



Roj: **STS 8355/2012** - ECLI: **ES:TS:2012:8355**

Id Cendoj: **28079130072012100711**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **7**

Fecha: **04/12/2012**

Nº de Recurso: **6043/2011**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ PV 3845/2011,**  
**STS 8355/2012**

## SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a cuatro de Diciembre de dos mil doce.

Visto por la Sala Tercera (Sección Séptima) del Tribunal Supremo, constituida por los Magistrados Excmos. Sres. anotados al margen, el recurso de casación número 6043/2011, que pende ante ella de resolución, interpuesto por el **AYUNTAMIENTO** DE BARACALDO, representado por el Procurador don Felipe Juanas Blanco, contra la sentencia de fecha seis de octubre de dos mil once, de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País **Vasco**, dictada en el recurso número 445/2010. Ha sido parte la CONFEDERACIÓN SINDICAL "SOLIDARIDAD DE TRABAJADORES **VASCOS**" (ELA-STV), representada por la Procuradora doña Esperanza Azpeitia Calvin.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.**- La Sección 3 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País **Vasco**, en el recurso número 445/2010, con fecha seis de octubre de dos mil once, dictó sentencia, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

*«CON ESTIMACIÓN PARCIAL DEL PRESENTE RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 445/10, INTERPUESTO POR LA REPRESENTACIÓN PROCESAL DE LA CONFEDERACIÓN SINDICAL ELA/STV EN RELACIÓN CON EL ACUERDO PLENARIO DEL **AYUNTAMIENTO** DE BARAKALDO, DE FECHA 19 DE ENERO DE 2010, POR EL QUE SE APRUEBA LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO PARA EL EJERCICIO 2010, PUBLICADO EN EL BOLETÍN OFICIAL DE BIZKAIA, DE 19 DE FEBRERO DE 2010, DEBEMOS DECLARAR Y DECLARAMOS:*

*PRIMERO: LA DISCONFORMIDAD A DERECHO DE LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO OBJETO DE IMPUGNACIÓN, EN EL EXTREMO POR EL QUE DISPONE LA CREACIÓN DE LOS PUESTOS DE TRABAJO QUE SE SEÑALAN A CONTINUACIÓN, QUE, POR ELLO, DEBEMOS ANULAR Y ANULAMOS:*

*I.- ÁREA DE RECURSOS HUMANOS, SEGURIDAD CIUDADANA Y COMUNICACIÓN*

*- SUBÁREA DE ALCALDÍA, RELACIONES CIUDADANAS Y COMUNICACIÓN.*

*UN PUESTO DE TÉCNICO DE EMPRESAS Y ACTIVIDADES TURÍSTICAS.*

*-SUBÁREA DE RECURSOS HUMANOS Y SEGURIDAD CIUDADANA.*

*-SEGURIDAD CIUDADANA.*

*UN PUESTO DE AUXILIAR ADMINISTRATIVO.*

*-PREVENCIÓN Y SALUD LABORAL.*



UN PUESTO DE DIPLOMADO UNIVERSITARIO EN ENFERMERÍA.

II.- ÁREA DE ECONOMÍA, HACIENDA, PATRIMONIO E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA.  
ORGANIZACIÓN, SISTEMAS E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA.

DOS PUESTOS DE TRABAJO DE TÉCNICOS ESPECIALISTAS INFORMÁTICOS.

III.- ÁREA DE URBANISMO Y SERVICIOS MUNICIPALES.

SERVICIOS MUNICIPALES.

UN PUESTO DE TRABAJO DE INGENIERO TÉCNICO.

IV.- ÁREA DE DISCIPLINA URBANÍSTICA, MEDIO AMBIENTE Y CONSUMO.

MEDIO AMBIENTE, SANIDAD Y CONSUMO.

UN PUESTO DE TRABAJO DE TÉCNICO EN MEDIO AMBIENTE.

V.- ÁREA DE CULTURA, EDUCACIÓN, EUSKERA Y DEPORTES.

CULTURA.

DOS PUESTOS DE TRABAJO DE MÚSICOS DE LA BANDA MUNICIPAL DE MÚSICA.

EDUCACIÓN.

DOS PUESTOS DE TRABAJO DE CONSERJE ESCOLAR.

UN PUESTO DE TRABAJO DE TÉCNICO EDUCADOR.

SEGUNDO.- LA DESESTIMACIÓN DEL RESTO DE LAS PRETENSIONES DEDUCIDAS POR LA PARTE ACTORA.

TERCERO.- SIN HACER PRONUNCIAMIENTO CONDENATORIO SOBRE LAS COSTAS CAUSADAS».

**SEGUNDO.** - Contra la citada sentencia anunció recurso de casación el **AYUNTAMIENTO** DE BARACALDO, representado por el procurador don Felipe Juanas Blanco, que la Sala de instancia tuvo por preparado por diligencia de ordenación de 14 de noviembre de 2011, acordando el emplazamiento a las partes y la remisión de las actuaciones a este Tribunal Supremo.

**TERCERO.**- Recibidas las actuaciones, por la recurrente se presentó escrito de interposición del recurso de casación anunciado, en el que, después de formular sus motivos, terminó suplicando a la Sala que:

«(.../...)»

dicte sentencia por la que:

*Primero.- Declare haber lugar al recurso de casación, anulando y casando la sentencia recurrida y dictando en su lugar otra más ajustada a Derecho, en virtud de la cual declare la conformidad a Derecho del acto recurrido en lo que se refiere tanto a la creación como a la asignación a los puestos de nueva creación cuestionados en la demanda y reseñados en el fallo de la sentencia recurrida de unos concretos complementos de Destino y Específico; manteniendo el fallo de la sentencia en todo lo demás.*

*Segundo.- Se impongan las costas del presente recurso a la parte adversa si se opusiere al mismo».*

**CUARTO.**- Comparecido el recurrido, se admitió a trámite el recurso por providencia de 9 de marzo de 2012, concediéndose por diligencia de ordenación de 23 de marzo de 2012 un plazo de treinta días al recurrido para que formalizara escrito de oposición, que tuvo entrada el día 18 de mayo de 2012, y en el que se suplicaba a la Sala que «(...) dicte sentencia por la que declare no haber lugar al recurso de casación y declare la conformidad a Derecho de la sentencia recurrida en cuanto a los extremos objeto del presente Recurso de Casación».

**QUINTO.**- Concluidas las actuaciones, para votación y fallo se señaló la audiencia del día 14 de noviembre de 2012, en cuyo acto tuvo lugar su celebración, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Vicente Conde Martín de Hijas, Magistrado de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.**- Se impugna en este recurso de casación la sentencia de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País **Vasco**, de seis de octubre de dos mil once, dictada en el recurso número 445/2010, que estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por



la CONFEDERACIÓN SINDICAL "SOLIDARIDAD DE TRABAJADORES **VASCOS**" (ELA- STV), contra el Acuerdo del Pleno del **Ayuntamiento** de Baracaldo, en sesión celebrada el 19 de enero de 2010, por el que se aprueba la Relación de Puestos de Trabajo para el ejercicio 2010.

El recurso de casación interpuesto por el **AYUNTAMIENTO** DE BARACALDO, representado por el procurador Don Felipe Juanas Blanco contiene tres motivos de casación.

El primero, formulado al amparo del artículo 88.1º, letra c) de la LJCA denuncia que la sentencia de instancia ha incurrido en infracción del artículo 33.1º de la LJCA y de los artículos 216 y 218 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en relación con los artículos 24.1 y 120.3 de la Constitución, al incurrir en incongruencia extra petitum, pues en la demanda se solicitaba que se declarara nula, no la creación de los puestos controvertidos, sino la asignación a ellos del Complemento de Destino y el Completo Específico.

El segundo, formulado bajo la cobertura del artículo 88.1º, letra d) de la LJCA reprocha a la sentencia de instancia la vulneración de los artículos 2.1º, 4.1º, a) (potestades de autonomía y autoorganización) 22.2.i, 90.2º y 93.2º de la L.R.B.R.L., que establece que las Corporaciones Locales formarán la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización en los términos previstos en la legislación básica de función pública, en relación con el artículo 74 y concordantes del E.B.E.P y los artículos 13, 15 y 18 de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca.

El tercero, fundando igualmente en el artículo 88.1º, letra d) de la LJCA, imputa a la sentencia de instancia la vulneración de por incorrecta aplicación del artículo 54.1º,f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en relación con los artículos 3 y 4.2º del R.D. 861/1986 de 25 de abril, los artículos 22.3º y 24 del E.B.E.P. y el art. 79.1º, a) de la L.F.P.V.

Por su parte la CONFEDERACIÓN SINDICAL "SOLIDARIDAD DE TRABAJADORES **VASCOS**" (ELA- STV), representada por la procuradora doña Esperanza Azpeitia Calvin se opone a todos motivos en los términos que luego se expondrán.

**SEGUNDO.-** La Sentencia impugnada, en su Fundamento de Derecho Primero identifica la resolución administrativa impugnada y expone amplia y detalladamente las respectivas posiciones de las partes en litigio.

En el Fundamento de Derecho Segundo rechaza la causa de inadmisibilidad (falta de documento acreditativo del órgano competente de la persona jurídica decidiendo la interposición del recurso) opuesta por el **Ayuntamiento**.

En el Fundamento de Derecho Tercero afirma que la cuestión que se somete a la consideración de la Sala ya ha sido resuelta por sentencias de esa misma Sección del 27 de febrero de 2009 (recurso n.º 1.168/05, Ponente D. Margarita Díaz Pérez, FF. JJ. 4º y 5º) y del 14 de marzo de 2011 (recurso n.º 470/09, Ponente D. Luis Garrido Bengoechea, F.J. 2º), de las que efectúa reproducción parcial de contenidos. En concreto se hace una amplia transcripción del Fundamento de Derecho Quinto de la Sentencia de 27 de febrero de 2009, del que, a los efectos que en el actual recurso interesan, se reproducen aquí los párrafos siguientes de la referida transcripción:

*En el mismo Acuerdo plenario, apartado séptimo, se aprobó la Normativa para el Mantenimiento y Revisión de la Valoración de Puestos de Trabajo ¿que se ha aportado junto al escrito de contestación- cuyo objeto es regular el procedimiento a seguir para revisar las valoraciones y mantenerlas actualizadas. Con arreglo a su apartado 3.2 se prevén dos procedimientos para la revisión ¿ordinario y extraordinario- que se realizará, en todos los casos, en base al Manual de Valoración empleado para la valoración inicial. Interesa destacar que el apartado 3.4 se dedica a la "Organización y funcionamiento de la Comisión de Calificación", que analiza, negocia y propone puntuaciones, niveles de destino, puestos tipo o simplemente acepta los presentados en las precalificaciones propuestas por el Departamento de Personal; esta Comisión finalmente eleva al Pleno de la Corporación para su aprobación propuestas analizadas, motivadas y documentadas de reclasificación de puestos de trabajo.*

*En suma, el **Ayuntamiento** de Baracaldo se dotó de un procedimiento para la valoración de puestos de trabajo y su revisión, en el que interviene ese órgano colegiado de participación.*

*Pues bien, en el año 1998, por Decreto de Alcaldía n.º 2144, de 29 de abril, se constituye la Comisión de Revisión y Mantenimiento de la Valoración de Puestos de Trabajo, que se vio alterada en el número de asistentes, a petición de varios Delegados Sindicales, mediante Decreto de Alcaldía n.º 5381/01, de 1 de octubre. El Sindicato aquí recurrente ha cuestionado en recurso contencioso-administrativo n.º 1624/04 seguido ante este Tribunal, la validez de la composición de esa Comisión, con la consecuencia apuntada por la Corporación de su falta de funcionamiento.*



De modo que la aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo para el año 2005, y en lo que afecta al debate, la creación de nuevos puestos de trabajo y la modificación de los complementos de destino y específico de otros ya existentes, se han llevado a cabo al margen de la normativa anterior, por la paralización de la Comisión de Revisión y Mantenimiento.

Luego, la Relación de Puestos de Trabajo que examinamos aprueba la creación de diversos puestos de trabajo, los clasifica de conformidad con un código de identificación, un requisito de titulación para su provisión y un perfil lingüístico, les atribuye un nivel de complemento de destino, así como una cuantía a devengar por complemento específico, y modifica además los complementos de destino y específico de puestos ya existentes, todo ello sin haber efectuado una previa valoración, con omisión del procedimiento establecido a tal efecto por la Corporación y en base a un proceso análogo o por asimilación que ni está previsto en la normativa aprobada por el Pleno, ni aparece debidamente documentado en el expediente administrativo, circunstancias que tiñen de arbitrariedad la Relación de Puestos de Trabajo.

Por tanto, carece de la obligada motivación la actuación administrativa de ordenación de personal expresada en la Relación de Puestos de Trabajo impugnada, y en el particular alegado por la actora, deja sin base objetiva el establecimiento de las retribuciones complementarias para los puestos de nueva creación ¿que se identifican en los Anexos I y II obrantes a los folios 67, 68 y 69 del expediente administrativo-, así como la modificación de los complementos de destino y específico en los puestos ya creados -que resulta ser un único puesto, Encargado de las Brigadas Municipales, según los mismos Anexos y a la vista de la RPT publicada en el BOB de 7 de julio de 2004-.

En suma, en lo que a estos puestos de trabajo se refiere, la actuación administrativa recurrida infringe la garantía de motivación de los actos administrativos dictados en el ejercicio de facultades discrecionales( artículo 54.1.f) de la Ley 30/92 ).".

Tras esa transcripción en la sentencia recurrida de contenidos de la precedente citada, la recurrida en esta casación expresa ya su propia *ratio decidendi* en el Fundamento de Derecho Tercero (en el que como acabamos de decir, se integran las transcripciones anteriores), y Cuarto, *ratio decidendi* que es del siguiente tenor literal:

Por aplicación de la doctrina jurisprudencial transcrita, ninguna duda puede haber sobre la nulidad del Acuerdo impugnado en cuanto procede a crear los siguientes puestos de trabajo, sin la previa valoración exigida y vulnerando así la garantía de motivación que el art. 54.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común dispone para los actos administrativos dictados en el ejercicio de potestades discrecionales.

En consecuencia, tal declaración de nulidad afecta a la creación de los siguientes puestos:

I.- Área de Recursos Humanos, Seguridad Ciudadana y Comunicación

- Subárea de Alcaldía, Relaciones Ciudadanas y Comunicación.

Un puesto de Técnico de Empresas y Actividades Turísticas.

-Subárea de Recursos Humanos y Seguridad Ciudadana.

-Seguridad Ciudadana.

Un puesto de Auxiliar Administrativo.

-Prevención y Salud Laboral.

Un puesto de Diplomado Universitario en Enfermería.

II.- Área de Economía, Hacienda, Patrimonio e Innovación Tecnológica.

Organización, Sistemas e Innovación Tecnológica.

Dos puestos de trabajo de Técnicos Especialistas Informáticos.

III.- Área de Urbanismo y Servicios Municipales.

Servicios Municipales.

Un puesto de trabajo de Ingeniero Técnico.

IV.- Área de Disciplina Urbanística, Medio Ambiente y Consumo.

Medio Ambiente, Sanidad y Consumo.

Un puesto de trabajo de Técnico en Medio Ambiente.

V.- Área de Cultura, Educación, Euskera y Deportes.

Cultura.

Dos puestos de trabajo de Músicos de la Banda Municipal de Música.

Educación.

Dos puestos de trabajo de Conserje Escolar.

Un puesto de trabajo de Técnico Educador.

Por otra parte, respecto de los puestos ya creados de Defensor del Pueblo y Técnico de la Oficina del Defensor del Pueblo, como se sostiene por la parte actora, los mismos han sido objeto de modificación en el Acuerdo impugnado respecto de la Relación de Puestos de Trabajo aprobada por Acuerdo del Pleno de 29-01-2009, y publicada en el BOB de 05-03-2009. Así, en la Relación de Puestos de Trabajo del año 2009, como puede verse al f. 106 de las actuaciones, el puesto de Defensor del Pueblo no tenía asignado Nivel de Complemento de Destino ni Complemento específico, en tanto que en el Acuerdo que se somete a control jurisdiccional en la presente litis se establece respecto del mismo un Nivel de Complemento de Destino 30 y un Complemento específico de 850. Por su parte, el puesto de Técnico de la Oficina de Defensor del Pueblo tenía asignado en la Relación de Puestos de Trabajo de 2009 un Nivel de Complemento de Destino 25 y un Complemento específico de 40, que se modifican en la Relación correspondiente al año 2010 en un Nivel de Complemento de Destino 27 y un Complemento específico de 820 (f. 9 de las actuaciones).

No obstante, por aplicación de la doctrina contenida en la sentencia de esta Sala y Sección de 14 de marzo de 2011, en atención a las razones y fundamentos en ella recogidos, la solución debe diferir respecto de la alcanzada para los puestos de nueva creación, al formar parte de la legítima potestad autoorganizativa de la Administración el mantenimiento de la valoración previamente realizada.

CUARTO.- Desestimación de la pretensión de reconocimiento de situación jurídica individualizada.

Solicita la parte recurrente, además de la anulación del Acuerdo impugnado, que la Sala ordene a la Administración demandada "que proceda, a la mayor brevedad, a realizar la actualización de la valoración de todos los puestos de trabajo del **Ayuntamiento**, así como la valoración de los puestos de nueva creación, para la asignación a todos ellos del correspondiente Complemento de Destino y Complemento Específico legalmente aplicable".

En este punto, asiste la razón a la Administración demandada, cuando afirma que esta petición no puede anudarse a la pretensión anulatoria instada. En primer lugar, porque ésta última se singulariza en el cuestionamiento de la legalidad de aspectos parciales del Acuerdo impugnado, tal y como se ha examinado en el Fundamento de Derecho precedente. No se cuestiona, por tanto, la Relación de Puestos de Trabajo de la Administración municipal demandada en su totalidad, tratándose de una impugnación limitada, lo cual queda reflejado además por la petición incorporada como n.º 1 del suplico del escrito de demanda. En segundo lugar porque, presupuesto lo anterior, la adopción de medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de situación jurídica individualizada que se propone por la parte recurrente excede los límites de la impugnación jurisdiccional aquí deducida, en la medida que tiene sustantividad propia como actividad administrativa impugnabile, sin que como se señala por el **Ayuntamiento** de Baracaldo se haya deducido previa petición por la Confederación Sindical recurrente en tal sentido».

La Sentencia de este Tribunal Supremo de fecha veintiocho de noviembre de dos mil once (Rec. de casac. nº 3014/2009) ha confirmado la sentencia nº 144, dictada el 27 de febrero de 2009, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco y recaída en el recurso nº 1168/2005.

TERCERO.- En el desarrollo argumental del primer motivo de casación, cuyo enunciado sintético se indicó en el Fundamento de Derecho Primero el **Ayuntamiento** reproduce el suplico de la demanda, que compara con el Fallo de la Sentencia, y de dicha comparación concluye que la sentencia concedió más de lo que se le pedía, con infracción de lo dispuesto en el art. 33.1 de la L.R.J.C.A.

Aduce que la sentencia no anula la asignación a tales puestos del Complemento de Destino y Complemento Específico sino que directamente anula la creación de los puestos de trabajo, algo que no le había sido pedido por la central sindical recurrente.

En palabras del **Ayuntamiento** recurrente tan claro es que no se le había pedido, que en el punto 2 del suplico de la demanda lo que pide es que se ordene al **Ayuntamiento** que lleve a cabo una actualización de todos los puestos de la plantilla, así como una valoración de los puestos de nueva creación, para la asignación a todos ellos del correspondiente Complemento de Destino y Complemento Específico legalmente aplicable.



Indica que para asignar los Complementos de Destino y Específico (previa valoración de los puestos, según pedía ELA-STV) el puesto tiene que existir, por eso, si se anula la creación del puesto, ya no cabe proceder a una valoración del mismo (como pide la central sindical actora), porque ha dejado de existir.

Sostiene que la pretensión de ELA-STV es lógica y congruente desde una óptica procesal; mantener los puestos, pero anulando la fijación de ambos complementos, que tendrían que establecerse previa valoración de los referidos puestos.

Afirma el **Ayuntamiento** que esta conducta constituye un vicio de incongruencia "extra petitem" por desajuste entre el fallo judicial y los términos en los que las partes han formulado sus pretensiones, concediendo cosa distinta a lo que se le solicitó.

Cita en apoyo de su pretensión diversas sentencias del Tribunal Constitucional ( SSTC nº 22/1987 , nº 9/1988 , nº 144/1991 y nº 144 y 122/1994) y del Tribunal Supremo ( STS de 21 de noviembre de 2000 (RJ 2000/10680) y STS, Sala Sexta, de 25 de octubre y de 5 de febrero de 1993, de 9 de mayo de 1994 y de 27 de enero de 1996), de las que efectúa reproducción parcial de contenidos.

Por último, indica que, tiene conocimiento de la STS de 28 de noviembre de 2.011, recaída en el recurso de casación nº 3014/2009 , interpuesto por el **Ayuntamiento** de Baracaldo contra la sentencia del TSJ País **Vasco** nº 144/2009, de 27 de febrero (recurso contencioso-administrativo nº 1168/2005 ) que resolvió la impugnación efectuada por el mismo sindicato que es parte en el presente proceso, ELA/STV, contra el acuerdo plenario del **Ayuntamiento** de Baracaldo de 6 de mayo de 2.005, por el que se aprobó la R.P.T. para el año 2.005; pero afirma que, si bien el referido pleito guarda alguna coincidencia con el presente, no es plena y por ello no resultaría pertinente extrapolar la STS de 28 de noviembre de 2.011 a este caso.

Alega que en el recurso de casación nº 3014/2009 el sindicato actor solicitó la nulidad del acuerdo plenario de 6 de mayo de 2.005, de aprobación de la R.P.T. para ese ejercicio, y el TSJ País **Vasco** lo estimó, anulando la creación de los puestos indicados por la demandante.

Añade que el **Ayuntamiento** de Baracaldo adujo en su recurso de casación que la sentencia había incurrido en incongruencia "extra petitem", porque consideró que el suplico se circunscribía exclusivamente a pedir la nulidad del acuerdo en la medida en que asignaba unos determinados niveles de C.E. y C.D. (conforme a lo argumentado en el cuerpo de la demanda, en cuyos fundamentos jurídicos aludía exclusivamente a tales extremos) pero no pretendía la anulación de la creación de los puestos.

Pone de manifiesto que aunque este motivo de casación fue desestimado por el Tribunal Supremo, la situación no es idéntica, al ser distinto el suplico de una y otra demanda en la instancia.

**CUARTO.-** La CONFEDERACIÓN SINDICAL "SOLIDARIDAD DE TRABAJADORES **VASCOS**" (ELA- STV), representada por la Procuradora doña Esperanza Azpeitia Calvin en su oposición al recurso de casación sale al paso de la argumentación del motivo primero, negando que se hayan quebrantado las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la Sentencia o de los actos y garantías procesales.

Argumenta que, si bien es cierto en el suplico de la demanda se pedía que se declarase nulo o anulable la Relación de Puestos de Trabajo de 2010, debiendo anularse y dejarse sin efecto con respecto a los puestos descritos en la resultancia fáctica de la demanda (de nueva creación y preexistentes) en su concreto extremo de que se asignan a dichos puestos unos concretos Complementos de Destino y Específico sin previa valoración, era más cierto que en el Fundamento Jurídico 1 de la demanda, pág. 21 del escrito, se solicitaba que se anulara y dejara sin efecto la Relación de Puestos de Trabajo impugnada con respecto a dichos puestos y que en dicho Fundamento Jurídico reproduce y pide que se traslade el criterio de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País **Vasco** de fecha 27-02-2009 relativa a la Relación de Puestos de Trabajo del mismo **Ayuntamiento** de Baracaldo para 2005, la cual declaraba la disconformidad a Derecho de dicha Relación de Puestos de Trabajo, en el extremo por el que se dispone la creación de los puestos de trabajo así como la modificación de puestos existentes en cuanto a sus retribuciones complementarias.

Rechaza que la incongruencia extra petitem alegada de contrario haya causado indefensión al **Ayuntamiento** Baracaldo, pues en su escrito de Conclusiones (Conclusión Tercera, página 8 del escrito, inicio del segundo párrafo) realizaba alegaciones defendiendo que una cosa es la asignación de las retribuciones complementarias asignadas a los puestos de trabajo de nueva creación y otra cosa distinta es la creación de los puestos de trabajo que estaba amparada en la potestad autoorganizativa de la Administración, por lo que pudo defenderse respecto de dicha pretensión.

Afirma que el Tribunal Superior de Justicia no ha desconocido la postura del **Ayuntamiento** de Baracaldo en este aspecto, ni puede decir dicho **Ayuntamiento** que no se ha podido defender en el procedimiento de origen.



Destaca el Sindicato recurrido que el fallo es congruente con lo razonado en la Sentencia, ya que, anuladas las retribuciones complementarias, la Relación de Puestos de Trabajo queda sin unos elementos que necesariamente ha de contener según el art. 15.1 b) de la Ley 30/84, y ahora, según el art. 74 del EBEP.

Pone de manifiesto el recurrido que este mismo criterio fue mantenido en la Sentencia de I Tribunal Supremo de 28-11-11 en el Recurso de Casación 3014/2009, la cual confirma la Sentencia de 27-02-2009 del Tribunal Superior de Justicia del País **Vasco** que estimó parcialmente el recurso del Sindicato formulado contra la Relación de Puestos de Trabajo del **Ayuntamiento** Barakaldo para 2005.

Alega que en dicho Recurso de Casación el **Ayuntamiento** de Barakaldo alegó así mismo incongruencia extrapetium, como en el presente recurso, y el Tribunal Supremo desestimó dicho motivo.

**QUINTO.-** Atendidos los términos del motivo que resultan del fundamento precedente, debe afirmarse que asiste la razón al recurrente cuando imputa a la sentencia de instancia incongruencia "extra petitem", concretada en el hecho de que la Confederación Sindical recurrente no había solicitado en su demanda la nulidad de la creación de los puestos de trabajo que la sentencia anula, sino únicamente la concreta asignación del Complemento de Destino y del Específico a tales puestos, por no haber existido una valoración previa de los puestos.

Como es sabido, existe incongruencia cuando se produce una inadecuación entre el fallo o parte dispositiva de la sentencia y el petitum o los términos en que las partes plantearon sus pretensiones. Al conceder más, menos o cosa distinta de lo pedido, el órgano judicial incurre en las formas de incongruencia conocidas como ultra petita, citra petita o extra petita partium (sentencias del Tribunal Constitucional 13/1987, FJ 3º; 48/1989, FJ 7º; 124/2000, FJ 3º; 114/2003, FJ 3º; 174/2004, FJ 3º; 264/2005, FJ 2º; 40/2006, FJ 2º, y 44/2008, FJ 2º, entre otras).

Es incongruente la sentencia cuando no se pronuncia, citra petita partium (menos de lo pedido por las partes), sobre alguna de las pretensiones y cuestiones esgrimidas en la demanda -estamos ante una "incongruencia omisiva o por defecto" también denominada incongruencia ex silentio-.

Ningún esfuerzo hay que realizar, para comprobar que la Sala de instancia resolvió más allá de los términos en que fue planteada el debate en la instancia.

Como señala el **Ayuntamiento** recurrido, el Sindicato recurrente en la instancia, en su escrito de formalización de la demanda suplicaba a la Sala que:

*dicte sentencia por la que se declare:*

*1. - nulo o en su defecto anulable, por no ajustado a Derecho, el Acuerdo adoptado por el Pleno del **Ayuntamiento** de Barakaldo, en sesión celebrada el 19/1/2010, por el que se aprueba la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) para el ejercicio 2.010, que recoge todos los puestos dotados presupuestariamente y reservados tanto a funcionarios como al personal laboral fijo y personal eventual, publicado en el BOB de 5/03/2009, debiendo anularse y dejarse sin efecto con respecto a los puestos descritos en la resultancia fáctica de esta demanda (de nueva creación y preexistentes) y en su concreto extremo de que se asignan a dichos puestos unos concretos Complemento de Destino y/o Complemento Específico, sin previa valoración;*

*2. - ordenando a la Administración demandada a que proceda, a la mayor brevedad, a realizar la actualización de la valoración de todos los puestos de trabajo del **Ayuntamiento**, así como a la valoración de los puestos de nueva creación, para la asignación a todos ellos del correspondiente Complemento de Destino y Complemento Específico legalmente aplicable».*

El Sindicato recurrente en el suplico de la demanda clara y expresamente solicita que se declare la nulidad de la RPT « en su concreto extremo de que se asignan a dichos puestos unos concretos Complemento de Destino y/o Complemento Específico, sin previa valoración»; de lo que se deduce que no se pide la anulación de la RPT en cuanto a la creación de los puestos cuestionados, y ello independientemente de las dificultades que puedan suscitarse, si, creados los puestos, los contenidos cuestionados se anulan.

La sentencia de instancia razona que el acuerdo municipal es nulo en lo que a aquellos puestos se refiere, pues han sido creados en vulneración del ordenamiento jurídico, al asignárseles retribuciones complementarias sin que se hubiera efectuado una previa valoración de los mismos; pero en lugar de anular ese concreto extremo: la asignación a dichos puestos de unos concretos Complemento de Destino y/o Complemento Específico, sin previa valoración, que es lo que únicamente solicita la parte, anula también la creación del puesto.

Esta Sala y Sección ha dictado la reciente Sentencia de fecha veintiocho de noviembre de dos mil once (Rec. de casac. nº 3014/2009 FJ.4º), en la que examinábamos una alegación parecida efectuada por el **Ayuntamiento** de Baracaldo contra la sentencia nº 144, dictada el 27 de febrero de 2009 por la Sección Tercera de la Sala de



lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País **Vasco** en el recurso nº 1168/2005 . Como pone de manifiesto el **Ayuntamiento** recurrente, en aquel caso estimamos que la sentencia de instancia no había incurrido en el vicio de incongruencia extra petita que se le imputaba.

Como igualmente destaca el **Ayuntamiento** recurrente en el recurso precedente se contenía el siguiente suplico de demanda: «*Que tenga por presentado este escrito, con sus copias, por devuelto el expediente administrativo, tenga por formalizada la demanda y previos los trámites oportunos dicte sentencia por la que declare nulo o en su defecto anulable por no ajustado a derecho la disposición general recurrida (...)*».

Después de contrastar el suplico de ambas demandas con los respectivos Fallos, debemos afirmar que en el suplico de la demanda del recurso precedente sí se pedía, sin mas concreciones de contenido, la nulidad de la RPT, respecto de cuya pretensión, de mayor amplitud que la de este caso, guardaba plena congruencia nuestra sentencia.

En el caso presente, por el contrario, la petición de la demanda es de una restringida concreción, no referida a la anulación de los puestos.

Así debemos admitir la argumentación del **Ayuntamiento** recurrente sobre las diferencias de ambos casos, diferencias que conducen a concluir que la sentencia impugnada incurre en la incongruencia que en el actual motivo se denuncia; por lo que procede la estimación del mismo.

**SEXTO.-** La estimación del recurso de casación impone el deber de resolver sobre el objeto del proceso en los precisos términos en que había sido planteado el debate, ex artículo 95.2.d) de la Ley 29/1.998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa .

Y esos "términos" no sólo se refieren a los de la instancia, sino también a la discusión dialéctica en la casación, como ha declarado esta Sala y Sección en las recientes Sentencias de fecha 7 de octubre de 2011, dictada en el Recurso de Casación 5703/2009 (FJ 6º), y de fecha 15 de febrero de 2012 dictada en el recurso de casación número 893/2010 (FJ 7º).

Al respecto debemos precisar que, puesto que la sentencia recurrida no fué cuestionada en su contenido parcialmente desestimatorio, el debate se limita sólo a la asignación de los complementos de destino y específico de los puestos de nueva creación. Tal debate tiene adecuada contestación en la sentencia recurrida en su Fundamento de Derecho Tercero, transcrito en los particulares pertinentes y transcripción a su vez reproducida en el Fundamento de Derecho Segundo de esta nuestra, argumentación que compartimos, y que entendemos no desvirtuada por lo expresada en los motivos 2º y 3º del recurso de casación.

En cuanto a lo razonado en el motivo segundo ha de tenerse en cuenta que la clave de la argumentación de la Sentencia recurrida se sitúa en la infracción de la normativa interna del **Ayuntamiento** respecto al procedimiento para la valoración de los puestos y en la exigencia de dicha valoración establecida en la legislación básica estatal, que en todo caso debe respetarse en el ejercicio de las potestades de autoorganización, a la que se refieren los preceptos que el motivo considera infringidos, y cuya infracción por tanto no consideramos producida.

Y en cuanto a la alegación del motivo tercero de casación estimamos que no desvirtúa la falta de motivación de la asignación de los complementos cuestionados, y en concreto el de destino, apreciada en la sentencia recurrida, cuya apreciación compartimos. No es compartible, por el contrario, la tesis del **Ayuntamiento**, que pretende justificar la falta de valoración de los nuevos puestos por la pretendida homogeneidad de los nuevos puestos con otros preexistentes, (homogeneidad por lo demás no acreditada, al no constar en el expediente la documentación que en su caso pudiera probarla) o por la transitoriedad y provisionalidad de tal asignación en previsión de una nueva valoración, argumento que consideramos inconsistente.

Ni tampoco consideramos compartible la tesis de que para el complemento de destino con arreglo al art. 3.4 del Real Decreto 861/1986 , no sea exigible la previa valoración del puesto, pues ello no significa que tal asignación no deba motivarse y observarse la normativa interna a la que la sentencia recurrida se refiere, inobservada según ella.

Y en todo caso debemos tener presente que esta Sala en la Sentencia de fecha veintiocho de noviembre de dos mil once (Rec. de casac. nº 3014/2009 ), examinó el Acuerdo del Pleno del **Ayuntamiento** de Baracaldo de 6 de mayo de 2005, por el que se aprobó la Relación de Puestos de Trabajo para el año 2005, en tanto creaba nuevos puestos y modificaba los complementos de destino y específicos de otros, sin la debida valoración y motivación, asunto sustancialmente similar al actual.

Exigencias de unidad de doctrina, inherentes a los principios de seguridad jurídica y de igualdad en la aplicación de la ley ( artículos 9.3 y 14 de la Constitución ), imponen aquí reiterar el criterio interpretativo que allí se siguió y la cuestión planteada merece igual respuesta que la que en aquélla se contiene, así decíamos:





«En efecto, no desconoce la potestad municipal de crear puestos de trabajo, ni de modificarlos, ni 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. Ahora bien, sucede que esos mismos preceptos de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local que considera infringidos el recurrente prescriben que las corporaciones locales han de formar relaciones de puestos de trabajo en los términos previstos por la legislación básica sobre la función pública (artículo 90.2) y que las retribuciones complementarias deben responder a la estructura de valoración objetiva de las del resto de los funcionarios públicos ( artículo 93.2 ). Por tanto, el **Ayuntamiento** está sujeto a límites en el ejercicio de su potestad de autoorganización y, simplemente, la sentencia ha hecho efectivo su respeto una vez que ha comprobado que procedió a asignar y a modificar complementos sin valorar antes los puestos observando para ello el cauce previsto al efecto.».

Y añadíamos que:

«En cuanto a la incorrecta aplicación que para el **Ayuntamiento** de Baracaldo se ha hecho del artículo 54.1 f) de la Ley 30/1992, hemos de decir que no la advertimos. La sentencia, precisamente porque reconoce que se enfrenta a una actuación municipal ejercida en virtud del ejercicio de sus potestades discrecionales, busca la motivación de la creación en las condiciones en que se hizo de los nuevos puestos de trabajo y de la modificación de los complementos de los que ya existían y, al no encontrarla en el expediente, viendo confirmado en el proceso que no existía, así lo declaró. Y es que debía constar una explicación de las razones por las que se creaban del modo en que se hizo tales puestos y de las que aconsejaban el cambio en las retribuciones complementarias de los que ya existían y las vieron alteradas. No se trata, pues, de la suficiencia o insuficiencia de una motivación en todo caso existente, sino de la inexistencia de la que debió haber.».

En el caso actualmente analizado, en suma, y una vez examinado el expediente administrativo podemos afirmar que no existe motivación alguna que ampare la atribución de una determinada retribución complementaria a los puestos de nueva creación, por lo que procede la estimación parcial del recurso contencioso-administrativo en el particular relativo a la anulación de la RPT, en el concreto particular solicitado por el Sindicato recurrente.

Debemos desestimar, por el contrario, la petición del Sindicato recurrente relativa a "que proceda, a la mayor brevedad, a realizar la actualización de la valoración de todos los puestos de trabajo del **Ayuntamiento**, así como la valoración de los puestos de nueva creación, para la asignación a todos ellos del correspondiente Complemento de Destino y Complemento Específico legalmente aplicable", la petición de la recurrente excede del ámbito de la impugnación de la RPT.

**SÉPTIMO.-** No procede imponer las costas procesales del recurso de casación ni del recurso contencioso administrativo ( artículo 139.1 y 2 de la LRJCA ).

Por lo expuesto, en nombre de su Majestad el Rey, y en ejercicio de la potestad de juzgar que emanada del pueblo español, nos confiere la Constitución,

## FALLAMOS

1º) Que debemos declarar, y declaramos, haber lugar al recurso de casación nº 6043/2011, interpuesto por el **AYUNTAMIENTO** DE BARACALDO, representado por el procurador don Felipe Juanas Blanco, contra la sentencia de fecha seis de octubre de dos mil once, de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País **Vasco**, dictada en el recurso número 445/2010 . Sentencia que, por tanto, casamos, dejándola sin efecto.

2º) Que debemos estimar, y estimamos, parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la CONFEDERACIÓN SINDICAL "SOLIDARIDAD DE TRABAJADORES **VASCOS**" (ELA- STV), contra el Acuerdo del Pleno del **Ayuntamiento** de Baracaldo, en sesión celebrada el 19 de enero de 2010, por el que se aprueba la Relación de Puestos de Trabajo para el ejercicio 2010, que se anula por no ajustarse al ordenamiento jurídico, exclusivamente en el particular relativo la atribución de una determinada retribución complementaria a los puestos de nueva creación, desestimando en lo demás del recurso.

3º) No se hace imposición de las costas ocasionadas ni en el presente recurso de casación ni en el recurso contencioso administrativo.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos **PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente de la misma, estando celebrando audiencia pública la Sala Tercera del Tribunal, el mismo día de su fecha, lo que certifico.