes mencionadas (artículo 5.3).

- En aras de una conciliación familiar, la corporación garantiza a cada policía, mediante cuadrante, el disfrute anual de cómo mínimo uno de los dos períodos navideños: 24 y 25 de diciembre o 31 de diciembre y 1 de enero recibiendo una compensación de 200 euros por período navideño trabajado (artículo 6.1).

- Los mandos habilitados en el Cuerpo de Policía asumirán la jefatura de sus servicios. Cada mando tendrá un complemento específico equivalente al del puesto de Policía, más la cantidad de 280 euros brutos mensuales (artículo 8.3).

- La asistencia a juicios relacionados con la actividad profesional en un día de libranza se compensará de forma económica con una cantidad de 60 euros por asistencia a cada juicio (artículo 11.2).

Sobre esta cuestión, se ha de comenzar señalando que el 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, aplicable a los Cuerpos de Policía Local (artículo 3.2), salvo en lo establecido para ellos en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, viene a recoger en los artículos 21 y siguientes el régimen retributivo de los empleados públicos, señalando, respecto de los funcionarios, como es el caso de la policía local, que las retribuciones de los mismos se clasifican en básicas y en complementarias, siendo estas últimas las que retribuyen las



*características de los puestos de trabajo, la carrera profesional o el desempeño, rendimiento o resultados alcanzados por el funcionario (artículo 22.1 y 3).*

*Así, en el marco de las retribuciones complementarias se recoge la especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo (artículo 24.b), lo que es conocido como el complemento específico.*

*De este modo, el Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local define el complemento específico como aquél “destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad o penosidad”, señalando que “en ningún caso podrá asignarse más de un complemento específico a cada puesto de trabajo, aunque al fijarlo podrán tomarse en consideración conjuntamente dos o más de las condiciones particulares mencionadas que puedan concurrir en un puesto de trabajo”.*

*Por su parte, el ya citado Decreto 210/2021, de 15 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento Marco de Organización de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid señala en su artículo 96, relativo al complemento específico, que “cada corporación local, en la relación de puestos de trabajo, determinará la cuantía del complemento específico correspondiente a todos aquellos puestos que deban ser provistos por efectivos en situación de servicio activo de los Cuerpos de policía local, valorando, en todo caso, la dedicación profesional, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad, penosidad, nocturnidad y festividad a que hacen referencia los artículos 5.4, 5.6 y 6.4 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, así como la especial dificultad técnica”.*

*Así pues, podemos observar como las retribuciones que se han recogido en el Acuerdo de Funcionarios de la Policía Local no lo han hecho en el marco del régimen retributivo de los funcionarios públicos, y en concreto a través del complemento específico, el cual está llamado a valorar, entre otros aspectos, la nocturnidad y la festividad, sino que por vía de reglamento se ha señalado una cuantía fija arbitraria para tales conceptos, los cuales quizá ya estaban valorados en el complemento específico que perciben.*

*El artículo 4 del citado Real Decreto 861/1986 viene a recoger el procedimiento para fijar o modificar un complemento específico, señalando que ello exigirá, con carácter previo, que por la Corporación se efectúe una valoración del puesto de trabajo atendiendo a las circunstancias a tener en cuenta en tal complemento, de modo que, una vez efectuada la valoración, el Pleno de la Corporación, al aprobar la relación de puestos de trabajo, determinará aquéllos puestos a los que corresponde un complemento específico, señalando su respectiva cuantía.*

*Así las cosas, la valoración económica de la nocturnidad y la festividad no puede ser recogida vía reglamento, al margen del procedimiento de modificación del complemento específico que se recoge en el artículo 4 del Real Decreto 861/1986, sino que es precisamente en su seno, a través de una valoración global de todos de los puestos de trabajo del Ayuntamiento, donde se determinará la valoración de tales conceptos, y si están ya valorados, o no, en su complemento específico, o si éste requiere de una actualización, siendo el Pleno el que finalmente fije la cuantía respectiva.*

*Así, por ejemplo, la STSJ de Murcia, Sala de lo Contencioso, del 24 de abril de 2002 (Sentencia. núm. 403/2002), afirma en su FD 6.º que: «[...] el trabajo realizado en horas nocturnas y festivas, que teóricamente lo realiza toda la plantilla, salvo cambio de turnos por conveniencias personales que no influyen en la retribución, está incluido en la jornada*

*normal, siendo retribuido a través del complemento específico, singularizado por las condiciones de especial disponibilidad del puesto, teniendo en cuenta que los Agentes de la Policía Local desempeñan sus funciones en turnos de mañana, tarde y noche y en festivos».*

*Idénticas consideraciones y fundamentos jurídicos caben esgrimir respecto de la cuantificación, vía reglamento, del desempeño de la jefatura de la Policía Local. No obstante, a este respecto, hay que recordar que el Pleno de este Ayuntamiento, en sesión de 23 de mayo de 2019, valoró y fijó la jefatura de la policía local en 280 euros».*

A continuación se analiza en el informe la naturaleza jurídica del Acuerdo de Funcionarios y “*resulta que, de conformidad con el artículo 128.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el Acuerdo de Funcionarios, como disposición administrativa de carácter general, no puede vulnerar la Constitución ni las leyes así como tampoco regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*

*Además, señala el apartado 3 del citado artículo 128 que las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior (artículo 128.3 de la citada Ley 39/2015).*

*Así las cosas, el artículo 47.2 de la citada Ley 39/2015, señala que 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.*

*Hemos de partir de que un Acuerdo de Funcionarios no está al margen del ordenamiento jurídico, en el sentido de que esté habilitado para regular cualquier materia o para disponer libremente de lo regulado por leyes u otras disposiciones de carácter superior, sino que, el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de su potestad legislativa y reglamentaria, y en las materias de su competencia, dictan leyes y reglamentos a los cuales deben de ajustarse los reglamentos municipales, como un marco cuya trasgresión lleva aparejada la nulidad de pleno derecho por invasión de las competencias que corresponde a otras instituciones.*

*Así, respecto de la primera de las cuestiones, esto es, la invalida constitución de la Mesa de Negociación y la falta de legitimación de los negociadores, en cuanto no se contaba con las organizaciones sindicales más representativas, se estaría trasgrediendo el derecho fundamental del artículo 28 de la Constitución Española, referente a la libertad sindical, del que emana la Ley Orgánica de Libertad Sindical, que atribuye a los sindicatos más representativos, como hemos visto, participar como interlocutores en la determinación de las condiciones de trabajo en las Administraciones públicas a través de los oportunos procedimientos de consulta o negociación (artículo 6 y 7). Este vicio conllevaría la nulidad de pleno derecho del Acuerdo de Funcionarios del Ayuntamiento de Batres, junto con sus dos anexos, de conformidad con el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, por vulnerar el artículo 28 de la Constitución Española, los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica 11/1985 de Libertad Sindical, así como el artículo 36 del Real Decreto Legislativo 5/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. En este sentido se han pronunciado numerosas sentencias del Tribunal Supremo y dictámenes de consejos consultivos.*

*Por otro lado, en lo que se refiere a la regulación de la retribución de la nocturnidad y la festividad vía reglamento, sin la oportuna valoración*

*del puesto de trabajo, supone una infracción del artículo 24.b del citado Real Decreto Legislativo 5/2015, del artículo 4 del Real Decreto 861/1986, así como del artículo 96 del Decreto autonómico 210/2021; infracciones todas ellas determinantes de la nulidad de pleno derecho, en aplicación del artículo 47.2 de la tan citada Ley 39/2015”.*

Apunta el informe que procede la revisión de oficio y que iniciado el procedimiento de revisión de oficio, el órgano competente para declarar la nulidad, puede suspender la ejecución del acto, cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación, y al respecto, *“entiende que se pueden producir perjuicios de difícil reparación, por cuanto la aplicación del Acuerdo conduce a la satisfacción de unas cuantías a los policías locales que, en caso de declararse la nulidad, habría de reclamar a los mismos por efectos de la nulidad”.*

Finalmente, en el informe se propone al Pleno municipal la adopción de un acuerdo de inicio de un procedimiento de revisión de oficio.

4.- El Pleno municipal en sesión celebrada el 19 de diciembre de 2024, a la vista del informe de la Secretaría Intervención municipal, de conformidad con lo previsto en el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y en el artículo 106.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común De las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 47.2 de la misma norma legal, adopta el siguiente acuerdo:

*“PRIMERO.- Iniciar el procedimiento de revisión de oficio por nulidad del Acuerdo de Funcionarios del Ayuntamiento de Batres, aprobado en sesión de este órgano colegiado de 31 de marzo de 2023 y publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid número 280 de 24 de noviembre de 2023, con base a los motivos de nulidad radical esgrimidos en el informe de la Secretaría Municipal.*

*SEGUNDO.- Dar audiencia a los Delegados de Personal de este Ayuntamiento y a las organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal y autonómico durante el plazo de 10 días hábiles.*

*TERCERO.- Que por la Secretaría Municipal se informe de nuevo, a la vista de las alegaciones anteriores.*

*CUARTO.- Una vez recabados los extremos anteriores, solicitar dictamen al Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad de Madrid, si lo hubiere.*

*QUINTO.- Suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento y notificar la resolución, por el tiempo que medie entre la petición del dictamen al órgano consultivo y la recepción del informe, extremos ambos que deberán de publicarse en el tablón de anuncios electrónico de este Ayuntamiento, en aplicación del artículo 22.1.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

*SEXTO.- Suspender la ejecución de los actos que constituyan aplicación de los artículos 4.3, 4.4, 4.5, 5.3, 6.1 y 8.3 del Anexo II del Acuerdo de Funcionarios, tan solo en lo que se refiere al régimen retributivo.*

*SÉPTIMO.- Comunicar el presente acuerdo a la Administración Central y Autonómica”.*

5.- El anterior acuerdo se comunica a la delegada de personal funcionario de CCOO, a la delegada de personal laboral de CCOO, al secretario de la Sección Sindical de CCOO, a la Central Sindical Independiente de Funcionarios Madrid y al Sindicato Unión General de Trabajadores UGT Madrid, Servicios Públicos.

6.- En el trámite de audiencia ha formulado alegaciones el secretario de la Sección Sindical de CCOO del Ayuntamiento de Batres, con fecha 3 de febrero de 2025.

Alega, en síntesis, que si bien es cierto que el artículo 36.3 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (en adelante, EBEP) obliga a constituir en el ámbito de cada entidad local una mesa de negociación común para el personal funcionario y laboral al servicio de la misma, considera que la Mesa General de Negociación ya estaba constituida desde el año 2021. Alega también que a la vista de lo previsto en el artículo 36.3, párrafo segundo, del Estatuto Básico del Empleado Público y del pronunciamiento judicial contenido en la Sentencia del Tribunal Supremo 856/2015, de 15 de junio de 2021, la constitución y representación de las partes, en la Mesa General de Negociación del ayuntamiento, así como los acuerdos alcanzados, son acordes a derecho.

En lo que respecta a la jornada laboral de los policías locales del Ayuntamiento de Batres alega que no solo se ajusta a la jornada anual que marca la ley sino que además, existe un excedente de jornada; y en lo que respecta al régimen retributivo del Cuerpo de Policía del Ayuntamiento de Batres, manifiesta que el artículo 19.2.1 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, permite incrementos superiores al 2,5% para puestos de trabajo concretos como es el caso de la Policía Local de Batres. En cuanto al aumento del complemento de destino *“esta parte entiende que, si se trata de incrementos excepcionales (como es la realización de festivos, así como jornadas por eventos especiales en el municipio de Batres), y están justificados por las peculiaridades del puesto de trabajo que deben incluir la especialización, responsabilidad, competencias, disponibilidad, mando*

*y siempre que ello quede justificado por el órgano competente, no es descabellado que se abone un complemento para ello”.*

El escrito de alegaciones termina solicitando se adopte la correspondiente resolución por la que se deje sin efecto la suspensión de la ejecución de los actos que constituyan aplicación de los artículos 4.3, 4.4, 4.5, 5.3, 6.1 y 8.3 del Anexo II del Acuerdo de Funcionarios, tan solo en lo que se refiere al régimen retributivo.

7.- Con fecha 20 de febrero de 2025, el secretario interventor municipal se reafirma en las conclusiones del informe precedente.

8.- El mismo día, 20 de febrero de 2025, el Alcalde de Batres adopta la siguiente propuesta de acuerdo plenario:

*“PRIMERO.- Declarar la nulidad radical del Acuerdo de Funcionarios del Ayuntamiento de Batres, aprobado en sesión de este órgano colegiado de 31 de marzo de 2023 y publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid número 280 de 24 de noviembre de 2023, con base a los motivos de nulidad esgrimidos en los informes de la Secretaría Municipal de este Ayuntamiento, y en consecuencia, expulsarlo del ordenamiento jurídico de este Ayuntamiento.*

*SEGUNDO.- Notificar el presente acuerdo a los delegados de personal de este Ayuntamiento y a las organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal y autonómico.*

*TERCERO.- Comunicar el presente acuerdo a la Administración Central y Autonómica”.*

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

## **CONSIDERACIONES DE DERECHO**



**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora 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, a solicitud del órgano legitimado para ello, el alcalde de Batres, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, en virtud de lo establecido en el artículo 18.3 c) del ROFCJA.

Por lo que hace a las entidades locales, el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local (LBRL), dispone que las Corporaciones Locales podrán 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.

Por remisión de la LPAC, el artículo 106.2, dispone que *“Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones Públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 47.2”*.

La naturaleza jurídica normativa de los acuerdos reguladores de las condiciones de trabajo del personal funcionario, permite su asimilación a las disposiciones administrativas señaladas en el artículo 47.2 de la LPAC, que establece que son 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.

**SEGUNDA.-** La revisión de oficio en el ámbito local se regula en los artículos 4.1 g) y 53 de la 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. En el mismo sentido, se pronuncian 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.

La remisión a la legislación del Estado conduce a los artículos 106 a 111 de la 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, el procedimiento de revisión de oficio ha sido acordado por el Pleno municipal el día 19 de diciembre de 2024.

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 este supuesto no se ha realizado acto de instrucción alguno una vez iniciado el procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo de Funcionarios. Únicamente, con carácter previo al inicio del procedimiento, el titular de la Secretaría Intervención municipal emitió un informe en el que finaliza indicando que el acuerdo que se adopte puede producir perjuicios de difícil reparación por cuanto la aplicación del Acuerdo de Funcionarios conduce a la satisfacción de unas cuantías a los policías locales que, en caso de declararse la nulidad, habría de reclamarse a los mismos por efectos de la nulidad.

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, se ha dado audiencia a la delegada de personal funcionario de CCOO, a la delegada de personal laboral de CCOO, al secretario de la Sección Sindical de CCOO y a los sindicatos CSIF y UGT pero no consta en el expediente remitido que se haya conferido trámite de audiencia a todos los interesados que podrían verse afectados por la declaración de nulidad del Acuerdo de Funcionarios, como son los funcionarios del Ayuntamiento de Batres, incluidos los funcionarios que integren la plantilla de Policía Local.

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 someta al trámite de información pública el acuerdo plenario de 19 de diciembre de 2024, iniciador del procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo de Funcionarios, publicándose en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en la sede electrónica del ayuntamiento, a fin de que quienes pudieran tenerse por interesados en dicho expediente, puedan comparecer y formular cuantas alegaciones, sugerencias o reclamaciones tengan por conveniente.

Con posterioridad a la audiencia el secretario interventor municipal ha informado las alegaciones efectuadas por CCOO, reafirmando en las conclusiones contenidas en el informe precedente.

Es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora (por ejemplo, en nuestro Dictamen 155/18, de 5 de abril) que la audiencia a los interesados debe practicarse inmediatamente antes de dictar la propuesta de resolución, con la excepción del informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico o a la solicitud del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82.1 de la LPAC, sin que puedan incorporarse con posterioridad informes que introduzcan hechos nuevos, de manera que si los informes citados añaden hechos nuevos o argumentan cuestiones nuevas para la resolución, generan indefensión al interesado y lo procedente es la retroacción del procedimiento.

Por otro lado, la propuesta de resolución del alcalde únicamente incluye los antecedentes, para en su parte dispositiva declarar la nulidad del Acuerdo de Funcionarios, sin mayor argumentación.

Debe recordarse que las propuestas de resolución deben motivarse jurídicamente e incorporar, no solo los antecedentes de hecho, sino también los fundamentos de derecho que sirvan de base para la decisión que se adopte.

Así, en nuestros Dictámenes 191/16, de 9 de junio, 327/17, de 3 de agosto y 489/17, de 30 de noviembre, entre otros, hemos señalado que la propuesta de resolución *“ha de recoger motivadamente la posición de la Administración una vez tramitado el procedimiento con el objeto de permitir a este órgano consultivo conocer la postura de la Administración (...). Además, se ha de recordar la necesidad de motivar los actos administrativos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos – artículo 35.1.a) de la LPAC-, lo que hace conveniente incluir en la resolución que en su día sea dictada (se supone que también en su propuesta) para culminar el procedimiento toda la fundamentación fáctica y jurídica de la misma, evitando abusar innecesariamente de la motivación in aliunde que, en cualquier caso, estricto sensu requeriría de la cita de aquellos documentos que la sirven de sostén”*.

Según el Dictamen 522/16, *“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 información pública, 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 la revisión de oficio; 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, tal y como ya ha sido indicado, 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 19 de diciembre de 2024 por lo que, a la fecha de emisión de este dictamen el procedimiento no habría caducado.

Y aunque en nuestro caso, en el acuerdo de inicio se dispuso, dado el rigor temporal que supone la necesidad de tramitar estos procedimientos en el plazo de seis meses, la suspensión del procedimiento de conformidad con el artículo 22.1.d) LPAC, no consta en el expediente examinado la comunicación a los interesados de la solicitud de dictamen a este órgano consultivo, por lo que, el procedimiento no estaría suspendido. No obstante, al no haber transcurrido más de seis meses desde el acuerdo de inicio del procedimiento, el expediente no ha caducado.

Distinta de la suspensión del plazo máximo para resolver un procedimiento administrativo, es la suspensión de los actos administrativos que se dicten en aplicación del Acuerdo de Funcionarios 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 Batres ha acordado en el acuerdo de inicio del procedimiento de revisión de oficio, suspender, sine die, la ejecución de los actos que constituyan aplicación de los artículos 4.3, 4.4, 4.5, 5.3, 6.1 y 8.3 del Anexo II del Acuerdo de Funcionarios, tan solo en lo que se refiere al régimen retributivo.

A la vista de lo expuesto, procede la retroacción del procedimiento de revisión de oficio para que el órgano instructor solicite los informes oportunos, se practique el trámite de información pública del acuerdo plenario de 19 de diciembre de 2024, para dar audiencia a los posibles interesados, y se dicte nueva propuesta de resolución, advirtiendo al ayuntamiento consultante que el plazo para resolver el procedimiento no estaría suspendido, de no haberse comunicado a los interesados la solicitud de dictamen a este órgano consultivo.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede retrotraer el procedimiento a fin de que se instruya el procedimiento, se lleve a cabo el trámite información pública 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 según su recto saber y entender, 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 27 de marzo de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 160/25

Sr. Alcalde de Batres

Avda. de los Olivares, 6 – 28976 Batres