



Roj: **STS 8368/2012** - ECLI: **ES:TS:2012:8368**

Id Cendoj: **28079130072012100712**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **7**

Fecha: **11/12/2012**

Nº de Recurso: **2860/2011**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a once 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 2860/2011, que pende ante ella de resolución, interpuesto por el **AYUNTAMIENTO** DE BARACALDO, representado por el Procurador don Felipe Juanas Blanco, y por la CONFEDERACIÓN SINDICAL "SOLIDARIDAD DE TRABAJADORES **VASCOS**" (ELA- STV), representada por la Procuradora doña Esperanza Azpeitia Calvin contra la sentencia de 14 de marzo de 2011, de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País **Vasco**, dictada en el recurso número 470/2009 .

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 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País **Vasco**, en el recurso número 470/2009, con fecha 14 de marzo de dos mil once, dictó sentencia cuya parte dispositiva, después de dictarse el auto de aclaración de cuatro de abril de dos mil once, es del siguiente tenor literal:

*«QUE ESTIMANDO EN PARTE EL RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO INTERPUESTO POR EL SINDICATO ELA- STV CONTRA, EL ACUERDO DE 29 DE ENERO DE 2009 DEL **AYUNTAMIENTO** DE BARACALDO, POR EL QUE SE APRUEBA LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO CORRESPONDIENTE AL AÑO 2.009, DEBEMOS DECLARAR Y DECLARAMOS LA NO CONFORMIDAD A DERECHO DEL ACUERDO RECURRIDO, ANULÁNDOLO, EN CUANTO A LA ASIGNACIÓN A LOS PUESTOS DE NUEVA CREACIÓN DE UNOS CONCRETOS COMPLEMENTOS DE DESTINO Y LO ESPECÍFICO Y EN CUANTO A LA SUPRESIÓN DE LA FECHA DE DEL PERFIL LINGÜÍSTICO DEL PUESTO DE TÉCNICO DIPLOMADO EN ORGANIZACIÓN, MANTENIÉNDOLO EN EL RESTO DE SUS EXTREMOS.*

TODO ELLO SIN HACER EXPRESA IMPOSICIÓN DE LAS COSTAS DEL PRESENTE RECURSO».

SEGUNDO. - Contra la citada sentencia anunció recurso de casación el **AYUNTAMIENTO** DE BARACALDO, representado por el Procurador don Felipe Juanas Blanco y la CONFEDERACIÓN SINDICAL "SOLIDARIDAD DE TRABAJADORES **VASCOS**" (ELA- STV), representada por la Procuradora doña Esperanza Azpeitia Calvin que la Sala de instancia tuvo por preparado por diligencia de ordenación de 26 de abril de 2011, acordando el emplazamiento a las partes y la remisión de las actuaciones a este Tribunal Supremo.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones, por el **AYUNTAMIENTO** DE BARACALDO 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 a la asignación a los puestos de nueva creación 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.- Por la CONFEDERACIÓN SINDICAL "SOLIDARIDAD DE TRABAJADORES **VASCOS**" (ELA-STV) 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 en su día sentencia, por la que, con admisión del mismo, se estime el recurso, y se case la Sentencia de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País **vasco**, en el recurso ordinario Ley 470/09-3, de fecha 14-03-2011, dejándola sin efecto respecto del segundo motivo impugnatorio de la Demanda que aquella Sentencia desestimó, y declarando la disconformidad a Derecho de la Relación de Puestos de Trabajo del **Ayuntamiento** Barakaldo para el año 2009, por nula o subsidiariamente anulable, en cuanto a los puestos ya existentes a los que se modifican los complementos retributivos (complemento de destino y específico), sin previa valoración de puestos de trabajo».

QUINTO.- Admitidos a trámite sendos recursos por providencia de 26 de septiembre de 2011, se concedió por diligencia de ordenación de 29 de octubre de 2011 un plazo de treinta días a la CONFEDERACIÓN SINDICAL "SOLIDARIDAD DE TRABAJADORES **VASCOS**" (ELA- STV) para que formalizara escrito de oposición, que tuvo entrada el día 13 de diciembre de 2011, 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, y la disconformidad a Derecho del acto recurrido en los términos recogidos en el fallo de la sentencia en cuanto a los mismos extremos objeto del presente Recurso de Casación, esto es, la asignación a los puestos de nueva creación de unos concretos complementos de destino y específico».

SEXTO.- Concluidas las actuaciones, para votación y fallo se señaló la audiencia del día 21 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 catorce de marzo de dos mil once, dictada en el recurso número 470/2009 , 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 29 de enero de 2009, por el que se aprueba la Relación de Puestos de Trabajo para el ejercicio 2009.

El recurso de casación interpuesto por el **AYUNTAMIENTO** DE BARACALDO contiene un único motivo de casación, formulado bajo la cobertura del artículo 88.1º, letra d) de la LJCA , por infracción de las normas del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia aplicables al caso, en el que imputa a la sentencia de instancia la vulneración, 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 90.2º y 93.2º de la L.R.B.R.L ., en relación con los artículos 22.3 y 24 del E.B.E.P y el art. 79.1º, a) y b) de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca , y los artículos 3 y 4.2º del R.D. 861/1986 de 25 de abril .

El recurso de casación interpuesto por la CONFEDERACIÓN SINDICAL "SOLIDARIDAD DE TRABAJADORES **VASCOS**" (ELA- STV), contiene dos 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 falta de motivación e incongruencia omisiva, con vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 120.3 y 24.1 CE y art. 67.1 LJCA).

El segundo, también formulado bajo la cobertura del artículo 88.1º d) LJCA , reprocha a la sentencia de instancia la vulneración del art. 54.1 f) de la Ley 30/92 y art. 4 del Real Decreto 861/86 de retribuciones de los funcionarios de la Administración Local.

Por su parte la CONFEDERACIÓN SINDICAL "SOLIDARIDAD DE TRABAJADORES **VASCOS**" (ELA- STV), se opone al único motivo del recurso de casación del **Ayuntamiento** de Baracaldo.



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

En el Fundamento de Derecho Segundo 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), de las que efectúa reproducción parcial de contenidos.

En concreto se hace una amplia transcripción del Fundamento de Derecho Cuarto y 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:

«(...) "CUARTO.- Para el análisis de los aspectos de la Relación de Puestos de Trabajo 2005 que la parte recurrente sujeta a revisión jurisdiccional mediante este recurso, es oportuno hacer unas consideraciones previas:

En el marco de la Función Pública diseñado por la Ley 30/84, de 2 de agosto, y según se deduce de su Exposición de Motivos, se concibe la clasificación de los puestos de trabajo como la base sobre la que ha de asentarse la carrera administrativa, estableciendo una primacía importante dentro del sistema retributivo de aquellas retribuciones que van ligadas al desempeño del puesto de trabajo, anunciándose la unificación, supresión, modificación y ordenación de puestos de trabajo y la realización de estudios precisos para su clasificación, lo que se traduce en el texto articulado en la implantación de las Relaciones de Puestos de Trabajo como instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal de acuerdo con las necesidades y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto (arts 15 y 16). Se traduce asimismo en la ordenación de los puestos en treinta niveles (art. 21), y en la asignación de un complemento de destino distinto para cada uno de los niveles (art. 23.3.a) y de un complemento específico destinado a retribuir las condiciones particulares de cada puesto de trabajo (art. 23.3.b).

A dicho marco legal se remiten el artículo 93.2 de la Ley 7/85, de 2 de abril reguladora de las Bases de Régimen Local, los artículos 126.4 y 153 del RD Legislativo 781/86, de 18 de abril , por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, y el artículo 3 del RD 861/1986, de 25 de abril .

La Ley 6/89, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca, completa y perfila la anterior normativa básica en el ámbito autonómico, estableciendo en su artículo 13 que " las Relaciones de Puestos de Trabajo son el instrumento mediante el cual las Administraciones Públicas vascas racionalizan y ordenan sus estructuras internas, determinan sus necesidades de personal, definen los requisitos exigidos para su desempeño y clasifican cada uno de ellos".

La valoración de puestos de trabajo en el marco legal general previamente descrito debe entenderse como una decisión de clasificación del puesto (expresión literalmente usada por la Ley 30/84, de 2 de agosto y por la Ley de la Función Pública Vasca). En sí mismo es un procedimiento separado y distinto del de aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo, de la que forma parte sin abarcarla, pues tiene por finalidad clasificar los puestos en la escala legal de 1 a 30, y determinar las particulares condiciones de los mismos. Conceptualmente presupone la existencia de los puestos de trabajo fruto del ejercicio de la potestad de autoorganización del municipio (arts 140 CE y arts 2 y 4 a) de la Ley de Bases de Régimen Local) que se traduce formalmente, entre otras cosas, en la Relación de Puestos de Trabajo (art. 15 Ley 30/84) y en la Plantilla Presupuestaria (art. 14.3 Ley 30/84).

Esto es, con carácter previo a la valoración ha de procederse a la configuración de los puestos, que es inherente a la potestad de autoorganización del municipio, que cuando define su posición jerárquica, la función básica y las tareas principales, obra legítimamente en el marco de un amplio margen de discrecionalidad, que no se ve necesariamente limitado por la propia realidad de la actividad administrativa desarrollada concretamente por los funcionarios que los ocupan. Configurados así los puestos de trabajo, su clasificación o valoración es una operación que tiene dicha definición como premisa sobre la que se proyectan los criterios de valoración previamente definidos con carácter general.

Comoquiera que la Confederación Sindical ampara el primero de los motivos impugnatorios, con carácter principal, en el apartado e) del artículo 62 de la Ley 30/1992 , ha de significarse además, que el ordenamiento jurídico del régimen local no establece un procedimiento administrativo especial que encauce las actuaciones administrativas de clasificación y valoración de puestos de trabajo que culminan con la aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo.

Tampoco se denota la existencia de normas especiales de procedimiento derivadas de la naturaleza jurídica de este instrumento de gestión del personal. En concreto, cabe descartar la aplicación del procedimiento de elaboración de reglamentos toda vez que la más reciente jurisprudencia, a partir de la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 1998 (en la que cita como precedentes las sentencias de la misma Sala de 3 de marzo de 1995 y de 28 de mayo de 1996) parece decantarse por la calificación de las Relaciones



de Puestos de Trabajo como actos plúrimos con destinatarios indeterminados, apartándose, así, de su inicial calificación como reglamentos de personal (por todas, ss TS (3ª) 13 de diciembre de 1990, 14 de julio de 1993, 26 de mayo de 1994, 28 de noviembre de 1994, 25 de abril de 1995 ...).

En defecto de norma especial, el único requerimiento procedimental discernible respecto de la elaboración de las Relaciones de Puestos de Trabajo es el que deriva de la inclusión de la clasificación de los puestos de trabajo entre las materias dispuestas como objeto de la negociación sindical por el artículo 32 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

QUINTO.- En el caso del **Ayuntamiento** de Barakaldo, debemos resaltar como antecedente necesario, puesto de manifiesto en el escrito de contestación y documentado en las actuaciones, el acuerdo plenario de fecha 4 de noviembre de 1997, que aprobó definitivamente la valoración de los puestos de trabajo de ese **Ayuntamiento**, con la asignación de los niveles de complemento de destino y cuantías de complemento específico, referidas tanto al ejercicio de 1997, como a la retroactividad de sus efectos económicos a 1 de enero de 1996.

Tal acuerdo ha sido objeto de enjuiciamiento por este Tribunal en numerosas sentencias, por todas, la nº 238/02, de fecha 8 de marzo de 2002 (rec. 6568/97). En ellas se describía el proceso metodológico seguido por la Corporación Local, con dos fases sucesivas, de descripción y catalogación, y de valoración individualizada de los puestos de trabajo, basada en la aplicación de un Manual de Valoración; dimos cuenta además de la constitución de la Comisión Negociadora, a quien compete la formulación de la propuesta de acuerdo para la aprobación, con carácter inicial, del proyecto de valoración de los puestos con la asignación de los niveles de complementos de destino y cuantías de complemento específico; y declaramos entonces que el cauce procedimental establecido cumplía con las garantías de la sujeción a negociación con la representación sindical de los empleados públicos y de audiencia de los interesados, y respondía a criterios de racionalidad y funcionalidad al cometido de facilitar al órgano de gobierno municipal los datos necesarios para el ejercicio de la potestad de ordenación del personal mediante la adopción de los sucesivos instrumentos técnicos de gestión de personal.

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 Barakaldo 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 nº 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 nº 5381/01, de 1 de octubre. El Sindicato aquí recurrente ha cuestionado en recurso contencioso-administrativo nº 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.

En periodo probatorio, a instancia de la parte actora, el **Ayuntamiento** de Barakaldo ha remitido informe, de fecha 24 de abril de 2006, emitido por la Jefa de Servicio de Personal reconociendo esa circunstancia:

"Ha de hacerse constar, que no ha sido posible efectuar una valoración definitiva, mediante el procedimiento que aparece indicado en la valoración de puestos efectuada en el año 1997, por problemas y discusiones sindicales en cuanto a la composición de la Comisión para la revisión y valoración, y que ha impedido su constitución, habiéndose interpuesto por el Sindicato E.L.A./S.T.V. recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo de Pleno adoptado el día 29 de julio de 2004, que contenía la composición de la citada Comisión de Valoración y que en la actualidad, se encuentra pendiente de dictar sentencia".



En el mismo informe, la Jefa de Personal admite que los puestos de trabajo que fueron creados a través de la Relación de Puestos impugnada, no han sido objeto de un procedimiento expreso de valoración definitiva con carácter previo a su aprobación.

Y justifica esa ausencia, ofreciendo razones coincidentes con las expresadas en el escrito de contestación:

En relación con los puestos de Administrativo, Secretaria, Profesor de Banda, Encargados, Oficiales y Ayudantes de distintas Brigadas Municipales, sostiene que pertenecen a categorías ya valoradas en el Acuerdo de valoración de puestos de trabajo aprobado por el **Ayuntamiento** Pleno en sesión celebrada el día 4 de noviembre de 1997.

Respecto de los puestos, entre otros, de Secretaría, Ingeniero Técnico Topógrafo, Ingeniero Técnico de Obra Pública, Jefe de Sección de Departamentos Técnicos, Jefe de Servicio, entre otros, se remite a un segundo proceso de valoración realizado en el año 2001, para concluir que su valoración se ha considerado ya efectuada y puede entenderse definitiva por equiparación a los ya existentes.

Sobre los puestos de nueva creación sin posibilidad de equiparación con puestos ya valorados en los procesos de valoración anteriormente expresados (Suboficial de Seguridad Ciudadana, Inspectores Fiscales, Técnicos Especialistas en Prevención, Encargado de la Brigada de Traslados y Festejos, Oficial de la Brigada Especial, Oficial Albañil de la Brigada de Señalización Vial, Ayudante Albañil de la Brigada General, Encargado de la Brigada Especial y Ayudante de Señalización Vial) se informa, en resumen, que se realizó una valoración provisional motivada, tomando como base los ya existentes y las categorías ya valoradas, atendiendo fundamentalmente a la similitud de funciones, y efectuando las comparaciones necesarias:

- Suboficial de Seguridad Ciudadana: se le asignó el mismo nivel de complemento específico que un Agente 1º de la Unidad Operativa Especial, teniendo en cuenta la dedicación y disponibilidad exigidas y las funciones a desarrollar.

- Inspectores Fiscales: Teniendo en cuenta la titulación exigida (Diplomatura en Derecho o Económicas) y ponderando los puestos similares existentes, se les asignó el mismo nivel de complemento específico (155) que los asignados a categorías de titulación media de la Subescala de Administración Especial, (Arquitectos técnicos, Ingenieros Técnicos etc.) tal y como se puede comprobar de los datos que constan en la Relación de Puestos de Trabajo aprobada.

- Técnico Especialista en Prevención: se le asignó el mismo nivel de complemento específico que los Técnicos Especialistas de la Subescala de Administración Especial existentes ya en la Relación de Puestos de Trabajo (270).

- Del mismo modo, a los puestos de trabajo de las Brigadas Municipales resultantes del Pan de Empleo aprobado y anteriormente relacionados como de nueva creación y sin equiparación posible con puestos ya valorados, como se especifica en el anexo II al acuerdo de aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo, les fueron asignados complementos específicos de forma provisional, a propuesta de los Responsables del Servicio y en atención a la similitud de funciones con puestos ya valorados, cuya asignación no ha sido objeto de reclamación por los interesados hasta la fecha.

Repárese en que el procedimiento seguido, del que da cuenta la Jefa de Personal, y que sustituye al aprobado en 1997, se sustenta bien en valoraciones anteriores, bien en el juicio comparativo de puestos, categorías y funciones, de los que no hay constancia, no hallándose incorporadas al expediente administrativo siquiera las monografías de los nuevos puestos -a salvo de dos- ni las de aquellos preexistentes con los que se comparan.

En el expediente administrativo tan sólo obran solicitudes de Responsables de los Servicios y meras propuestas de los Concejales Delegados de las distintas Áreas sobre las necesidades de personal en sus Departamentos (por ejemplo, el Concejal Delegado del Área de Infraestructuras Municipales comunica que "no cuenta al día de hoy con un Secretario/a que le asista, por lo que sería de todo punto necesario proceder a la creación de dicho puesto de trabajo"; el Concejal Delegado del Área de Infraestructuras municipales propone la creación de un puesto de Ingeniero Técnico de Obras Públicas y otro de Ingeniero Técnico Topógrafo etc..)

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).

Procede, en consecuencia, la anulación de la Relación de Puestos de Trabajo para el año 2005, en cuanto modifica los complementos de destino y específico del puesto Encargado de las Brigadas Municipales, y crea los siguientes puestos:

A) Área de Alcaldía: 1 Administrativo de Servicios Generales; 1 Suboficial de Seguridad de Edificios de Seguridad Ciudadana; 1 Administrativo de la Unidad Administrativa Policial.

B) Área de Economía, Hacienda y Patrimonio: 2 Inspectores Fiscales.

C) Área de Recursos Humanos, Organización y Sistemas: 1 Técnico especialista en Prevención.

D) Área de Planificación Urbanística y Servicios Municipales: Brigada de Aguas, 1 Ayudante; Brigada de Traslados y Festejos 1 Encargado y 3 Ayudantes; Brigada Eléctrica, 1 Ayudante; Brigada General, 1 Ayudante Carpintero, 2 Ayudantes Fontaneros y 1 Ayudante Albañil; Brigada Especial 1 Encargado y 1 Oficial; Brigada de Saneamiento, 1 Ayudante; Brigada Señalización Vial, 1 Oficial Pintor, 2 Oficiales Albañiles y 3 Ayudantes.

E) Área de Infraestructuras municipales: - 1 Secretario/a; 1 Ingeniero Técnico de Obra Pública; 1 Ingeniero Técnico Topógrafo.

F) Área de Régimen Urbanístico, Medio Ambiente, Sanidad y Consumo: 1 Administrativo de Medio Ambiente, Sanidad y Consumo.

G) Área de Cultura y Juventud: 1 Profesor de Banda. "(...) ».

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

«(...) **SEGUNDO.-** (...)Lo cierto es que, en este caso, hay que distinguir dos situaciones, partiendo de que tal valoración no se ha efectuado, como así viene a reconocerse en la contestación a la demanda. En primer lugar, los puestos que no son de nueva creación, respecto de los cuales la potestad auto organizativa de la Administración en el ámbito funcional, cabe no efectuar valoración de los mismos pues es posible decidir mantener la valoración previamente realizada.

En segundo lugar, los puestos de nueva creación, en relación con los que no existe valoración previa, con lo que no cabe duda que resultaba, en atención a la doctrina antes expuesta, imprescindible proceden a su valoración . De ahí que este motivo impugnatorio deba ser estimado en el sentido que se ha señalado.

TERCERO.- Que el segundo motivo del recurso se refiere a que se ha suprimido de forma inmotivada la del perfil lingüístico del puesto de Técnico Diplomado en Organización.

Al respecto, en la contestación a la demanda, se recoge, literalmente, lo siguiente: "el nivel preceptivo de euskera del puesto sí existe (es el nivel 3), lo que se ha hecho es suprimir la fecha de . No podemos negar que, ciertamente, la motivación para justificar dicha supresión no aparece explicitada en el expediente."

Se alude por el **Ayuntamiento** a las características del puesto de forma muy genérica.

Habida cuenta, por tanto que la supresión de la fecha de del puesto, carece de justificación en el expediente administrativo, este motivo impugnatorio habrá de ser cogido por la Sala (...) ».

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.- Habida cuenta que contra la Sentencia han interpuesto recurso de casación tanto la Administración, como la CONFEDERACIÓN SINDICAL "SOLIDARIDAD DE TRABAJADORES VASCOS" (ELA-



STV), y que en el de esta se invoca un motivo, bajo la cobertura de la letra c) del artículo 88.1º de la LJCA, es conveniente iniciar el examen de los recursos de casación, comenzando por el análisis de este motivo por claras razones lógicas y sistemáticas, ya que su estimación determinaría la nulidad de la sentencia, imposibilitando entrar en el análisis de las presuntas vulneraciones en ella cometidas en la aplicación del derecho, siguiendo después el análisis de los motivos, único del recurso del **Ayuntamiento** de Baracaldo y segundo del de la CONFEDERACIÓN SINDICAL "SOLIDARIDAD DE TRABAJADORES **VASCOS**" (ELA-STV), que entran en franca contradicción, pues mientras el del **Ayuntamiento** se refiere a los puestos afectados por la anulación declarada en la Sentencia, motivo al que se opone el Sindicato, el de este, partiendo de la defensa de esa anulación, lo que pretende es que esta anulación se extienda a los puestos de no nueva creación, que la sentencia rechazó; por lo que el análisis de dichos dos motivos contrapuestos lo deberemos hacer de modo conjunto en su momento.

CUARTO.- En el desarrollo argumental del motivo primero, la CONFEDERACIÓN SINDICAL "SOLIDARIDAD DE TRABAJADORES **VASCOS**" (ELA-STV) indica que en la Demanda figuraban como los dos primeros motivos de impugnación de la Relación de Puestos de Trabajo recurrida la asignación de unos concretos complementos de destino y específico, de un lado, a puestos de nueva creación y, de otro, a puestos ya existentes lo que suponía una modificación de los mismos respecto de la Relación de Puestos de Trabajo anterior, en ambos casos, sin haberse realizado valoración de puestos previa.

Afirma que ambos motivos se desarrollaban en el Fundamento Jurídico Segundo de la Demanda, y que también incluía un tercer motivo de impugnación, cual era la supresión de la del perfil lingüístico de un puesto de trabajo de forma inmotivada, motivo que se desarrollaba en el Fundamento Jurídico Tercero de la Demanda.

Aduce que se incluía un último y cuarto motivo de impugnación, distinto de los anteriores, pero con cierta relación con los dos primeros, relativo a la falta de cumplimiento por el **Ayuntamiento** de Baracaldo de su obligación de proceder a revisar la valoración de todos los puestos de trabajo del **Ayuntamiento**, obligación establecida en un Acuerdo Plenario, motivo se desarrollaba en el Fundamento Jurídico Cuarto de la Demanda.

Destaca que en el Suplico de la Demanda, dentro del apartado primero, se recogía claramente las pretensiones de la parte con respecto a los tres primeros motivos de impugnación:

«se declare:

1º. -nulo o en su defecto anulable, por no ajustado a Derecho, el Acuerdo adoptado por el Pleno del **Ayuntamiento** de Baracaldo en sesión celebrada el 29/01/2.009, por el que se aprueba la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) para el ejercicio 2.009, 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 05/03/2.009, 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, así como en el extremo por el que se suprime la del perfil lingüístico del puesto de Técnico Diplomado en Organización.

Y dentro del apartado segundo del Suplico, se recoge la pretensión de esta parte con respecto al cuarto motivo de impugnación - aunque también lo relaciona con el motivo primero:

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 la valoración de los puestos de nueva creación, para la asignación a todos ellos del correspondiente Complemento de Destino y Complemento Específico legalmente aplicable».

Aduce que la Sentencia dedica el Fundamento Jurídico Segundo a los dos primeros motivos de impugnación así como también al cuarto, y destina su Fundamento Jurídico Tercero al tercer motivo de impugnación.

Sostiene el Sindicato que respecto del segundo motivo de impugnación de la parte, -la modificación de los complementos de destino y específico a puestos ya existentes sin haberse realizado valoración previa-, ha sido desestimado en la Sentencia, pero sin que el Tribunal haya ofrecido motivación ninguna para dicha desestimación, y sin que siquiera haya desarrollado dicho motivo de impugnación en su Fundamento Jurídico Segundo, que, pese a ser citado al comienzo de dicho fundamento, en el desarrollo del mismo desaparece completamente, resulta totalmente omitido.

Reitera que la Sentencia no ha motivado y no ha ofrecido ninguna fundamentación jurídica relativa a porqué considera que respecto de los puestos ya existentes a los que se les modifican las retribuciones no es necesaria la preceptiva valoración de puestos de trabajo -a diferencia de para los puestos de nueva creación, para los que establece que si es necesaria su valoración, razón por la que estima dicho motivo-, y sin embargo



desestima dicho motivo en el Fallo (si bien no lo cita expresamente, sí lo hace mediante la técnica de una cláusula residual).

En opinión de la parte el Hecho Tercero de la Demanda era meridianamente claro, al incluir y explicar dicho motivo de impugnación, en el que se relacionaban todos los puestos a los que se refería el Fundamento Jurídico Segundo de la misma, diferenciando los de nueva creación con los existentes a los que se modificaron sus retribuciones, bajo los epígrafes "creaciones de puestos" y "modificación de los siguientes conceptos retributivos en puestos preexistentes".. y se hacía alusión a la certificación obrante a los folios 74 a 80 del expediente administrativo, en la que se relacionaban de forma diferenciada ambos tipos de puestos de trabajo.

Reitera que en el Suplico de la Demanda, dentro del apartado primero, se recogía claramente las pretensiones de la parte con respecto a los puestos ya existentes, a los que se modificaron sus retribuciones

Aduce el recurrente que respecto de los puestos ya existentes, a los que se modifican sus retribuciones, la Sentencia no establece absolutamente nada, no analiza dicho motivo, ni ofrece fundamentación jurídica ninguna, tampoco por contraste con los puestos de nueva creación.

De todo lo anterior concluye que, estamos ante un caso claro de falta de motivación del fallo de la Sentencia, que constituye además una manifestación extrema del vicio procesal de incongruencia omisiva, - puesto que se ha omitido la respuesta a las pretensiones de la parte, en cuanto a la fundamentación jurídica en que se basa dicha respuesta-, con vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, puesto que esta parte desconoce la ratio decidendi del tribunal para desestimar dicho motivo.

Entiende la parte que se han vulnerado los arts. 24.1 y 120.3 CE relativos a la motivación de las sentencias y a la tutela judicial efectiva, así como el art 67.1 LJCA , que prescribe que las sentencias deberán decidir todas las cuestiones controvertidas en el proceso, y el art. 218 Ley de Enjuiciamiento Civil , que en su apartado primero establece que las sentencias han de ser claras, precisas y congruentes con las demandas y las pretensiones de las partes, y cuyo apartado segundo establece que las sentencias se motivarán expresando los razonamientos fácticos y jurídicos que conducen a la apreciación y valoración de las pruebas, así como a la aplicación e interpretación del derecho.

En abono de su tesis invoca, con reproducción selectiva de contenidos de las mismas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 13-06-2008, la Sentencia del Tribunal Supremo de 8-3-2005 , la sentencia de 25 de marzo de 1992 (RJ 1992, 2062), así como diversa Jurisprudencia del Tribunal Constitucional .

QUINTO.- Atendidos los términos del motivo que resultan del fundamento precedente, debe afirmarse que no asiste la razón al recurrente.

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 2 º, 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-.

Frente a la tesis de la parte se debe afirmar que la sentencia recurrida sí resolvió todas las cuestiones planteadas por la parte en los propios términos que fue planteada en debate en la instancia.

En el Fundamento de Derecho Primero señaló con precisión que *«La demanda se basa en alegar que el acuerdo es nulo al no haberse realizado con carácter previo a la asignación o modificación de los conceptos retributivos, la preceptiva valoración de los puestos de trabajo; y que se ha impreso de forma inmotivada la preceptividad del perfil lingüístico del puerto de técnico Diplomado en Organización».*

En el Fundamento de Derecho Segundo transcribe la sentencia de esa misma Sección del 27 de febrero de 2009 (recurso n.º 1.168/05) que resuelve un asunto similar, y al final del mismo razona que: *«Lo cierto es que, en este caso, hay que distinguir dos situaciones, partiendo de que tal valoración no se ha efectuado, como así viene a reconocerse en la contestación a la demanda. En primer lugar, los puertos que no son de nueva creación, respecto de los cuales la potestad auto organizativa de la Administración en el ámbito funcional, cabe no efectuar valoración de los mismos pues es posible decidir mantener la valoración previamente realizada.*



En segundo lugar, los puestos de nueva creación, en relación con los que no existe valoración previa, con lo que no cabe duda que resultaba, en atención a la doctrina antes expuesta, imprescindible proceden a su valoración. De ahí que este motivo impugnatorio deba ser estimado en el sentido que se ha señalado».

Hay, pues, una referencia explícita a los "puestos que no sean de nueva creación" bajo el marco de la previa afirmación de que "en este caso hay que distinguir dos situaciones partiendo de que tal valoración no se ha efectuado". Y dentro ya de ese planteamiento común la sentencia analiza respecto de cada una de las situaciones la significación de que "tal valoración no se ha efectuado". En concreto respecto a la primera de las situaciones; esto es, la de los "puestos que no son de nueva creación", los que la parte recurrente dice que no han sido considerados en la sentencia, se dice que "la potestad auto organizativa de la Administración en el ámbito funcional, cabe no efectuar valoración de los mismos pues es posible decidir mantener la valoración previamente realizada". Hay, pues, referencia a los puestos, que la recurrida afirma ausente, y hay una explícita afirmación de la razón por la que se considera que respecto a ello no es necesaria una nueva valoración del puesto. En otros términos, sí hay una expresa motivación, independientemente de que la parte pueda no compartirla, lo que, en su caso, no correspondería al marco conceptual del motivo que analizamos, sino al del artículo 88.1.d.

Conviene advertir que la sentencia, en la transcripción que hace de los fundamentos de derecho cuarto y quinto de la Sentencia del propio Tribunal de 27 de febrero de 2009, contiene una precisa referencia a la valoración inicial de los puestos, que da sentido a la expresión clave que antes hemos considerado de que "es posible mantener la valoración previamente realizada".

Por todo ello hemos de concluir que la sentencia recurrida no incurre en la incongruencia y falta de motivación que el motivo le imputa; por lo dicho el motivo debe ser desestimado.

SEXTO.- En el primer motivo de casación del recurso del **Ayuntamiento** de Baracaldo formulado, como ya se indicó, bajo la cobertura del artículo 88.1º, letra d) de la LJCA, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia aplicables al caso, el recurrente denuncia que la sentencia de instancia ha incurrido en vulneración, 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 90.2º y 93.2º de la L.R.B.R.L., en relación con los artículos 22.3 y 24 del E.B.E.P y el art. 79.1º, a) y b) de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca, y los artículos 3 y 4.2º del R.D. 861/1986 de 25 de abril.

En el desarrollo argumental del motivo afirma que en la sentencia se esgrime como vicio de nulidad la falta de motivación en la asignación de los complementos de destino y especial a determinados puestos de la Relación de Puestos de Trabajo de 2009, y que la falta de motivación residiría, a juicio de la Sala, en la carencia de una previa valoración de los puestos para asignarles el Complemento Específico y el Complemento de Destino; y, en el caso del Técnico Diplomado en Organización, en que se le ha suprimido la fecha de preceptividad del perfil lingüístico sin motivación alguna.

Expone que en la fundamentación jurídica de la sentencia se distingue entre dos bloques de puestos de trabajo, los que no son de nueva creación y los que sí son, y respecto de los primeros la sentencia dice que prevalece la potestad autoorganizativa de la Administración y, en consecuencia, "cabe no efectuar valoración de los mismos pues es posible decidir mantener la valoración previamente realizada"; pero respecto de los segundos, "en los que no existe valoración previa", procede la anulación de la asignación de los complementos de destino y específico.

Aduce que la motivación para la asignación de los Complementos de Destino y Específico existe, pues los nuevos puestos de trabajo que se han creado en la R.P.T. de 2009 son en su inmensa mayoría puestos que pertenecen a categorías ya valoradas en 1997 de forma homogénea y genérica, sin establecer diferencias entre ellos.

Manifiesta que en lo que respecta a dichos puestos de trabajo la Administración interpreta que la sentencia no aprecia falta de motivación, ya que habría existido valoración previa, pero no así en cuanto al resto de puestos a los que se refiere la demanda.

La Administración afirma que era innecesaria la valoración previa del puesto de trabajo para la fijación del Complemento de Destino, y añade que la previa valoración de los puestos es un requisito que sólo opera para la fijación del Complemento Específico, pero no para el Complemento de Destino.

Sostiene que el Complemento de Destino es posible fijarlo por acuerdo plenario sin previa valoración del puesto (como sí se exige para el Complemento Específico), ya que así viene permitido por el art. 3.4 del citado R.D. 861/1986, de 25 de abril, en la vigente redacción dada por el R.D. 158/1996, de 2 de febrero, relativo al Complemento de Destino de los funcionarios de Administración Local.



Alega que este R.D. 15811996, haciéndose eco de lo dispuesto en la Ley 30/184, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, a cuya estructura en materia retributiva debía acomodarse la legislación de Régimen Local, determinó que los intervalos de niveles de puestos de trabajo de los funcionarios de Administración Local serían los mismos que para el Estado, y que entre de los límites máximo y mínimo: "...el Pleno de la Corporación asignará nivel a cada puesto de trabajo 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".

Reitera la Administración que, a diferencia de lo dispuesto en el art. 4.2 del ya citado R.D. 861/1986, en que para la determinación del Complemento Específico sí exige expresamente la previa valoración del puesto de trabajo, para el Complemento Específico nada se dice al respecto.

Indica la Administración que no se alegó de contrario que los niveles asignados superasen o fueran inferiores a los límites legalmente establecidos, ni tampoco, por congruencia, la Sala del País **Vasco** así lo sostuvo

En el sentir de la Administración los niveles de Complemento de Destino asignados se corresponden a los de otros puestos de idéntica denominación ya existentes en R.P.T. anteriores del **Ayuntamiento** de Baracaldo (Jefes de Servicio, de Unidad, de Negociado, Administrativos, Auxiliares Administrativos, Técnico Cultural, Trabajadoras Sociales, Arquitectos Técnicos, etc...) de similar especialidad, responsabilidad, competencia y mando (art. 3.2 del R.D.861/1986).

Destaca que el sindicato recurrente no argumentó tampoco, como motivo para anular esta asignación, que esa equiparación u homogeneización sea ilegal, ni la sentencia que recurrida se pronuncia en ese sentido.

Arguye que no es exigible la previa valoración de los puestos (sean equiparables en cuanto a su denominación a los ya preexistentes o no) para la fijación de Complemento de Destino, y en tal sentido no existe el déficit de motivación al que la sentencia se refiere.

Sostiene el **Ayuntamiento** que fue imposible realizar la valoración previa de los puestos de trabajo para la fijación tanto del Complemento de Destino como del Complemento Específico, pues, para llevar a efecto la valoración, el **Ayuntamiento** de Baracaldo había aprobado una normativa de procedimiento, que contemplaba la constitución e intervención de una Comisión de Calificación de Valoración de los Puestos, integrada paritariamente por miembros de la Corporación y Sindicatos con representación en la plantilla, sin la cual no podía llevarse a cabo el procedimiento de valoración.

Afirma que, si el **Ayuntamiento** de Baracaldo hubiese acometido la valoración de los puestos sin contar con dicha Comisión, habría incurrido en una ilegalidad, que sin duda habría sido invocada de adverso.

Destaca que la central sindical actora en este proceso interpuso el recurso contencioso-administrativo nº 1624/04-3, donde cuestionaba los criterios adoptados por el **Ayuntamiento** de Baracaldo sobre la composición de la Comisión de Revisión y Valoración de Puestos de Trabajo; recurso desestimado por sentencia nº 578/09 de 10 de septiembre, eliminando de esta manera el obstáculo que hasta entonces existía (no provocado por el **Ayuntamiento**) a la hora de abordar la valoración, tanto de los nuevos puestos, como de los que ya existían.

Resalta que dicha sentencia es muy posterior a la fecha del acuerdo impugnado, por lo que a esta última fecha realmente no existía la posibilidad de efectuar una valoración de puestos, al estar en cuestión la determinación de la composición de la Comisión de Valoración de los Puestos de Trabajo, y afirma que resulta abusivo provocar la paralización del procedimiento, como hizo ELA-STV, y al mismo tiempo alegar que dicho procedimiento se ha incumplido, a sabiendas de que no resultaba legalmente factible llevarlo a cabo por la pendencia judicial.

Añade que es argumento no mereció razonamiento alguno por parte de la sentencia recurrida en casación.

En segundo lugar defiende el **Ayuntamiento** que es obligatorio que todo puesto de trabajo contenga entre sus retribuciones los complementos de destino y específico, pues así lo establecía el art. 15.1 b) de la LMRFP, y lo hacen actualmente los arts. 22.3 y 24 del E.B.E.P., y como la creación de los puestos no ha sido cuestionada por el sindicato recurrente, ni consiguiendo anular dichos puestos, es evidente que deben tener asignados los referidos complementos en alguna cuantía.

Indica que la asignación, en lo que se refiere al Complemento Específico, se ha realizado con carácter de provisionalidad y a expensas de la futura valoración de los puestos, porque no podía privarse a sus titulares de un complemento retributivo al que tienen derecho, con la excusa de que no se había realizado aún la valoración.

Indica que en una eventual colisión entre un precepto que impone la valoración previa y otros que obligan a retribuir al funcionario con su correspondiente Complemento Específico (y de Destino), debe prevalecer



el derecho del funcionario frente a la exigencia del trámite formal; máxime teniendo en cuenta la vocación transitoria de la asignación del referido Complemento Específico.

La Administración sostiene que en este caso, hay que distinguir dos situaciones, partiendo de que tal valoración no se efectuó como reconoció en la contestación a la demanda.

En relación con los puestos que no son de nueva creación entiende que cabe no efectuar valoración de los mismos, pues es posible mantener la valoración previamente realizada en atención a la potestad autoorganizativa de la Administración en el ámbito funcional.

En relación con los puestos que sí son de nueva creación, respecto de los que no existe una valoración previa, la sentencia anula la referida asignación de los complementos de destino y específico y el **Ayuntamiento** considera que no es exigible legalmente dicha valoración, y aunque lo fuera (como sucede con el caso del Complemento Específico), porque dicha valoración no podía llevarse a efecto en la fecha de la aprobación de la R.P.T. anulada, al no tener aún resuelta la controversia sobre los integrantes de la parte sindical en la Comisión de Valoración por pendencia judicial- y siendo necesario que a todos los puestos se les asignase ambos complementos, aunque fuese de forma provisional.

Alega la Administración que una solución tan rigorista como la de anular ambos complementos, supondría una lesión jurídica al patrimonio de los funcionarios afectados, de superior entidad a la que supondría mantener una asignación de complementos sin seguir el trámite procedimental establecido.

Destaca la Administración que la asignación no se ha hecho de forma arbitraria o con ausencia total de criterios, sino ajustándose a unas valoraciones previas tomadas como referencia y a las que se pueden homologar los puestos de nueva creación por su propia denominación y contenido funcional.

Destaca que la sentencia de la Sala del País **Vasco** no hace ese reproche (arbitrariedad), simplemente se imita a constatar la ausencia de una previa valoración.

Concluye afirmando que en la ponderación de intereses enfrentados es de mayor relevancia y dignos de protección los intereses de los funcionarios interesados (que no dejan de ser terceros en discordia), que son de índole sustantiva, que los del cumplimiento de los trámites formales.

El Sindicato se opone a la estimación del motivo aducido por el **Ayuntamiento**, negando que exista la vulneración aducida, pues la Sentencia no ha infringido el art. 54.1 de la Ley 30/92, sino que, al contrario, lo ha aplicado perfectamente.

Expone que, como acertadamente recoge la Sentencia, y como se reconoció de contrario, se asignaron complementos de destino y complementos específicos a los puestos de trabajo de nueva creación, sin haberse realizado una valoración de puestos de trabajo previa.

Reitera que no se efectuó valoración de las condiciones en que se desarrollarían los puestos de nueva creación; y sin embargo, el **Ayuntamiento** de Barakaldo estableció dichas retribuciones complementarias, con lo que sin ese presupuesto necesario dicha asignación de complementos retributivos resulta del todo arbitraria.

Alega que la valoración de puestos de trabajo previa es claramente obligatoria, por lo dispuesto en el art. 4.2 del R.D 861/1986, para la fijación de los Complementos Específicos, y, sin bien el art. 3.2 del R.D 861/1986 no lo recoge así expresamente para el Complemento de Destino, lo cierto es que de la redacción de dicho precepto se colige que debe realizarse un proceso asimilable al de una valoración del puesto de trabajo, pues para fijarlo debe atenderse 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.

Destaca que el **Ayuntamiento** de Barakaldo no realizó ningún proceso semejante, con atención a dichos criterios, para la fijación de los Complementos de Destino a los puestos de nueva creación, pese a que así lo afirme gratuitamente en su Recurso de Casación.

Pone de relieve que en el Recurso de Casación no cita los folios del expediente administrativo donde supuestamente debiera haber quedado documentado dicho proceso; porque precisamente no existe en todo el expediente administrativo intento de aproximación ninguno a una valoración, realizando comparativas de puestos por funciones o analogías similares, que permita concluir que los puestos existentes de idéntica denominación son de similar especialidad, responsabilidad, competencia y mando.

Aduce que únicamente constan en el expediente administrativo informes o propuestas de creación de puestos, pero sin que se justifique la adopción o asignación de un determinado nivel de Complemento de Destino.



Reitera que en la contestación a la demanda el **Ayuntamiento** reconoció que no constaba la razón de la asignación del nivel de Complemento de Destino en las peticiones de las distintas Áreas funcionales de creación de nuevos puestos (Folios 14 y 15 de la contestación a la demanda).

Afirma que tampoco el **Ayuntamiento** de Barakaldo propuso ni practicó prueba ninguna en el correspondiente trámite procesal, tendente a acreditar dicha afirmación; de hecho en el Recurso de Casación no se menciona siquiera la prueba.

El palabras del Sindicato resulta del todo gratuita, por no quedar en absoluto acreditada ni documentada, la afirmación que hace el **Ayuntamiento** de Barakaldo de que, para fijar el Complemento de Destino de los puestos de nueva creación, se siguieron los criterios que fija el art. 3.2 del R.D 861/1986 , y, por el contrario, está acreditado y reconocido por el propio **Ayuntamiento** que no se realizó ninguna valoración previa.

En cuanto al Complemento Específico, indica que el **Ayuntamiento** se justifica en que la Comisión de Calificación de la Valoración de Puestos de Trabajo estaba impugnada en cuanto a su composición, por lo que la misma se mantenía paralizada en su funcionamiento, imputando a esta parte la responsabilidad por este hecho, por ser precisamente esta parte quien recurrió dicha composición en el correspondiente recurso contencioso administrativo, interpuesto ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País **Vasco** (recurso nº 1624/04 -3), y que el **Ayuntamiento** añade, que, como quiera que la Ley le obliga a establecer Complementos Específicos a los puestos de nueva creación, lo que hizo es realizar una "valoración provisional" a expensas de la definitiva.

Niega el Sindicato recurrente base alguna al argumento, ya que ni esta parte solicitó, ni se acordó por el Tribunal Superior de Justicia del País **Vasco**, la suspensión de la ejecutividad del Acuerdo Plenario que establecía dicha composición de la citada Comisión, ni tampoco el **Ayuntamiento** de Barakaldo por acto administrativo ninguno acordó la suspensión de la Comisión; por lo que la Comisión podía y debía haber funcionado normalmente mientras se tramitaba el recurso contencioso administrativo.

Pone de manifiesto el Sindicato que en la Relación de Puestos de Trabajo para 2010, el **Ayuntamiento** de Barakaldo ha obrado igual, asignando Complementos de Destino y Específicos a puestos de nueva creación sin valoración de puestos previa, lo cual ha sido también anulado por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País **Vasco** de fecha, y en la fecha en que se aprobó dicha Relación de Puestos de Trabajo para 2010 ya se había dictado y era firme la Sentencia nº 578/09 de 10 de septiembre de 2010 en el recurso 1624/04 -3 relativo a la composición de la Comisión de Calificación de la Valoración de Puestos de Trabajo.

Concluye afirmando que ni en el expediente administrativo, ni tampoco en fase probatoria, se acredita dicho supuesto proceso valorativo provisional con cuya sola mención se pretende que entienda ese Tribunal que la actuación impugnada resultó motivada, y por tanto, que la Sentencia aplicó indebidamente el art. 54.1 de la Ley 30/92 .

SÉPTIMO.- El segundo motivo del recurso de casación interpuesto por interpuesto por la CONFEDERACIÓN SINDICAL "SOLIDARIDAD DE TRABAJADORES **VASCOS**" (ELA- STV) reprocha a la sentencia de instancia la vulneración del art. 54.1 f) de la Ley 30/92 y art. 4 del Real Decreto 861/86 de retribuciones de los funcionarios de la Administración Local.

En el desarrollo argumental del motivo indica que la Sentencia de instancia, en el apartado relativo a la modificación de los complementos de destino y específico para los puestos ya existentes sin haberse realizado valoración previa, infringe los art.54 de la Ley 3 0/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común , así como el art. 4 del Real Decreto 861/1986 , por el que se regulan las retribuciones de la Administración Local.

Alega que se ha infringido el art. 54.1 f) de la Ley 30/92 , ya que dicha norma era aplicable para resolver la cuestión objeto del debate, referida a que la Relación de Puestos de Trabajo recurrida suponía la modificación de las retribuciones complementarias de determinados puestos ya existentes, sin haber efectuado una previa valoración de los mismos y sin ninguna otra justificación ni base objetiva, lo que claramente supone una falta de motivación de dicha actuación administrativa, que, como acto administrativo dictado en ejercicio de facultades discrecionales, debe ser motivado, por lo que la Sentencia, al no aplicar dicho precepto legal ha incurrido en infracción de dicha norma jurídica.

Añade que la Sentencia recurrida, inexplicablemente, no ha aplicado dicha norma legal, norma que sí ha aplicado para igual situación referida a los puestos de nueva creación, a los que se les establecen retribuciones complementarias sin haber efectuado una previa valoración de los mismos (primer motivo impugnatorio de la Demanda); y, sin embargo, sin ofrecer ninguna argumentación, no lo ha aplicado a igual situación para con los puestos ya existentes.



Destaca que la Sentencia recoge la doctrina de la propia Sala al respecto y se reproduce (casi de forma íntegra, en las páginas 3 a 9 de la Sentencia) la Sentencia del mismo Tribunal de fecha 27-02-2009, Recurso 1168/05, que recoge dicha doctrina, en relación a la Relación de Puestos de Trabajo del mismo **Ayuntamiento** de Baracaldo para 2005, según la cual la falta de valoración previa de la asignación a puestos de nueva creación de retribuciones complementarias y también en el caso de puestos ya existentes a los que se les modifican sus retribuciones, determina una falta de motivación de dicho acto discrecional, y su disconformidad a Derecho.

Argumenta que se ha infringido el art. 4 del Real Decreto 861/1986, por el que se regulan las retribuciones de los funcionarios de la Administración Local, precepto que transcribe, ya que dicha norma también era aplicable para resolver la cuestión objeto del debate, puesto que dicho precepto establece con claridad la exigencia de realizar previa valoración de puestos de trabajo para la asignación del complemento específico, o su modificación, que es el supuesto que nos ocupa.

Indica que la Sentencia no ha tenido en cuenta dicho precepto, que ni siquiera cita y por tanto inaplica, siendo que la Sentencia sienta como hecho probado que no ha existido valoración de puestos de trabajo, tal y como se reconocía en el escrito de contestación a la Demanda.

OCTAVO.- El enunciado de los motivos de casación, como ya se observó en el Fundamento de Derecho Tercero, que ha quedado expuesto en el Fundamento Sexto y Séptimo, permite afirmar, en una observación global de partida; que estamos ante dos recursos de casación relativos a la misma cuestión, aunque de signo contrario.

El **Ayuntamiento** de Baracaldo cuestionaba el pronunciamiento de la Sentencia de instancia que anulaba la asignación a los puestos de trabajo de nueva creación de unos complementos de destino y específicos y suprimía la fecha de preceptividad del perfil lingüístico, por falta de motivación; sin embargo, la Administración consentía el pronunciamiento desestimatorio de la Sentencia relativo a las modificaciones de los complementos de los puestos ya creados.

El Sindicato, por el contrario, disentía del pronunciamiento de la sentencia que confirmaba la legalidad de la modificación de los complementos de destino y específico a los puestos ya existentes sin haber efectuado una valoración previa, pero consentía el pronunciamiento de la sentencia que era favorable a sus pretensiones; esto es, el contenido que el **Ayuntamiento** impugnaba.

Para dar adecuada respuesta al debate suscitado en los términos en que nos viene planteado por los argumentos opuestos de las partes, es necesario poner de relieve que la cuestión hoy suscitada viene enfrentandolas desde hace tiempo. Así, esta Sala en la Sentencia de 28 de noviembre de 2011 (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 puestos ya existentes, sin la debida valoración y motivación.

En la reciente sentencia de fecha 4 de diciembre de 2012 (Rec. de casac. nº 6043/201), con cita y transcripción parcial en ella de la de 28 de noviembre que se acaba de citar, hemos examinado el Acuerdo del Pleno del **Ayuntamiento** de Baracaldo, en sesión celebrada el 19 de enero de 2010, por el que se aprobó la Relación de Puestos de Trabajo para el ejercicio 2010, que creaba nuevos puestos de trabajo sin la debida valoración de las retribuciones complementarias; esto es, un problema en todo similar al que ahora se somete a nuestra decisión. En el Fundamento de Derecho Sexto de dicha sentencia señalábamos que:

«(...) Al respecto debemos pensar 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 transitoria y provisionalidad de tal asignación en previsión de una nueva valoración, argumento que consideramos inconsistente.

Ni tampoco consideramos compatible 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 aquella 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. (...) ».

Las citadas 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 nuevamente ese criterio interpretativo, ateniéndonos a él, como respuesta en este caso; lo que conduce a desestimar el recurso de casación del **Ayuntamiento** de Baracaldo y estimar, por el contrario, el recurso de casación del Sindicato recurrente, como ya hiciéramos en la Sentencia, cuya argumentación se acaba de transcribir. Ello supone mantener el fallo de la sentencia en su concreto contenido anulatorio, que es el impugnado en el recurso del **Ayuntamiento**, y anular, por el contrario, la parte del contenido desestimatorio de la misma referida a la modificación de los complementos de los puestos que no son de nueva creación

No obstante, debemos indicar que el **Ayuntamiento** de Baracaldo introduce como argumento, no analizado en la sentencia que acabamos de citar, que no había procedido a la valoración del Complemento Específico porque la Comisión de Calificación de la Valoración de Puestos de Trabajo estaba impugnada en cuanto a su composición por lo que la misma se mantenía paralizada en su funcionamiento.



Debemos dar la razón también en este punto al Sindicato recurrente, cuando afirma que la interposición de un recurso contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País **Vasco** (recurso nº 1624/04 -3), en el que no se había acordado la suspensión del acto administrativo impugnando, no impedía la constitución de la citada Comisión, por lo que el argumento del **Ayuntamiento** no le excusa de la apreciada infracción.

NOVENO.- La estimación del recurso de casación del Sindicato en el concreto contenido de la sentencia en él impugnado conduce al deber de resolver sobre esa parte del 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).

Nuevamente debemos examinar el expediente administrativo relativo a la RPT de 2009 y llegamos a la conclusión de que no existe motivación alguna que ampare la atribución de una determinada retribución complementaria a los puestos de nueva creación, en los que la sentencia recurrida se confirma y tampoco existe motivación de la modificación de las retribuciones para puestos ya existentes, o para la supresión del perfil lingüístico, por lo que procede la estimación del recurso planteado en la instancia en esos extremos.

Debemos desestimar, por el contrario, la petición del Sindicato recurrente relativa a que se 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, particular en el que asimismo confirmamos la desestimación del recurso contencioso-administrativo en la sentencia recurrida.

DÉCIMO.- En cuanto a costas y en cuanto a las del recurso del **Ayuntamiento** de Baracaldo, su desestimación comporta la imposición de las causadas a su instancia, según establece el artículo 139.2º de la Ley Jurisdiccional , si bien, como permite el apartado tercero del mismo precepto, procede limitar su cuantía, por el concepto de honorarios de Abogado de la parte comparecida como recurrida, a la cifra de 1.500 euros, dada la actividad desplegada por aquél al oponerse al indicado recurso.

Y en cuanto a las del recurso de la Confederación Sindical "Solidaridad de Trabajadores **Vascos**" (ELA- STV), no procede hacer especial imposición ni de las de la instancia ni de las del recurso de casación (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, no haber lugar al recurso de casación, interpuesto por EL **AYUNTAMIENTO DE BARACALDO**, contra la Sentencia de 14 de marzo de 2011, de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País **Vasco**, dictada en el recurso número 470/2009 , con imposición de las costas causadas a su instancia al **Ayuntamiento** recurrente en los términos establecidos en el último fundamento de esta sentencia.

2º) Que debemos declarar, y declaramos, haber lugar en parte al recurso de casación nº 2860/2011, interpuesto por la CONFEDERACIÓN SINDICAL "SOLIDARIDAD DE TRABAJADORES **VASCOS**" (ELA-STV), representada por la Procuradora doña Esperanza Azpeitia Calvin, contra la sentencia referida en la parte de ella impugnada en dicho recurso; alusiva a la desestimación del recurso contencioso-administrativo en su contenido atinente a la modificación de complementos de destino y específico de los puestos que son de nueva creación, en cuya parte la casamos y anulamos, estimando, por el contrario, dicho recurso contencioso-administrativo en dichos particulares, desestimando el recurso de casación en el resto del mismo, confirmando la sentencia en el contenido anulatorio.

3º) No se hace imposición de las costas ocasionadas a instancia de la Confederación Sindical "Solidaridad de Trabajadores **Vascos**" (ELA- STV), 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.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ