



Excmo. Ayuntamiento de
La Línea de la Concepción

INFORME DE LA DIRECCION DE PERSONAL ASUNTO: RELACION DE PUESTOS DE TRABAJO

1.- ANTECEDENTES.-

En fecha 20 de diciembre de 2013, se aprobó, por el Pleno Municipal del Excmo. Ayuntamiento, la Relación de Puestos de Trabajo que venía a sustituir al antiguo Catálogo de Puestos de Trabajo hasta ese momento vigente.

Impugnada dicha RPT ante la jurisdicción contenciosa, por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Algeciras, se dicta sentencia número 354/15, de fecha 14/7/2014, recaída en el PA 517/2014, en cuya parte dispositiva resuelve la anulación de la RPT por no ser conforme a derecho, dejándolo sin valor ni efecto.

Igualmente por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de Algeciras, se dicta sentencia recaída en el P.A. 434/2014, que resuelve igualmente la anulación de la repetida RPT.

Anulada por tanto la RPT/2013, se inicia el oportuno procedimiento para la aprobación de una nueva RPT que atienda lo resuelto por las referidas sentencias, procediéndose a la contratación de una empresa para su elaboración y redacción, que resulta ser CIEM,S.L., cuyo personal técnico iniciará los trámites oportunos ante los diversos departamentos y delegaciones municipales al objeto de recabar la información necesaria que concluirá con un borrador de Relación de Puestos de Trabajo que serviría para el inicio de las negociaciones con las secciones sindicales, en el marco de la Mesa General de Negociación válidamente constituida.

En fecha 1 de junio de 2016 se inicia el proceso negociador en la Mesa General de Negociación con la presencia de las secciones sindicales de la UGT, CC.OO., CSI-F y SPLL, la representación de la Administración bajo la dirección del Concejal Delegado de Personal y el Secretario de la Mesa. Igualmente asistirá el Jefe de Personal o persona del departamento en quién delegue, por decisión de la Alcaldía. Ambos, secretario y Jefe de Personal, con voz y sin voto. La Presidencia de la Mesa, la ostentará por delegación del Alcalde, el Concejal Delegado de Personal. Las reuniones de la Mesa General se han ido manteniendo, con diversa frecuencia según periodos, hasta el pasado 26/4/2017, fecha en que termina el proceso negociador, al entender la Administración que no habían mayores modificaciones que no fuesen de detalle en la propuesta de RPT. Y considerando las secciones sindicales que dicha propuesta no recoge sus reivindicaciones esenciales, manifiestan su disconformidad concluyendo el periodo negociador sin acuerdo. Constan las actas de las diversas reuniones.



Excmo. Ayuntamiento de
La Línea de la Concepción

Sin embargo durante este proceso de casi un año de duración, por la Administración se asumieron diversas propuestas efectuadas por la representación sindical, y propuso por propia iniciativa, algunas otras modificaciones a la redacción inicial. Tanto unas como otras se recogen en el documento final de la RPT que si bien supone un esfuerzo para clarificar y determinar las cuantías de los complementos específicos, resolviendo en este sentido una de las aspiraciones tradicionales de esta oficina, presenta algunas deficiencias que pasamos a informar.

2.- FUNDAMENTACION JURIDICA.-

2.1.- Naturaleza Jurídica de la RPT.-

Antes de entrar en otras consideraciones conviene recordar el cambio que por resolución jurisprudencial se ha operado en la consideración de la naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo. Efectivamente por Sentencia de 5 de febrero de 2014, Recurso nº 2986/2012, el Tribunal Supremo viene a modificar su jurisprudencia anterior, de tal manera que a partir de la misma no cabe considerar a las relaciones de puestos de trabajo como **actos ordenadores**, sino como **actos ordenados**. Así en su fundamentación Jurídica establece que “Sobre esa base conceptual, y en línea con la doctrina de las sentencias que se acaban de citar, **entendemos que la RPT no es un acto ordenador, sino un acto ordenado, mediante el que la Administración se autoorganiza, ordenando un elemento de su estructura como es el del personal integrado en ella**”. Y más adelante “En tal sentido **la función jurídica de la RPT no es la de ser norma de ordenación general y abstracta de situaciones futuras, sino la de ser un acto-condición, mediante el que, al establecer de modo presente y definitivo el perfil de cada puesto, este opera como condición y como supuesto de hecho de la aplicación al funcionario que en cada momento lo sirve de la norma rectora de los diversos aspectos del estatuto funcionarial**”. Y por último concluye: “**Hemos así de conducir, rectificando expresamente nuestra jurisprudencia precedente, que la RPT debe considerarse a todos los efectos como acto administrativo, y que no procede para lo sucesivo distinguir entre plano sustantivo y procesal.**”

Es cierto que en la misma sentencia se especifica que tal cambio de criterio va dirigido a las RRPPT de la Administración General del Estado y sus organismos dependientes, excluyendo expresamente a las Comunidades Autónomas y a las entidades locales, exclusión que se realiza en su fundamento jurídico primero, en los siguientes términos: “Primera, que antes de razonar el referido cambio debemos hacer la advertencia de que las consideraciones que seguirán están directamente referidas solo a las Relaciones de Puestos de Trabajo de la Administración del Estado u organismos directamente dependientes de la misma, que son a los que se refiere el art. 15 Ley 30/1984; por lo que no cabe que de modo apriorístico dichas consideraciones deban ser necesariamente aplicables también a las Relaciones de Puestos de Trabajo de Administraciones de las



**Excmo. Ayuntamiento de
La Línea de la Concepción**

Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, habida cuenta la derogación de los arts. 16 y 17 de la Ley 30/1984 por la Ley 7/2007 (Disposición Derogatoria Única b), y de que, en definitiva, en cualquier intento de categorización de la naturaleza jurídica de las Relaciones de Puestos de Trabajo, u otro instrumento alternativo de ordenación del personal (recuérdese lo dispuesto en el art. 74 Ley 7/2007) deberá estarse como factor principal para cualquier posible análisis a lo que disponga la Ley de la Función Pública de cada Comunidad Autónoma, dentro de los límites marcados al respecto por la legislación básica del Estado (art. 149.1. 18ª CE) y en concreto los que se derivan en cada caso de lo dispuesto en la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público, arts. 3 y 6.”

Sin embargo entendemos que la aplicación a las entidades locales y CCAA, pende en nuestro caso de la existencia de la correspondiente Ley de la Función Pública de Andalucía que, a día de hoy no existe, por lo que habrá que estar a la legislación, y consideraciones jurisprudenciales, que se han dictado al respecto para la Administración del Estado.

Las consecuencias que dicha modificación en la consideración de la RPT como acto ordenado y no ordenador, a nuestros efectos, tienen que ver con la tramitación del expediente, que no lo será en su calidad de “reglamento”, sino como acto administrativo dirigido a una pluralidad de personas, lo que incide en la inexistencia de exposición pública, y en los plazos para su aprobación definitiva en vía administrativa. Todo ello más allá del cierre procesal al Recurso de Casación que hasta dicha sentencia era posible.

2.2.- Contenido mínimo de las RRPPT.-

La relación de puestos de trabajo es el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios precisando los requisitos para el desempeño de cada puesto, y comprendiendo la denominación y características esenciales de los mismos, requisitos exigidos para su desempeño y determinación de sus retribuciones complementarias.

El artículo 90.2 de la Ley 7/85 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, dispone que las Corporaciones locales formarán la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización, en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública

El contenido que necesariamente debe contener la RPT se describe en el artículo 74 del RDL 5/2015 de 30 de octubre por el que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado



Excmo. Ayuntamiento de
La Línea de la Concepción

Público, que textualmente indica que *“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.”*

Dicho contenido es de mínimos, a partir del cuál las administraciones podrán incluir en su RPT cualesquiera otras materias que considere de interés en relación a la ordenación del personal municipal. En este sentido el TS ha venido manteniendo (STS 17/2/97 entre otras) que la potestad autoorganizativa de las Administraciones Públicas atribuía a estas la facultad de organizar los servicios en la forma que estimaran más conveniente a razón de una mayor eficacia para satisfacer los intereses generales. Por su parte las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, véase entre otras las de Extremadura de 2005 y 2007, han venido manteniendo que el reconocimiento de la potestad de autoorganización que corresponde a cada Corporación Local, constituye un componente esencial de la autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

De todo ello se deduce que es cada administración el único ente que puede y debe valorar las concretas necesidades de u organización y definir las características de los puestos de trabajo. La Administración materializa dicha actividad mediante la aprobación o modificación de las correspondientes RRPPT.

2.3.- Procedimiento de elaboración.-

La normativa vigente no regula de forma detallada un procedimiento específico o concreto para la aprobación y modificación de la RPT, sino que existen diferentes normas de distinto rango que se refieren separadamente a alguno de sus trámites y documentos. De su conjunto cabe extraer lo siguiente:

Acordada por la administración la elaboración de una nueva RPT, por el Departamento de Personal, se elaborará informe sobre la ordenación del personal que se propone (por aplicación analógica del art. 126.1 del TRRL) , es decir, deberá contener una descripción detallada de los puestos, retribuciones complementarias, funciones, provisión y acceso. En nuestro caso dicho informe-estudio, fue realizado, por acordarlo así la Alcaldía, por empresa externa como se ha dicho más arriba, que elaboró la propuesta inicial de la RPT, sobre la que se han basado las posteriores negociaciones en la Mesa General sufriendo las modificaciones a que hubo lugar.



Excmo. Ayuntamiento de
La Línea de la Concepción

La ausencia de informe previo de la Dirección de Personal en el sentido que más arriba se ha dicho, no debe hacer caer en saco roto, a nuestro criterio, las diversas críticas, manifestaciones concretas sobre los objetivos que debería perseguir una nueva RPT, la organización municipal en materia de personal (organigrama), así como los problemas concretos que debería resolver la RPT en materia de gestión incluso diaria de la actividad del personal, tales manifestaciones efectuadas por este Jefe de Personal constan en numerosos informes sobre diversas materias de gestión de personal, y será sobre ellos, también, sobre los que recaiga el presente informe.

2.4.- Negociación Colectiva.-

La doctrina que viene siguiendo la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo sobre la negociación colectivo viene siendo uniforme. En tal sentido sentencias de casación 3492/2002, Recurso 290/94, Casación 1490/97, entre otras.

La sentencia de 29/5/1997 declaraba textualmente: *“La negociación es el instrumento principal y el repertorio de materias negociable, nominalmente muy extenso, se halla contenido en el art. 31 de la Ley 9/87, cuya forma imperativa (será objeto de negociación en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada administración pública...), sugiere el carácter estrictamente obligatorio de la negociación previa, se alcance o no un resultado y requiera o no el acuerdo alcanzado el refrendo o la regulación por parte del órgano de gobierno de la Administración; y consiguientemente la sanción de nulidad del acto o disposición en cuya elaboración se haya omitido este requisito formal, de carácter esencial para la correcta formación de voluntad del órgano autor de la norma”*.

E igualmente la de 11/5/2004 dice: *“...es patente que se incumplió con ese cauce o proceso de negociación en cuanto que es esencial la participación de los Sindicatos como parte de su acción representativa (Stcias del TC 53/82, 7/90, 184/91...) y como consecuencia de que la negociación forma parte del derecho de libertad sindical como medio primordial de acción sindical para el cumplimiento de los fines reconocidos a los Sindicatos en el art. 7 de la Constitución.”*

Igualmente y por sentencia del TS de 27/5/2009 el Alto Tribunal exigió, por aplicación del art. 37 EBEP, que se debía llevar a cabo una auténtica negociación con los representantes legales de los empleados públicos afectados, bajo tacha de nulidad radical por aplicación del art. 62.1.e) de la Ley 30/92 de 26 de Noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La realización efectiva del proceso negociación no significa, por otro lado, la exigencia de acuerdo con los interlocutores sociales, de tal manera que intentada la negociación de



**Excmo. Ayuntamiento de
La Línea de la Concepción**

buena fe, ésta puede finalizar sin acuerdo, así Stcia. de 27/1/2011 que dice: *“la observancia del requisito de la negociación obligatoria comporta que se haya ofrecido la posibilidad de llevarla a cabo por quién tiene la obligación de promoverla, pero su cumplimiento no impone que la actividad desarrollada con esa finalidad haya culminado necesariamente con un resultado positivo de coincidencia plasmado en la perfección de un determinado pacto o acuerdo”*.

Pues bien, en nuestro caso el proceso negociador se ha llevado a efecto en las fechas que más arriba se indican. Es decir durante prácticamente un año se han llevado a cabo numerosas reuniones para tratar la RPT por parte de la Mesa General Municipal de Negociación, en la mayoría de las cuáles ha estado presente el suscribiente, por lo tanto no cabe sino concluir que la administración no sólo ha ofrecido, sino que ha llevado a la práctica la negociación colectiva con la representación del personal municipal. Y habiéndose cumplido el requisito de la negociación colectiva, la inexistencia de acuerdo final no es óbice para la continuación del procedimiento que corresponda para la aprobación por el Ayuntamiento de la propuesta final de RPT.

2.5.- Organigrama.-

El proyecto que se remite a informe, contiene inicialmente una propuesta de organigrama que básicamente consiste en el mantenimiento del organigrama actual. Se realizan en el proyecto determinadas correcciones tendentes a dotar de mayor número de personal los departamentos en función de la información obtenida de los mismos en la actividad previa llevada a cabo por la empresa CIEM mediante la realización de reuniones con concejales y responsables de los departamentos y la recopilación de información.

También el organigrama propuesto contiene la modificación de la estructura de dependencia jerárquica de unos departamentos u otros respecto de una concejalía determinada (Véase Anexo I). Medidas éstas a las que nada tenemos que objetar y que entran perfectamente en el campo de la potestad de autoorganización del Ayuntamiento. Ahora bien como se ha dicho tales modificaciones no afectan, de manera significativa, al número de efectivos de los diversos departamentos, y no prioriza entre los diversos servicios municipales con el objetivo de la reordenación del personal, lo que resulta de importancia por ser amplio el número de servicios prestados y tener el Ayuntamiento, como es obvio, unos recursos limitados, que han llevado incluso a la aprobación de diversos planes de ajuste aún vigentes, siendo así que no soluciona problemas graves que se vienen produciendo ya hoy en la actividad municipal, y que se derivan de la ausencia de un estudio lo más detallado posible de las necesidades municipales puestas en relación con las necesidades generales de los servicios a prestar. Necesidades que estarán en función del previo análisis de las necesidades prioritarias del municipio.



**Excmo. Ayuntamiento de
La Línea de la Concepción**

Es cierto que entre la documentación de la RPT consta estudio general sobre la situación del municipio que, sin embargo, es insuficiente y sobre todo no tiene repercusión en la estructura y organigrama municipales.

Así es clara la necesidad de efectivos en aquellas concejalías o departamentos que prestan servicios en los colegios públicos (limpieza, conserjería, mantenimiento...), o en los departamentos encargados de la limpieza pública y mantenimiento urbano, de la misma manera la falta de efectivos administrativos en departamentos o delegaciones municipales, y paralelamente la sobredotación de otros, es tema en el que debía haber entrado la RPT, no sólo previendo en el organigrama la reducción o ampliación de efectivos en función de las necesidades públicas, sino estableciendo mecanismos que facilitaran la movilidad, tanto de funcionarios como de personal laboral, con respeto de las prescripciones legales, configurando así la estructura de personal de un futuro inmediato, y no una foto fija de la realidad actual de los servicios. (Véase Anexo II)

2.6. Puestos de Trabajo y Valoración.-

a) Se definen y valoran en la propuesta 364 puestos de trabajo sobre una plantilla total de 641 trabajadores. Es decir, que haciendo las operaciones aritméticas oportunas existiría un puesto de trabajo por cada 1,76 trabajadores, lo que no nos parece de recibo por ser ajeno a la simplicidad y claridad que deben regir la RPT a nuestro juicio. Tal proliferación de puestos de trabajo pueden llevar incluso a la confusión entres éstos y las plazas, que son objeto de concreción en otro instrumento de ordenación del personal municipal, como son las plantillas anuales. (Véase Anexo III)

Por lo demás, y como se verá con el estudio de los criterios de valoración de los puestos y su aplicación práctica, entendemos que el número de puestos carece de motivación suficiente. En esta misma dirección, la STS de 16 de abril de 2009 proclama que el sistema de función pública está basado en el principio del puesto de trabajo, y no en el principio del Cuerpo, **por lo que las RPT deben incluir las tareas que constituyen el núcleo definitorio del puesto de trabajo**, que son precisamente las que justifican la exigencia de una titulación académica determinada, una formación específica y la asignación de un determinado complemento de destino. No cabe, en consecuencia, definir el núcleo esencial del puesto de trabajo solamente con la indicación de esas condiciones (titulación, formación y retribución asignada), pues de esa forma se altera el proceso definitorio teniendo en cuenta que las características de la persona que lo va a ocupar no deben dotar el contenido de dicho puesto, sino que éste debe ser ocupado por el funcionario que reúna una serie de requisitos. Por lo tanto, la primera determinación de las funciones de los puestos no puede ser la que contengan las convocatorias, sino que dichas tareas previamente han debido ser anticipadas por el acto normativo que aprueba o modifica las RPT. De esta forma, no sólo se satisfacen mejor los fines ordenadores a que estos instrumentos responden, sino que también se protegen con



Excmo. Ayuntamiento de
La Línea de la Concepción

mayor rigor y seguridad jurídica las diferentes expectativas de los funcionarios públicos. **Ahora bien, tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS de 23 de enero de 1997, entre otras) como del Tribunal Constitucional (Auto de 16 de diciembre de 2003) ha precisado que la obligatoriedad de hacer constar en las RPT las tareas de los puestos no significa que deba incluirse un listado minucioso y exhaustivo de las funciones propias de cada uno.** Añadiendo que es difícil perfilar con exactitud cuándo se puede dar por satisfecha la exigencia de que concurra este elemento, por lo que habrá que atender a las circunstancias de una casuística. Y así, unas veces la definición del puesto vendrá contenido en su propia denominación, su inclusión en una estructura jerárquica determinada, la referencia a otros instrumentos normativos o cualquier otra circunstancia que permita la determinación de sus funciones. Y otras, en cambio, será necesaria una descripción más amplia y concreta de las tareas para apreciar realmente el ámbito y nivel de cometidos que le corresponden.

Entendemos que de todo ello se deduce tanto la necesidad de concretar en las RRPPT las tareas y funciones fundamentales de cada puesto de trabajo, puesto que de lo contrario sería imposible determinar qué es exigible al funcionario, si existe o no solapamiento con otro puesto, etc., **como la innecesariedad de un listado minucioso que obligaría a la creación no justificada de distintos puestos con las mismas funciones fundamentales.**

Por último el número de puestos, con circunstancias mínimamente distintas supone una traba adicional para la agilidad y simplicidad que deben guiar a la Administración para la adscripción del personal a las diversas delegaciones municipales o delegaciones dentro de lo permitido por las disposiciones legales en la materia.

b) Criterios de Valoración de los puestos de trabajo. Siendo, como se señala más arriba, que uno de los contenidos mínimos de la RPT es la determinación de las retribuciones complementarias, obviamente la propuesta estudiada define determinados criterios para proceder a la valoración de los puestos de trabajo, y que son de ver en la propuesta de RPT presentada a estudio, en su documento número 4. Dichos criterios de valoración de los puestos de trabajo recogen los criterios mínimos fijados en las disposiciones legales dentro de la discrecionalidad que la facultad de autoorganización permite a las entidades locales. Por lo que nada hay que objetar al respecto.

La aplicación concreta de tales criterios a los diversos puestos de trabajo, para determinar las características de los mismos, sí presenta diversos problemas. Por un lado la aplicación de los criterios se realiza mediante una escala que va desde el factor 1 al factor 5. De tal manera que la inexistencia del factor 0, es decir la no concurrencia de dicho criterio de valoración en determinado puesto, no resulta posible. Así el conjunto del personal municipal, con independencia del puesto de trabajo que ocupe, vendría a conformar su específico con la inclusión de criterios como la formación continua, la



Excmo. Ayuntamiento de
La Línea de la Concepción

penosidad o la peligrosidad, lo que indudablemente no se correspondería con la realidad.

La asignación, por otro lado, de los factores a los diversos puestos de trabajo, no siempre se corresponde con las funciones de los mismos y las condiciones a que vienen sometidos. (Ver Anexo IV).

2.7.- Determinación del Complemento Específico. Asignación de puntos y modificación.

Es preciso hacer con carácter previo las siguientes consideraciones:

1.- La nulidad de la RPT aprobada en diciembre de 2013 por la jurisdicción contencioso-administrativa, supuso la regularización efectiva de los complementos específicos del personal funcionario, y de los complementos similares que percibía el personal laboral. De tal manera que a instancias de la Intervención y Secretaria General, por la Alcaldía se acordó la detracción de retribuciones que, conforme a la interpretación dada a las sentencias de referencia, venían siendo indebidamente percibidas desde el año 2.009, detracciones en diversas cuantías con un máximo de 408 euros mensuales. La legalidad de dichas detracciones, a día de hoy, no ha sido puesta en cuestión por los tribunales aunque se han iniciado a instancias de las secciones sindicales municipales, diversos procedimientos jurisdiccionales que continúan abiertos conforme a los datos de que dispone esta Jefatura de Personal.

Pero con independencia de todo ello entendemos, salvo mejor criterio, y queremos dejar constancia de ello, que las cuantías de las retribuciones complementarias a día de hoy son acordes (s.e.u.o.) a las previsiones legales, particularmente a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, y a las contenidas en el inicial Catálogo de Puestos con las modificaciones sufridas a lo largo de los años. Especial relevancia tiene entonces la necesidad general de que las modificaciones en las retribuciones complementarias estén debidamente justificadas y motivadas en la RPT.

2.- El personal municipal viene realizando las mismas funciones desde su incorporación a la Administración, o desde su adscripción a un determinado puesto de trabajo. La aprobación de la RPT no supondrá, en ningún caso salvo error en el estudio de la propuesta para algún puesto particular, la modificación de tareas y funciones que hasta la fecha vienen realizando. Tal es así tanto para el personal laboral como para el personal funcionario.

Tampoco varían las condiciones reales que afectan a los puestos de trabajo, tales como peligrosidad, nivel de titulación, formación, penosidad, jornada, repercusión o responsabilidad, etc. (con independencia de que tales circunstancias hubiesen sido



**Excmo. Ayuntamiento de
La Línea de la Concepción**

valoradas en el antiguo Catalogo) Es más en algunos puestos de trabajo se prevé un endurecimiento de las condiciones que le son propias, tales como la variabilidad de la jornada laboral.

Sin embargo la asignación de puntos a cada uno de los puestos, si bien suponen incrementos retributivos de algunos complementos específicos por el reconocimiento de la concurrencia de factores o condiciones no tenidos o insuficientemente tenidos en cuenta con anterioridad, otros ven mermado el importe de sus retribuciones complementarias (76 funcionarios) en diversas cuantías. **Disminución que no tiene amparo en la concurrencia de condiciones de trabajo diversas de las que regían con anterioridad.**

Llegados a este punto conviene discernir entre la facultad de la administración para variar los conceptos retributivos e incluso la cuantía de los mismos en la RPT, del concreto complemento que en la práctica perciba el funcionario que ocupe el puesto de trabajo.

Y en cuanto a lo primero, la facultad de la administración de modificar la puntuación y consiguiente retribución complementaria vía RPT, entendemos que en nuestro caso está insuficientemente justificada y motivada. Es abundante y clara la jurisprudencia que afirma que para proceder a la modificación del complemento específico es preceptivo que se haya realizado una previa valoración del puesto de trabajo, **en orden a determinar en qué han variado las circunstancias** a las que se refiere el art. 4.1 del R. Dto. 861/1986. Sentencias del TS de 1 de julio de 1994, 4 de julio de 1994 o de 22 diciembre del mismo año. En este sentido igualmente, STS Sala de lo Contencioso de 21/11/2012 Recurso 2579/2011 que señala *“En base a ello se hace obligado concluir que la modificación operada en el puesto de trabajo ocupado por la Sra. X adolece de la suficiente justificación, en los términos exigidos por la doctrina jurisprudencial anteriormente referenciada; con la lógica consecuencia de entender que dicho cambio es contrario al ordenamiento jurídico, ya que la discrecionalidad que puede ejercer la Administración a la hora de determinar las características de los puestos de trabajo ha de ir acompañada de una motivación bastante y coherente que explique en qué razones descansa tal modificación en relación a todas y cada una de las distintas circunstancias concurrentes...”*

En conclusión, entendemos que la modificación en la asignación de puntos que efectúa la propuesta de RPT, y las consiguientes reducciones de las retribuciones complementarias del personal afectado, sin que se vean afectadas las funciones y tareas ni las características que vienen afectando a estos puestos de trabajo, ni motivar ni justificar tales deducciones, resulta cuando menos arbitraria. La STS antes reseñada de 21/11/2012 señala en su fundamento de derecho sexto lo siguiente: *“Se hace necesario recordar, a tales efectos, la reiterada doctrina de este Tribunal, sentada entre otras*



Excmo. Ayuntamiento de
La Línea de la Concepción

sentencias en las de (...), conforme a la cual el Ayuntamiento ostenta la potestad de crear puestos de trabajo, modificarlos y en general, las facultades de gestión de su personal, que puede llevar a cabo mediante el instrumento que representa la Relación de Puestos de Trabajo; sin embargo, esa potestad de autoorganización no le autoriza para tomar decisiones que restrinjan los derechos de los funcionarios si no media su justificación mediante una motivación suficiente que satisfaga las exigencias del principio de interdicción de la arbitrariedad proclamado por el art. 9.3 de la Constitución”.

Así en nuestra opinión, la minoración del complemento específico asignado a determinados puestos adolece de falta de motivación. Motivación que sólo cabría encontrar en los informes que deberían obrar en el expediente y el trabajo de campo que se debió realizar con especificación de las condiciones y tareas que afectaban a dicho puesto con anterioridad y las concretas modificaciones que se proponen. De lo contrario resulta en la práctica una reducción de las retribuciones al personal que podría considerarse arbitrariamente adoptada por el Ayuntamiento y no acorde con el ordenamiento jurídico.

2.8.- Determinación del Complemento Específico. Valor Punto.-

En el documento anejo aportado por la empresa se fija un máximo en la cuantía global a destinar al complemento específico, de tal manera que se parte de la base de que la suma de los complementos específicos del personal, no será superior a la cantidad de 350.000€ anuales (no sabemos de dónde procede dicha cantidad ni los motivos que llevan a la misma y no otra. Suponemos que se deduce del específico de 2015 más las subidas retributivas de los PGE, más las cantidades por reducción de personal), procediéndose al reparto de dicha cantidad conforme a los puntos asignados mediante una fórmula en la que luego entraremos.

Conviene en este punto detenernos en varias consideraciones previas:

1.- En informe emitido por la Intervención Municipal el 12/9/2016, señala en su punto primero que, tras deducir las cantidades que deducen de las sentencias que anularon la RPT de 2013 de los complementos específicos de 2015, e incrementar el 1% de las retribuciones previstas en la LPGE, la cantidad total que se preveía abonar por tal concepto en 2016 era la de 4.553.691,98, para señalar después que “de lo anterior se desprende que la RPT que se apruebe debe respetar los importes totales del complemento específico para funcionarios que asciende a 4.553.691,98€...” En base a esta afirmación es por lo que deducimos que el importe propuesto como subida global (350.000€) procede del respeto a lo preceptuado en los presupuestos municipales.



Excmo. Ayuntamiento de
La Línea de la Concepción

Sin embargo esta posición del Ayuntamiento y la Intervención entendemos que no es ajustada a Derecho. Y ello porque a la pregunta de si las RRPPT deben ajustarse a las previsiones retributivas de los PGE, la respuesta que viene dando el Tribunal Supremo es contraria a ello. Así STS de 20 de mayo de 2011 que establece en su fundamento de derecho 3º que *“la sentencia (recurrida) desestima el recurso, porque sigue la doctrina fijada por la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de julio de 2008... Según la cual, el documento que ha de respetar el incremento de retribuciones de los funcionarios de la Administración local que establece anualmente la Ley de Presupuestos Generales del Estado es el presupuesto municipal y no otro (...) 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, ...”*

Por su parte la sentencia del TS de 30 de junio de 2011, Sala de lo Contencioso, reitera que *“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 art. 21 de la Ley 42/2006 y en el apartado 1 del art. 90 de la Ley 7/85 cuando señala que “corresponde a cada corporación local aprobar anualmente, a través del Presupuesto, la plantilla que debe comprender todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual... 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...”*

2.- Descartada en principio la aplicación automática de las limitaciones de los PGE a la Relación de Puestos, con independencia de su adecuación a tales limitaciones a la hora de su plasmación en la plantilla municipal y Presupuestos municipales, entendemos que las limitaciones retributivas que deben considerarse en la RPT son las que se deriven de la valoraciones de los puestos y las modificaciones que supongan sobre retribuciones anteriores, nuevamente debidamente justificadas y motivadas.

Pero es que incluso desde el punto de vista presupuestario resulta cuanto menos controvertido que los incrementos en las retribuciones complementarias contravengan lo determinado en las leyes de presupuestos. Por un lado debe tenerse en cuenta que el Ayuntamiento está elaborando una RPT en sustitución de un Catálogo de Puestos que data de 1991, lo que supone una modificación profunda en la consideración de los criterios de valoración, y las condiciones que afectan a los puestos de trabajo, e incluso la correcta valoración de condiciones de trabajo que a la fecha de la redacción del antiguo catálogo carecían de la importancia social que hoy tienen, muy particularmente los factores de penosidad y peligrosidad. Para una situación similar de ausencia de RPT anterior el TSJ de Valencia dicta sentencia de 13 de octubre de 2009, por la que ratifica la validez de una valoración efectuada por un Ayuntamiento en la que hubo un



**Excmo. Ayuntamiento de
La Línea de la Concepción**

incremento superior al fijado en los PGE, así señala que “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 según señala la sentencia, fue una notable variación de las retribuciones. No obstante, no aprecia incrementos generalizados o lineales puesto que, mientras algunos puestos experimentan aumentos, otros no lo hacen.

Por otro lado, la limitación presupuestaria se establece en términos de homogeneidad entre dos ejercicios, a nuestro juicio la distinta valoración justificada y motivada de determinados puestos, por considerar de manera ajustada el valor de determinadas condiciones de trabajo, con anterioridad infravaloradas, como por ejemplo la peligrosidad en el caso de la Policía Local; de la misma manera que las variaciones en cuanto a antigüedad, expresamente recogidas en la norma, o también aquellas condiciones habituales de trabajo que no habían sido tenidas en cuenta con anterioridad, como la realización de turnos, o la variabilidad de la jornada, etc., rompen la homogeneidad de que habla el precepto legal.

Al respecto de esta cuestión y del sentido que debemos dar al término “homogeneidad” conviene transcribir, por ser de interés, algunas consideraciones que realiza en un informe para la novación, vía RPT, de algunos contratos a tiempo parcial, el vicesecretario del Ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache en 13 de junio de 2016, y que compartimos plenamente. Sobre lo prescrito en la Ley de PGE para 2016 en cuanto a los incrementos salariales para dicho año tanto para el personal laboral como para el funcionario limitando tales incrementos al 1%, “en términos de **homogeneidad** para los dos periodos objeto de comparación” dice el Vicesecretario *“A mi juicio, la palabra clave sobre la que gira la comparación es “homogeneidad”. La interpretamos como sinónimo de igualdad o semejanza y así lo señala el art. 19.2 de la LPGE...*

Debemos, pues, hacer la comparación en términos de semejanza entre las cantidades del presupuesto de 2015 y las previstas en el 2016, con el mismo número y tipo de personal. Por ello los conceptos que deben ser comparados son los devengados por cada empleado en el ejercicio anterior, atendiendo a la misma antigüedad misma situación personal...

En mi opinión –continúa el vicesecretario-, la norma ha de interpretarse en el sentido de que si cambian las condiciones de un trabajador (antigüedad, mayor dedicación, nuevas funciones, etc), estos nuevos conceptos no deben computar en la comparación. Por la misma razón, también debemos excluir de ellas las posibles adecuaciones retributivas individuales y excepcionales que se hagan mediante una valoración en la RPT que pueda determinar un incremento retributivo singular por encima del 1%... Esta exclusión del cómputo en la masa es la razón pro la que el art. 19.7 de la LPGE



Excmo. Ayuntamiento de
La Línea de la Concepción

2016 permite la excepción retributiva al señalar que “lo dispuesto en los apartados anteriores debe entenderse sin perjuicio de las adecuación singulares y excepcionales imprescindibles por el contenido de los puestos de trabajo, por la variación del número de efectivos asignados a cada programas o por el grado de consecución de los objetivos fijados al mismo”

Por último el Tribunal Supremo, en su sentencia de 29/5/2012 sobre impugnación de la Sentencia que estimó el Recurso interpuesto por la Asociación de Técnicos de la Administración contra la Resolución de aprobación de la RPT del Ayuntamiento de Granada, en su fundamento de derecho sexto dice: “...Al enjuiciar el motivo debemos tener en cuenta dos elementos del Fundamento de Derecho Quinto de la Sentencia recurrida, que constituyen la clave de su decisión: a) que la sentencia se limita a a comparación meramente cuantitativa entre las cantidades presupuestadas para personal en el ejercicio de 2006 y en el de 2007, que arroja una diferencia de 10.009.892,74€, lo que representa, dice la sentencia, un incremento de más del 10%; b) que no media justificación alguna por parte de la Administración demandada, que ni contestó a la demanda, dice la sentencia, relación a la posible creación de nuevos puestos de trabajo.

Es especialmente significativo este segundo elemento, pues implica imputar a la demandada la carga de justificar la homogeneidad.

En el enjuiciamiento crítico de dicho dos elementos resulta que la sentencia parte de una inteligencia del art. 21.2º de la Ley 42/2006, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, no ajustada correctamente al mismo, al atender exclusivamente al factor cuantitativo prescindiendo del elemento cualitativo de la homogeneidad (“en términos de homogeneidad para los dos periodos de la comparación tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo”) El primero de los elementos referidos, que según hemos dicho, constituye la clave de la sentencia, resulta así no ajustado a la ley que aquella considera vulnerada. Solo se ajustaría a ella, si se partiese de la existencia de homogeneidad de las bases a comparar...

...Cabe así que el Ayuntamiento demandado, recurrente en casación, parta en su recurso de la inexistencia de homogeneidad, para impugnar en razón de ese elemento cualitativo la sentencia.

Se impone así la estimación del motivo y consecuente anulación de la sentencia recurrida, cuya consecuencia por lo demás, aún por otras vías argumentales, viene a coincidir con la jurisprudencia de esta Sala según la cual las relaciones de puestos de trabajo no resultan afectadas por los límites de las leyes de presupuestos.”

Y en su fundamento jurídico séptimo concluye por fin “...Y a tal respecto, dada la falta de homogeneidad de las Relaciones de Puestos de Trabajo correspondientes al



Excmo. Ayuntamiento de
La Línea de la Concepción

ejercicio de 2006 y 2007, el hecho de la dotación económica del personal correspondiente al ejercicio de 2007 excediese el límite cuantitativo del posible incremento de las retribuciones, establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, Ley 42/06 de 28 de diciembre de presupuestos generales para el año 2007, no puede considerar que la vulnere, por lo que se impone la desestimación del Recurso contencioso administrativo en ese punto”.

3.- Dicho todo lo cual y sentado, a nuestro criterio, que las valoraciones de puestos en las RRPPT, y por lo tanto las asignaciones de puntos con la correspondiente consecuencia económica, tienen como único límite la debida motivación suficiente que actúe como justificación en evitación de la arbitrariedad de la administración, no es de recibo la imposición del límite total de incremento retributivo que se refleja en la fórmula de asignación propuesta, debiendo, con posterioridad a través de la elaboración de la plantilla dentro de los presupuestos municipales, considerar la adecuación a lo previsto en los PGE en cuanto a incrementos retributivos para el personal funcionario.

4.- Pues bien, el criterio utilizado en la propuesta de RPT para la asignación del valor punto, y por lo tanto para la determinación del Complemento Específico asignado a cada puesto, para de la imposición de un determinado monto global mensual que se “reparte” entre los diferentes puestos. Como quiera que el monto global viene determinado (como decimos más arriba) por las previsiones presupuestarias, y como quiera también que numerosos puestos han visto modificada su asignación de puntos en base a una más ajustada valoración de las circunstancias que concurren en el puesto, o por una modificación de las mismas (particularmente las relativas a jornada diaria y régimen de turnos), el resultado final es que **existen 48 valores/punto distintos** para las diversas plazas (Véase Anexo V). Casuística que procede de la aplicación de la siguiente fórmula:

$$CE = PA + a : b \times PA + c$$

Siendo PA el número de puntos asignados a cada puesto y a, b y c, tres constantes que garantizan que el total del importe de los CE sumados todos, no exceda del monto total de 350.000€ mensuales, y cuyo importe es $a = -828,683$; $b = 0,004$ y $c = 1,558$. (El técnico que suscribe desconoce los mecanismos concretos por los que se ha alcanzado el valor de dichas constantes).

Todo ello tiene como consecuencia efectos indeseados, de tal manera que puestos de trabajo de funciones similares, afectados por similares circunstancias, vean su valor punto (por ejemplo asignado a peligrosidad) distinto para cada uno de ellos, obviando así que las circunstancias que se dan para cada puesto, habrán de ser valoradas con el mismo criterio y habrán de tener la misma remuneración, constituyendo de lo contrario, un terreno abonado para la discriminación, y la arbitrariedad, aún entendiendo, como es el caso, que no es el resultado deseado por la administración.



**Excmo. Ayuntamiento de
La Línea de la Concepción**

No hay que olvidar además, que las distintas circunstancias no afectan de manera idéntica a todos los puestos de trabajo. La RPT determina las circunstancias que son de aplicación al puesto -en realidad a todos los puestos, puesto que como decíamos más arriba todas las circunstancias se aplican a todos los puestos al no existir el valor 0-, y con posterioridad, al no afectar todas éstas de igual manera a cada puesto, se le asigna un factor que, en el fondo, determina el grado de intensidad en que tal circunstancia afecta al puesto. Así el trabajador verá luego en la práctica que tiene un factor bajo de peligrosidad (por ejemplo) porque así se deduce de la valoración efectuada, pero además el valor de los puntos que supone la aplicación del factor reducido, es inferior o superior al de otra plaza con más o menos puntos por peligrosidad. Es decir, siguiendo con el ejemplo de la peligrosidad, o bien todas las plazas afectadas por la peligrosidad tienen el mismo factor y mismos puntos que luego tienen distinto valor (cosa que no parece de recibo), o bien se le aplican factores diversos con el mismo valor punto.

La casuística en este sentido puede ser abundante, ver en éste sentido el Anexo III, y a nuestro juicio debe ser modificada.

No obsta a lo anterior que por la Administración se pueda estudiar el establecimiento de valores/punto diversos por tramos, en base a las razones que considere oportunas. No entramos ahora en valorar tal circunstancia, puesto que no se ha optado por este sistema.

3.- CONCLUSIONES.-

De todo lo antedicho en el presente informe, que ha resultado excesivamente extenso por la inclusión de abundante jurisprudencia, lo que nos ha parecido necesario, para sustentar nuestras opiniones, cabe extraer brevemente las siguientes conclusiones:

1.- Las consideraciones vertidas por esta Jefatura de Personal al organigrama presentado, criterios y métodos de valoración, así como la determinación de los puestos de trabajo, son opiniones basadas en criterios de oportunidad, por cuanto no recogen aspiraciones de este Departamento varias veces repetidas.

Con todo entendemos que no existe problema alguno de legalidad, siempre a nuestro criterio, pudiendo la Administración Municipal tomar las decisiones que definitivamente considere para su tramitación como está o acogiendo las opiniones referidas.



**Excmo. Ayuntamiento de
La Línea de la Concepción**

2.- Lo mismo cabe señalar en cuanto a la asignación de factores del 1 al 5 a cada puesto de trabajo. Debiendo señalar que, con independencia de los efectos indeseados que se puedan dar, indudablemente la sistematización en cuanto a la asignación de puntos, va a suponer un factor de claridad en el funcionamiento de esta oficina de personal. En cualquier caso proponemos que con independencia de su aprobación, si así se considera oportuno, convendría volver a plazo cierto sobre la asignación de puntos mediante la negociación sindical, y efectuar cuántas modificaciones resulten procedentes por los mecanismos legales oportunos.

3.- Mayor duda ofrece el sistema utilizado para determinar los valores/punto asignados por resultar, en nuestra opinión, no igualitario y, por lo tanto, de difícil motivación y justificación. Entendemos que por el Ayuntamiento se debería modificar el sistema íntegramente, asignando el mismo valor punto para las mismas situaciones y factores en que se concretan las características del puesto.

4.- Manifestamos nuestras dudas sobre la determinación a la baja de los complementos específicos cuyas funciones no han sido alteradas, ni se explicitan y justifican mínimamente porqué y en qué aspectos se han variado las características que les afectan. Entendemos que dicho sistema debería ser modificado en la RPT definitiva.

5.- Para el caso de que por la Administración se acuerde mantener la variación de los CE a la baja de determinados puestos, entendemos que resulta de aplicación la implantación de un complemento personal y transitorio para todos los puestos afectados.

Es todo lo que tengo a bien informar, a los efectos oportunos, manifestando que el presente informe no sustituye a ningún otro que sea preceptivo y que las opiniones jurídicas que en él se contienen son las de este Jefe de Personal, quedando sometidas a mejor criterio fundado en derecho.

En La Línea de la Concepción, a 31 de julio de 2017.-

El Jefe de Personal
Vicente Lara Batllera



A/A: Alcaldía. Concejal de Personal, Intervención y Secretaría General.-