

Euskal Autonomia Erkidegoko Justizia
Administrazioaren Ofizio Papera

Papel de Oficio de la Administración de Justicia en la
Comunidad Autónoma del País Vasco

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL PAÍS VASCO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

RECURSO DE APELACIÓN N.º 646/2020

SENTENCIA NÚMERO 357/2021

ILMOS. SRES.
PRESIDENTE:
D.LUIS ANGEL GARRIDO BENGOETXEA

MAGISTRADOS:
D.JOSE ANTONIO GONZALEZ SAIZ
DÑA.IRENE RODRIGUEZ DEL NOZAL

En la Villa de Bilbao, a veintisiete de octubre de dos mil veintiuno.

La Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, compuesta por los/as Ilmos. Sres. antes expresados, ha pronunciado la siguiente SENTENCIA en el recurso de apelación, contra la sentencia dictada el 23/04/2021 por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 4 de Bilbao en el recurso contencioso-administrativo número 177/2018.

Son parte:

- **APELANTE:** AYUNTAMIENTO DE GETXO, representado y dirigido por D.IGNACIO JAVIER ETXEBARRIA ETXEITA.

- **APELADO:** PAULA AMIEVA CLEMENTE, representado por la procuradora DÑA.LEIRE FRAGA AREITIO y dirigido por el letrado D.SERGIO TEJEDOR ABAD.

Ha sido Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. D. JOSE ANTONIO GONZALEZ SAIZ.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Contra la sentencia identificada en el encabezamiento, se interpuso por AYUNTAMIENTO DE GETXO recurso de apelación ante esta Sala, suplicando se dictase sentencia .

SEGUNDO.- El Juzgado admitió a trámite el recurso de apelación, dando traslado al/a las demás partes para que en el plazo común de quince días pudieran formalizar la oposición al mismo, y en su caso, la adhesión a la apelación .

TERCERO.- Tramitada la apelación por el Juzgado, y recibidos los autos en la Sala, se designó Magistrado Ponente, y no habiéndose solicitado el recibimiento a prueba, ni la celebración de vista o conclusiones, se señaló para la votación y fallo el día 26/10/2021, en que tuvo lugar la diligencia, quedando los autos conclusos para dictar la resolución procedente.

CUARTO.- Se han observado las prescripciones legales en la tramitación del presente recurso de apelación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna la Sentencia nº 72-2020 dictada el 23 de abril por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 4 de los de Bilbao en el Procedimiento Ordinario nº 177-2018.

SEGUNDO.- Sintetizando el contenido de la Sentencia de instancia, en la misma se anula el acuerdo municipal por el que se modifican los complementos de destino y específico de varios puestos de trabajo por vulnerar el Real Decreto 861/1986 por el que se establece el régimen de retribuciones de los funcionarios de la Administración Local, concretamente porque no han sido valorados previamente los puestos que han visto incrementadas las retribuciones complementarias referidas en aquellos elementos que definen los complementos a los que se ha hecho mención. Se acogen en esta resolución los informes del Área de Personal y de la Intervención Municipal.

En la Apelación se cuestiona la valoración de la Sentencia desde diferentes enfoques que se irán analizando a lo largo de nuestra exposición, en resumen, en la Sentencia no se diferenciarían los distintos supuestos que contiene el acuerdo y por ello se malinterpreta el informe de la Intervención, se interpreta también erróneamente el Real Decreto, el acuerdo impugnado sí valoraría los puestos de trabajo, no se vulneraría el art. 18.2 y 7 de la Ley 3/2017, tampoco el acuerdo habría interferido en la valoración de los puestos del ayuntamiento y, por último, sería anulable y no nulo.

TERCERO.- Previamente al estudio de los motivos del recurso debemos fijar nuestra atención en la cuantía del objeto del proceso ya que ha sido cuestionada y si se estimase su insuficiencia el fondo del recurso no podría ser abordado.

El acuerdo impugnado, formalmente al menos, altera el contenido de la Relación de Puestos de Trabajo con relación a los complementos específico y de destino de determinados puestos y además modifica el contenido funcional de algunos puestos y la propia categoría profesional.

Su duración es, en principio, indefinida.

El art. 41 de la LJ fija la cuantía atendiendo al valor de la pretensión objeto del proceso y es por ello que no se pueden valorar aspectos o consecuencias extraprocesales como sería la cotización a la Seguridad Social o los costas de otra naturaleza que pudiesen dimanar de la entidad económica de los complementos retributivos o de las características del puesto de trabajo o variación de la categoría profesional; sencillamente se trata de aspectos ajenos al objeto del proceso, no se discuten en este pleito y por ende no son trascendentes para fijar la cuantía del mismo.

Tampoco el plazo para la prescripción de las retribuciones es relevante porque ese plazo (de uno o cuatro años según se trate de personal laboral o funcionario) lo que limita es la reclamación más allá del año o cuatro años de las retribuciones ya devengadas pero de lo que aquí se trata no es de reclamar este tipo de retribuciones sino de cuestionar el propio título que determina la retribución y su devengo de forma indefinida en el tiempo.

Es por ello que el precepto al caso es el art. 42.2 de la LJ de un lado ya que se reclama frente a materia de contenido complejo que junto al puramente económico cuenta con otro que no lo es. Y a más abundamiento, al cuestionarse el título del que derivan contraprestaciones económicas indefinidamente en el tiempo, el art. 251.7 de la LEC, que resultaría de aplicación, permite el recurso en aquellos supuestos que exceden de 30.000 €.

CUARTO.- El acuerdo impugnado, y nos vamos a referir exclusivamente a su aspecto formal, sí integra una auténtica valoración de puestos de trabajo. En el mismo se constata que, referido a determinadas categorías de policías locales se establece la disponibilidad absoluta, se incrementa el complemento específico y se elimina el servicio de turnos en días festivo y en horario nocturno. Se muda la categoría de Operario de Brigada Municipal que pasa a ser la de Operario Especialista, se modifican sus funciones y se alteran también los complementos de destino y específico. En el caso de los Operarios y Vigilantes de Aguas de las Brigadas Municipales se incrementan los complementos de destino y específico por peligrosidad junto con otras modificaciones como la disponibilidad absoluta de algunos puestos y el incremento por ello del complemento específico. Se establece la disponibilidad absoluta para el Secretario General junto con un incremento del complemento específico, complemento que también se incrementa al puesto de Técnico de Administración General de la Secretaría. Y, por último, a diversos puestos informáticos se les asigna la disponibilidad absoluta e incrementa el complemento específico.

El acuerdo, recordemos, se intitula Modificación de los complementos de destino y específico de varios puestos de la relación de puestos de trabajo por interés de la institución.

Ya el título señalado ofrece importante significación y es que lo que muestra no es que se haya tratado de modificar aspectos relevantes sobre los elementos objetivos de los diferentes puestos de trabajo que puedan condicionar las variaciones subsiguientes en los complementos retributivos sino que más bien parece que de lo que se trata es únicamente de esto último, de modificar estos complementos, y en aras a satisfacer un interés propio de la institución, del municipio, sin que se desarrolle un interés específico relativo a los propios puestos de trabajo y a los empleados que los ocupan.

Esta idea inicial se confirma plenamente a la vista del informe que se emite por el departamento de Recursos Humanos y es que en el mismo podemos leer que se ha tratado de corregir disfunciones para acometer ya desde la nueva posición que alcanzan estos puestos con la modificación la reforma, en sentido estricto, de la relación de puestos de trabajo mediante su valoración, como decimos, a través del procedimiento usual, esto es, elaborando una serie de tablas de valoración previas, de elementos a valorar, de criterios a seguir para continuar con la actuación valorativa de un comité de expertos en este campo.

El informe es consciente, y esto lo acepta en todo momento el ayuntamiento, de que ese es el procedimiento usual, el que se suele emplear en este tipo de supuestos.

Este procedimiento dota de seguridad jurídica a la actuación, proporciona elementos de control de la misma y conjura la arbitrariedad.

La valoración además es, como se desprende de este informe y de la propia realidad de las cosas, una valoración de elementos de un sistema, los puestos forman parte de una estructura racional y razonable (arts. 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, 74 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público y 13 de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca), esta es la razón de ser de las relaciones de puestos de trabajo según se desprende de las normas que la regulan, se trata de un sistema de puestos donde cada uno cobra el valor que le corresponde en función de los demás, de su relación con los demás puestos.

Se ha tratado por parte del municipio, con esta modificación recurrida, y como el informe plasma, de una adecuación retributiva singular y excepcional y esta forma de proceder, junto con lo que después veremos, es contraria a los principios de igualdad y objetividad que deben presidir el actuar administrativo. Se está reconociendo a estos puestos una serie de mejoras retributivas de forma singular, excepcional, al margen de lo que debe ser una valoración de puestos de trabajo, esto es, general, objetiva, proporcionada y motivada. Puede haber, desde luego, modificaciones puntuales, concretas, siempre que se justifique pero en este caso no es así porque sin solución de continuidad sensible estaba prevista la valoración de todos los puestos. No hay ninguna razón que objetive ni urgencia ni que estos puestos no pudiesen ser valorados en el procedimiento de valoración de todos.

También muestra contrariedades a este proceso valorativo el informe emitido por la Intervención. Nos dice que debía haberse procedido a través del procedimiento de valoración de puestos de trabajo al uso y conjuntamente con la valoración de todos los puestos. Incluso señala una contradicción municipal ya que si se valoran estos puestos para que alcancen una situación equivalente a la que tendrían el resto de puestos ya no haría falta una nueva revaloración de todos.

Por último, si examinamos el expediente administrativo la modificación no ha seguido lo que podríamos calificar como el sistema ordinario de valoración de puestos, sistema este reconocido por el propio ayuntamiento, y se ha limitado a recibir los escritos de los empleados titulares de los puestos y prácticamente a aceptar sus propuestas de modificación, sin valoración objetiva especializada.

El art. 37.1.b) y c) del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público impone como objeto de negociación tanto el sistema de clasificación de puestos de trabajo (debe haber un sistema, por lo tanto) como la determinación y aplicación de las retribuciones complementarias. En el caso consta que ha habido reuniones entre ayuntamiento y sindicatos pero no se nos proporciona dato alguno sobre su contenido de donde no cabe tener por cierta la imprescindible negociación.

El hecho de que no exista una regulación específica del procedimiento no justifica que el municipio pueda actuar sin el soporte procedimental usual y es que, como decimos, reconce que existe, reconoce que es el que se empleará en la valoración general, también los informes emitidos reconocen tal sistema y esto, la utilización habitual del mismo, condiciona el proceder administrativo en el sentido de que debe mantenerse su utilización no solo por los precedentes sino porque, además, es la garantía de la igualdad, de la aplicación de técnicas objetivas y cualificadas, de la seguridad jurídica, en suma.

La necesidad de soporte procedimental no deriva únicamente de ser el proceder habitual sino que también se desprende del art. 37 citado del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, del art. 6.3 del Decreto 207/1990, de 30 de julio, de retribuciones de los Funcionarios de las Administraciones Públicas Vascas al que reenvía la Disposición Adicional Primera del Decreto 79/2005, de 12 de abril, por el que se regulan las retribuciones complementarias de los puestos de trabajo reservados a personal funcionario de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de la Disposición Transitoria Segunda del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se regula el régimen de retribuciones de los funcionarios de la Administración Local. Y, analógicamente, del Decreto 78/2005, de 12 de abril, por el que se regulan las relaciones de puestos de trabajo de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos.

Falta así en el caso, por una parte, la motivación exigida por el art. 35.1.i) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ya que la mostrada no es sino puramente formal, artificiosa. Y, además, por una parte, en la medida en que la valoración singular de puestos carece de justificación al margen de la valoración de todos los puestos, por otra en la medida en que supone una actuación singularizada del ayuntamiento al margen de la valoración general y, por último, en la medida en que no se ha seguido el procedimiento habitual en este tipo de valoraciones, se contravienen tanto el principio de igualdad, como el de procedimiento, es nula en suma ex art. 47 de la referida Ley apartados 1.a), e) y f).

QUINTO.- De acuerdo con el art. 139 de la LJ las costas procesales se imponen a la apelante y se dará recurso de Casación frente a esta Sentencia ex art. 86 de la LJ.

Ante lo expuesto la Sala

Falla

Que debemos desestimar y desestimamos el recurso de Apelación formulado por AYUNTAMIENTO DE GETXO contra la Sentencia nº 72-2020 dictada el 23 de abril por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 4 de los de Bilbao en el Procedimiento Ordinario nº 177-2018 y, en consecuencia, la confirmamos con imposición a la apelante de las costas procesales generadas en esta instancia.

Notifíquese esta resolución a las partes, advirtiéndoles que contra la misma cabe interponer **RECURSO DE CASACIÓN** ante la Sala de lo Contencioso - administrativo del Tribunal Supremo, el cual, en su caso, se preparará ante esta Sala en el plazo de **TREINTA DÍAS** (artículo 89.1 LJCA), contados desde el siguiente al de la notificación de esta resolución, mediante escrito en el que se dé cumplimiento a los requisitos del artículo 89.2, con remisión a los criterios orientativos recogidos en el apartado III del Acuerdo de 20 de abril de 2016 de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, publicado en el BOE n.º 162, de 6 de julio de 2016.

Quien pretenda preparar el recurso de casación deberá previamente consignar en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de este órgano jurisdiccional en el Banco Santander, con n.º 4697 0000 01 0646 20, un **depósito de 50 euros**, debiendo indicar en el campo concepto del documento resguardo de ingreso que se trata de un "Recurso".

Quien disfrute del beneficio de justicia gratuita, el Ministerio Fiscal, el Estado, las Comunidades Autónomas, las entidades locales y los organismos autónomos dependientes de todos ellos están exentos de constituir el depósito (DA 15.ª LOPJ).

Así por esta nuestra Sentencia de la que se llevará testimonio a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

CSV: ALK/REG/2021/86215 bsMb1v1VWQ

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada solo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que el mismo contuviera y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.
Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

Recurso apelación 646/2020

A pesar de no constar firmas manuscritas, este documento tiene validez legal. En la Página Web Municipal (<http://www.getxo.eus/Oficina de Administración Electrónica>) podrá obtener una copia auténtica de este documento en formato digital, mediante el Código Seguro de Verificación que aparece en el margen izquierdo.

Ajiri honek eskuz idatzitako sinadurik ez izanperik ez duen arren, legezko balioa du. Getxoko Udalaeren web-orrialdeitik (<http://www.getxo.eus/administrazio elektronikoko bulegoa>) agiri honen benetakoa kopia eskuratu ahal duzu formatu digitallean, ezkerrealdean ageri denegiaztapen-kode segurua erabiliz.