

INFORME

D.Eduardo de Linares Galindo, mayor de edad, con domicilio en Málaga Calle Marín García 9. 5ª planta con Documento Nacional de Identidad número .2.567.3043-Y actuando en representación de la CONSULTORÍA INTEGRAL DE LA EMPRESA Y EL MUNICIPIO S.L (Ciem SL) con CIF.B-92509330 en su calidad d Administrador de la misma. En relación al contrato de realización del SERVICIO DE ELABORACIÓN DE LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO DEL AYUNTAMIENTO DE LA LÍNEA DE LA CONCEPCIÓN, habiendo sido requerido para un pronunciamiento acerca del informe de intervención y concretamente sobre el aumento considerado como global y de la legalidad de que se apliquen los límites presupuestarios a la RPT, por consiguiente DIGO:

PREVIO: Vaya por delante, que el presente informe no tiene el concepto tan usado como desagradable de ?contra informe ?, sino de aclaración de algunos detalles jurídicos que considero de relevancia para la elaboración del informe de intervención.

Dicho lo anterior, queremos mostrar nuestro más profundo respeto, a la figura de los habilitados, como a las personas concretas que ocupan dichos puestos, como a los informes realizados, que consideramos que han sido hecho con la máxima profesionalidad y buena fe, y que no son un par de hojas sin argumentación jurídica, sino que han sido analizados concienzudamente y profusamente justificados.

.-PREVIO: DIFICULTAD EXTREMA EN LA REALIZACION DE LA RPTO:

Hemos De determinar que la realidad de partida del ayuntamiento de La Línea, así como la documentación soporte y precedente del presente documento no nos la hemos encontrado jamás en un municipio de esta envergadura.

Por poner ejemplos que seguro conoce (y padece) intervención:

1. En cuanto a los cambios y la propuesta de personal, de la misma partíamos con distintas plantillas en las que nos encontrábamos multitud de dificultades, como que para localizar los ocupante no propietarios de las plazas, teníamos que filtrar en una plantilla no oficial los códigos correspondientes a los puestos, encontrándonos con el problema de que en muchos de los casos dicho código no era fiable, o se podía encontrar duplicado.



- 2. También destacar la inexistencia de una plantilla oficial de personal laboral temporal, rigiéndonos para analizar tal personal de una plantilla no oficial, en la que en muchos casos no era coincidente el puesto que ?se supone ocupaban" con el que realmente estaban desempeñando.
- 3. También nos encontramos con la especial casuística de aquellos trabajadores que estaban desempeñando funciones no propias (por ejemplo una limpiadora ejerciendo de auxiliar administrativo), ante tales casos nos encontramos que algunos si estaban reconocidos salarialmente y otros no. Pero en todo caso denotando la necesidad de las funciones que se estaban cubriendo.
- 4. Un ocupante de un puesto en nómina puede aparecer con otro puesto y en plantilla no parecer. De esta forma el trabajo se ha visto muy ampliado a lo inicialmente previsto según la información suministrada por el ayuntamiento.
- 5. Otra incidencia a tener en cuenta es que dentro de la actual plantilla hemos de distinguir entre aquellas personas que poseen la plaza en propiedad, apareciendo en plantilla con su nombre. Y aquellas personas que son ocupantes de una plaza, apareciendo en plantilla la plaza como vacante y con un con un código de relación laboral ?O". Por lo que para poder localizar quiénes son los ocupantes efectivos de dichas plazas se hace necesario localizarlo en un listado de personal, mediante el código de referencia asignado al puesto, al ocupante que corresponde al mismo, y que en muchos casos, a su vez, reza en otra área, con otro puesto y funciones radicalmente diferentes. Otro de los puntos a analizar es la diferencia existente entre el puesto original del ocupante y las funciones que efectivamente realiza, de ahí que en numerosas ocasiones nos encontremos con ocupantes que aparezcan en dos puestos distintos. En este apartado hay que diferenciar donde aparece el término efectivo relacionado con el puesto que ocupa y desarrolla, o no efectivo, que el puesto en el cual accedió al Ayuntamiento pero que no hace labores relacionada con el mismo.

Esa es la realidad que nos encontramos, y que se conoce desde intervención pues muchos de estos problemas fueron anunciados desde éste área. Sinceramente, consideramos que dado que la presente RPT va a tener una gran publicidad, no era legítimo por nuestra parte reflejar



estos serios contratiempos dentro de las memorias, pues nos parecía que desde un ojo ajeno, podrían dejar en evidencia a fantásticos profesionales (del ayuntamiento me refiero) que con esta materia prima logran sacar adelante plantillas, nóminas, y resto de información necesaria par ala correcta gestión de los RRHH.

Es por ello, que no hay ausencia de motivación, es por ello que entedemos que la ausencia de motivación no existe, así como que existe un avance histórico en el organigrama y en la gestión de los RRHH y de los servicios del Ayuntamiento. Y es por ello que quizá nos duela (somos humanos) determinadas apreciaciones al documento.

.-PRIMERO: SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS LÍMITES DE LOS PGE A LA RPT:

En el informe de intervención aparece como límite lo establecido en los PGE, lo cual consideramos, al albur y en apoyo de la jurisprudencia, <u>que la aprobación de la RPT NO se</u> somete a los límites presupuestarios.

Así lo pone de manifiesto la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo contencioso-administrativo) de 20 de mayo de 2011, que partiendo de esta distinta naturaleza del Presupuesto y los anexos de personal, declara que el documento que ha de respetar el incremento de retribuciones de los funcionarios de Administración local que establece anualmente la Ley de Presupuestos del Estado es el Presupuesto municipal, y no otro. Y que por tanto, no cabe imputar al acuerdo que aprueba la relación de puestos de trabajo —en este caso Anexo de personal- el no respetar el límite retributivo fijado en la LPGE:

F.J. 3°

«La sentencia desestima el recurso, porque sigue la doctrina fijada por la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de julio de 2008 (RJ 2008, 6773), dictada en el recurso de casación 3.218/2004, Ponente D. Jose Diaz Delgado. Según la cual, el documento que ha de respetar el incremento de retribuciones de los funcionarios de Administración local que establece anualmente la Ley de Presupuestos Generales del Estado, es el presupuesto municipal, y no otro. Por ello dice esa sentencia: "En consecuencia, es posible que la RPT no se ejecute en su totalidad en el ejercicio presupuestario, precisamente por los límites previstos en los presupuestos o por otras circunstancias." Por ello, para la sentencia citada del Tribunal Supremo y obviamente para la sentencia aquí recurrida, puede ocurrir que la RPT que contiene las retribuciones complementarias como el complemento específico, no se ejecute en un solo año, en el año en que se aprueba, sino que se puede diferir en dos o más años, por lo que, no cabe imputar al acuerdo aprobatorio de la RPT el no respetar el límite de incremento de retribuciones fijado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

(...) El hecho de que la RPT sea parte de la documentación acompañada a los presupuestos del Ayuntamiento, no basta para negar la distinta realidad jurídica de esa relación y los



presupuestos mismos, que es la tesis de la que parte la Sentencia recurrida y la de este Tribunal, cuya doctrina aquella siguió. En todo caso se echa en falta una argumentación convincente en la que pudiera justificarse que la distinción referida sea como dice el recurrente "un argumento formalista" y, lo que es más, que ese argumento formalista no sea aceptable. La diferenciación entre la índole jurídica de dos instrumentos normativos no puede tacharse en modo alguno de "argumento formalista", ni cabe tachar la referencia a tal diferenciación de modo de evitar el "pronunciarse sobre la legalidad del acuerdo que aprueba la RPT".

La sentencia recurrida no ha evitado pronunciarse sobre la legalidad del acuerdo que aprueba la RPT, sino que lo hace de modo inequívoco, sobre la base no desvirtuada en el recurso de casación, de que el vicio de legalidad que el Abogado del Estado le imputaba no le era imputable."

Reitera la anterior doctrina la Sentencia del Supremo de 30 junio 2011 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª):

F.J. 3°

(...) El instrumento normativo que debe respetar el límite fijado para el incremento global de las retribuciones del personal no son las Relaciones de Puestos de Trabajo, cualquiera que sea su vigencia temporal, sino los Presupuestos municipales por así venirlo exigido en el apartado 9 del artículo 21 de la Ley 42/2006 y en el apartado 1 del artículo 90 de la Ley 7/1985 cuando señala que "Corresponde a cada Corporación local aprobar anualmente, a través del Presupuesto, la plantilla que deberá comprender todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual. Las plantillas deberán responder a los principios de racionalidad, economía y eficiencia y establecerse de acuerdo con la ordenación general de la economía, sin que los gastos de personal puedan rebasar los límites que se fije con carácter general". El resto de acuerdos, convenios o pactos que impliquen crecimientos retributivos superiores, caso de las Relaciones de Puestos de Trabajo, únicamente deberán adecuarse a dicho límite, tal y como prevé el apartado 8 del citado artículo 21."

Y, nuevamente, llega a la misma conclusión de desestimar la impugnación de la relación de puestos de trabajo que se había planteado por la abogacía del Estado, la Sentencia de 13 de febrero de 2012. En este concreto supuesto se impugnaba el acuerdo plenario de 6 de febrero de 2001, del Ayuntamiento de San Juan de Alicante, puntos 2º, 3º y 4º, en los que se aprueba la valoración de Puestos de Trabajo y otros aspectos relacionados con la misma que afectan a todo el personal que presta servicios en dicho Ayuntamiento, por cuanto la misma determina un incremento retributivo superior al 2% con infracción de lo establecido al respecto en la Ley 13/2000, de 28 de diciembre , de presupuestos Generales del Estado, sin que concurran las excepciones legales previstas en el artículo 21.3 de la dicha norma, de aplicación conforme lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley 7/1985, de 2 de abril , reguladora de las bases del Régimen Local

El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, desestimó el recurso del Abogado del Estado, fundado en el incremento del límite retributivo fijado en la LPGE. Y el Tribunal



Supremo, vuelve a pronunciarse en el sentido de que las limitaciones retributivas fijadas en la LPGE son de aplicación, únicamente, al Presupuesto municipal:

"CUARTO.- Aplicando dicha doctrina, como ya se hizo en la referida sentencia de esta Sala y Sección, procede desestimar el recurso deducido por Administración General del Estado y formulado por la Abogacía del Estado, ya que el acuerdo impugnado no supone en sí mismo vulneración de lo establecido en el artículo 21 de la Ley 13/2000, de 28 de diciembre, de presupuestos Generales del Estado para 2001, ya que éste aunque exceda de las dichas previsiones no determina necesariamente que el presupuesto municipal conlleve el exceso referido que en todo caso lo ha de ser en el presupuesto municipal en los términos de norma cuya vulneración se invoca y que no ha sido objeto de impugnación, pues lo que en realidad se debió de impugnar fue el dicho presupuesto municipal y no el referido documento de valoración de puestos de trabajo objeto del presente recurso."

El TR I B U N A L S U P R E M O Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección: SÉPTIMA en S E N T E N C I A 09/04/2014 vuelve a determinar:

Y es que, no cabe aceptar la configuración que realiza el recurrente de los presupuestos municipales como si de un acto de mera ejecución de las Relaciones de Puestos de Trabajo se tratase, con independencia de cualquier otra consideración. Nada impide que un Ayuntamiento, en el ejercicio de su potestad de autoorganización y del principio de autonomía municipal, pueda alcanzar y cerrar acuerdos con las organizaciones sindicales en relación con el personal a su servicio para ejercicios futuros si bien el contenido de dichos pactos y acuerdos puede ser que no se lleve a efecto como consecuencia de los límites establecidos en la legislación presupuestaria, tal y como se señaló anteriormente. Y así, es perfectamente posible que las Relaciones de Puestos de Trabajo no se ejecuten en su totalidad en el ejercicio presupuestario correspondiente por diferentes motivos y circunstancias, entre los cuales, sin duda alguna, se encuentra la imposibilidad legal de aplicarlas íntegramente en atención a la limitación que pueda fijarse legalmente para cada ejercicio presupuestario, la cual, lógicamente, prevalece sobre los acuerdos que hayan podido ser suscritos."

En atención a todo lo anterior, no puede imputarse sin más a la relación de puestos de trabajo u instrumento análogo, la infracción las previsiones en materia retributiva contenidas el la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

.-SEGUNDO: SOBRE LA CONSIDERACIÓN DE AUMENTO GENERALIZADO DE LA MASA RETRIBUTIVA DE LA PLANTILLA:

Posteriormente, también aduce el hecho de que se provoca un aumento generalizado de las retribuciones, al aumentarse la cuantía para un 79 % de la plantilla.



Debemos recordar, y es pieza esencial para esta RPT, los antecedentes históricos de la RPT. EN la actualidad no existe una RPT aprobada como tal en el Ayuntamiento de La Línea, existe un mero Catálogo de Puestos de Trabajo (que entendemos que no alcanza la consideración de RPT, por mucho que así se denominara) en el cual se determinan los puestos, y que es del año 1991.

Detalle crucial: UN CATÁLOGO NI ES NI TIENE LA MISMA EFICACIA JURÍDICA QUE UNA RPT El Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. La Disposición Transitoria segunda del citado Real Decreto: «hasta tanto se dicten por la Administración del Estado las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las relaciones de puestos de trabajo, la descripción de puestos de trabajo-tipo y las condiciones requeridas para su creación, los Plenos de las Corporaciones Locales deberán aprobar un catálogo de puestos a efectos de complemento específico. Mientras no estén aprobadas tales normas, los catálogos únicamente podrán ser modificados mediante acuerdo del Pleno». Es obvio que tenía un carácter muy menor y de transitoriedad.

Por acudir a la temprana jurisprudencia: STS, contencioso sección 7, del 23 de enero de 1997, n.º de Recurso: 10/1996 | Ponente: Ramón TRILLO TORRES:

«pero que no dictadas estas normas, no cabe equiparar el Catálogo General de Puestos de Trabajo de la Diputación a una Relación, por no cumplir aquél los requisitos que para las Relaciones prevé el artículo 16 de la Ley de la Función Pública.

Y es obvio y sobradamente conocido que el Catálogo de La Línea no cumple con los requisitos ni sirve para haber realizado una valoración conforme a la ley de los puestos cara a abonar sus retribuciones complementarias.

Igualmente, este director de proyecto preguntó hasta la saciedad, incluido a la informante, de donde venían las cuantías que se estaban abonando para el específico, sin que nadie me lo hubiere sabido aclarar, y por supuesto, sin que exista una valoración ajustada a los criterios legales de la cual inferir cuantías de específico regulares.

Por tanto, no tenemos RPT estructurada y actualizada con todos los puestos, con sus fichas y descripción diciendo las características y funciones concretas que debía realizar, y no tenemos



valoración de los puestos conforme a la misma, por tanto, estamos ante una RPT ?ex novo" que por primera vez pasa a valorar los puestos y a describirlos.

Por tanto el debate jurídico y económico no es si ahora va a aumentar la cuantía de cada puesto o de varios (muchos puestos) sino , ¿por qué cobraban antes lo que cobraban? Así como ¿ y si se hubiera hecho una valoración de forma anterior, no deberían estar cobrando este importe?

En primer término se defiende que la ley presupuestaria no contenía un mandato imperativo para todos los supuestos, ya que el apartado siete habilitaba un régimen de excepciones entre los que se fijaba (aunque con carácter singular y excepcional) la toma en consideración del ?contenido de los puestos", y en este sentido citamos la STS 22 de septiembre de 2005 cuando se decía "Como recuerda la sentencia recurrida el artículo 20 uno a) exceptúa de la prohibición de aumento de las retribuciones básicas de dicho personal, así como las complementarias de carácter fijo y las establecidas para el ejercicio de 1997, aquellos aumentos derivados de la adecuación de las retribuciones complementarias cuando sea necesario para asegurar que las asignadas a cada puesto de trabajo guarden la relación procedente con el contenido de especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, peligrosidad o penosidad del mismo."

Y similar valoración merece nuestra aprobación de la RPT, recordando que como señala la STS 18-7-1990 la RPT es "expresión ordenada del conjunto de puestos de trabajo caracterizados por pertenecer a una misma Unidad o Dependencia de la Administración, que deban ser desempeñados por funcionarios de carrera, por personal eventual, indistintamente por unos u otros, y por personal laboral, con la detallada descripción de las características y requisitos de los mismos"

No todos los puestos sufren incrementos retributivos, algunos ven mermados sus emolumentos (sin entrar en consideración del Complemento Transitorio Personal) , y en ningún caso son lineales dichas variaciones, sino derivados de la aplicación objetiva de niveles de los criterios legales.

Es evidente que debe efectuarse una adecuación retributiva de los puestos de trabajo existentes en la organización , pero tal adecuación tiene que tener su fiel reflejo en la Relación de Puestos de Trabajo -RPT- al erigirse como el instrumento técnico idóneo y obligatorio a



través del cual se puede modificar el contenido y valoración económica de cada puesto (Sentencia del TS 20 de octubre de 2008).

En consecuencia, la pretendida adecuación retributiva <u>es tan necesaria como obligatoria</u>, al objeto de que los puestos de la misma respondan a una adecuada y correcta valoración. Esta obligatoriedad de elaborar la RPT deriva del derogado, tras la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público -EBEP-, art. 16 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública -LMRFP- (básico) que obligaba a las Corporaciones Locales a formar la RPT existente en su organización en los términos previstos en la legislación básica sobre Función Pública, debiendo incluir en todo caso la denominación, tipo, características esenciales y sistemas de provisión de los puestos (básico para la carrera administrativa), las retribuciones complementarias correspondientes y los requisitos exigidos para su desempeño.

_ No podemos olvidar que hasta ahora a nadie parece haberle preocupado su existencia y la regularización de las retribuciones complementarias, y existe un viejo pero vigente principio general de derecho que reza que nadie puede beneficiarse del dolo o culpa que provoca. Y eso es precisamente lo que haría el ayuntamiento si no aumentara las cuantías tras esta valoración, beneficiarse del incumplimiento de valoración de los puestos en virtud de las responsabilidades y circunstancias que efectivamente realiza.

Y es en este escenario real y particular del ayuntamiento de La Línea donde entendemos que SÍ es de aplicación la excepción de aumento retributivo del apartado sétimo y en un análisis restrictivo, como bien determina el informe, de los conceptos jurídicos indeterminados.

La correcta gestión de la estructura retributiva pública aconseja que los trabajos de análisis y valoración de los puestos de trabajo sean sustentados y fundamentados en procedimientos operativos a través de la técnica analítica de asignación de "puntos por factor", a través de factores, social y legalmente evaluables, siguiendo los criterios establecidos en la normativa legal y especialmente en los arts. 3 y 4 del RD 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el Régimen de las Retribuciones de los Funcionarios de Administración Local, bajo la premisa de que los factores a tener en cuenta deben ser perfectamente medibles y comparables de "reconocimiento profesional" que sean coherentes, constantes y transparentes.

La confección de una nueva RPT (reiteramos que lo anterior era un catálogo de puestos) suele ser una buena oportunidad para que, sin perjuicio de los derechos económicos de los



empleados públicos, se integren en el complemento específico aquellas cantidades que ya no responden a criterios racionales y/o legales de compensaciones retributivas, como pueden ser las productividades fijas, constantes y periódicas, y que se adapten a al realidad de sus trabajos, dado que antes, reiteramos cobraban un específico sin valoración alguna ni definición (al menos actualizadas) de sus tareas.

En definitiva, cumplidas tales exigencias y efectuada la valoración con arreglo a las previsiones legales establecidas, el Ayuntamiento podrá llevar a término una modificación de la RPT sobre la base de una correcta valoración objetiva de los puestos de trabajo, de tal forma que las adecuaciones retributivas resultantes de la aprobación de la RPT encuentren la debida justificación conforme al art. 19.Siete LGPE 2017.

Si es cierto, como magníficamente ilustra el informe, una reiterada jurisprudencia, que tiene su origen en TSJ de las Comunidades Autónomas, viene manteniendo habitualmente que el denominado "carácter singular" del precepto al que nos referimos significa que las adecuaciones retributivas de los puestos de trabajo que puedan sobrepasar los límites señalados en las Leyes de Presupuestos, en ningún caso pueden afectar a la generalidad o a la casi totalidad de los existentes en la organización, dado que en ese supuesto "bastaría invocar la implantación de un proyecto de reforma administrativa para que se pudiera rebasar el tope máximo establecido en la Ley de Presupuestos" (Sentencia del TSJ Galicia de 11 de mayo de 2005). Asimismo, en su Sentencia de 2 de mayo de 2002 indica que:

- "...si fuese suficiente la invocación de la implantación de una reforma administrativa para poder superar el límite señalado en la Ley de Presupuestos fácilmente se podría dar pábulo al fraude de ley y quebraría el objetivo de contención del gasto público que se propone el gobierno de la nación con el establecimiento de tal límite...".

En esta misma línea se manifiestan, al resolver recursos interpuestos por las Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno, el TSJ C. Valenciana en Sentencia de 9 de febrero de 2007, el TSJ Castilla-La Mancha en Sentencia de 17 de abril de 2007 o el TS en Sentencia de 28 de marzo de 2007, que indica que:

- "...desde el momento que al afectar el incremento retributivo discutido a un importante número de empleados públicos municipales no puede considerarse que exista una adecuación retributiva de carácter singular y excepcional...".



Ahora bien, nuestro documento de partida es de finales de principios de los noventa (26 AÑOS) y, desde entonces, la administración local y concretamente el ayuntamiento de La Línea, han tenido importantísimas variaciones. El "principio de subsidiariedad" al que se refiere el art. 4.3 de la Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, en la atribución de competencias, ha supuesto durante décadas que los Ayuntamientos han ejercido y gestionado competencias que anteriormente desconocían en materias como servicios sociales, vivienda, violencia de género, empleo, igualdad, inmigración, turismo, medio ambiente, patrimonio, etc. Todas estas competencias nuevas han supuesto la necesidad de adecuar su organización interna y sus servicios a las nuevas necesidades/demandas de los ciudadanos y de la legislación para poder responder a la ciudadanía.

Estas nuevas realidades y necesidades, en los recursos humanos da lugar a una necesaria planificación, previo estudio de las necesidades de los distintos servicios, y se desarrolla a través del instrumento técnico idóneo que es la RPT, instrumento que implica una valoración de puestos racional, técnica y objetiva, y que, por el tiempo transcurrido sin el cumplimiento de la valoración, debe contemplarse como algo "excepcional" y "singular" además de necesaria, ya que la realidad del 2017 no se parece, como se ha indicado, a la de los noventa, por lo que es no sólo comprensible sino conveniente que se adecuen los puestos de trabajo en cuanto a sus funciones, contenidos y responsabilidades y retribuciones complementarias a la realidad actual. Esta adecuación debe efectuarse por las Entidades Locales en uso de su autonomía en materia de gasto, previa la consignación presupuestaria correspondiente.

Para gran parte de la doctrina, por "carácter singular y excepcional" se entiende que el legislador está haciendo referencia a algo concreto, particular, distinto, raro, extraño, por lo que "singular y excepcional" son, en este caso, términos sinónimos que, por su reiteración, lo que pretenden es recalcar, poner énfasis, en el hecho de que las adecuaciones de los puestos que puedan dar lugar a un incremento retributivo deben obedecer a un hecho extraordinario y excepcional. Entendemos que modificar las cuantías retributivas de los complementos, mediante la aprobación por primera vez de una RPT o mediante la modificación de la RPT después de veinte o más años, es extraordinario y excepcional.



El término "singular" no puede referirse ni a la cantidad, ni al número de puestos de trabajo que puedan resultar afectados por la adecuación, como así lo vienen entendiendo las Delegaciones del Gobierno (aluden a ese criterio no establecido legalmente de hasta un 10% o 20% como máximo para ser admisible), sino a la adecuación en sí misma, es decir, a la causa que provoca esa adecuación, y que determina que esa adecuación sea necesaria y que no pueda ser reiterada en el tiempo. Es aquí donde reside el fraude de ley que en la Sentencia de 2 de mayo de 2002 menciona el TSJ Galicia, y no en el hecho de llevar a cabo, con carácter singular y excepcional, quince o veinte años después, una modificación de la RPT, que es el único instrumento legal del ordenamiento jurídico mediante el cual se puede definir o reestructurar la organización con objeto de adaptarla a sus necesidades específicas y procurar una gestión eficaz.

En este mismo sentido ya se han pronunciado diversos TSJ, como es el caso del TSJ C. Valenciana en Sentencia 2 diciembre de 2004, en relación con la RPT que realiza por primera vez un Ayuntamiento, y que es muy esclarecedora, cuando señala que:

"...en el presente caso lo que se ha producido es una adecuación de las retribuciones a las características de cada puesto de trabajo, que es una de las funciones propias de las relación de puestos de trabajo, y por tanto, aunque afecte a la totalidad de la plantilla, el acuerdo impugnado no es contrario a las citadas normas presupuestarias."

No hay que olvidar que esta Sentencia fue confirmada por el TS en Sentencia de 13 de octubre de 2009, en la que indica que el Ayuntamiento ha argumentado y probado que el aumento retributivo obedece a una operación de clasificación de los puestos de trabajo que ha supuesto una profunda modificación de su estado precedente, y dice literalmente, avalando la Sentencia del TSJ C. Valenciana, lo siguiente:

"Si bien supone, efectivamente un aumento que oscila entre el 4% y el 5%, no por eso ha de considerarse contraria a dicha Ley. La razón de ello estriba en que, por no disponer con anterioridad de un instrumento de gestión del personal, el Ayuntamiento procedió a examinar la totalidad de los puestos de trabajo y a establecer ex novo sus funciones realizando, asimismo, una valoración económica de cada uno. La consecuencia (...), fue una notable variación de las retribuciones. No obstante, no aprecia incrementos generalizados o lineales puesto que, mientras algunos puestos experimentan un aumento por encima del 20%, otros sufren una disminución superior al 20%. De ello, deduce la sentencia que lo realizado ha sido «una adecuación de las retribuciones a las características de cada puesto de trabajo, que es una de las funciones propias de la



relación de puestos de trabajo, y por tanto, aunque afecte a la totalidad de la plantilla, el acuerdo impugnado no es contrario a las citadas normas presupuestarias»."

Del mismo modo se manifiesta el TSJ C. Valenciana en su Sentencia de 17 de marzo de 2009, cuando declara que:

"...debe desvincularse la prohibición de aumento de las retribuciones establecido a nivel estatal, de aquellas otras que provengan de la aplicación de la RPT, pues el resultado de la RPT es un ajuste del complemento específico de los puestos de trabajo que forman la plantilla y lo que quiere decir es que se está valorando de forma concreta y específica cada uno de dichos puestos, lo cual podrá reportar un aumento de las retribuciones que se deriven de la aplicación de los factores que compongan dicho complemento específico, pero también puede ocurrir que su aplicación suponga una disminución de dichas retribuciones. Se trata en definitiva de una valoración de los puestos de trabajo y los límites retributivos de dicho puesto vendrán determinados por la valoración efectuada en el seno de dicho proceso."

Lo que en realidad pretende el legislador es impedir que se efectúen continuas adecuaciones de los contenidos de los puestos de trabajo, que pueden llevarse a cabo cada cuatro u ocho años, que den lugar a continuos y sucesivos incrementos retributivos superiores al límite señalado en las distintas Leyes de Presupuestos; previsión que se entiende lógica y, por ello, se expresa con la fórmula de que tales adecuaciones deben ser "singulares y excepcionales", singularidad que, como hemos indicado, no puede interpretarse desde un punto de vista de cantidad o número de puestos, pues, si así fuera, se llegaría a la increíble conclusión, señalada por algún Juzgado de lo contencioso, de que la adecuación tan solo podría afectar a un único puesto de trabajo, interpretación imposible, pues el propio precepto, y la singularidad que contempla, se refiere a "cada puesto de trabajo", es decir, a una pluralidad, que puede coincidir con la totalidad de los existentes en la organización.

Por incluir más jurisprudencia y más reciente: Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº1 de Ourense de 29 de abril de 2016:

...En segundo lugar, en el concreto supuesto analizado no se produjo un incremento lineal de las retribuciones de la plantilla municipal (como en otros precedentes anulados en las sentencias citadas en la demanda). Se aprobó una RPT en la que se alteró la retribución de determinados puestos de trabajo, de manera particularizada y diferente para cada uno de ellos,



con una justificación específica reseñada en la memoria de dicha RPT y explicada o motivada pormenorizadamente en un informe posterior del secretario-interventor.."

Reiteramos, en el presente caso siquiera se podría hacer una comparación pues se parte de la nada jurídica más absoluta de forma valorativa, por primera vez se realiza la RPT y la valoración indivudalizada de cada puesto, por tanto, y con el máximo de los respetos, aunque afecte al 79 % de la plantilla SÍ ESTAMOS ANTE UN ADECUACIÓN SINGULAR Y EXCEPCIONAL.

Dicho lo anterior, y considerando que estamos ante la excepción del apartado 7, es claro que NO hay que respetar los límites establecidos (ya que estamos en la excepción reiteramos).

Es decir, si se producen algunas adecuaciones retributivas singulares o excepcionales mediante una adecuada valoración de algún puesto de trabajo en la RPT que determina un incremento por encima de ese 1%, las cantidades que corresponden a la adecuación retributiva singular también habrá que excluirlas del cómputo de comparación, de modo que ese puesto concreto que ha tenido esa adecuación retributiva singular habrá que computarlo por las retribuciones que tenía antes de hacer esa adecuación.

Al respecto, encontramos suficientemente clarificador lo establecido por la Sentencia del TS de 18 de febrero de 2008, que, por su interés, recomendamos su lectura íntegra, de la que extractamos lo siguiente:

- "...Igualmente se dice en esta sentencia que es evidente que no nos encontramos ante un límite infranqueable, y la propia norma transcrita establece excepciones. En primer lugar, cuando dispone que el incremento ha de medirse en términos de homogeneidad para los dos periodos de comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como antigüedad en el mismo. Si la Ley hubiera querido establecer un aumento del gasto de personal máximo del 2.1% no habría hablado de estos términos de homogeneidad, y ello se deduce además del argumento ab absurdum que alega la recurrente, pues la antigüedad de quienes por ejemplo cumplen trienios conllevaría, o bien el incumplimiento de su pago efectivo, o una disminución de las retribuciones de quienes no lo cumplen. Por eso la norma ha de interpretarse en el sentido de que si cambian las condiciones de antigüedad, este concepto no puede computarse dentro del límite de incremento del gasto de personal del 2.1% citado, o lo que es lo mismo, ha de entenderse que de dicho límite debe excluirse el aumento derivado de la antigüedad del personal".

Ello quiere decir que las <u>adecuaciones retributivas que, con carácter singular y</u> <u>excepcional, resulten imprescindibles por el contenido de los puestos de trabajo, no están sujetas a la limitación establecida en el art. 19.Dos LGPE 2017</u>, siempre que traigan causa, como hemos indicado, de una correcta valoración de los puestos de trabajo, nunca efectuada



anteriormente (ex novo), o por razones de creación de nuevos puestos o modificación sustancial de los preexistentes, realizada mediante la aplicación de conocimientos científicos o prácticos que busquen la objetiva adecuación entre el contenido del puesto y su compensación económica, y teniendo en cuenta que, de conformidad con lo previsto en el art. 4 RD 861/1986 para la catalogación de los puestos de trabajo de una Entidad Local, en concordancia con lo dispuesto en el art. 74 del RDLeg 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público -TREBEP-, es preceptiva su valoración previa, sobre la base de la determinación objetiva de elementos legalmente evaluables, relacionados con las funciones, tareas y circunstancias particulares de cada puesto de trabajo; la RPT así aprobada (con la prudencia que merece este asunto), no tiene por qué estar sujeta a la limitación y/o congelación de las retribuciones de los funcionarios públicos.

Por último, y como corolario, defendemos una interpretación sistemática y teleológica del precepto limitativo, ya que en último término el bien perseguido era el del ahorro y estabilidad presupuestaria que sí está salvaguardada en el presente caso. En este sentido citábamos:

STS 11 julio 1987 cuando expresa "conforme con lo preceptuado en el art. 3° CC, la interpretación de las Normas ha de atenerse fundamentalmente al espíritu y a la finalidad de las mismas por encima de su propio tenor literal cuando la interpretación literal pueda resultar contraria a ellos».

La STS 10 marzo de 1992 que viene a señalar igualmente que lo cierto es que toda norma jurídica, incluida la administrativa, permite al intérprete «además de la interpretación gramatical más inmediata, otras de índole diversa entre las que destaca la de naturaleza intencional o teleológica prevista por el art. 3.1 CC cuando exige al intérprete que atienda al espíritu y finalidad de las normas que se tratan de aplicar»

Por tanto, dado que estamos en un incumplimiento de valoración de los puestos en cuanto a sus complementos específicos, y de la definición concreta de tareas, y que dicho incumplimiento no puede beneficiar al que lo provoca (Ayuntamiento) entendemos que la interpretación de las normas debe ser conforme a las circunstancias concretas, singulares y excepcionales del Ayuntamiento de La Línea que recogen la presente RPT.

.- TERCERO SOBRE LA MOTIVACIÓN:



Dentro del informe parece reflejado u apartado que versa sobre la motivación sobre el que sí queremos hacer varias CONSIDERANCIONES:

Sobre el apartado A, y la ausencia del nivel 0.

En este apartado no podemos estar de acuerdo con la Interventora, pues entendemos que no es necesario, ni legalmente imponible que se empiece a valorar desde el nivel 1, prescindiendo del 0 . Y ello creo que es obvio. Ningún puesto no tiene titulación exigida, ningún puesto no tiene responsabilidad, ningún puesto no tiene responsabilidad, ningún puesto no tiene jornada, etc... entendemos que de todos los factores deberá tener un nivel mínimo todos los puestos. Puede ser discutible este hecho, pero entendemos que dicho hecho de estar más o menos de acuerdo pueda convertirse en una tacha y en un vicio de falta de motivación. No puede ponerse como un razonamiento lógico de sana crítica el considerar que haya puestos que serían valorable con 0 puntos en determinados factores.

En cuanto a los casos citados en el informe pasamos a dar cumplida aclaración que se deriva de la documentación presentada y que obra en el expediente:

.- ORDENANZA CONSERJE: Hay que analizar caso a caso, y leer las memorias. Estos puestos proviene de creaciones provocadas por personal que siendo contratados y recogidos en otros puestos (de la categoría recogida en el puestote ordenanza), la realidad actual es que han terminados haciendo funciones de ordenanza, hecho por el cual se pone a extinguir, dado que funciones similares pueden ser prestados por los conserjes, que en plantillas son grupo de titulación Agrupaciones Profesionales. No obstante, reiteramos esta justificación obra en la memoria: Página 58 de la memoria 3:

, creándose con un grupo de titulación C2 para posibilitar el acceso a tal puesto al personal de la sección. Dependiendo de este tenemos cuatro Ordenanza (uno de ellos vacante por jubilación) unificando en tal denominación los puestos que por plantilla venían denominándose, dos Operario/Peón, uno Oficial carpintería y uno Aux. Servicios generales, el puesto de ordenanza se ha indicado en el programa a extinguir ya que entendemos que las funciones propias del mismo pueden llevarse a cabo por los conserjes.

-DIRECTOR DE BANDA: estando totalmente de acuerdo con la apreciación de que debería requerirse más titulación lo cierto es que en la nómina del ocupante aparece un grupo de cotización asimilable al de C2, así como en la nómina se abona como este grupo de titulación. Y como seguro bien sabe la interventora, lo que se valora es el puesto no los conocimientos del ocupante: es por ello que, teniendo un ocupante indefinido en fraude de ley, hemos



considerado oportuno clasificar su titulación conforme a los documentos que fiscaliza intervención: nómina y grupo de cotización.

GESTIÓN TRIBUTARIA: Aquí entendemos que del tenor de la memoria, de la propia descripción de las fichas, así como de la realidad que seguro conoce Intervención, se conoce que, estos puestos están valorado para cuando recuperen efectivamente los servicios de inspección, básicamente porque ahora precisamente no se están llevando a cabo y esos puestos no están siendo realizados. No obstante, cabe recordar que las funciones detalladas no deben ser interpretadas con carácter restrictivo. Es decir, que si se le otorgan nuevas funciones de idéntica categoría dentro de su jornada, no por ello debe, necesariamente, aumentar o disminuir el específico. Será cuando supongan una variación real del nivel de algún factor de valoración (mayor responsabilidad, mayor repercusión, más penosidad, etc...): entendemos que esto está suficientemente motivado en el documento y que esta ausencia de motivación no es real.

SERVICIO DE SANIDAD: aquí debemos determinar un hecho: No es lo que deba o no prestar el ayuntamiento sino lo que efectivamente está prestando y tiene puestos (y ocupantes) en ellos. Recordemos que la RPT puede ser modificada en cualquier momento y no se ha considerado oportuno que puestos de FUNCIONARIOS CON LEGÍTIMOS PROPIETARIOS haya que ponerlos a extinguir. Una vez queden vacantes, el ayuntamiento podrá hacer lo que considere oportuno.

En cualquier caso, no creemos que esté basado en derecho (incluso podría ser discriminatorio) el hecho de que se aumente o no las retribuciones por el hecho de pertenecer a un servicio propio o impropio: reiteramos la valoración proviene de la aplicación objetiva de los factores a los puestos, y difícilmente vemos encaje a que por estar en un servicio u en otro, por ser propio o impropio, pueda dejársele al margen de las modificaciones retributivas. Además sorprende que este razonamiento se utilice con sanidad, que es una competencia pública, y no con el director de la banda de música, que siquiera es una competencia que deba ser prestada de forma pública.

Por último, en este apartado NO se pueden comparar puestos de forma aislada y sesgada. El informe procede a determinar qué puestos han de tener más o menos puntos. Sin embargo, la valoración realizada proviene, reiteramos, de la aplicación objetiva de cada uno de los factores y aplicación de sus niveles a las características de cada puesto.



NUNCA HAY QUE COMPARAR VALORES TOTALES, SINO DE CADA FACTOR DE FORMA INDIVIUDALIZADA, ESTE PUESTO EN RELACIÓN A ESTE TIENE UN FACTOR DESPROPORCIONADO O INCOHERENTE. En el presente caso, se pude entrar en valoraciones subjetivas de quien cada cual considera más importante (reiteramos sin poder acudir a si estamos en una competencia propia o impropia) pero lo cierto es que de la determinación de cada factor ha dado ese resultado.

ORIENTADOR LABORAL Y EDUCADOR: La realidad es que habiendo empleados que ocupan el puesto, sólo podíamos crear el puesto o no crearlo, y en este segundo caso, lo necesario sería proceder al despido del ocupante sin consideramos que dicho puesto no debe ser prestado por el Ayuntamiento. Como no consideramos ésta la mejor solución hemos procedido a la inclusión de estos puestos que efectivamente se viene prestando de forma estructural, y que se crearán como vacantes. No es jurídicamente una buena opción crear un puesto como a extinguir con un ocupante indefinido, dado que es una clara causa de despido objetivo y, por tanto, la consecuencia de definir a extinguir debe ser extinguir el puesto que no itene un ocupante en propiedad.

PUESTO DE POLICÍA DE TRANSMISIONES: Lo compara, nuevamente en el montante global con el coordinador de tesorería, considerando que por las funciones son más complejas las de éste último. Pues bien, aplicando los factores en los que afecta las funciones y la complejidad, vemos que el coordinador está más valorado en responsabilidad, en repercusión y hasta dos puntos de diferencia en esfuerzo intelectual. Pero estará conmigo la Sra Interventora en que tiene menor peligrosidad, penosidad, jornada (rotatorio incluyendo noches y festivos) y dedicación que la policía, hecho por el cual terminan igualándose los puestos. Reiteramos que no hay que irse al simple ejercicio del valor total de cada puesto, sino a la inclusión de cada puesto en cada nivel de cada factor. Y convendremos que en el caso de esta comparación se le da incluso la razón a la interventora: donde afecta la complejidad y funciones está más valorado el coordinador. Donde afecta a otras circunstancias del puesto será el policía el que esté por encima, y será el compendio de todo lo que dará la valoración total.

NUEVAS COMPARACIONES COMO LETRADOS, ETC...: Aquí debemos reiterar lo anterior. Debe entenderse qué valora el específico: NO son las funciones, ni sólo el grupo de titilación (que sí aparece recogido como factor de la objetivación de la dificultad técnica) las que delimitan SÓLO el puesto conforme a la normativa. Son las condiciones del puesto: su peligrosidad,



penosidad, jornada, etc...Se determina en el informe que los factores intelectuales están muy elevados en el cuerpo de policía, cuando entendemos que están coherente con el resto de puestos, así como se dice que se infravaloran los físicos del arquitecto o el letrado. No es que se infravaloren es que, el cuerpo de policía por sus funciones y por la forma de realizarlas tiene una valoración media en casi todos los factores, mientras que otros puestos son más intelectuales o físicos. Además la comparación la realiza con dos cuerpos (URI y 092) que tienen unas circunstancias muy especiales.

PENOSIDAD: en el mismo se habla de que se incluye la penosidad psíquica pero no se valora. Lo cual no es cierto. Así si, por ejemplo, se acude a los puestos de servicios sociales que tiene contacto con circunstancias complicadas aparecen valoradas con un dos en penosidad, que obviamente se refiere a la psíquica.

.- CUARTO: SOBRE EL INFORME DE INTERVENCIÓN BIS_: ORGANIGRAMA:

Determina el informe que la estructura propuesta no responde a las necesidades del Ayuntamiento y que es en un plano teórico más que práctico la RPT. Igualmente aduce que no se mencione la RPT de 1991.

A lo segundo hay que hacer varias observaciones:

Más que una RPT es un Catálogo, por más que nominalmente aparezca así. Y además que está más que superada (desbordada) por la realidad del Ayuntamiento. De ese documento no se parece en nada a la plantilla presupuestaria y ésa, en nada a la realidad de los puestos y los ocupantes, y a lo que viene reflejado en las nóminas. En un ayuntamiento donde desde el departamento informante no han sabido darnos razón jurídica de por qué un puesto aparece de una forma, pero en realidad el ocupante está en otro puesto completamente diferente, incluso con grupos de titulación diferente, seguro que comparte la dificultad del trabajo,

Por otro lado, con todos los respetos, mezcla el documento RPT con el regulado en el artículo 69 TREBEP que es el plan de ordenación de recursos humanos. Documento diferente, con datos diferentes, con información diferente, función diferente, y que se habrá de hacer con posterioridad a la aprobación de la RPT...como dice la propia RPT (página 77 de la memoria 3).



Igualmente sorprende que se hable del encaje presupuestario, cuando como hemos visto de los nuevos puestos, cuando la jurisprudencia es pacífica en que NO es la RPT quien debe contemplar el reflejo presupuestario.

En el informe dice que está dispersa la información de los puestos que se crean y que se amortizan. No es cierto, LO TIENE DE LA PÁGINA 60 A 72 DE LA MEMORIA 3.

En cuanto a la motivación de la creación de cada puesto o el cambio de denominación o la amortización viene recogido en la memoria en cada uno de los puestos en los que se realiza alguna actuación en este sentido.

Igualmente determina el hecho de que la RPT debería haber determinado que SE ADELGACEN DEPARTAMENTOS QUE PRESTEN SERVICIOS DE MENOR IMPORTANCIA.

Consideramos que la mayor o mero importancia pertenece al ámbito intrínseco los órganos de gobierno que es quien legítimamente tiene que determinar y priorizar los servicios, no es cuestión técnica.

Así en nuestra amplia experiencia nos hemos encontrado ayuntamientos que quieren potenciar la cultura, el deporte, el turismo, la sanidad, los servicios sociales, etc.. Pero desde luego no será esta consultora quien deba determinar los servicios que deban ser menores.

Y después hay que estar a la realidad del Ayuntamiento, los empleados existentes y los puestos no creados pero sí ocupados, y que en virtud de argumentos muy han servido para provocar despidos masivos y ERE, para luego finalmente que un juzgado de lo social determine que dicho despido no tiene base jurídica suficiente.

CONCLUSIONES:

.-PRIMERO: en virtud e la jusrisprudencia citada la RPT NO está sometida a los límites de la LPGE en su aprobación.

.- SEGUNDO: Entendemos que el aumento no lineal de una parte mayoritaria de la plantilla (79 %) que aparece reflejada en la aplicación posterior de la RPT, sí es subsumible en la excepción de adecuación retributiva singular y excepcional, dado que estamos ante una aprobación de RPT "ex novo" sin que previamente haya habido una valoración ni una

C/ Marín García 9,5ª PL,29005 Málaga T.952 60 34 75 - 952 91 15 61 - E.951 08 99 65 www.consultoriaintegral.es

CIEM

CONSULTORÍA INTEGRAL
DE LA IMPRISA Y DEL MUNICIPIO

regulación de los puestos (simplemente un catálogo de hace casi treinta años) y que por tanto la adecuación proviene del cumplimiento de la norma de valoración, sin que haya elemento jurídico previo en el que comparar qué hacía antes con el documento objeto de aprobación.

.-TERCERO: Siendo la excepción señalada en los PGE 2017 artículo 19 siete, no está sometido al límite del 1 % en términos de homogeneidad, sino que podrá adecuarse a lo que se considere oportuno, sin perjuicio del cumplimiento de otras normas como la estabilidad presupuestaria.

.- CUARTO: Entendemos suficientemente aclarados todos los aspectos que reflejaba el informe, no obstante, si de algún documento puntualmente se quisiera mayor aclaración estamos a su disposición para lo que se estime oportuno.

Galindo - CIEM S.L

Todo ello es lo que ha tenido el honor de informar sin perjuicio de mejores opiniones basadas en Derecho.

Y para que así conste, fecho y firmo en Málaga, a 3 de octubre de 2017.

Fdo. Eduardo de Linares