

Acuerdo n°: **13/24**
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 Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Campo Real, de 21 de julio de 2022, de regularización y equiparación salarial del personal laboral.

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 448/24, 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, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, 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.- Con fecha 30 de mayo de 2022, el Pleno del Ayuntamiento de Campo Real aprobó la regularización y equiparación salarial del personal laboral de ese Ayuntamiento previamente acordada en la Mesa de Negociación del Ayuntamiento.

2.- El día 13 de julio de 2022, el informe de la Intervención formula reparo suspensivo, al entender que la regularización carecía de consignación presupuestaria y se había efectuado sin tener aprobada la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) y sin valoración de puestos de trabajo

3.- En sesión del Pleno celebrada el día 21 de julio de 2022, fue aprobado expediente de modificación de crédito a pesar de mi informe para dar cobertura a esa regularización, que también estaba informada desfavorablemente por la Intervención al no estar elaborada la antedicha regularización conforme al procedimiento legalmente establecido. En esa misma sesión también fue levantado el reparo suspensivo.

4.- La intervención municipal formuló sucesivamente, en los correspondientes informes de fiscalización, reparos suspensivos al abono de las nóminas.

5.- En respuesta al anterior reparo, el alcalde de Campo Real resolvió las sucesivas discrepancias, acordando levantar el reparo suspensivo de las nóminas y efectuar los pagos, haciendo la siguiente motivación: *“indicar que el acuerdo fue alcanzado en el seno de la Mesa General de Negociación como órgano legitimado, atendiendo a las materias objeto de negociación reguladas en el TREBEP. Esta administración dispone de la Plantilla de Personal como herramienta base de planificación y sobre la que se basa el propio acuerdo, documento que se utiliza como base para el levantamiento del reparo. No obstante, como se indica en el propio acuerdo, una vez alcanzado el objetivo de equiparación, y por consiguiente se corrijan los desajustes salariales existentes en la plantilla, se aprobará la oportuna RPT, para la que próximamente comenzaran las negociaciones”*.

6.- Con fecha 27 de enero de 2023, el interventor emite informe de omisión de la función interventora en el que hace referencia a la inexistencia de consignación presupuestaria para el abono del incremento salarial reconcomio a determinado personal laboral.

7.- 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 Secretaria-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”.

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.

El día 10 de abril de 2024, se recibió en el Ayuntamiento 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, el informe de control interno emitido por Intervención Municipal, con fecha 18 de abril de 2024 indica, entre otras cuestiones, que el incremento salarial debe calificarse como abonos indebidos, por lo que con fecha 22 de abril de 2024 se solicitó, por parte la Alcaldía de Campo Real, a la Dirección General de Reequilibrio Territorial, Subdirección General de Asistencia a Municipios, asistencia jurídica para la emisión de informe sobre el procedimiento de regularización salarial, con objeto de determinar la existencia de posibles vicios que determinen la nulidad de los acuerdos adoptados, por prescindir del procedimiento legalmente establecido.

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, emite informe que dice, en relación con el Acuerdo del Pleno de la Corporación Local de regularización salarial del complemento de destino de la Policía Local que *“la Sentencia 17/2022 del Tribunal Constitucional, de 8 de febrero de 2022, relativa a la cuestión de inconstitucionalidad 1143-2021, planteada por la Sección Primera de la Sala*

de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en relación con diversos preceptos de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de coordinación de policías locales de la Comunidad de Madrid, declaró nula la previsión legal autonómica que establecía un sistema de promoción interna basado exclusivamente en la posesión de la titulación académica y prescindiendo de la superación de las correspondientes pruebas selectivas.

Por tanto, el acuerdo del Pleno de la Corporación Local para la nivelación del complemento específico a la del grupo C1 es contraria a derecho por cuanto se pretende, a través del incremento del CE, la nivelación que el propio TC declaró inconstitucional”.

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 hace unas consideraciones sobre las características de las relaciones de puestos de trabajo, procede a continuación a especificar el *iter procedimental* del procedimiento de revisión de oficio, y concluye diciendo: “*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 (Artículo 47.1.e) de la LPACAP).*”

10.- Con fecha 27 de mayo 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 emite nota aclaratoria al informe jurídico de 29 de abril de 2024.

TERCERO.- 1.- A la vista del anterior informe, con fecha 24 de mayo de 2024, el alcalde de Campo Real solicita informe a la Secretaria del

Ayuntamiento sobre la posible existencia de vicios que determinen la nulidad de distintos actos administrativos entre los que figura el Acuerdo de 21 de julio de 2022, para la regularización y equiparación salarial del personal laboral del Ayuntamiento de Campo Real.

2.- Con esa misma fecha, 24 de mayo de 2024, la secretaria 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”.

El informe considera como causa de nulidad, en cuanto *“al acuerdo de regularización salarial del complemento de destino de la Policía Local, Sentencia del TC 17/2022 de 8 de febrero de 2022, declarado inconstitucional, reparos suspensivos de la Intervención, todo ello puesto en relación con el artículo 126.2 del TRRL, artículo 168 y siguientes del TRHL, artículo 12.3 del RCI”.*

3.- El expediente de revisión de oficio fue debatido en la Comisión Especial de Cuentas del Ayuntamiento de Campo Real los días 28 y 30 de mayo de 2024.

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, el alcalde-presidente de Campo Real solicita, 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 “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 medio entre la petición del dictamen y la recepción del mismo.

El día 14 de junio de 2024, la secretaria 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

UNICA. - 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 al Acuerdo de regularización del complemento de destino de Policía Local del Ayuntamiento de Campo Real aprobado por el Pleno del citado ayuntamiento el día 21 de julio de 2022 y, finalmente, del Acuerdo para la regularización y equiparación salarial del personal laboral del Ayuntamiento de Campo Real; 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 actos distintos y, por tanto, de diferente naturaleza.

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 parecen tener conexión, pues hacen todos referencia a mejoras salariales del personal del ayuntamiento, fueron adoptados en momentos distintos, producen efectos diferentes. Asimismo, las causas de nulidad en cada acto pueden diferir, si bien se recogen de manera conjunta y muy poco precisa en el informe de la Secretaría.

A ello se une que los acuerdos afectan a dos colectivos sujetos a regímenes jurídicos claramente diferenciados como son el personal funcionario y el personal laboral.

En concreto, el acuerdo que nos ocupa tiene como objeto un incremento salarial del personal laboral cuya relación no tiene naturaleza administrativa, sino que está sujeto al derecho laboral.

Así, toda decisión de esa Administración respecto a elementos de los contratos de trabajo de su personal laboral se adopta, no en ejercicio de potestades administrativas, sino como empleador y, por tanto, con sujeción a la normativa de carácter laboral. En ese sentido, la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, en su Sentencia de 8 de octubre de 2009, recuerda: *“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.”*

En ese mismo sentido se pronunciado el Consejo Consultivo de Castilla y León en los dictámenes 162/2015, y 163/2015, ambos de 14 de mayo, en los que dice: *“ la vía de la revisión de oficio no es 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.

Por tanto, el Ayuntamiento carece de potestades administrativas para revisar y declarar la nulidad de sus acuerdos como empresario o empleador de su personal laboral, debiendo acudir a las vías que establece

la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social, resultando improcedente la tramitación de la revisión de oficio prevista en el 106.1 de la LPAC y, por ende, la emisión de dictamen al efecto por esta Comisión.

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

ACUERDO

No procede la emisión de dictamen sobre la revisión de oficio del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Campo Real. de 21 de julio de 2022, de regularización y equiparación salarial del personal laboral.

Madrid, a 18 de julio de 2024

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Acuerdo nº 13/24

Sr. Alcalde de Campo Real

Plaza Mayor, 1 - 28510 Campo Real