

Acuerdo n°: **12/24**  
Consulta: **Alcalde de Campo Real**  
Asunto: **Revisión de Oficio**  
Aprobación: **18.07.24**

**ACUERDO** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 18 de julio de 2024, aprobado por unanimidad , sobre la consulta formulada por el alcalde de Campo Real, al amparo del artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con el expediente de revisión de oficio para declarar la nulidad del Decreto de Alcaldía 168/2023, de 28 de marzo de concesión de complemento de superior categoría regulado en el art. 17 del vigente Convenio Colectivo.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** - El día 26 de junio de 2024 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 Campo Real en relación con el procedimiento de revisión de oficio citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 445/24, 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. Carmen Cabañas Poveda 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 18 de julio de 2024

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.- Mediante Decreto de la Alcaldía 168/2023, de 28 de marzo, se acordó la concesión del complemento de superior categoría regulado en el art. 17 del vigente Convenio Colectivo, a una trabajadora contratada laboral, en la categoría de auxiliar administrativo, en la Casa de la Cultura del municipio, dependiente de la Concejalía de Cultura y de Deportes.

La resolución estuvo precedida de la correspondiente solicitud de la afectada que, mediante escrito de 15 de marzo de 2023, manifestaba que además de las funciones propias de su categoría laboral y puesto de trabajo, desarrollaba algunas otras que no se correspondían con las propias de las concejalías para las que desempeñaba su actividad laboral; por lo que interesaba que se le reconociera el complemento de superior categoría previsto en el artículo 17 del Convenio Colectivo en vigor para el personal del consistorio, suscrito el día 1 de octubre de 2013.

2. El decreto de la alcaldía fue objeto de un reparo suspensivo, efectuado por la Intervención municipal, en el que indicaba que en dicho ayuntamiento no existía aprobada, ni Relación de Puestos de Trabajo, ni valoración de puestos de Trabajo, que pudieran amparar esa medida.

Además, se aducía que esa trabajadora en cuestión era auxiliar administrativo en la Casa de Cultura y muchos de los trabajos que decía realizar en su escrito de solicitud, resultaban no ser ciertos, desarrollando un trabajo de auxiliar administrativo y no de administrativo.

Se añadía que esa trabajadora municipal ya fue beneficiada por otro trabajador municipal que resultaba ser –además– su esposo y representante sindical –al igual que ella– en la subida salarial que fue llamada “equiparación salarial”, sobre lo que la Fiscalía y Tribunal de Cuentas habían abierto un procedimiento.

Se indicaba, que no existía consignación presupuestaria para llevar a cabo esta “nueva subida” a esta trabajadora municipal, aunque sí bolsa de vinculación jurídica en el Capítulo 1 del Estado de Gastos, y que en el presupuesto para 2023, y que no existía consignación presupuestaria para ello.

Finalmente se anunciaba que se daría cuenta del reparo al Tribunal de Cuentas y a la Fiscalía de Alcalá de Henares para que se uniera a la documentación del procedimiento abierto. Asimismo efectuaba advertencia de ilegalidad a la Alcaldía, ya que no se había cumplido con el procedimiento legalmente previsto, ni existía RPT ni VPT.

El referido reparo suspensivo fue levantado por otro decreto del alcalde, del que se dio cuenta al Pleno municipal.

3.- La intervención municipal formuló sucesivamente, en los correspondientes informes de fiscalización, reparos suspensivos al abono de la nómina de la afectada. De los referidos reparos se dio cuenta al Tribunal de Cuentas.

4. En respuesta a los anteriores reparos, el alcalde de Campo Real resolvió las sucesivas discrepancias, acordando levantar los reparos y efectuar los pagos.

5.- Según resulta del expediente, el Pleno Municipal, en sesión extraordinaria y urgente, celebrada el día 2 de febrero de 2024, tras el informe emitido por la Secretaría-Intervención de fecha 31 de enero de 2024 y la notificación de fecha 19 de enero de 2024, del Tribunal de Cuentas, Sección de Enjuiciamiento efectuada por la Delegada Instructora de las Actuaciones Previas n.º 96/2023, dimanantes de las Diligencias Previas B27/2023, aprobó *“dejar en suspenso el calendario de ajuste salarial aprobado en el Pleno Municipal de fecha 21 de julio de 2022, correspondiente al tercer tramo de subida que correspondería en 2024, hasta que se diriman los procedimientos judiciales abiertos. Dicho acuerdo no modifica la subida del 50% establecida en el calendario de ajuste salarial, tramos primero y segundo, en caso del personal laboral, ni las retribuciones de la Policía Local aprobadas por el Pleno Municipal de 21 de julio de 2022, ni el pago de complemento de superior categoría aprobado por Decreto de Alcaldía de 27 de abril de 2023”*.

6.- Con fecha 6 de marzo de 2024 se practicó Acta de Liquidación Provisional por parte del Tribunal de Cuentas, Sección de Enjuiciamiento, Actuaciones Previas n.º 96/2023, a reserva de la decisión que se adoptara en el proceso jurisdiccional contable.

7- El día 10 de abril de 2024, se recibió en el Ayuntamiento de Campo Real, resolución del Tribunal de Cuentas, en relación con el procedimiento de reintegro por alcance número B24/2024 donde se consideraba que no cabía apreciar que los hechos investigados hubieran dado lugar a supuesto de derivación de responsabilidad contable alguno, por lo que procedía declarar no haber lugar a la incoación de juicio.

8.- A pesar de la anterior resolución del Tribunal de Cuentas, con fecha 22 de abril de 2024 se solicitó, por parte de la Alcaldía de Campo

Real, a la Dirección General de Reequilibrio Territorial, Subdirección General de Asistencia a Municipios, asistencia jurídica para la emisión de un informe sobre el procedimiento de regularización salarial y al pago del complemento de superior categoría aprobado por Decreto de Alcaldía de 27 de abril de 2023, al que se refiere este dictamen, al amparo de lo previsto en el Decreto 116/2022, de 2 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el servicio de asistencia a las Entidades Locales de la Comunidad de Madrid, con objeto de determinar la existencia de posibles vicios que determinasen la nulidad de los acuerdos adoptados, por prescindir del procedimiento legalmente establecido.

En el oficio de solicitud se indicaba que: *“instruida esta misma causa en el Tribunal de Cuentas, se ha determinado que no existe alcance contable, por ser un acuerdo adoptado dentro del marco general de negociación entre empresa y trabajadores, aunque se ponía en duda igualmente que el procedimiento fuera el legalmente establecido”*.

Así pues, el oficio argumenta que, aun sin concurrir responsabilidad contable, ante la existencia de posibles vicios que determinasen la nulidad de los acuerdos adoptados, por prescindir del procedimiento legalmente establecido, se solicita el correspondiente informe a la dirección general sobre las controversias indicadas.

9.- El día 29 de abril de 2024, el jefe de Área de Asesoramiento Jurídico y Asistencia Letrada a Municipios de la Dirección General de Reequilibrio Territorial, de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, emitió informe que analiza el Acuerdo del Pleno de la Corporación Local de *“regularización salarial”* o aumento retributivo de los empleados públicos (personal laboral) del Ayuntamiento de Campo Real.

En el mismo se indica, tras la correspondiente exposición de los fundamentos normativos y jurisprudencia aplicable, que:

*“1.- La relación de puestos de trabajo (RPT) es un instrumento de ordenación de los recursos humanos de la Entidad Local, por lo que se pueden crear nuevos puestos de trabajo y modificar los existentes sin que ello tenga que tener necesariamente reflejo en el Presupuesto, si es que los puestos de trabajo no se van a cubrir en ese ejercicio presupuestario.*

*2.- Por el contrario, la plantilla debe reflejar los puestos de trabajo que existen actualmente, estén o no cubiertos por el personal. Lo que conlleva necesariamente a que todos los puestos contenidos en la plantilla deben tener imprescindiblemente su reflejo y cobertura presupuestaria.*

*3.- La RPT y la plantilla no son el mismo documento, de tal manera que pueden existir puestos de trabajo previstos en la RPT que no estén en la plantilla, si la RPT prevé su cobertura para ejercicios sucesivos. Si bien, una entidad local podrá no tener aprobada una RPT, como en el presente supuesto, pero siempre deberá contar con la plantilla de personal al encontrarse ésta anexa al Presupuesto General Municipal, como instrumento de ordenación del gasto, incluso encontrándose el presupuesto prorrogado.*

*Respecto a la modificación de la plantilla de personal, el artículo 126.2 del TRRL establece que:*

*‘2. Las plantillas podrán ser ampliadas en los siguientes supuestos:*

*a) Cuando el incremento del gasto quede compensado mediante la reducción de otras unidades o capítulos de gastos corrientes no ampliables.*

*b) Siempre que el incremento de las dotaciones sea consecuencia del establecimiento o ampliación de servicios de carácter obligatorio que resulten impuestos por disposiciones legales’.*

*Y continúa en su apartado 3, indicando que “3. La modificación de las plantillas durante la vigencia del Presupuesto requerirá el cumplimiento de los trámites establecidos para la modificación de aquél”.*

Por todo ello, en relación al acuerdo para la regularización y equiparación salarial del personal laboral del Ayuntamiento de Campo Real, aprobado por el Pleno Municipal en sesión de 21 de julio de 2022 y al supuesto ahora analizado, sobre la concesión del complemento de superior categoría regulado en el art. 17 del vigente Convenio Colectivo, al que se refiere el Decreto de Alcaldía 168/2023, de 28 de marzo, concluye que tales modificaciones debieron realizarse: *“...a través del procedimiento de modificación de la plantilla, al no contar con RPT el Ayuntamiento de Campo Real, siguiendo el procedimiento establecido en los artículos 168 y siguientes del TRLHL”.*

Además, en relación con los reparos formulados por la Intervención Municipal, el informe del jefe de Área de Asesoramiento Jurídico y Asistencia Letrada a Municipios indica: *“...A tenor de lo anterior, queda acreditado que en el expediente subsisten los defectos observados por la Intervención General, ya que los condicionamientos para la continuidad del expediente no fueron subsanados por el Pleno de la Corporación Local siendo, por tanto, contrarios al procedimiento previsto en el artículo 12.3 del RCP”.*

Por razón de lo indicado, el informe recuerda que el artículo 47.1.e) de la LPAC indica que serán nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones Públicas: *“e) (...) dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”.*

Trasladando lo argumentado al supuesto analizado, el informe establece: *“En definitiva, el Pleno de la Corporación Local del Ayuntamiento de Campo Real adoptó acuerdos, aun siendo previamente advertido por la Secretaría-Intervención, según consta en el expediente administrativo, que incurren en vicios que determinan la nulidad del expediente al haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”*.

El informe del jefe de Área de Asesoramiento Jurídico y Asistencia Letrada a Municipios procede a continuación a especificar el *iter procedimental* del procedimiento de revisión de oficio.

**TERCERO.-** 1.- A la vista del anterior informe, con fecha 24 de mayo de 2024, el alcalde de Campo Real ha solicitado informe a la Secretaría del ayuntamiento sobre la posible existencia de vicios que determinen la nulidad de distintos actos administrativos entre los que figura el Decreto de Alcaldía 168/2023, de 28 de marzo de concesión de complemento de superior categoría regulado en el art. 17 del vigente Convenio Colectivo.

2.- Con esa misma fecha, 24 de mayo de 2024, la Secretaría General del Ayuntamiento de Campo Real eleva propuesta de resolución para iniciar el procedimiento de revisión del acto (sic):

*“APROBACIÓN REGULARIZACIÓN SALARIAL MEDIANTE APLICACIÓN DE COMPLEMENTO DE EQUIPARACIÓN A PARTE DEL PERSONAL LABORAL QUE INCLUYE A OTRA TRABAJADORA MUNICIPAL QUE POR DECRETO PERCIBE DIFERENCIAS SALARIALES POR TRABAJOS DE SUPERIOR CATEGORÍA, Y APROBACIÓN DEL COMPLEMENTO DE DESTINO DE LA POLICÍA MUNICIPAL COMO C1”*.

En cuanto a la identificación y argumentación de la causa de nulidad aplicable en este caso, el informe precisa: *“Dichos acuerdos infringen el artículo 74 del TREBEB, artículo 90.2 de la LRBRL. Sentencia del STJ de Asturias de fecha 30 de noviembre de 2010, Sentencias del TS*

*de fecha 9 de abril de 2014, 20 de octubre de 2008 y 28 de noviembre de 2007, en cuanto al acuerdo de regularización salarial sin RPT ni VPT, ... Todo ello se encuentra dentro los supuestos establecidos en el artículo 47.1.e) de la LPACAP, ya que dichos acuerdos se adoptaron (actos dictados) prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.”.*

3.- El expediente de revisión de oficio fue debatido en las reuniones de los días 28 y 30 de mayo de 2024, de la Comisión Especial de Cuentas del Ayuntamiento de Campo Real, que informó favorablemente la tramitación de la revisión de oficio.

4.- El día 31 de mayo de 2024, el Pleno del Ayuntamiento de Campo Real acordó:

*“Primero.- Incoar expediente de revisión de oficio de conformidad con lo previsto en el artículo 106.1 de la LPACAP, siguiendo el iter procedimental indicado en el expediente, de los siguientes actos:*

*-Acuerdo para la regularización y equiparación salarial del personal laboral del Ayuntamiento de Campo Real, aprobado por el Pleno Municipal en sesión de 21 de julio de 2022.*

*-Acuerdo de regularización del complemento de destino de Policía Local del Ayuntamiento de Campo Real, aprobado por el Pleno Municipal en sesión de 21 de julio de 2022.*

*-Acuerdo de incremento del complemento de destino del personal funcionario del Ayuntamiento de Campo Real aprobado por el Pleno Municipal en sesión de 30 de marzo de 2022.*

*-Decreto de Alcaldía 168/2023 de concesión de complemento de superior categoría regulado en el art. 17 del vigente Convenio Colectivo.*

*Segundo.- Que entendiendo que puede existir un perjuicio a los interesados al declarar nulos los actos administrativos por el que se les reconoce un incremento retributivo, reconocer una indemnización que podrá o no, corresponderse con las cantidades efectivamente abonadas a los trabajadores desde el inicio de los acuerdos, debiendo iniciarse un procedimiento de responsabilidad patrimonial, de oficio o a instancia de parte, en el que se reconozcan y cuantifiquen las cantidades, una vez se haya resuelto la revisión de oficio, siendo el Pleno de la Corporación quien se pronuncie sobre las indemnizaciones que, en su caso, proceda reconocer a los interesados, siempre que se den las circunstancias previstas en los artículos 32.2 y 34.1 de la LRJSP”.*

El día 5 de junio de 2024, mediante Decreto 350/2024, el alcalde-presidente de Campo Real, a la vista del acuerdo del Pleno de 31 de mayo de 2024 de incoación del expediente de revisión de oficio con relación a cuatro actos administrativos, entre los que figura el objeto del presente dictamen y teniendo por *“realizada la notificación del acuerdo adoptado a los interesados (acto de trámite)”* (sic), solicita dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, con suspensión del plazo máximo para resolver el procedimiento por el tiempo que medie entre la petición del dictamen y la recepción del mismo.

El día 14 de junio de 2024, la Secretaría del Ayuntamiento de Campo Real certifica, con el visto bueno del alcalde-presidente del citado municipio, que *“todos los empleados municipales afectados por los acuerdos que son objeto de expediente de revisión de oficio aprobado por el Pleno Municipal de fecha 31 de mayo de 2024 han sido notificados del acuerdo de inicio de dicho expediente, todo ello previo al Decreto de Alcaldía por el que se resuelve SOLICITAR de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid la emisión de Dictamen preceptivo y vinculante así como SUSPENDER el plazo máximo legal para resolver el procedimiento por el tiempo que medie entre la petición del Dictamen de la*

*Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid y la recepción de dicho dictamen”.*

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**ÚNICA.-** De acuerdo con el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid deberá ser consultada en los expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid sobre *“revisión de oficio de actos administrativos 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.

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 106.1 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.

En el presente caso, si bien el alcalde-presidente de Campo Real ha formulado cuatro solicitudes de dictamen dirigidas a esta Comisión Jurídica Asesora, relativas a los cuatro acuerdos a los que se viene

haciendo referencia ( el acuerdo para la regularización y equiparación salarial del personal laboral del Ayuntamiento de Campo Real, aprobado por el Pleno Municipal en sesión de 21 de julio de 2022; el acuerdo de regularización del complemento de destino de Policía Local del Ayuntamiento de Campo Real, aprobado por el Pleno Municipal en sesión de 21 de julio de 2022; el acuerdo de incremento del complemento de destino del personal funcionario del Ayuntamiento de Campo Real aprobado por el Pleno Municipal en sesión de 30 de marzo de 2022 y el acuerdo adoptado por Decreto de Alcaldía 168/2023 de concesión de complemento de superior categoría regulado en el art. 17 del vigente Convenio Colectivo); se observa que el Pleno del Ayuntamiento acordó el inicio de un solo procedimiento de revisión de oficio, en el que acumula la revisión de esos cuatro actos, muy distintos entre sí, que exigirían una tramitación independiente e, incluso, valorar la pertinencia del procedimiento revisión respecto de los acuerdos que afecten a personal laboral, como luego se indicará.

En efecto, el artículo 57 de la LPAC dispone que el órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá decidir su acumulación a otros procedimientos con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión. En el presente caso, los actos objeto de revisión, aunque aparentemente guardan cierta relación, pues hacen todos ellos referencia a mejoras salariales del personal del ayuntamiento, fueron adoptados en momentos distintos y afectan a personal vinculado con la administración municipal por relaciones de diferente naturaleza, al tratarse en ocasiones de personal funcionario y, en otras, de personal laboral.

La diferencia no es baladí porque si bien los que afectan al personal funcionario, sí producen efectos en la vía administrativa y serían susceptibles de revisión de oficio, en el caso del personal laboral, la aplicación de la doctrina de los actos separables a la contratación laboral,

también admitida por el Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, Sección 7ª), en Sentencia de 18 de octubre de 1999, distingue “ *entre el contrato de trabajo propiamente dicho que pueda perfeccionar una Administración pública, y la actividad administrativa, que lo precederá, de selección de la persona particular con la que se convendrá dicho vínculo laboral*”.

Según la indicada doctrina jurisprudencial, la actuación administrativa que determina la voluntad de contratar a un trabajador ha de estar sometida al Derecho Administrativo, en virtud de la doctrina de los “*actos separables*” antes expuesta, mientras que la relación laboral subsiguiente se regirá por el Derecho Laboral, conforme dispone el artículo 177.2 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

Esa misma doctrina de los actos separables se ha recogido por el Consejo de Estado en los Dictámenes 202/1994, de 15 de junio, 2.878/1995, de 11 de abril de 1996, 249/1994, de 24 de marzo, y 849/1994, de 9 de junio e igualmente por algunos Consejo Consultivos autonómicos: así, el de la Comunidad Valenciana (Dictamen 2001/545, de 20 de diciembre), el de Andalucía (dictámenes 80/1998, de 20 de julio, 289/2006, de 12 de julio, y 770/2008, 29 de diciembre), el de Castilla-La Mancha (dictámenes 122/2001, de 12 de noviembre, 150/2002, de 19 de diciembre, y 30/2010, de 10 de marzo), el de Canarias (dictámenes 69/2014, de 6 de marzo, 366/2014, de 14 de octubre) de Castilla León (por todos los dictámenes 402/2009, de 21 de mayo, y 1.372/2009, de 13 de enero de 2010) que recuerda que, cuando se propone la revisión de oficio de la formalización de un contrato laboral, ha de analizarse si existen o no actos administrativos susceptibles de ser revisados y si procede o no revisar de oficio una relación contractual del Ayuntamiento con un tercero, regida por normas distintas a las del Derecho Administrativo (en este caso, por las normas la legislación laboral).

También se ha abordado esta cuestión por la Sentencia de 8 de octubre de 2009, de la Sala Cuarta, de lo Social, del Tribunal Supremo, dictada en un recurso de casación para la unificación de doctrina, que señaló lo siguiente: *“La doctrina administrativista más autorizada define el acto administrativo como la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa. Y en el caso que nos ocupa es claro que no estamos ante una actuación del Ministerio demandado en el ejercicio de esa potestad. Tanto al reconocer a los trabajadores demandantes la antigüedad que reclamaban, como al rectificar luego su decisión, el Ministerio ha actuado claramente como empresario, en el marco de la relación laboral que mantiene con ambos demandantes, y aplicando normas de indiscutible carácter laboral (...)”*.

Y continúa explicando: *“Pues bien, los actos de la Administración cuando actúa como empresario no están sujetos al derecho administrativo, sino al derecho laboral, como los de cualquier otro empresario. Y al no estar sujetos al derecho administrativo, es claro que no le son de aplicación las previsiones que para la revisión de los actos administrativos en sentido estricto establece el Título VII de la Ley 30/1992 (LRJPAC), y más concretamente, su art. 103 sobre declaración de lesividad de los actos anulables. La Administración, cuando actúa como empresario laboral puede, como cualquier otro, modificar sus decisiones por sí mismo, sin perjuicio de su posterior control judicial. Y el trabajador con relación laboral a su servicio, tampoco está obligado a agotar los recursos que los arts. 107 y siguientes de la LRJPAC prevén para la revisión de los actos administrativos sujetos al derecho administrativo. La propia Ley en el art. 125 de su Título VIII establece una vía más rápida y sencilla como es la simple reclamación previa, para que el trabajador que esté en desacuerdo con la decisión de su empresario, pueda obtener en vía judicial el reconocimiento del derecho que éste le niega (...) Entender lo contrario, y considerar que la Administración-empresario está obligada, siempre que*

*decida modificar una decisión de carácter laboral, a efectuar una previa declaración de lesividad, para luego proceder a su impugnación ante el orden contencioso-administrativo como dispone el art. 103 de la LRJPAC conduciría al absurdo. Pues dicho orden de la Jurisdicción habría de resolver, no con carácter prejudicial sino definitivo, una cuestión estrictamente laboral (...)*”.

De acuerdo con el planteamiento expuesto, la vía de la revisión de oficio no resulta la adecuada para anular un acto declarativo de derecho dictado por la Administración en el seno de una relación laboral, sino que el procedimiento es el previsto en el artículo 151.10 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, según el cual *“La Administración autora de un acto administrativo declarativo de derechos cuyo conocimiento corresponda a este orden jurisdiccional, está legitimada para impugnarlo ante este mismo orden, previa su declaración de lesividad para el interés público en los términos legalmente establecidos y en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la fecha de declaración de lesividad”*. La Administración deberá, pues, interponer ante el Tribunal competente el llamado recurso de lesividad.

Recientemente, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en su sentencia de 30 de enero de 2024, refiere. *“La decisión administrativa que declara la lesividad y acuerda la devolución de parte de lo percibido tiene por objeto o afecta a uno de los aspectos más característicos de toda relación de servicios, ya sea administrativa o laboral, cual es la retribución (precio o salario) que ha de percibir quien los presta.*

*Pues bien, pese a la tesis defendida por la parte recurrida (la Administración valenciana) es del todo evidente que la decisión afecta de lleno a uno de los derechos o aspectos que integran el ámbito de la jurisdicción laboral pues el artículo 2.a) de la LRJR dispone que los órganos jurisdiccionales del orden social, conocerán de las cuestiones*

*litigiosas que se promuevan:" Entre empresarios y trabajadores como consecuencia del contrato de trabajo" y que, en correlación con ello, quedan excluidos del ámbito de la jurisdicción contencioso administrativa por declarar expresamente el artículo 3.a) de la LJCA que no corresponden a este orden "las cuestiones expresamente atribuidas a los órdenes civil, penal y social, aunque estén relacionados con la actividad de la Administración pública". No de otra manera puede entenderse una decisión de la Administración que actúa en el ámbito de una relación de servicios de carácter laboral". Y termina afirmando la sentencia que la declaración de lesividad de actos declarativos de derecho, que afecten a la cuantía del salario percibido durante una relación laboral debe ser impugnada ante la jurisdicción social.*

Según la información recogida en el expediente remitido, el acuerdo que corresponde analizar en el presente dictamen se refiere precisamente personal laboral y se concreta en la modificación de sus condiciones económicas, en un momento posterior al inicio de la relación contractual y, a la vista del criterio últimamente expuesto, en este ámbito, la conclusión ha de ser desfavorable a la revisión de oficio pretendida, ya que el procedimiento seguido para ello no es el adecuado, sin perjuicio de la posibilidad de impugnación ante el orden jurisdicción social cumpliendo los requisitos y formalidades previstos en las normas aplicables.

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

## **ACUERDO**

Devolver el expediente al no resultar procedente tramitar un procedimiento de revisión de oficio sobre el Decreto de Alcaldía 168/2023, de 28 de marzo de concesión de complemento de superior categoría regulado en el art. 17 del vigente Convenio Colectivo, según se argumenta en la consideración jurídica única de este acuerdo.

Madrid, a 18 de julio de 2024

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Acuerdo nº 12/24

Sr. Alcalde de Campo Real

Plaza Mayor, 1 - 28510 Campo Real