Excmo. Ayuntamiento de
La Línea de la Concepción

INFORME DE SECRETARÍA GENERAL

Asunto: Caducidad de la Relación de Puestos de Trabajo (abril 2017)

Jorge Jiménez Oliva, funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional y Secretario General del Excmo. Ayuntamiento de La Línea de la Concepción, en relación con el asunto que figura en el encabezamiento, emito el siguiente INFORME de conformidad con las siguientes,

ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 25/08/2017 este funcionario y a petición de Alcaldía ya emitió Informe sobre la eventual caducidad de la Relación de Puestos de Trabajo que ha sido objeto de negociación entre la representación del Ayuntamiento y de la parte social de los trabajadores, remitiéndonos a sus consideraciones y dándolas por tanto por reproducidas, obrando dicho Informe en el expediente.

Segundo.- No consta que a fecha actual se haya adoptado resolución que acuerde la caducidad de la RPT y es preciso con carácter previo a abordar este asunto citar los siguientes antecedentes relativos a la elaboración, negociación y aprobación del documento técnico de la RPT, siendo los siguientes:

2.1.- La aprobación de una nueva RPT surge como imposición proveniente del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Algeciras en el seno del P.A. 517/2014 y por Auto nº 23/2016 de 8 de febrero que resolvía el incidente de ejecución formulado por el Ayuntamiento en orden a estimar si se había ejecutado debidamente la Sentencia de 14/07/2015 dictada en dicho procedimiento anulando y dejando sin efecto la RPT aprobada por el Pleno en sesión de 20/12/2013, acreditando la Entidad Local que se había procedido a la contratación de una empresa externa para la elaboración de una nueva RPT que motivara adecuadamente los complementos de destino y específico y acomode las formas de provisión de puestos a lo dispensado por la norma de aplicación, referidos a los Policías Locales y que fueron los reproches aducidos en la sentencia. El mismo Auto da cuenta de la sentencia recaída en el P.A. 434/2014 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Algeciras, y su confirmación posterior por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en Sentencia de 12/01/2016, que declara no haber lugar al recurso formulado. El órgano de instancia estimó el recurso frente a la RPT con fundamento en el "*ilegal incremento de retribuciones contemplado en la RPT...*"

El Auto de referencia concluye en la imposibilidad de considerar que la Sentencia ha quedado debidamente ejecutada por la contratación externa para la elaboración de un nuevo documento y otorga un plazo de seis meses a la Corporación (que cumplió el 08/08/2016) para que apruebe y publique una nueva RPT, exigiendo que este documento incorpore las exigencias que decía la Sentencia refiriéndose a ellas con el siguiente tenor "*... la adecuada motivación en la determinación de los complementos de destino, y complementos específicos de los distintos puestos del Cuerpo de Policía Local ... o la modificación de los sistemas de provisión de determinadas categorías.*" Pero, además, incorpora la decisión judicial adoptada en el otro procedimiento del Juzgado nº 1 (que conoce igualmente de la RPT) en los siguientes términos "*... ha de respetar los límites de incrementos de retribuciones impuestos por la normativa presupuestaria general correspondiente.*", se refiere pues al P.A. 434/2014 ya citado.

2.2.- Por Decreto nº 4468/2015, de 25 de agosto, se aprueban los Pliegos de Cláusulas Administrativas y de Prescripciones Técnicas para la adjudicación del contrato de servicios de elaboración de una Relación de Puestos de Trabajo (Expte. contratación nº 67/15). Por Decreto nº 5088/2015, de 25 de septiembre, se acordaba adjudicar dicho servicio a la empresa Consultora de la Empresa y del Municipio, S.L. (CIEM, S.L.) y en fecha 29/09/2015 se suscribe el correspondiente contrato administrativo, por importe de 34.700 euros más IVA, reflejándose

EXCMO. AYUNTAMIENTO SECRETARÍA GENERAL

un plazo de ejecución de cuatro meses desde el día siguiente a la firma del contrato, por tanto el plazo de presentación del documento de la RPT debía ser entregado el 30/01/2016. El objeto del contrato previsto era el servicio de análisis y documentación precisa para la valoración y descripción de cada uno de los puestos de trabajo que constan en la plantilla de personal del Ayuntamiento y tras ello la elaboración de una RPT como instrumento de gestión de los recursos humanos, así como la realización de propuestas de optimización de personal y la defensa jurídica y judicial de la RPT, de acuerdo con el Pliego de Prescripciones Técnicas. La Cláusula 2ª del Pliego administrativo fijaba el plazo de cuatro meses para la redacción completa del documento, a contar desde la firma del contrato, tal como se ha expuesto (en el contrato se dice a partir del día siguiente a su firma).

2.3.- Por Decreto nº 2807/2016, de 9 de junio, se acuerda constituir la Mesa General de Negociación para el día **17/06/2016**, con el *"objeto de negociar con la representación sindical cuantas materias afecten a las condiciones de trabajo del personal funcionario y laboral municipal"*. En los antecedentes del Decreto se cita la necesidad de proceder a la negociación de la nueva Relación de Puestos de Trabajo actualizada. Se notifica a las cuatro Secciones Sindicales: U.G.T.; CC.OO., CSI-F y S.P.L.L. Sindicato Policía Local de La Línea.

2.4.- El **01/06/2016**, según refiere la representación legal de la Central Sindical Independiente de Funcionarios en demanda de recurso contencioso-administrativo formulada en el P.A. 430/2017, aportando su acreditación mediante documento nº 8 de su demanda, que actualmente se sustancia en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Algeciras, acreditándose en expediente que mediante oficio de recepción por representante de la Sección Sindical se recibe en dicha Sección el documento en formato digital de la Relación de Puestos de Trabajo elaborada por la empresa CIEM, S.L.. Pero además, en fecha **15/06/2016** la misma Sección recibe, como se acredita igualmente en el documento nº 7 que la parte actora presenta con su demanda, mediante oficio firmado por el Sr. Alcalde la siguiente documentación en soporte papel: Copia contrato administrativo suscrito con la empresa CIEM, S.L. de 29/09/2015 para la elaboración de la RPT; copia Decreto nº 4468/2015, de 25 de agosto, por el que se aprobaban los Pliegos que regían dicha contratación; copia Decreto nº 4831/2015, de 15 de septiembre, por el que se efectuaba, previo propuesta de adjudicación, requerimiento a la empresa CIEM, S.L. para que acreditara el cumplimiento de obligaciones tributarias y de la Seguridad Social y la constitución de garantía definitiva; copia Decreto nº 5088/2015, de 25 de septiembre, por el que se adjudicaba a la entidad el servicio y se ordenaba la formalización del contrato; copia del Pliego de Cláusulas Administrativas que regía la contratación; y copia del Decreto nº 2821/2016, de 17 de junio por el que se rectificaba el Decreto nº 2807/2016 (ya citado, que constituía la Mesa General de Negociación) modificando la composición de la Mesa de Negociación.

2.5.- En relación al proceso de negociación del documento de la RPT con la representación social de los empleados municipales, se acredita lo siguiente:

- Acta de reunión preparatoria de las Reuniones de la Mesa de Negociación de la RPT, fecha de 01/06/2016, suscrita por los representantes de las cuatro Secciones Sindicales, donde consta la entrega en formato digital de la RPT elaborada por la empresa CIEM, S.L., acordándose una próxima reunión para el 10/06/2016 para establecer un calendario de reuniones para negociar asuntos relacionados con la RPT, señalándose que ninguna de las reuniones tendrá lugar antes del 16/06/2016, un día después de las elecciones sindicales del personal laboral. El Acta se encuentra suscrita por todos los asistentes.
- Acta de reunión Mesa General Negociación RPT de 10/06/2016 estableciendo un calendario de trabajo para tratar la negociación de la RPT, el Convenio Colectivo y el Acuerdo Regulador, fijando la primera reunión para el 17/06/2017. El Acta se encuentra suscrita por todos los asistentes.
- Acta de reunión Mesa General de Negociación RPT de 17/06/2017, se entrega a las Secciones copia del contrato suscrito con la empresa CIEM, S.L. y se establece el procedimiento de aprobación de la RPT. Se encuentra suscrita por todos los asistentes.

- Acta de reunión Mesa General de Negociación RPT de 20/06/2017, por parte de las Secciones Sindicales efectúan observaciones sobre los criterios de valoración (Titulación académica, Actualización constante, Responsabilidad, etc), se propone una nueva estructura municipal, etc. Suscrita por todos los asistentes.
- Las negociaciones se prolongan hasta el 26/04/2017, fecha en la que se da por finalizada la negociación de la RPT. Acta suscrita por todos los asistentes.

2.6.- Por parte de las Secciones Sindicales U.G.T., CC.OO. y CSI-F del Ayuntamiento se presenta escrito en Registro General de fecha **09/05/2017** y nº 7160 solicitando se dicte Resolución por la que se declare la caducidad del procedimiento de la RPT, sucintamente por los siguientes motivos: (i) al ser un acto administrativo le resulta de aplicación lo dispuesto en el art. 25.1/b de la Ley 39/2015, por estimarse dicho documento como un procedimiento iniciado de oficio susceptible de producir efectos desfavorables a los empleados municipales, debiendo declararse su caducidad y archivo al haber transcurrido tres meses desde su inicio; (ii) Haber transcurrido el plazo de seis meses otorgado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 Algeciras (P.A. 517/2014), mediante Auto de 08/02/2016; (iii) resultar de aplicación el RD 1777/1994, de 5 de agosto, de adecuación de las normas reguladoras de los procedimientos de gestión de personal a la Ley 30/1992.

En fecha **12/06/2017** las mismas Secciones Sindicales dirigen escrito comunicando que en tanto no se resuelva la cuestión sobre la caducidad del procedimiento de aprobación de la RPT, no se sentarán a negociar cuestión alguna relacionada con el proyecto de dicho documento. Con fecha 20/10/2017 se presenta otro escrito en Registro General solicitando la resolución expresa de la solicitud presentada el **09/05/2017**.

Hasta la fecha actual no consta que se haya dictado resolución resolviendo sobre la pretensión de las Secciones interesadas.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- La legislación aplicable sucintamente es la siguiente:

- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LRJPAC.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, LPAP.
- RD Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, EBEP.

Segunda.- En primer lugar es necesario abordar la cuestión sobre el inicio del procedimiento de aprobación de la RPT.

Sentado que la RPT tiene naturaleza de acto administrativo acorde con la Jurisprudencia del Tribunal Supremo iniciada con la Sentencia de 05/02/2014, rec. 2986/2012, luego seguida por el Tribunal en sucesivas sentencias Ss 02/07/2014, rec. 3639/2012; 01/07/2014, rec. 2423/2013, aplicable al Ayuntamiento de Blanes; 19/01/2015, rec. 663/2013 y 25/02/2014, rec. 4156/2012 aplicable al Ayuntamiento de IBI, entre otras muchas, resulta de aplicación la Ley de Procedimiento Administrativo en tanto que es ésta la que determina las disposiciones generales sobre el acto y procedimiento administrativos. En este sentido, la Disposición Transitoria 3ª de la Ley 39/2015 señala en su apartado a) que a los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de dicha Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior, es decir, la Ley 30/1992, y dado que la Ley 39/2015 entró en vigor el 01/10/2016 (Disposición Final 7ª), resultará de aplicación aquélla norma. Y esto es así, porque aún cuando no conste en expediente ningún acuerdo expreso de inicio de procedimiento, es claro que de las fechas citadas en el presente Informe se desprende que antes del 01/10/2016 se iniciaron actuaciones tendentes a la aprobación de la RPT.

EXCMO. AYUNTAMIENTO SECRETARIA GENERAL

Se ha manifestado en otras ocasiones que no se ha previsto por el Legislador un procedimiento específico de aprobación de RPT en el ámbito de la Administración Local, ni siquiera normas básicas de carácter estatal que diseñaran un procedimiento tipo para tal fin. Igualmente parece evidente que un procedimiento de este tenor debe tener como resultado el documento de la RPT cuya definición viene contenida en el art. Art. 74 EBEP que dice: *"Artículo 74. Ordenación de los puestos de trabajo. Las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos."*

El art. 69.1 de la Ley 30/1992 dispone que los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente que lo podrá adoptar por propia iniciativa, y el Título VI de la misma norma contempla las siguientes fases del procedimiento administrativo común, aplicable por tanto al caso presente: Iniciación, Ordenación, Instrucción y Finalización del procedimiento que incluye la resolución y la caducidad.

Partimos de la premisa de que es preceptivo para la aprobación de la RPT y con carácter previo a ella, la negociación con la representación social de los empleados, por así disponerlo el art. 37 del EBEP, y que dicha negociación debería incluirse en la fase de instrucción del procedimiento y esto porque la negociación llevada a cabo por las partes comienza con el estudio de un documento inicial, en el caso presente, propuesto por la empresa contratista que venía obligada a su elaboración, siendo así que sin constar un acuerdo de inicio del procedimiento expreso, parece razonable entender que la fase de instrucción se inició con la primera reunión cuyo objeto era debatir sobre el documento presentado y que situamos en el día 01/06/2017 porque es cuando se entrega el documento técnico a la parte social, si bien es el 17-20/06/2016 cuando se entra en el fondo de la RPT. Una vez acabada la negociación el 26/04/2017 se abrió la fase de emisión de los Informes solicitados por la Alcaldía: Departamento de Personal, empresa redactora del documento CIEM, S.L., Secretaría General e Intervención de Fondos, habiéndose emitido diversos Informes con reparos y observaciones, sin que conste que se haya aprobado formalmente y de forma inicial, siquiera, el documento.

Sin embargo, y en lo que aquí interesa, el art. 42.3 de la Ley 30/1992 que dice que *"Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo para recibir la notificación, éste será de tres meses"* y se computará en los procedimientos iniciados de oficio, desde su fecha de iniciación, por tanto con independencia de que se determine la fecha de inicio en la correspondiente a la entrega del documento técnico inicial a las Secciones Sindicales dicha fecha computada a fecha actual resulta que el plazo de tres meses ha transcurrido de forma clara y patente.

Señala el art. 44 de la misma norma que en los procedimientos iniciados de oficio el vencimiento del plazo máximo para que se haya dictado y notificado resolución expresa tendrá los siguientes efectos:

"1. En el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo.

2. En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 92."

El art. 92, referido a los procedimientos iniciados a instancia de los interesados, señala que: *1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca su*

paralización por causa imputable al mismo, la Administración le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Consumido este plazo sin que el particular requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración acordará el archivo de las actuaciones, notificándoselo al interesado.

Contra la resolución que declare la caducidad procederán los recursos pertinentes.

2. No podrá acordarse la caducidad por la simple inactividad del interesado en la cumplimentación de trámites, siempre que no sean indispensables para dictar resolución. Dicha inactividad no tendrá otro efecto que la pérdida de su derecho al referido trámite.

3. La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción.

4. Podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento."

En principio ya ponemos en duda que la aprobación de una RPT sea consecuencia del ejercicio de la potestad sancionadora o, en general, constituya un acto de intervención, *"susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen"* y ello porque se ejercita una potestad de autoorganización de recursos humanos donde no existe un comportamiento administrativo que repruebe a un interesado por su conducta, téngase en cuenta que es legítimo y además constituye una obligación legal que la Administración valore los puestos de trabajo con los que se dota y le otorgue las retribuciones complementarias que correspondan con arreglo a los criterios legales de aplicación y ello a través de un instrumento de ordenación cual es la Relación de Puestos de Trabajo, en especial la asignación del complemento de destino y el complemento específico, que se deben acomodar a las reglas previstas en la normativa de función pública. Los Tribunales han admitido que un puesto de trabajo puede ser valorado a la baja, por ejemplo en su complemento específico, siempre que se haya evaluado el puesto conforme a los factores legales y se encuentre motivado el comportamiento administrativo y no haya duda de una conducta arbitraria. El Tribunal Supremo ha admitido el establecimiento de un complemento personal y transitorio en aquellos supuestos que como consecuencia de una nueva ordenación de puestos de trabajo se verifiquen reducciones retribuciones. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 27/04/2009, rec. 5041/2005, sobre impugnación de Acuerdo Regulador de las Condiciones de Trabajo de los Funcionarios y el Manual de Valoración de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento de Coria del Río aprobados por su Pleno el 23/01/2003 permite la utilización de complemento personal transitorio y absorbible para hacer frente a la minoración que, como consecuencia de la modificación de las relaciones de puesto de trabajo, puedan experimentar los funcionarios afectados, concluyendo que el funcionario tenía un derecho, no a la consolidación de retribuciones complementarias – salvo el grado personal- sino al montante de sus retribuciones consolidadas. Igualmente siguen este criterio las Sentencias del Alto Tribunal de 29/05/1995, rec. 1311/1992, de 19/02/1996, rec. 914/1991; de 20/06/2006, rec. 7433/1997 y 19/03/2007, rec. 1696/2002, por lo que es ajustado a Derecho la minoración de retribuciones como consecuencia de una nueva valoración de los puestos, con independencia de la figura del complemento personal y transitorio, no constituyendo por tanto un acto de intervención.

Del mismo modo, tampoco debe resultar aquí un efecto desfavorable que el conjunto de los trabajadores haya visto mermadas sus retribuciones en la reducción del importe de su complemento específico o plus de convenio cuando ello responde a la declaración de invalidez de la anterior RPT (aprobada en Pleno de 20/12/2013) por sentencia judicial firme, precisamente por el ilegal incremento de retribuciones, no siendo por tanto ajustado a la realidad la manifestación que esgrimen las Secciones Sindicales en su escrito con fecha de entrada de 09/05/2017 en relación al efecto desfavorable que puede producir la RPT eventualmente caducada, pues en este proyecto de documento no se contemplan los montantes

SECRETARÍA GENERAL

económicos que en forma de incrementos retributivos por encima de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2013 motivó que la Jurisdicción declarase, por tal motivo, no ajustada a Derecho la mencionada RPT, es decir, no es que se pretenda detraer de la RPT en proyecto dichos importes, es que no se contemplan ni se abonan desde septiembre de 2016. A nuestro juicio, resulta improcedente la aplicación del RD 1777/1994, de 5 de agosto, para fundar la caducidad de la RPT por su analogía a los procedimientos en materia de personal que contempla este reglamento, donde en ninguno de los que se citan para adaptar su regulación a la Ley 30/1992 se refleja la aprobación de la RPT, pues lo que regulan son procedimientos iniciados a instancia de funcionarios y relativos a su situación administrativa.

No obstante todo lo anterior, razones de seguridad jurídica aconsejan declarar la caducidad del procedimiento por cuanto ha transcurrido el plazo general de tres meses.

Tercera.- En segundo lugar, la declaración de caducidad cuyo efecto primario es el archivo de las actuaciones no debe impedir la conservación de aquellos actos y trámites que se hubieran mantenido igual de no haber declarado la caducidad.

La caducidad es una forma de terminación del procedimiento administrativo y de conformidad con el art. 42.1, segundo párrafo, de la Ley 30/1992, la resolución consistirá en la declaración de dicha circunstancia con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables. Por su parte, el art. 92.3 de la misma norma señala que la caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción. Y el apartado cuarto determina que podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento.

El tercer apartado citado del art. 92 aboga por la necesidad de que la Administración inicie nuevo procedimiento una vez que ha declarado caducado el anterior, y en nuestro caso si se trata del ejercicio de una obligación legal cual es dotarse de un instrumento técnico de ordenación de personal parece razonable entender que aquélla se encuentra legitimada para iniciar nuevamente el procedimiento, sin que exista norma legal que fije un plazo de prescripción para ello.

En relación a la conservación de actos y trámites traemos aquí la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, de 06/02/2006, rec. 1124/2004, que sobre este aspecto dice lo siguiente:

"A este primer respecto, y dejando ahora fuera de enjuiciamiento el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador (en la medida en que tal ámbito presenta una realidad diferenciada, producto fundamentalmente de la influencia y aplicabilidad al mismo -con ciertos matices- de los principios que informan el Derecho Penal), entiende la Sala que, sin perjuicio de lo que se razonará en posteriores fundamentos jurídicos, la respuesta a tal cuestión ha de ser afirmativa. Ello debe ser así, en primer lugar, porque una de las piezas o principios que componen el sistema del derecho administrativo, en lo que hace a la teoría del "acto administrativo", ***es el de la factibilidad de subsanación de los vicios de que adolezca el acto administrativo de que se trate; posibilidad ésta aplicable por la Administración tanto con anterioridad a una eventual anulación del acto, como con posterioridad al momento en que se haya procedido efectivamente a la anulación del acto (bien en vía administrativa -lo que incluye la económico-administrativa-, bien en vía jurisdiccional).*** *Tal conclusión deriva, en primer lugar, de la regulación contenida* ***en los arts. 64 a 67 -ambos incluidos- de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 atinentes, respectivamente, a la transmisibilidad de los actos administrativos, conversión de los actos viciados, conservación de actos y trámites y convalidación. Particularmente claro se ve ello en el art. 66 en el que se dispone que "El órgano que declare la nulidad o anule las actuaciones dispondrá siempre la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción"****; lógicamente si se prevé que se conserven los actos y trámites anteriores al acto final anulado es porque puede volver a dictarse*

*nuevamente tal acto final (aunque ahora subsanando el vicio del que adoleciese), ya que, si no fuera así, carecería de sentido mantener los trámites y actos anteriores al anulado. O el art. 67 que, de manera significativa, señala que "La Administración podrá convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan"; y, si bien es cierto que este precepto legal se refiere, en una interpretación literal del mismo, a los actos anulables (no a los anulados), ya hemos visto que el art. 66 hacía alusión expresamente a supuestos de declaración de nulidad o anulación de actos administrativos. Pero es que, por ende, tal conclusión es la que ha venido sentando, por distintas vías, la doctrina jurisprudencial. Así, por ejemplo, y en materia de falta de motivación en comprobaciones de valores, ha venido a decir que (véase la STS de 7.10.2000 EDJ 2000/34022 -Ref."EL DERECHO" 2000/34022):"En este sentido son aleccionadores los arts. 52 y 53 de la misma Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 que disponen que, en el caso de nulidad de actuaciones, se dispondrá siempre la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido hubiera permanecido el mismo de no haberse realizado la infracción origen de la nulidad, y también que la Administración podrá convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan, preceptos que llevan claramente a la idea de que los actos administrativos de valoración, faltos de motivación, son anulables, pero la Administración no sólo está facultada para dictar uno nuevo en sustitución del anulado, debidamente motivado, sino que está obligada a ello, en defensa del interés público y de los derechos de su Hacienda.". (**Efectuando un inciso, debe aclararse que ésta doctrina jurisprudencial viene referida al vicio de falta de motivación, motivación que viene a configurarse como un "tertium genus" entre el requisito de forma y el de fondo, pero que, dada su mayor entidad en relación con los vicios de forma en general, resulta obvio que la doctrina relativa a la infracción del vicio de motivación es perfectamente trasladable, y con mayor razón, a la de los vicios de forma en general**).*"

Vicio de forma que resulta de aplicación a la caducidad pues esta institución lo que previene es la continuación del procedimiento más allá del tiempo establecido legalmente, reprochando que la Administración no haya resuelto en el plazo otorgado el procedimiento en cuestión. Pero también la conservación de actos y trámites se aplica a los procedimientos caducados, valga de exponente la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 31/05/2006, rec. 1407/2002, relativa a la caducidad de un procedimiento no sancionador de reposición de las cosas al estado anterior, señalando que:

*"SEGUNDO.- En cuanto a los efectos de la caducidad del expediente sancionador declarada por la Administración respecto de la obligación de reparar el daño que se impuso a la recurrente. Esta obligación no tiene el carácter de sanción, sino de reposición de las cosas al estado en que deberían estar, es decir, de responsabilidad civil. Responsabilidad civil cuya tutela atribuye la norma a la Administración, a la que se le permite su imposición en un expediente sancionador. La caducidad afecta al expediente o procedimiento mismo, que ha de ser archivado, sin que ninguna actuación ulterior pueda ser efectuada en el seno del mismo. Como contrapartida, sin embargo, la caducidad solo afecta al expediente, no al substrato material al que se refiere, de modo que, siempre que la sanción o la obligación de reparar no hayan prescrito, cabrá la apertura de un nuevo expediente, que persiga ya la primera, ya, si la anterior ha prescrito, la imposición de la segunda, o ya ambas, en su caso (arts. 44.2 y 92.3 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común EDL 1992/17271, en la redacción dada por la Ley 4/99). En el supuesto de autos, una vez declarada la caducidad del primitivo expediente sancionador, se ha tramitado nuevo expediente para exigir la obligación de reparar, pero conservando los actos de trámite practicados en el expediente sancionador (como se hace constar en la incoación del expediente de responsabilidad patrimonial por el mismo órgano que acordó la caducidad del expediente sancionador). **Esta decisión de conservación de los actos de trámite anteriores es conforme a derecho y a una consolidada doctrina jurisprudencial. El art. 66 LRJ-PAC, dispone que el órgano que declare la nulidad o anule las actuaciones dispondrá siempre la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiere mantenido igual de no haberse cometido la infracción. Tal criterio es plenamente aplicable en el presente supuesto, ya que se trata de una decisión basada únicamente en la caducidad del expediente, no en la nulidad o anulabilidad de ninguno de aquellos***

trámites anteriores que pudiera privarles de efecto. No se trata por tanto de que la originaria apreciación de la infracción y de los daños fuera errónea o incorrecta. Por tanto, es legítimo y coherente la conservación de validez de todos los actos de trámite anteriores a la resolución sancionadora que se revoca. En éste sentido se ha pronunciado también la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, así la sentencia de 24 de mayo de 1991 que interpretando preceptos análogos de la anteriores Ley de Procedimiento administrativo EDL 1992/17271 ."

La presunción de validez y eficacia de los actos administrativos (art. 57.1 Ley 30/1992) otorga una serie de garantías para la conservación de aquellos actos que fueran válidos a pesar del vicio de forma que afecta al procedimiento, este principio de *favor acti* subyace de forma patente y clara en los arts. 64 (La nulidad o anulabilidad de un acto no implicará la de los sucesivos en el procedimiento que sean independientes del primero), 65 (conversión de actos viciados), 66 (la conservación de actos y trámites de actos nulos o anulados) y 67 (convalidación de actos anulables, es decir, que todavía no haya sido declarada su anulación, subsanando los vicios de que adolezcan), técnicas que se recogen en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 11/10/2005 en los siguientes términos:

"Se estaría, en suma, ante el supuesto en el que resulta de aplicación ***el principio de conservación de los actos administrativos****. - Entre otras muchas, las sentencias del Tribunal Supremo de 15 de julio de 1998, de 27 de diciembre de 1993, 22 y 29 de marzo y 8 de noviembre de 1993, recogen expresamente la doctrina acerca de la conversión y conservación de actos administrativos, que tienen su fundamento legal en los artículos 65 y 66 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, especialmente el último de dichos artículos cuando dispone «El órgano que declare la nulidad o anule las actuaciones dispondrá siempre la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción». -* ***Este principio de conservación de los actos o trámites cuyo contenido se hubiese mantenido igual de no haberse cometido la infracción, que antes regulaba el artículo 54 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y hoy el artículo 66 de la vigente Ley 30/1992, ha de aplicarse, según la sentencia del Tribunal Supremo de 4 de mayo de 2002, tanto en los casos de nulidad absoluta como en los de anulabilidad****, precisando el mismo Tribunal en sentencia de 8 de febrero de 2001 que, aunque el mandato que conlleva el principio de conservación de los actos administrativos va dirigido a las Administraciones Públicas y no a los Tribunales de Justicia ha de entenderse por razones de buena lógica jurídica y de los principios generales que inspiran nuestro ordenamiento, que también los Tribunales vienen obligados a tener en cuenta dicho principio. -* ***Todo lo anteriormente expuesto supone que la doctrina sobre la conservación de los actos administrativos, constituye un límite a las repercusiones de su invalidez. - Si a cuanto se ha dicho se añaden los principios favor acti y de economía procesal, cuyo ámbito de aplicación se extiende a los procedimientos de toda índole y que también postulan la conservación de los actos administrativos cuyo contenido sería el mismo de no haberse realizado la infracción, la solución que se impone para el presente recurso es su desestimación."***

Trasladando estas consideraciones jurídicas al caso presente, la declaración de caducidad del procedimiento de aprobación de la RPT por el transcurso del plazo de tres meses, llevaría parejo la declaración de conservación de todos los actos y trámites realizados con anterioridad. Tales actos y trámites serían: 1.- La conservación del documento técnico inicial de la Relación de Puestos de Trabajo presentado por la empresa CIEM, S.L. que es el resultado de un expediente de contratación ya finalizado, siendo por tanto consentido y firme. 2.- Las resoluciones administrativas dictadas en relación a la Mesa General de Negociación para afrontar, en este caso, la negociación de la RPT. 3.- Las reuniones celebradas en dicha Mesa cuyas Actas constan en expediente, pues en ellas se abordaba el documento inicial que fue modificándose en algunos aspectos, según se infiere de la lectura de las Actas. 4.- Todos los Informes emitidos sobre dicho documento resultante de la última reunión, que obran en el expediente, no obstante la emisión de nuevos Informes. 5.- Finalmente, el documento técnico

de la Relación de Puestos de Trabajo resultante de la última negociación llevada a cabo el 26/04/2017.

La justificación de la conservación de los actos y trámites realizados y citados anteriormente descansa en la consideración de que ninguna objeción legal ampara su archivo definitivo, es decir una vez acordada la caducidad procede el archivo de las actuaciones sin perjuicio de acordar la conservación de las mismas en el nuevo procedimiento, y esto porque no concurre en dichos actos y trámites causa de nulidad de pleno derecho o anulabilidad, pues la única alegación de invalidez que consta es la caducidad del procedimiento, y esta infracción del ordenamiento por el transcurso del plazo legal para resolver, lo es precisamente del procedimiento, pero no del contenido sustantivo del mismo, no de los actos que se hayan dictado en su seno, que se presumen válidos y eficaces hasta que se declare su invalidez, ya sea en vía administrativa o judicial, declaración a que a fecha de hoy no ha acontecido. Pero es que además la conservación de las reuniones de la Mesa de Negociación y el propio documento técnico resultante de la última reunión de 26/04/2017 no han sido reprochados jurídicamente, habiéndose mantenidos igual de no haberse declarado la caducidad.

Por último, el art. 95 de la vigente Ley 39/2015 ha incorporado en su apartado tercero, segundo párrafo, una mención que es de rigor señalar, es la siguiente:

"En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado."

Pues bien, en el actual expediente de aprobación de la RPT todavía no se ha aprobado inicialmente el documento, por lo que no se ha dado aún trámite de audiencia ni de alegaciones, siendo innecesario, en principio, la práctica de prueba alguna que hubiera de conectarse con este procedimiento. Por lo que el Legislador parece que ha incluido la previsión que los Tribunales de Justicia han venido aplicando a los procedimientos caducados bajo el principio de conservación de actos y trámites.

El Tribunal Supremo ha establecido en Sentencias de 24/02/2004, rec.3754/2001; 18/06/2014, rec. 6525/2011; 21/12/2015, rec. 2520/2013, qué habría de entenderse por archivo de actuaciones, si bien se refiere a expedientes sancionadores, siendo dicha doctrina la siguiente:

"Sabemos que la declaración de caducidad no impide la apertura de un nuevo procedimiento sancionador en tanto en cuanto la hipotética infracción que originó la incoación del procedimiento caducado no haya prescrito. Así se desprende, con nitidez, del mandato legal que se contiene en el artículo 92.3 de la Ley 30/1992 (la caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción). « Ahora bien, al declarar la caducidad la Administración ha de ordenar el archivo de las actuaciones (artículo 43.4 de la Ley 30/1992 en su redacción originaria; y artículo 44.2 de la misma Ley en la redacción ahora vigente), lo cual, rectamente entendido, comporta:
a) Que el acuerdo de iniciar el nuevo expediente sancionador (si llega a producirse) puede y debe fundarse en los mismos documentos que, con el valor de denuncia, determinaron la iniciación del expediente caducado. De lo contrario carecería de sentido aquel mandato legal. Afirmación, esta primera, que cabe ver, entre otras, en las sentencias de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo de fechas 1 de octubre de 2001 dos), 15 de octubre de 2001 , 22 de octubre de 2001 y 5 de noviembre de 2001 . b) Que en ese nuevo expediente pueden surtir efectos, si se decide su incorporación a él con observancia de las normas que regulan su tramitación, actos independientes del expediente caducado, no surgidos dentro de él, aunque a él se hubieran también incorporado. Concepto, éste, de actos independientes, que también cabe ver en las

sentencias que acaban de ser citadas. c) Que no cabe, en cambio, que en el nuevo procedimiento surtan efecto las actuaciones propias del primero, esto es, las surgidas y documentadas en éste a raíz de su incoación para constatar la realidad de lo acontecido, la persona o personas responsables de ello, el cargo o cargos imputables, o el contenido, alcance o efectos de la responsabilidad, pues entonces no se daría cumplimiento al mandato legal de archivo de las actuaciones del procedimiento caducado. d) Que cabe, ciertamente, que en el nuevo procedimiento se practiquen otra vez las mismas actuaciones que se practicaron en el primero para la constatación de todos esos datos, circunstancias y efectos. Pero habrán de practicarse con sujeción, ahora y de nuevo, a los trámites y garantías propios del procedimiento sancionador y habrán de valorarse por su resultado o contenido actual y no por el que entonces hubiera podido obtenerse. Y e) Que, por excepción, pueden surtir efecto en el nuevo procedimiento todas las actuaciones del caducado cuya incorporación solicite la persona contra la que se dirige aquél, pues la caducidad "sanciona" el retraso de la Administración no imputable al administrado y no puede, por ello, desenvolver sus efectos en perjuicio de éste»

CONCLUSIÓN

De conformidad con los antecedentes expuestos y las consideraciones jurídicas vertidas, procede acordar la caducidad del procedimiento de aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo y el archivo de las actuaciones, con la posibilidad de iniciar nuevo procedimiento de aprobación y acordar expresamente la conservación de los actos y trámites realizados en el expediente anterior en los que no concurre ninguna causa de invalidez, advirtiendo que el nuevo procedimiento que en su caso se inicie queda sujeto al plazo de tres meses para su resolución.

No obstante, este funcionario también informa que corresponderá a la Corporación valorar la posibilidad de iniciar un nuevo procedimiento de aprobación de la RPT contando con el documento técnico de trabajo pero sin acordar la conservación de actos y trámites, es decir iniciando y culminando la negociación, la aprobación inicial, período de alegaciones, aprobación definitiva y publicación en el BOP en el plazo de tres meses, siendo así que esta alternativa no ofrece ninguna incertidumbre jurídica, sin perjuicio de que este funcionario considere ajustado a derecho la conservación de las reuniones de la Mesa y el documento técnico de la RPT, aunque no se haya podido encontrar Sentencias que avalen expresamente este supuesto específico al abordar negociaciones de dos partes, pues ni lo uno ni lo otro – documento y negociaciones- están afectados de ilegalidad alguna dado que respecto a las Negociaciones ninguna alegación se ha efectuado por algunas de las partes en cuanto a su posible invalidez y en cuanto al documento de la RPT podrá ser modificado o subsanado en el futuro pues no ha sido aprobado todavía, pero está claro que podrá ser impugnado – la decisión de conservar actos y trámites- ante la Jurisdicción provocando por ello una incertidumbre jurídica, y ello no obstante el manifiesto incumplimiento del Auto 23/2016, de 8 de febrero del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Algeciras que impuso un plazo de seis meses para la elaboración, aprobación y publicación de la RPT, término que concluyó el 08/08/2016.

En La Línea de la Concepción, a 7 de diciembre de 2017.

EL SECRETARIO GENERAL, Vº Bº EL ALCALDE,

FDO. Jorge Jiménez Oliva. Fdo. José Juan Franco Rodríguez,