



Excmo. Ayuntamiento de
La Línea de la Concepción

INFORME DE SECRETARÍA GENERAL

Asunto: RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO (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, de conformidad con la petición de Informe sobre el asunto que figura en el encabezamiento y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 3/a del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional, emito el siguiente INFORME de conformidad con las siguientes,

ANTECEDENTES

Primero.- Con relación al expediente de la Relación de Puestos de Trabajo sometida a Informe (RPT, en adelante) se ponen de manifiesto los siguientes antecedentes fácticos:

- Con fecha 23/05/2017 este funcionario recibe el encargo de emitir Informe sobre la RPT cuya negociación con la representación social de los empleados municipales había terminado el 26/04/2017.
- Con fecha 08/06/2017 se recibe en Secretaría General Informe emitido por Técnico de la empresa contratista que ha elaborado el documento de la RPT, Consultora Integral de la Empresa y el Municipio, S.L. (CIEM, S.L.) sobre la fórmula utilizada para determinar el complemento específico, Informe que tiene fecha de 06/06/2017.
- Con fecha 30/06/2017 se recibe en Secretaría General el conjunto de 47 Actas extendidas relativas a las sesiones de las negociaciones llevadas a cabo entre la representación legal del Ayuntamiento y la social de los trabajadores, debidamente firmadas por todos los miembros asistentes. El período de negociación se extiende desde el 1 de junio de 2016 hasta el 26 de abril de 2017, ambos inclusive.
- Con fecha 28/07/2017 (R.S. Secretaría General nº 225), se solicitaba al Sr. Jefe de Servicio de Personal copia completa de los documentos que obren en el expediente administrativo de la RPT, en especial órdenes o Resolución de inicio del expediente, Informes y cuanta otra documentación administrativa se halle en el citado expediente.
- Con fecha 03/08/2017 la Secretaría General solicitaba a la Intervención de Fondos la aportación del Informe sobre la Masa Salarial que había sido utilizado en las negociaciones llevadas a cabo entre la representación legal del Ayuntamiento y la representación de los trabajadores, según se refiere en las Actas. Este Informe de la Intervención de fecha 12/09/2016 se recibe en Secretaría General el 28/08/2017.
- Con fecha 28/08/2017 se recibe en Secretaría General Informe jurídico emitido por Técnico de la empresa contratista que ha elaborado el documento de la RPT, la entidad CIEM, S.L.
- Con fecha 28/08/2017 este funcionario hace entrega en Alcaldía de Informe de la Secretaría General sobre implantación de Complemento Personal Transitorio como consecuencia de la elaboración de la RPT, e Informe de la Secretaría General sobre eventual caducidad del procedimiento de aprobación de la RPT.





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

ambos Informes de fecha 25/08/2017 y emitidos a instancias del Sr. Alcalde. Informes que damos aquí por reproducidos y a los que no remitiremos cuando resulte procedente.

- Con fecha 29/08/2017 se recibe en Secretaría General Informe del Sr. Jefe del Servicio de Personal sobre el documento de la RPT, así como Informe sobre implantación de un complemento personal transitorio.

Segundo.- El documento de la RPT, entregado en formato CD, consta de la siguiente documentación (12 documentos):

- Doc. 0. Método de realización, 22 páginas
- Doc. 1. Memoria Inicial, 46 páginas
- Doc. 2. Análisis organigrama y Procesos, 102 páginas
- Doc. 3. Estructura Propuesta, 113 páginas
- Doc. 4. Anexo I. Resumen, 18 páginas
- Doc. 4. Anexo I. Fichas conjuntas, 1378 páginas
- Doc. 4. Anexo I. Fichas índice, 10 páginas
- Doc. 4. Anexo I. Resumen Servicio, 25 páginas
- Doc. 4. Fichas RPT, 5 páginas
- Doc. 5. Anexo I. Nivel Destino, 2 páginas
- Doc. 5. Memoria Económica, 15 páginas
- Doc. 6. Excel. 8 páginas

Así mismo se ha examinado el documento "Propuesta de Criterios de Valoración" del Complemento Específico, extraído de la documentación RPT 2016.

Tercero.- Consta que con fecha 28/01/1991 el Ayuntamiento Pleno aprobó un Catálogo de Puestos de Trabajo de personal funcionario y personal laboral, así como aprobó una Relación de Puestos de Trabajo "catalogados de conformidad con el referido catálogo", aprobando la adscripción de empleados municipales a los puestos de trabajo según dicha relación, aprobando igualmente el manual de descripción de puestos.

No consta que dicha Relación de Puestos de Trabajo y Catálogo hayan sido derogados expresamente o bien por otro documento posterior, encontrándose por tanto vigentes.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Legislación aplicable.

- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, LBRL.
- RD Legislativo 781/19786, de 18 de abril, texto refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, TR/1986.
- RD Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, EBEP.
- RD Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, ET.
- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, LRFP.



Excmo. Ayuntamiento de
La Línea de la Concepción

- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, LPAP.
- RD 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de retribuciones de los Funcionarios de Administración.

Segunda.- Normativa que regula las Relaciones de Puestos de Trabajo.

2.1.- 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."* Impone una obligación de hacer a las Administraciones Públicas de dotarse de un instrumento de ordenación de personal.

2.2.- Art. 90.2 LBRL al disponer que *" 2. 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. Corresponde al Estado establecer 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, así como las normas básicas de la carrera administrativa, especialmente por lo que se refiere a la promoción de los funcionarios a niveles y grupos superiores."*

Actualmente el Estado no ha dictado norma alguna sobre la confección de las relaciones de puestos de trabajo para la Administración Local.

2.3.- Art. 126.4 TR/1986, cuando señala que *Las relaciones de puestos de trabajo, que tendrán en todo caso el contenido previsto en la legislación básica sobre función pública, se confeccionarán con arreglo a las normas previstas en el art. 90.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril."* El art. 127 señala que una vez aprobada la relación de puestos de trabajo se remitirá copia a la Administración del Estado, sin perjuicio de su publicación íntegra en el Boletín Oficial de la Provincia, junto con el resumen del Presupuesto. El precepto se refiere de forma indistinta tanto a la Plantilla orgánica, como documento presupuestario -dotación gastos de personal Capítulo I- y a la RPT, por tanto la publicación de la RPT, con independencia de su naturaleza jurídica - hoy ya determinada expresamente por el Tribunal Supremo- deberá publicarse en el Boletín Oficial.

El art. 129.2 atribuye al extinto Ministerio de Administraciones Territoriales establecer las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse en las EELL las relaciones de puestos de trabajo, la descripción de puestos de trabajo tipo y las condiciones requeridas para su creación. Ninguna de estas previsiones se han aprobado expresamente, sin perjuicio de que algunos aspectos puedan extraerse de la normativa actual.

2.4.- Art. 15 de la LRFP que define a las Relaciones de Puestos de Trabajo como *"el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto en los términos siguientes:*





Excmo. Ayuntamiento de
La Línea de la Concepción

a) Las relaciones comprenderán, conjunta o separadamente, los puestos de trabajo del personal funcionario de cada Centro gestor, el número y las características de los que puedan ser ocupados por personal eventual así como los de aquellos otros que puedan desempeñarse por personal laboral.

b) Las relaciones de puestos de trabajo indicarán, en todo caso, la denominación, tipo y sistema de provisión de los mismos; los requisitos exigidos para su desempeño; el nivel de complemento de destino y, en su caso, el complemento específico que corresponda a los mismos, cuando hayan de ser desempeñados por personal funcionario, o la categoría profesional y régimen jurídico aplicable cuando sean desempeñados por personal laboral.

c) Con carácter general, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de sus Organismos Autónomos así como los de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, serán desempeñados por funcionarios públicos.

(a continuación establece lo puestos que pueden ser desempeñados por personal laboral)

(...)

d) La creación, modificación, refundición y supresión de puestos de trabajo se realizará a través de las relaciones de puestos de trabajo.

e) Corresponde a los Ministerios para las Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda la aprobación conjunta de las relaciones de puestos de trabajo, excepto la asignación inicial de los complementos de destino y específico, que corresponde al Gobierno.

f) La provisión de puestos de trabajo a desempeñar por el personal funcionario, así como la formalización de nuevos contratos de personal laboral fijo, requerirán que los correspondientes puestos figuren detallados en las respectivas relaciones.

Este requisito no será preciso cuando se trate de realizar tareas de carácter no permanente mediante contratos de trabajo de duración determinada y con cargo a créditos correspondientes a personal laboral eventual o al capítulo de inversiones."

2. Los puestos de trabajo serán de adscripción indistinta para todos los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley. Únicamente podrán adscribirse con carácter exclusivo puestos de trabajo a funcionarios de un determinado Cuerpo o Escala cuando tal adscripción se derive necesariamente de la naturaleza y de la función a desempeñar en ellos y en tal sentido lo determine el Gobierno a propuesta del Ministro de la Presidencia.

3. Las relaciones de puestos de trabajo serán públicas."

Algunas de las previsiones que anteceden serán citadas posteriormente con ocasión de abordar algunos aspectos de la RPT objeto de Informe.

De este precepto cabe deducir sin dificultad que todos los puestos estructurales o de funciones por atender a servicios permanentes/básicos o esenciales de la Entidad deben contemplarse en el documento de la RPT, ya sean funcionarios o laborales (o bien eventuales); igualmente, deberá estarse a la normas (o instrumentos o Planes que las recojan) sobre la provisión temporal o definitiva de los puestos de trabajo, y la innecesariedad de contemplar en la RPT los puestos sujetos a programas de empleo o similares.



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

Este precepto no ha sido derogado expresamente por el EBEP, aunque sí se han derogado los arts. 16 (referido a las RPT de la Administración Local) y 17 relativo a la movilidad entre las distintas Administraciones Públicas. No obstante, cabe interpretar que ante la ausencia de una Ley de Función Pública Autonómica o Estatal con carácter básico, dichos preceptos tengan todavía vigencia a tenor de la literalidad de la Disposición Derogatoria Única y Disposición Final 4ª, apartado segundo del EBEP.

Estos son básicamente los preceptos que se refieren expresamente a las relaciones de puestos de trabajo, no vamos a citar el resto de articulado sobre provisión de puestos, promoción profesional y otros aspectos de la carrera administrativa, que si bien pueden tener una relación directa con la RPT, a medida que abordemos las materias podremos ir citándolos expresamente.

Con relación a los preceptos relativos a las retribuciones de los funcionarios, podemos sintetizar lo que sigue:

2.5.- Los artículos 23 (retribuciones básicas) y 24 (retribuciones complementarias) de la LRFP (aplicables actualmente en virtud de la D.F.4ª EBEP), tienen en la actualidad la naturaleza de legislación básica del Estado en materia de régimen estatutario de los funcionarios, ex art. 149.1.18 Constitución, a falta de desarrollo normativo del Capítulo III "Derechos Retributivos" del Título III del EBEP.

2.6.- LBRL: Art. 93, cuando establece que las retribuciones básicas de los funcionarios locales tendrán la misma estructura e idéntica cuantía que las establecidas con carácter general para toda la función pública (es decir, remisión plena a los arts. 23 y 24 de LRFP). El apartado segundo señala que las retribuciones complementarias se atenderán a la estructura y criterios de valoración objetiva de las del resto de los funcionarios públicos. Su cuantía global será fijada por el Pleno de la Corporación dentro de los límites máximos y mínimos que se señalen por el Estado. El apartado tercero dispone que las Corporaciones locales reflejarán anualmente en sus Presupuestos la cuantía de las retribuciones de sus funcionarios en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública.

2.7.- TR/1986: Art. 129 otorga al Gobierno el establecer los límites máximos y mínimos de las retribuciones complementarias de los funcionarios de Administración Local, así como los límites de carácter general a los gastos de personal.

El art. 153 señala que los funcionarios de la Administración Local sólo serán remunerados por los conceptos establecidos en el art. 23 de la LRFP, no pudiendo participar en la distribución de fondos de ninguna clase ni percibir remuneraciones distintas a las comprendidas en dicha Ley. La estructura, criterios de valoración objetiva, en su caso, y cuantías de las diversas retribuciones se regirán por lo dispuesto en el art. 93 de la LBRL.

Por su parte, el art. 154 literalmente dispone:

"1. La Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada año fijará los límites al incremento de las retribuciones o gastos de personal de las Corporaciones locales. Cuando tales límites hagan referencia a la cuantía global de las retribuciones de los





Excmo. Ayuntamiento de
La Línea de la Concepción

funcionarios, se entenderán sin perjuicio de las ampliaciones de plantillas que puedan efectuarse, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 126.2 y 3 de esta Ley.

2. Lo dispuesto en el párrafo segundo del número anterior no obstará a que, por la Ley de Presupuestos o por otras leyes especiales o coyunturales, puedan establecerse reglas específicas para ciertos casos o limitaciones a la cuantía de las retribuciones individuales.

3. La ordenación del pago de gastos de personal tendrá preferencia sobre cualquier otro que deba realizarse con cargo a los fondos de la respectiva Entidad. Reglamentariamente se regulará el procedimiento sustitutivo para el percibo por los interesados de las cantidades que indebidamente hayan dejado de satisfacerse."

El art. 156 señala que " *El disfrute de las retribuciones complementarias no creará derechos adquiridos a favor de los funcionarios, salvo lo establecido legalmente respecto del grado consolidado en relación el con el nivel de complemento de destino.*"

Respecto al personal laboral y eventual, nos remitimos a lo dispuesto en los arts. 103 y 104 LBRL. En el TR/1986 encuentra su regulación en los arts. 176 y 177. No existe en la actualidad personal eventual nombrado en la Corporación de La Línea. En relación al personal laboral, el apartado segundo del art. 177 dice que el régimen de tales relaciones será, en su integridad, el establecido en las normas de Derecho Laboral, por tanto el régimen de fuentes de la relación laboral es el previsto en el art. 3 ET, posteriormente abordaremos esta cuestión.

2.8.- RD 861/1986, de 25 de abril, norma que regula las retribuciones de los funcionarios de la Administración Local.

El art. 1 se remite al sistema retributivo de los arts. 23 y 24 de la LRFP. El art. 2 contempla las retribuciones básicas; el art. 3 sobre el **complemento de destino** se remite al intervalo de niveles previsto en el art. 71 del RD 364/1995, de 10 de marzo, Reglamento de Ingreso del personal al servicio de la Administración del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, correspondiéndole al Pleno fijar los niveles dentro de dichos intervalos sistematizados por Grupos "atendiendo a criterios de especialización, responsabilidad, competencia y mando, así como a la complejidad territorial y funcional de los servicios en que esté situado el puesto."

Respecto al **complemento específico** el art. 4 dice " *1. El complemento específico está destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad o penosidad. En ningún caso podrá asignarse más de un complemento específico a cada puesto de trabajo, aunque al fijarlo podrán tomarse en consideración conjuntamente dos o más de las condiciones particulares mencionadas que puedan concurrir en un puesto de trabajo. 2. El establecimiento o modificación del complemento específico exigirá, con carácter previo, que por la Corporación se efectúe una valoración del puesto de trabajo atendiendo a las circunstancias expresadas en el número 1 de este artículo. 3. Efectuada la valoración, el Pleno de la Corporación, al aprobar la relación de puestos de trabajo, determinará aquéllos a los que corresponde un complemento específico, señalando su respectiva cuantía. 4. La cantidad global destinada a la asignación de complementos específicos figurará en el presupuesto y no podrá exceder del límite máximo expresado en el artículo 7.2, a), de esta norma."*



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

El art. 5 se refiere al **complemento de productividad**, que no figura en la RPT por lo que no entramos en su contenido.

En cuanto a los límites **a la cuantía global de los complementos específicos** el art. 7 determina que "Los créditos destinados a complemento específico, complemento de productividad, gratificaciones y, en su caso, complementos personales transitorios, serán los que resulten de restar a la masa retributiva global presupuestada para cada ejercicio económico, excluida la referida al personal laboral, la suma de las cantidades que al personal funcionario le correspondan por los conceptos de retribuciones básicas, ayuda familiar y complemento de destino.

2. La cantidad que resulte, con arreglo a lo dispuesto en el número anterior, se destinará:

a) Hasta un máximo del 75 por 100 para complemento específico, en cualquiera de sus modalidades, incluyendo el de penosidad o peligrosidad para la Policía Municipal y Servicio de Extinción de Incendios."

Tercera.- Las Relaciones de Puestos de Trabajo como Actos Administrativos. Procedimiento de elaboración y aprobación.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 05/02/2014, rec. 2986/2012, supuso un giro de rumbo en la jurisprudencia del Alto Tribunal en cuanto a la consideración de las Relaciones de Puestos de Trabajo como disposición general a efectos exclusivamente de acceso al recurso de casación aún de ser cuestión de personal (art. 86.2/a y 3 LICA). Esta decisión ha sido luego seguida por el Tribunal en sucesivas sentencias constituyendo ya doctrina legal (Ss 02/07/2014, rec. 3639/2012; 01/07/2014, rec. 2423/2013, aplicable al Ayuntamiento de Blanes/Cataluña; 19/01/2015, rec. 663/2013 y 25/02/2014, rec. 4156/2012 aplicable al Ayuntamiento de IBI/Valencia, entre otras muchas). El resultado de esta doctrina es que a todos los efectos jurídicos que procedan el documento de la Relación de Puestos de Trabajo tiene la condición acto administrativo plúrimo (cuyos destinatarios son determinados) o con una pluralidad de destinatarios indeterminada pero en definitiva acto administrativo, sin que ostente la condición de disposición general ni se le pueda asimilar esa naturaleza operando una diferenciación en el plano sustantivo y en el plano procesal, siendo, por tanto un acto administrativo, ya sin ambages.

En relación al procedimiento de aprobación el legislador no ha establecido reglas claras sobre esta cuestión, sin embargo la naturaleza de acto administrativo impone que sigamos las normas del procedimiento administrativo común del Título IV "De las Disposiciones sobre el Procedimiento Administrativo Común" de la LPAP, además de los requisitos de los actos administrativos y su eficacia, Título III de la misma norma de procedimiento.

Centrándonos en el proceso de aprobación de la RPT del Ayuntamiento de La Línea, el procedimiento se ha iniciado de oficio, si bien no se ha dictado ninguna Resolución expresa, por parte de la Entidad Local se suscribe contrato administrativo el 29/09/2015 con la sociedad Consultoría Integral de la Empresa y el Municipio, S.L. (CIF B-92509330) cuyo objeto es el servicio de elaboración de Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento (Expte. 67/2015). Consta que el proceso de negociación de dicho documento entre la representación legal del Ayuntamiento y la de los empleados





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

municipales comienza el 01/06/2016, con un documento inicial que es el presentado por la empresa contratista resultado del contrato de servicios suscrito.

La negociación del documento es preceptiva y su ausencia lleva a la nulidad de pleno derecho del documento por la ausencia de trámite esencial¹, resultando de aplicación el 37 EBEP que enuncia el elenco de materias objeto de negociación, entre las que destaca la determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios (b); las normas que fijen los criterios generales sobre acceso, carrera, provisión y sistemas de clasificación (c); criterios generales sobre planificación estratégica de recursos humanos (m); las que afectan a las condiciones de trabajo y a las retribuciones de los funcionarios, cuya regulación exija norma con rango de Ley (k) e incluso el apartado segundo cuando señala que quedan excluidas de negociación las decisiones administrativas que afecten a sus potestades de organización (como puede ser la ordenación de su personal) señalando seguidamente que procederá la negociación cuando las decisiones de la Administración tengan repercusión sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios, como es el caso de la RPT.

Como se ha dicho el proceso de negociación, en el que este funcionario no ha tenido ninguna intervención, comienza con la sesión de 01/06/2016 y finaliza el 26/04/2017, computándose 47 sesiones, finalizando sin acuerdo como se indica en la última sesión, si bien es cierto que a lo largo del proceso de negociación, tal como queda constancia en las Actas, ha habido acuerdos entre las partes sobre determinados aspectos o materias, o bien la Administración ha aceptado algunas proposiciones de la parte social, representada por las cuatro Secciones Sindicales del Ayuntamiento, U.G.T.; CC.OO.; CSI-F y S.P.L.L.-

El art. 79 LPAP determina que a los efectos de resolver el procedimiento se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por la disposiciones legales, y los que se juzguen necesarios para resolver, citándose el precepto que los exija o fundamentando en su caso la conveniencia de reclamarlos. A este respecto, consta que en el proceso de negociación por parte de la Concejalía de Personal se manifestó a los integrantes de la parte social que se solicitarían Informe al Sr. Jefe de Personal, a la Secretaría General y a la Intervención de Fondos.

El art. 82 LPAP regula el trámite de audiencia que ha de seguirse respecto a los interesados y que en el presente procedimiento se circunscribe a los propios trabajadores municipales funcionarios y laborales, las Secciones Sindicales y los Colegios Profesionales de aquellos facultativos/Técnicos que emitan dictamen o informen sobre materia adscrita a dichas instituciones colegiales, pues aunque no se requiera la colegiación obligatoria, el informe que emita, por ejemplo, un Arquitecto municipal deberá enmarcarse en las funciones profesionales que le corresponden como tal, correspondiéndole a los Colegios Profesionales velar con carácter general por el ejercicio de la profesión². El plazo de audiencia no será inferior a diez días

¹ Ss Tribunal Supremo 07/05/2010, rec. 3492/2007; 02/12/2010, rec. 3717/2009; 06/06/2012, rec. 4691/2009.

² Las Ss del Tribunal Supremo de 15/04/2011, rec. 2273/09 y de 24/05/2012, rec. 4304/09 reconocen legitimación a los Colegios Profesionales para promover recurso contencioso-administrativo contra una Relación de Puestos de Trabajo, dado que entre las funciones que les corresponden: "se encuentran la representación y defensa de la profesión, **función** diferenciada de la defensa de los intereses profesionales de los colegiados." Por tanto debemos reputarlos como interesados respecto de todos los titulados



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

hábiles ni superior a quince días hábiles, pudiendo alegar y presentar los documentos y justificaciones que se estimen pertinentes.

El art. 83 regula la información pública disponiendo que al órgano al que le corresponda la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera, podrá acordar un período de información pública, publicándose anuncio en el Diario Oficial correspondiente. Sobre este aspecto, llevando a cabo una interpretación sistemática de los arts. 40 (notificación de actos a los interesados), 41 (condiciones para la práctica de notificaciones), 42 (práctica notificaciones en papel), 44 (notificación infructuosa) y 45 (publicación y notificación cuando la Administración estime que la notificación efectuada a un solo interesado es insuficiente para garantizar la notificación a todos, siendo, en éste último caso, adicional a la individualmente realizada), sostenemos que es conveniente que tanto el acto de trámite de audiencia como el de la aprobación definitiva de la RPT se notifiquen individualmente a todos los interesados (sindicatos, Colegios Profesionales y trabajadores, que están perfectamente identificados por el Ayuntamiento), así como se inserte anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia de Cádiz y página web corporativa. El primer acto será de trámite (audiencia) dejando constancia de la vista del expediente completo en la dependencia administrativa correspondiente, además de practicar las notificaciones individuales que procedan. Respecto a la aprobación definitiva, tanto la publicación (anuncio en BOP y página web corporativa) como las notificaciones deberán incluir si el acto es definitivo en la vía administrativa y los recursos que procedan, plazo y órgano ante el que interponerlo y el contenido del documento de la RPT.

En cuanto al órgano competente para la aprobación – inicial y definitiva- será el Pleno de acuerdo con la previsión contenida en el art. 22.2/i LBRL, por mayoría simple al no estar contemplado dicha materia en el art. 47.2 de la misma norma.

Con relación a la eventual caducidad del procedimiento, nos remitimos a nuestro Informe de 25/08/2017 obrante en expediente que damos por reproducido.

Cuarto.- Análisis de la Relación de Puestos de Trabajo objeto de Informe.

4.1.- Contenido.

De acuerdo con las previsiones del art. 74 EBEP y art. 15 de la LRFP el documento sometido a informe contiene la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas a que están adscritos los funcionarios, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Contempla el elenco de funcionarios y personal laboral en cumplimiento de la previsión del art. 15 LRFP, sin que en la actualidad la Corporación haya nombrado personal eventual. Además también contempla la codificación del puesto, su denominación, la jornada, el número de plazas, nivel del complemento de destino y los puntos asignados para la valoración del complemento específico.

universitarios que ocupen puestos en razón de dicho nivel académico y desarrollen las funciones propias de una profesión (o alguna de ellas) en el Ayuntamiento de La Línea.





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

Respecto al personal laboral se refleja su adscripción a Grupo de Titulación que se le aplica al personal funcionario según el art. 76 EBEP, además en algunos puestos se menciona el nivel de complemento de destino y en otros no.

En el Acta de 06/07/2016 se dice que al Personal Laboral se les valora el puesto y no la asignación de retribuciones. A este respecto es preciso señalar que la Relación de Puestos de Trabajo no figura como fuente de la relación laboral prevista en el art. 3 ET de forma y manera que atendiendo a lo dispuesto en el art. 26.3 de la misma norma que establece que mediante la negociación colectiva o, en su caso, mediante contrato individual de trabajo se determinará la estructura del salario, habrá de estarse a lo que se acuerde en Convenio Colectivo o en el propio contrato de trabajo, no afectándole al conjunto de empleados laborales la asignación de retribuciones que prevé la RPT para el puesto que ocupan.

4.2.- Motivación.

4.2.1.- El art. 35.1 LPAP señala que serán motivados con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho una serie de actos, en similares términos a cómo lo hacía el art. 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. El Tribunal Supremo ha mantenido una doctrina uniforme sobre la necesidad de motivar el contenido de las relaciones de puestos de trabajo, exponente de esta posición es la Sentencia de 21/11/2012, rec. 2579/2011 que cita otras tantas, enseñando que:

"Se hace necesario recordar, a tales efectos, la reiterada doctrina de este Tribunal, sentada entre otras en sentencias, de 20 de noviembre de 2006 (recurso 4408/2001), 6 de junio de 2007 (recurso 1543/2000), 11 de febrero de 2008 (recurso 4233/2003), 1 de marzo de 2010 (recurso 1862/2007), 18 de octubre de 2010 (recurso 3863/2007), 28 de noviembre de 2011 (recurso 3014/2009) y 12 de junio de 2012 (recurso 6397/2009), 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 artículo 9.3 de la Constitución."

En este caso resultaba que se había procedido a modificar el complemento específico del funcionario, reduciendo su valoración y por tanto el montante económico, al desaparecer unas funciones (responsabilidad de la defensa jurídica de la Administración) minorándolo en los parámetros de especial dificultad técnica, dedicación y responsabilidad en un total de 22 de puntos sobre los 78 puntos iniciales, asignados desde la valoración del puesto en el 2000 hasta ese momento. El Alto Tribunal entiende que no se justificó adecuadamente la minoración del complemento específico por parte de la Administración, afirmando lo siguiente:

"Tales circunstancias ponen de manifiesto que, si bien es cierto que, como sostiene la Sentencia impugnada, el puesto ocupado por la recurrente tenía atribuida en anteriores ejercicios la responsabilidad de defensa jurídica, con asignación de 78 puntos en las respectivas valoraciones de 2000, 2003-2007 y 2008 (folios 875, 206, 389, respectivamente), y que tal atribución se dejó sin efecto en el año 2009, como se



Excmo. Ayuntamiento de
La Línea de la Concepción

ha visto, con la consiguiente disminución de la dificultad técnica y de responsabilidad inherente al puesto de trabajo, no puede desconocerse que, conforme a la documentación que ha quedado pormenorizada, la defensa jurídica del Ayuntamiento se hallaba externalizada, al menos en parte, durante las indicadas anualidades; sin que ello aparezca reflejado en el tantas veces repetido informe Técnico de Recursos Humanos que ha servido de fundamento para justificar la reducción del complemento específico. En base a ello, se hace obligado concluir que la modificación operada en el puesto de trabajo ocupado por la Sra. Petra 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; lo que no se ha producido en este caso."

En relación con este aspecto, la RPT del Ayuntamiento de La Línea contempla 76 puestos cuyas retribuciones se merman respecto a la situación anterior, bien ya sea por reducción del nivel de complemento de destino (CD) o bien por reducción del complemento específico (CE). A nuestro juicio, una cuestión será que la Administración lleve a cabo una valoración del puesto de trabajo conforme señalan los art. 3 y 4 del RD 861/1986 para determinar ambas retribuciones complementarias, como ha hecho, pero otra distinta será que justifique, siquiera sucintamente, por qué la valoración que ahora incorpora modifica las retribuciones complementarias (CD/CE) anteriores, más si en algunos casos las responsabilidades y tareas serán las mismas, así como el resto de condiciones de trabajo (jornada, dedicación, titulación, responsabilidad, etc).

Es claro que lo mismo cabría decir respecto a los puestos que experimentan una subida de CD o CE que, si bien presentarán una valoración actualizada, pero el documento no especifica en qué medida han cambiado las circunstancias para operar dichos cambios. En el documento nº 5 Memoria Económica se inserta una tabla con las modificaciones al alza o a la baja del CD, de funcionarios y de laborales con estructura retributiva igual a la de funcionarios. En el documento nº 6 Excel se reflejan las minoraciones del CE, además del CD.

En la misma dirección anterior, citamos la Sentencia del Tribunal Supremo 18/10/2010, rec. 3863/2007, que ante la minoración del CD y del CE de un puesto al que se cambia su denominación pero se mantiene su mismo contenido funcional, afirmaba que

"No estamos ante un supuesto de discriminación injustificada porque la sentencia se ha limitado a decir que, a igualdad de contenido en el puesto de trabajo controvertido, la Administración no ha explicado de forma razonada y razonable el cambio que introduce en los complementos que le corresponden. Falta de explicación que la sentencia deduce del hecho de que la mayoría de los informes obrantes en el expediente propongan el mantenimiento de los mismos tras la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo y de que la única razón por la que parece seguirse el criterio de la Inspección de Servicios, en contradicción con la posición mantenida previamente por la Secretaría General Técnica, es la premura de tiempo."





Excmo. Ayuntamiento de
La Línea de la Concepción

Es la Administración la que debe justificar el ejercicio de sus potestades discrecionales y, a falta de una motivación suficiente, esto es, bastante y coherente, ha de considerarse que su actuación es contraria al ordenamiento jurídico. Por otro lado, ninguna duda hay de que la Comunidad Autónoma goza de autonomía para organizar su función pública, sin embargo, esa potestad de autoorganización no le autoriza para tomar decisiones que restrinjan los derechos de los funcionarios si no media la correspondiente habilitación legal. Y aquí falta porque --con independencia de cuanto dice la sentencia de Zaragoza sobre el incumplimiento de la normativa aragonesa sobre función pública, extremo en el que no entramos-- en el proceso de elaboración de la Orden recurrida no se ha explicado por qué, permaneciendo invariable el contenido del puesto, cambian, se ven reducidos sus complementos."

En torno a este asunto de la motivación el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en Sentencia de 30/05/2012, rec. 324/2009 consideró que estaba adecuadamente motivada la minoración de retribuciones complementarias porque el puesto había sufrido una alteración de su contenido funcional, comparando la relación de tareas que inicialmente se atribuían al puesto según una valoración de 13/11/2003 y conforme al catálogo de puestos del año 2008 (así se expresa la Sentencia) dado que éste Catálogo sufre modificaciones y se publica en el BOP de Alicante (Ayuntamiento de Aspe) de 21/11/2008, pues bien con la modificación operada posteriormente con ocasión de la modificación de la Plantilla de Personal y Catálogo de Puestos de trabajo de 2009 (BOP de Alicante de 23/03/2009) el contenido funcional del puesto en cuestión se altera, refiriendo la Sentencia que "el indicado puesto num. NUM005, no sólo mutó de denominación pasando a denominarse "Inspector de Servicios", sino de retribuciones al pasar el nivel del anterior 21 al 18 con un complemento de destino (5800, 34 EUR) y cuantificándose el complemento específico en la cuantía total de 5994, 75 EUR al venir referenciado, éste último concepto y conforme a la propia RPT impugnada a los factores 1.4/ 6.3/ 7.3/ 9.2 y 10.3, conformando, con el sumatorio del sueldo base, la total retribución de 23.049,39 EUR. Ahora bien, a tal circunstancia da soporte, no sólo la asignación como tareas más significativas de otras no coincidentes con las previamente asignadas (en cuanto referido al nuevo contenido funcional del puesto (a continuación cita las nuevas funciones) cuanto a la equiparación valorativa en la asignación de tales retribuciones complementarias (complemento de destino y específico) a las propias de los puestos de inspección ... situados en el ámbito funcional del área reordenación del territorio y servicios-urbanismo, coligiéndose la equiparación a los complementos de destino de los puestos de trabajo de análogas características y posición en la estructura organizativa y por ende la homogeneidad retributiva en puestos de trabajo cuyo grado responsabilidad administrativa cabe considerar equivalente. Dichas circunstancias igualmente constatadas conforme a la memoria atinente a la reorganización del Departamento de Servicios, entroncan con las posibilidades auto-organizativas de la propia Administración, sin que frente a ello pueda asumirse la posición de la actora referida a que el acto administrativo "cercena frontalmente los derechos invocados respecto a D. Obdulio y afecta a sus derechos fundamentales de igualdad y no discriminación, dignidad resultando arbitraria" ".

En esta Sentencia se ha producido un cambio de funciones del puesto, con descripción de las funciones que tenía y las que tiene como consecuencia de una nueva valoración, y ello motiva una minoración del CD y CE, considerando el Tribunal la adecuada motivación y enlazándose con la potestad de autoorganización de servicios que corresponde al Ayuntamiento.



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

En sede de Antecedentes se ha referido la existencia de una Relación de Puestos de Trabajo que data de enero de 1991 que, si bien es cierto que posteriormente el Ayuntamiento ha aprobado otra RPT, ésta resultó anulada judicialmente, siendo así que no consta que la anterior haya sido declarada no conforme a Derecho, manteniéndose por tanto plenamente en vigor. Esto significa que no podemos admitir que la RPT objeto del presente Informe constituya un punto de partida, sino que por ejemplo de los 76 puestos que sufren mermas retributivas alguno de ellos se contemplarán en la anterior RPT, o bien a otros tantos se le han incluido incrementos retributivos a lo largo del tiempo que podrán ser o no ser irregulares, o incluso la asignación de funciones de forma irregular, o finalmente algunos puestos no se contemplaban en dicha RPT de 1991, creemos que esas reducciones deben adicionar una explicación individualizada por cada puesto.

Por ello, es preciso que a dichos puestos se incorpore una suficiente y sucinta motivación que justifique por qué sufren bajadas de CE/CD respecto a las tareas que desarrollan en el mismo puesto y que o bien ya tienen el mismo contenido funcional o bien desarrollan menos funciones, describiéndose por ejemplo las funciones que realizaban y que deban realizar según el documento de RPT en proyecto, la ausencia de esta justificación podría acarrear la invalidez del documento por falta de motivación.

Con relación al establecimiento de un complemento personal y transitorio en los supuestos de reducciones de retribuciones complementarias, me remito al Informe de la Secretaría General de 25/08/2017 obrante en expediente.

4.2.2.- Tampoco parece que se haya motivado sucintamente la creación de plazas de Administrativos, cuya referencia se encuentra en el Documento nº 3 "Estructura Propuesta RPT", Punto A.4 (Página 15) justificando su creación por la realización de funciones de superior categoría - de Auxiliar Administrativo a Administrativo- señalando que será la Mesa de Negociación la que determinará en qué Áreas existen Auxiliares que desarrollan funciones Administrativas. En el proceso de negociación del documento consta que en Acta de 21/07/2016 se propone por la Concejalía de Personal que la conversión afectase sólo a un 50% sin justificación alguna; en el Acta de 27/09/2016 se acuerda dicho porcentaje sin especificar las Áreas afectadas ni los motivos. En el Acta de 20/01/2017 por la representación del Ayuntamiento se insta a las Secciones Sindicales a que determinan los puestos de Auxiliar que pasarían a Administrativos, debiendo extinguirse dando lugar a la creación de dichas plazas, habiendo propuesto algunos puestos la representación del Ayuntamiento. A este respecto, consta que en el documento se han creado puestos de Administrativos en algunas Áreas, debiendo motivarse su creación, siendo rechazable que de forma arbitraria se elijan unos servicios y otros nos, por tanto deberá acreditarse sucintamente la necesidad de su creación, que ya se adivina que deberá responder a la exigencia de la realización de funciones de la Escala Administrativa y no de la Escala Auxiliar.

4.2.3.- Respecto a la subida del CD generalizado a miembros de la Policía Local de nivel 13 a 18 - considerando que pueda estar justificada dado que el intervalo de niveles del grupo C1 es 11-22 (art. 71 RD 365/1995, de 10 de marzo) atendiendo a las funciones del puesto la subida podría encontrar justificación, sin embargo ninguna justificación se halla en el expediente, siquiera sucinta, sobre este extremo, que es





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

trasladable al resto de puestos de Administración General que se encuentren en similar situación. Es decir, no es que nos opongamos a dichas circunstancias, sino que deben de tener una sucinta motivación en el documento pues se altera la situación anterior.

4.2.4.- En el Acta de 22/02/2017 se dice que se han eliminado 12 puestos de Policía Local habiendo más recursos que repartir, sin que se sepa si es debido a un error de previsión en documentos iniciales o bien se han amortizado las plazas, lo que debiera estar coordinado con la Plantilla Orgánica, es una cuestión que no se encuentra motivada.

5.- Valoración de los Puestos.

5.1.- Complemento de Destino.

El Documento nº 4 "Relación y Valoración de Puestos de Trabajo" se refiere exclusivamente al CE, por lo que más adelante lo examinaremos.

Se refiere al CD el documento nº 5 "Memoria Económica" aportando el contenido del art. 3 del RD 861/1986 que al efecto señala que será el Pleno quién dentro de los límites máximos y mínimos señalados asigne el nivel a cada puesto atendiendo a criterios de especialización, responsabilidad, competencia y mando, así como a la complejidad territorial y funcional de los servicios en que esté situado el puesto. El intervalo de niveles nos lo dice el art. 71 del RD 364/1995, ya citado, que se aplica de forma supletoria a la Administración Local (art. 1.3). En la página 5 del documento se alude a la capacidad de autoorganización del Ayuntamiento para subir o bajar niveles, a lo que nosotros nada tenemos que objetar visto la doctrina jurisprudencial ya vista sobre la elaboración de la RPT, sin embargo la asignación se hace justificándolo con tres valores que no se definen, siquiera sucintamente, estos son: muy alto, alto y normal, incluyéndolos en cada uno de los factores anteriores.

La jurisprudencia ha definido el contenido necesario de la motivación desde la necesidad de que se alcancen los objetivos que tal exigencia persigue. El Tribunal Supremo examina en cada caso si los datos contenidos en el acto o, en su caso, por remisión al expediente se consideran suficientes para conocer realmente cuáles han sido las razones de hecho y de derecho que determinaron y justificaron el alcance de la decisión administrativa. Como señala el Alto Tribunal la motivación *"no presupone necesariamente un razonamiento exhaustivo y pormenorizado en todos sus aspectos y perspectivas, considerándose suficientemente motivados, conforme a reiterada doctrina jurisprudencial, aquellos actos apoyados en razones que permitan conocer los criterios esenciales fundamentadores de la toma de decisión, es decir, la "ratio decidendi" determinante del acto, sirviendo así adecuadamente de instrumento necesario para facilitar a las partes la propia convicción sobre su corrección o incorrección jurídica, a efectos de posibles recursos tanto administrativos como jurisdiccionales"* STS 31/10/1995. Otra Sentencia del Tribunal Supremo señala que *"los motivos de hecho y de derecho del acto han de ser sucintos, pero suficientes, de suerte que explicitan la razón del proceso lógico y jurídico que determinó la decisión administrativa"* STS 22/06/1995.

Pues bien, esto referido a la justificación del CD, que recuérdese experimenta subidas y bajadas en diferentes puestos, parece que no se cumple. Pero es que en la



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

anterior RPT, aprobada por el Pleno el 20/12/2013, que fue objeto de recurso contencioso-administrativo (P.A. 517/2014) seguido en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Algeciras, dictándose sentencia con fecha 14/07/2015 con el siguiente fallo: *"Que debo estimar y estimo el presente recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Ayuntamiento de La Línea de la Concepción, en la impugnación de la Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento de La Línea de la Concepción, aprobado por el Pleno Municipal el 20 de diciembre de 2013 (B.O.P. Cádiz nº 13, de 21 de enero de 2014) cuya anulación resuelvo por no ser conforme a Derecho, dejándolo sin valor ni efectos."* La sentencia recoge el allanamiento del Ayuntamiento a las pretensiones del Sindicato recurrente, dado que el Alcalde mediante Decreto nº 3755/2015, de 13 de julio es quien ordena al Letrado municipal que se allane formalmente ante el Juzgado. A continuación, el Pleno en acuerdo adoptado el 06/08/2015 ratifica el anterior Decreto. En lo que aquí interesa, el recurso se basaba en la ausencia de motivación de los complementos destino y específico asignados a la Policía Local, que el Juez lo incluye como motivo de anulabilidad del art. 63 LRJPAC, por infracción del ordenamiento jurídico. Y si acudimos a dicho documento vemos que en la página 138 (referido a la Policía Local) se contempla el nivel de complemento de destino con el siguiente detalle: Nivel de Complemento de destino: 13

- Especialización: Media
- Responsabilidad: Normal
- Competencia: Normal
- Mando: Bajo

En la página 174 se justifican los criterios de valoración, pero más que justificación lo que se establece es el porcentaje que representa cada factor sobre el resto hasta completar el cien por cien, pero no se dice o define qué ha de entenderse por muy alto, alto, medio, normal y bajo, por lo que puede considerarse que el nuevo documento de la RPT estaría incurso en la misma falta de motivación que el Ayuntamiento reconoció respecto al documento aprobado por el Pleno el 20/12/2013.

5.2.- Complemento Específico.

El documento nº 4 "Relación y Valoración de Puestos de Trabajo" incluye lo que se denomina el manual de valoración y contempla hasta 11 factores, comprendiendo los cinco específicos que se prevén en el art. 4.1 del RD 861/1986: especial dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad o penosidad. Según dicho precepto podrán asignarse uno o varios de los factores señalados a cada puesto, y su establecimiento o modificación exigirá con carácter previo una valoración del puesto por parte de la Corporación atendiendo a los factores o circunstancias anteriores. Al aprobar la Relación de Puestos de Trabajo el Pleno determinará el complemento específico que corresponde a cada puesto.

Cada uno de los factores que utiliza la RPT objeto de Informe se encuentran definidos en el documento nº 4, estableciéndose los puntos que representan respecto de los demás hasta completar el cien por cien. Este documento se complementa con otro denominado "Propuesta de Criterios de Valoración" que en principio no se incluía en el CD entregado de la RPT de abril 2017, pues se ha extraído del conjunto de documentos de la RPT de 2016 o documento inicial, consideramos que es necesario su inclusión pues se establecen para cada nivel del 1 al 5 su definición y utilidades prácticas que no es otra cosa que su motivación, posteriormente se va aplicando a





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

cada uno de los once factores (titulación, actualización constante, responsabilidad por competencia, responsabilidad por mando, responsabilidad por resultado, nivel de esfuerzo intelectual, nivel de esfuerzo físico, nivel de penosidad, nivel de peligrosidad, régimen de jornada e incompatibilidad). Estas previsiones se echan en falta respecto del CD cuando se asigna a cada factor las menciones de *normal*, *alto* o *muy alto*, sin que conste un mínimo esfuerzo de explicación en el documento sobre este particular.

Con respecto a la obtención del montante económico del CE, se parte de un mínimo y un máximo, como se adelantaba en las Actas de negociación, pero cuestión diferente es el modo de obtenerlo pues del conjunto de documentos que forman la RPT no aparece fórmula alguna para su determinación, salvo las previsiones señaladas en el documento Excel nº 6, hoja final, donde se mencionan los puntos mínimos, máximos y su traducción económica y unos factores "a, b y c" con asignación numérica. Consta Informe jurídico elaborado por el Técnico de la empresa CIEM de 06/06/17 y otro de fecha 22/08/2017 que reproduce el anterior, en el que expone un denominado previo matemático y un previo jurídico para determinar la obtención del CE. Se parte de la cantidad de 350.000 euros que no se justifica en el expediente, no obstante obra Informe de la Intervención de 12/09/2016 sobre masa salarial donde sitúa el CE de los funcionarios para el ejercicio 2016 a 4.553.691,98 euros, y para el personal laboral, en concepto de Plus de Convenio y resto de Pluses el importe de 2.580.647,67 euros + 572.779,33 euros. En esta cuestión de justificar el importe de 350.000 euros no remitimos a lo que disponga el Informe de la Intervención de Fondos.

Una cuestión será que los puntos asignados a cada puesto presenten una previa valoración justificada³ y otra distinta será su traducción al equivalente económico, por ello parece razonable que se explique más detalladamente cómo se ha obtenido el específico en cualquier puesto dado, para determinar que responde a criterios objetivos.

6.- Sobre el incremento de Retribuciones.

El art. 18.2 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2017 (LPG, en adelante), dispone que: *"En el año 2017, las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrán experimentar un incremento global superior al 1 por ciento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2016, en términos de homogeneidad para los dos períodos de la comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo."* El apartado cuarto dice que: *"La masa salarial del personal laboral, que se incrementará en el porcentaje máximo previsto en el apartado dos de este artículo, está integrada por el conjunto de las retribuciones salariales y extrasalariales y los gastos de acción social devengados por dicho personal en el año anterior, en términos de homogeneidad para los dos períodos objeto de comparación."*, citando a continuación las excepciones.

Por su parte, los apartados siete y ocho del anterior precepto señalan que:

³ Y ello con independencia de que el funcionario estime que a un factor determinado deberían asignarle mayor puntuación, lo que llevará acarreado una carga probatoria que debe asumir el empleado, pues en principio la Relación de Puestos de Trabajo, como acto administrativo, goza de la presunción de legalidad y legitimidad que enuncia el art. 39.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.



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

"Siete. Lo dispuesto en los apartados anteriores debe entenderse sin perjuicio de las adecuaciones retributivas que, con carácter singular y excepcional, resulten imprescindibles por el contenido de los puestos de trabajo, por la variación del número de efectivos asignados a cada programa o por el grado de consecución de los objetivos fijados al mismo.

Ocho. Los acuerdos, convenios o pactos que impliquen crecimientos retributivos superiores a los fijados en el apartado dos deberán experimentar la oportuna adecuación, deviniendo inaplicables las cláusulas que se opongan al mismo."

En lo que corresponde al CE previsto en al RPT objeto de Informe, la información de que disponemos es que el importe mensual a repartir es de 350.000 euros, sin embargo como ya hemos manifestado desconocemos si el importe resulta de la masa salarial – respecto a funcionarios – de 2016 atendiendo al Informe de la Intervención de 12/09/2016 o bien que ello no sea correcto, por tanto nos remitimos a lo que a tal efecto disponga el Informe que emita la Intervención de Fondos, así como el respeto de lo previsto en el art. 7 (límites) del RD 861/1986.

En relación al CD, se incluyen subidas del complemento que pueden verse en el Documento nº 5 "Memoria Económica". En relación al sueldo de los funcionarios éste viene previsto por Grupo/Subgrupo EBEP en el art. 18.5 LPG, por lo que está tasado.

Pues bien, con relación a incrementos retributivos por encima de lo dispuesto en la LPG, el Tribunal Supremo, una vez acreditado que las retribuciones que se establecen superan el porcentaje permitido en las Leyes de Presupuestos Generales, sanciona con nulidad de pleno derecho dichos incrementos con cita de la doctrina del Tribunal Constitucional respecto a la competencia exclusiva del Estado sobre esta materia (por todas, STC 63/1986), muestra de esta doctrina son las Ss 20/06/2011, rec. 5806/2008 y 17/09/2012, rec. 2838/2011. En el mismo sentido se manifiestan los TSJ de Madrid en Sentencia de 27/11/2012, rec. 52/2012, TSJ de Cantabria en Sentencia de 17/09/2008, rec. 669/2008, entre otras muchas.

En el documento nº 5 de la RPT se incluye una relación de los puestos a los que se les ha subido al alza el CD. Pues bien, una excepción autorizada por las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado promulgadas en los últimos años es la permisión de subidas por encima de los límites que han impuesto dichas normas cuando se trate de *"adecuaciones retributivas que, con carácter singular y excepcional, resulten imprescindibles por el contenido de los puestos de trabajo, por la variación del número de efectivos asignados a cada programa o por el grado de consecución de los objetivos fijados al mismo."* Justificación que no consta en ninguna parte del documento, además de tratarse sustancialmente de una subida de un importante número de puestos no teniendo cabida un carácter singular y excepcional. Sobre esta cuestión, traemos a colación el Dictamen 4/2006, de 19 de enero, del Consejo Consultivo de Castilla La Mancha, donde se hace un estudio sobre los incrementos retributivos y hace alusión al carácter restrictivo que ha darse a las adecuaciones singulares y excepcionales *"pues de otra forma supondría un subterfugio fácil para eludir las limitaciones expuestas más atrás, lo que constituiría un verdadero fraude de ley, repudiado por el art. 6.4 del Código Civil, debiendo, por tanto, el incremento superador de las limitaciones establecidas por el Estado reunir los requisitos de singularidad y excepcionalidad y obedecer a una modificación suficientemente justificada e imprescindible, en las condiciones de los puestos de trabajo que venían desempeñando el personal al servicio del Ayuntamiento."* El adjetivo





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

"singular", que recoge el repetido apartado Cuarto (se refiere al art. 19.4 de LPG para 2006, similar al actual 18.4 citado) debe ser interpretado como impeditivo de que la modificación de la relación de puestos de trabajo suponga un incremento retributivo generalizado para el personal municipal por encima del límite establecido en Ley estatal de presupuestos." (La cita entre paréntesis es nuestra).

El Dictamen referido aborda la cuestión de la posibilidad de incrementar las retribuciones cuando se trate de una nueva catalogación de puestos para adaptarla a la estructura y nivel de competencias que actualmente tenía el Ayuntamiento, para ello cita diversas Ss de TSJ en las que con carácter general se remite a los conceptos de singularidad y excepcionalidad (Ss TSJ Galicia 09/02/2000; TSJ Cataluña 25/01/2001 en la que se consideraba excepcional y singular el incremento retributivo por afectar a seis puestos de la plantilla; TSJ Cataluña 14/12/2004, que apelaba al marcado carácter restrictivo de la literalidad de los conceptos de singularidad y excepcionalidad; TSJ Asturias 07/06/2002 y STJ Castilla La Mancha de 25/03/2003 que definía *singular* por contraposición a *general*, "excluye una actuación general sobre la total organización del Organismo que es la que se describe producida en la sentencia."). En otra Sentencia (01/09/2004) del mismo TSJ Castilla La Mancha se dice que "el término *singular* se opone a lo general y el de *excepcional* hace referencia a la necesidad de concurrencia de circunstancias muy especiales que exceden de la norma."

Por su parte el Tribunal Supremo en Sentencia de 13/10/2009, rec. 1506/2005 examina el recurso formulado contra Sentencia del TSJ Valencia de 02/12/2004 en cuya argumentación jurídica consideró que aún cuando la Catalogación o RPT comportaba incrementos retributivos superiores al 2% permitido por la LPGE la sentencia explicaba que, si bien supone, efectivamente un aumento que oscila entre el 4% y 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, nos dice la Sala de Valencia, 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."

El Tribunal Supremo no estimó el recurso contra dicha sentencia fundamentalmente porque la carga de la prueba pesaba sobre la Administración del Estado que formuló el recurso y no acertó a probar los incrementos, señalando a estos efectos que (con cita de la Sentencia TS 24/06/2009, rec.1115/2204): "La regla general, decíamos entonces, consiste en definir porcentualmente, por comparación con el año anterior, el alcance o contenido de dicho tope y en disponer su observancia en términos de homogeneidad, homogeneidad para cuya apreciación cita como elementos a ponderar los efectivos de personal y su antigüedad". Mientras que la excepción viene dada por "las adecuaciones retributivas que, con carácter singular y excepcional, resulten imprescindibles, por el contenido de los puestos de trabajo, por la variación del número de efectivos asignados a cada programa o por el grado de



Excmo. Ayuntamiento de
La Línea de la Concepción

consecución de los objetivos fijados al mismo, siempre con estricto cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 23 y 24 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública EDL 1984/9077". El artículo 20 de la Ley 23/2001 recoge una y otra en sus apartados 2 y 3."

Es claro que existen incrementos retributivos en la RPT objeto de Informe, no sólo del CE, sino del CD que se eleva en muchos puestos, este funcionario carece de los datos numéricos para establecer la comparación en términos de homogeneidad para determinar el porcentaje y los incrementos retributivos, debiendo remitirnos a lo que sobre este asunto Informe la Intervención de Fondos.

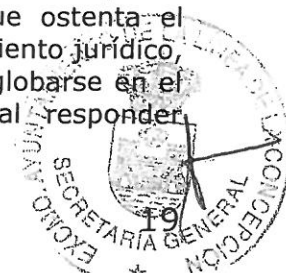
7.- Otras observaciones.

Se realizan a continuación algunas consideraciones sobre el contenido de la RPT:

7.1.- En cuanto a la ordenación de personal del departamento de Secretaría General y otros Departamentos, se formularán las alegaciones correspondientes en trámite de información pública o, en su caso, con carácter previo a la misma si ello es posible.

7.2.- En el documento nº 3 "Estructura Organizativa Propuesta", página 18, cuando se refiere al organigrama de Servicios Generales, para justificar la creación de dos puestos dispone que: *"siendo estos dos últimos puestos de nuevas creación ya que provenían de la plantilla de laboral temporal, que como se comentó en documentos anteriores debido al tiempo que se lleva ocupando dichas funciones implican que dicho puesto es estructural."* La observación que vamos a realizar no se refiere expresamente a Servicios Generales, sino en su conjunto a la totalidad de los Departamentos pues en muchos de ellos se crean puestos con la misma justificación. Nos referimos a que la explicación que se da para la creación de nuevos puestos es la consolidación de las funciones en el tiempo sin constar ningún tipo de acreditación de dicha circunstancia en el expediente. Consideramos que será labor del Servicio de Personal del Ayuntamiento el que proponga, con los Informes que sean necesarios, aquellos puestos que teniendo suscrito un contrato laboral temporal se encuentren en situación de fraude de ley, o bien aquellos puestos cuya titularidad no se ha cubierto definitivamente y se consideran de carácter estructural, y no el documento de la RPT.

En lo que afecta a la naturaleza de la relación laboral, el art. 15.1/a del ET define a los contratos de trabajo de duración determinada como aquellos que se suscriben para : *"la realización de una obra o servicio determinado con autonomía y sustantividad propia dentro de la actividad de la empresa y cuya ejecución, aunque limitada en el tiempo, sea en principio de duración incierta..."*. El apartado tercero del mismo precepto señala que *"Se presumirán por tiempo indefinido los contratos temporales celebrados en fraude de ley."* El art. 8.1/a del RD 2720/1998 dispone que los contratos de duración determinada se extinguirán por la realización de la obra o servicio objeto del contrato. Téngase en cuenta que la relación laboral podría extenderse por un importante período temporal sin solución de continuidad, con un único contrato y de forma permanente en el tiempo, por lo que es lo cierto que el trabajador habría cubierto una necesidad prestacional de servicio que ostenta el Ayuntamiento en el marco de las competencias que le asigna el ordenamiento jurídico, no siendo admisible que la actividad que realiza el trabajador pueda englobarse en el concepto de trabajo temporal por obra o servicio determinado, al responder





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

propiamente a una necesidad estructural y permanente de la Entidad Local en cuanto a la prestación de los servicios citados. En la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 2002 se recogen los requisitos para determinar la temporalidad de una relación laboral siendo uno de ellos el que se recoja en el contrato con claridad y precisión cuál es la obra o el servicio determinado que lo justifican pues como afirma *"este requisito es fundamental o esencial pues, si no quedan debidamente identificados la obra o servicio al que el contrato se refiere, no puede hablarse de obra o servicio determinados..."*

Con relación a la consolidación de la fijeza por el personal contratado temporalmente en las Administraciones Públicas y la importante distinción entre la condición de indefinido pero no fijo de plantilla, el Tribunal Supremo, Sala 4ª ha expresado el siguiente pronunciamiento: *"Las SSTs 14/12/2009, rec. 1654/09; 10/02/2010, rec. 1954/09, recuerdan que el acceso al empleo público está sometido a los principios de igualdad, mérito y capacidad, como se desprende de CE arts. 23.2 y 103.3, principios aplicables tanto en el marco del acceso a los puestos de funcionarios, como en el que corresponde al empleo laboral estable, tal y como se desprende del EBEP art. 55.1, abundando en el hecho de que la remisión que el art. 83 realiza a los convenios colectivos no lleva a la conclusión contraria, pues lo que se autoriza a éstos es a concretar los procedimientos de selección que garanticen la aplicación de estos principios en el ámbito del empleo público laboral, pero no a establecer formas de reclutamiento de personal que contraríen las exigencias constitucionales señaladas. Estas sentencias se hacen eco asimismo de una antigua jurisprudencia que concretó los matices con que se han de establecer las consecuencias de las irregularidades cometidas en la contratación laboral, de tal suerte que en modo alguno pueden determinar la adquisición de la condición de fijeza. La aplicación de la citada doctrina a los supuestos allí decididos determina el fracaso de tales pretensiones, puesto que lo que los actores pretenden es acceder al empleo público al margen de cualquier procedimiento de selección sin otro mérito que la permanencia en una situación – irregular o no- de contratación temporal."*

Esta doctrina del Tribunal Supremo supone que aún cuando proceda legalmente el reconocimiento de la condición de la relación laboral indefinida, no implica la fijeza de dicha relación que podrá alcanzarse, únicamente, mediante la superación del correspondiente proceso selectivo convocado conforme a las normas que resultan de aplicación.

Con ello queremos significar que no existe en el expediente de la RPT objeto de Informe ninguna acreditación documental para establecer la fijeza de la relación laboral de varios puestos, si bien no estamos reprobando el documento pues sencillamente los redactores no han contado con la documentación suficiente para su acreditación, pero entendemos que ello requiere una mínima justificación en el expediente que personalice cada puesto y persona, tipo de contratación temporal suscrita y las circunstancias que se consideren, así como Informe jurídico que avale la consolidación del puesto y funciones a lo largo del tiempo.

7.3.- Una de las recomendaciones que se contempla en el documento de la RPT es la aprobación de un Plan de Ordenación de Recursos Humanos con cita del art. 69 EBEP que lo regula a efectos de planificar los efectivos de personal a fin de contribuir a la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles, mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su



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

mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad, estableciéndose algunas medidas – no con carácter de *numerus clausus*- que se pueden adoptar, entre las que cita la de hacer un análisis de las disponibilidades y necesidades de personal, tanto del número de efectivos como de los perfiles profesionales; medidas de movilidad, medidas de promoción interna y formación profesional, oferta de empleo público, etc.

Pues bien, será preciso que en dicho Plan que se proyecte se incorpore la posibilidad de realizar un concurso interno de traslado con arreglo al Título III del RD 364/1995, de 10 de marzo, que regula la provisión de puestos de trabajo, ya sea ordinario (art. 41) o específico (art. 45), pues del contenido de la RPT se desprende la existencia de muchos puestos de nueva creación, dado que la figura alternativa de provisión temporal cual es la comisión de servicios tiene un plazo de un año más otro año según se infiere del art. 64, existiendo otras modalidades de provisión en el propio Reglamento citado que deberán ser analizadas por el Ayuntamiento. No obstante, deben observarse los plazos temporales y requisitos para acudir y mantener las diferentes formas de provisión temporal de los puestos y no caer en una manifiesta situación irregular perjudicando los servicios y al propio trabajador.

En lo que respecta al sistema de evaluación del desempeño, creemos que no podrá adoptarse nada sobre esta forma de retribución hasta tanto no se desarrollen por Ley de la Función Pública las previsiones del art. 20 EBEP.

Deberá estarse igualmente al contenido de la Disposición Transitoria Segunda del EBEP sobre personal laboral fijo que desempeñe funciones o puestos clasificados como propios de personal funcionario a efectos de promoción interna a Cuerpos y Escalas de funcionarios; y la Disposición Transitoria Cuarta respecto a la consolidación de empleo temporal que permite la posibilidad de efectuar convocatorias de consolidación de empleo a puestos o plazas de carácter estructural que se encuentren ocupadas de forma interina o temporal con anterioridad a 01/01/2005.

7.4.- No deben incluirse en la RPT aquellos puestos temporales sujetos a programas específicos como Planes de Empleo, Subvenciones o similares, o con cargo al capítulo de Inversiones, etc de naturaleza temporal, porque según el art. 15.1/f inciso final de la LRFP no es necesario, debiendo suprimirse. En este sentido citamos la Sentencia del TSJ de Castilla-La Mancha, de 09/03/2016, rec. 550/2013 que aplica dicho precepto en el ámbito de un Ayuntamiento.

7.5.- Las referencias a puestos de trabajo que se desempeñan en el Instituto Municipal para el Empleo deben suprimirse de la RPT del Ayuntamiento de La Línea, dado que dicho Instituto, según sus Estatutos/art.2, tiene la consideración de Organismo Autónomo Local con personalidad jurídica propia, teniendo por tanto la consideración de Administración Pública a los efectos del art. 2.2/3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

7.6.- Respecto a la consideración de que todos los funcionarios de la Corporación tienen consolidado el nivel de complemento de destino, debiera constar dicha circunstancia por Resolución administrativa de reconocimiento acreditando el cumplimiento de los requisitos legales.





Excmo. Ayuntamiento de
La Línea de la Concepción

En virtud de cuanto se ha expuesto, se elevan las siguientes,

CONCLUSIONES

- 1.- Debería motivarse la merma de retribuciones de los 76 puestos contemplados, dado que si bien consta la valoración actualizada de cada uno de sus puestos, nada se dice de su situación anterior ya que puede ocurrir que tengan o no el mismo contenido funcional o bien mantengan o no las mismas condiciones de trabajo. Si perjuicio de lo informado sobre el complemento personal transitorio, dicha motivación preservará, si es el caso, de eventuales impugnaciones.
- 2.- Con relación al Personal Laboral, no les será aplicable las retribuciones previstas en la RPT, sino están contempladas en Convenio Colectivo o en contrato de trabajo.
- 3.- No se motiva adecuadamente la valoración del complemento de destino, exigiéndose un mínimo esfuerzo de explicación de los niveles de normal, alto o muy alto, en similares términos a como se hace con los niveles del complemento específico.
- 4.- Respecto a las normas de procedimiento nos remitimos a lo dicho en la Consideración 3ª.
- 5.- Con relación a la fórmula de obtención del complemento específico, debería detallarse de forma completa y constatarse que responde a criterios objetivos.
- 6.- Igualmente debería de motivarse individualmente la creación de plazas de Administrativos en número de 50 en los departamentos correspondientes, por la realización de funciones propias de este Cuerpo, así como la subida de CD en algunos puestos.
- 7.- Con relación al incremento de retribuciones me remito a las previsiones del punto 6º de la Consideración 4ª.
- 8.- Respecto a las observaciones que se realizan en la Consideración 7ª, nos remitimos a su contenido.

En La Línea de la Concepción, a 15 de septiembre de 2017.

EL SECRETARIO GENERAL,

Fdo. Jorge Jiménez Oliva



Leído y conocido, EL ALCALDE,

Fdo. José Juan Franco Rodríguez

