



Resolución del Ararteko, de 14 de febrero de 2014, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián que revise las decisiones adoptadas con respecto a la adecuación del complemento específico de los puestos de trabajo con complemento de dedicación especial, así como con respecto a la valoración de puestos y consiguiente modificación de la relación de puestos de trabajo en lo relativo a los requerimientos de disponibilidad y dedicación de determinados puestos de trabajo.

Antecedentes

1. Un grupo de empleados al servicio del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián presentó una queja ante esta institución con motivo de los acuerdos adoptados por la Junta de Gobierno Local (JGL, en adelante), con fecha de 15 de marzo de 2013, entre los que se incluía la aprobación provisional de la propuesta de valoración de puestos de trabajo y la consiguiente modificación de la Relación de Puestos de Trabajo (RPT), en lo relativo al complemento específico por dedicación y/o disponibilidad de determinados puestos.
2. Tras un primer estudio de la queja presentada, esta institución consideró necesario llamar la atención sobre la regulación completa que en torno a estos conceptos retributivos incorpora el Acuerdo Regulador de las Condiciones de Empleo del Personal del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián para el año 2010, así como sobre las reglas de adecuación al nuevo sistema retributivo previstas en él.

Al mismo tiempo, se hizo eco de las alegaciones planteadas, a nuestro modo de ver de manera fundada, por los interesados promotores de la queja con respecto al modo en que habían sido adoptadas estas decisiones entonces aprobadas de manera provisional por la JGL, alegaciones éstas sobre las cuales volveremos en las consideraciones de esta resolución.

3. En respuesta a esta intervención, la directora de Recursos Humanos ha remitido a esta institución la copia de los acuerdos adoptados por la JGL con fecha de 31 de octubre de 2013. Conforme a estos acuerdos, la JGL ha decidido:





- Adecuar el complemento específico de determinados puestos de trabajo, todos ellos con complemento de dedicación especial, asignando el porcentaje máximo en este concepto a los puestos de trabajo con porcentajes superiores al 25% establecido en el Acuerdo Regulador, modificando a tal efecto la relación de puestos de trabajo.
 - Reconocer, de conformidad con el artículo 74 del Acuerdo Regulador, a los/las funcionarios/as de carrera afectados que en la actualidad ocupan los puestos de trabajo objeto de modificación el derecho a la percepción de un complemento personal transitorio por la diferencia respecto de sus retribuciones actuales.
4. Nos consta que con posterioridad a estos acuerdos, la JGL, con fecha de 6 de diciembre de 2013, ha aprobado definitivamente la propuesta de valoración de puestos de trabajo, así como la consiguiente modificación de la RPT, decisiones que se han hecho públicas en el BOG nº 1 de 2 de enero de 2014.
5. Tras conocer el contenido de estos últimos acuerdos, los interesados promotores de la queja han mostrado una vez más su desacuerdo con los acuerdos aprobados.

En lo que respecta a la adecuación del complemento específico de determinados puestos de trabajo, los interesados entienden que se trata de una aplicación sesgada del Acuerdo Regulador de las Condiciones de Empleo, que adolece, además, de una serie de defectos que la hacen merecedora de la tacha de nulidad.

En cuanto al acuerdo de 6 de diciembre de 2013, insisten en que presenta los mismos defectos que les llevaron a interponer su queja contra el acuerdo de la JGL de 31 de marzo de 2013.

Consideraciones

1. El Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián ya adecuó el régimen retributivo del personal funcionario municipal a los conceptos retributivos establecidos en la Ley 6/1989, de 6 de julio, de Función Pública Vasca (LFPV) con ocasión de los acuerdos adoptados por la JGL en abril de 2005.

No obstante, dejó pendiente la revisión de las retribuciones complementarias asociadas a los conceptos de disponibilidad y dedicación.



Ello explica el contenido del Acuerdo Regulador de las Condiciones de Empleo del Personal del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, inicialmente aprobado para el año 2010 y modificado posteriormente en 2012.

Este acuerdo, de carácter propio, dedica su título segundo al régimen de retribuciones. En su parte general (capítulo V) se ocupa de regular, entre otros conceptos retributivos, el relativo al complemento específico, diferenciando sendos tramos: uno general y otro llamado *dedicación especial* que incluye a su vez distintas modalidades según la dedicación y la disponibilidad exigidas.

Al mismo tiempo, dedica el capítulo VI a regular la *adecuación al sistema retributivo contemplado en el presente Acuerdo* estableciendo una serie de reglas precisas en lo que respecta al cálculo del complemento específico.

Entre estas reglas interesa destacar la recogida en el artículo 73.2 e) que expresamente advierte que: *"En todos aquellos puestos de trabajo en que exista un Complemento de Dedicación Especial las cantidades anuales de este complemento se trasladarán al Tramo Dedicación Especial del Complemento Específico (...); en caso de que se superaran los máximos previstos (...) se consignará sólo el máximo, y el resto pasará al Complemento Específico Tramo General..."*.

Como cláusula de cierre del nuevo sistema, el Acuerdo incluye una previsión última de garantía de retribuciones, con el establecimiento de un complemento personal y transitorio, para todos aquellos casos en los que la aplicación íntegra del nuevo sistema pueda producir una minoración de las retribuciones que se venían percibiendo.

Las modificaciones aprobadas en 2012, efectúan una nueva regulación del Complemento Específico-Tramo Dedicación Especial. No obstante, tales modificaciones no afectan a los criterios de adecuación o adaptación a la nueva estructura retributiva (artículo 73.2 e) ni a la garantía retributiva prevista en el artículo 74.

2. En el antecedente segundo ya hemos advertido que nuestra intervención en este caso ha estado orientada a llamar la atención sobre la regulación completa que con respecto al asunto que nos ocupa se contiene en el Acuerdo Regulador de las Condiciones de Empleo del Personal del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián.





En respuesta a nuestra intervención, la directora de Recursos Humanos se ha limitado a comunicarnos el acuerdo de la JGL, que ha decidido adecuar el complemento específico de los puestos de trabajo con complementos de dedicación especial con porcentajes superiores al 25% establecido como máximo en el Acuerdo Regulator, con el reconocimiento del derecho al percibo de un complemento personal por posibles diferencias en aplicación del artículo 74 del Acuerdo, cuando esta cuestión no había sido tratada con anterioridad en ningún momento del proceso.

Una primera lectura de este acuerdo podría llevar a pensar que el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián ha sido receptivo y ha considerado de algún modo las observaciones realizadas por esta institución.

Pero, desde luego, no ha sido así. Esta adecuación se ha limitado a reducir el complemento asignado en concepto de disponibilidad y dedicación, hasta el porcentaje máximo del 25% previsto en el Acuerdo, haciendo una aplicación parcial de lo dispuesto en el artículo 64, pero ignorando y obviando la aplicación de otros criterios de adecuación como los previstos en el artículo 73.2 e) que, en todo caso, deberían haber llevado a trasladar al tramo general las cantidades que excedieran del máximo del 25% previsto según las diferentes modalidades.

El que se haya adoptado este acuerdo en el modo en que se ha hecho no resulta indiferente a efectos de la posterior aprobación definitiva de la propuesta de valoración de puestos de trabajo así como la consiguiente modificación de la RPT.

Así, el hecho de que esta adecuación de los puestos de trabajo con complemento de dedicación especial se haya llevado a cabo sin observar la regla establecida en el artículo 73.2 e) del Acuerdo, ha provocado que la reducción de retribuciones haya sido más acusada al no haberse trasladado al tramo general del complemento específico las cantidades superiores al límite del 25% de la cantidad resultante de la suma de sueldo, complemento de destino y complemento específico tramo general. Piénsese que si, por el contrario, se hubiera seguido este criterio del artículo 73.2 e) no hubiera sido necesario reconocer ningún complemento personal transitorio, puesto que el exceso hubiera pasado a quedar integrado en el tramo general.

Sucede además que una vez que se ha aplicado la garantía retributiva del artículo 74 a esta primera adecuación, las modificaciones posteriores que se han producido con respecto a requerimientos relativos a disponibilidad y





dedicación no han estado acompañadas de ninguna garantía de esta naturaleza, por lo que finalmente algunos empleados han visto reducidas sus retribuciones en concepto de complemento específico.

Esta es por tanto una primera razón por la que debemos mostrar nuestro rechazo al modo en que se ha procedido a esta adecuación de los complementos específicos de los puestos de trabajo con complementos de dedicación especial con porcentajes superiores al 25%.

De todos modos, los interesados que promueven la queja han querido hacer notar también que este acuerdo de la JGL adolece de una serie de defectos que hacen que incurra en la causa de nulidad del artículo 62.1 e) en relación con el artículo 84.1 y el artículo 54.1 a) y f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

A su modo de ver, el acuerdo se ha adoptado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, al haberse omitido el preceptivo trámite de audiencia a los interesados afectados y al haberse prescindiendo también de la necesaria motivación.

En lo que respecta a la motivación, es cierto que en la parte expositiva que precede al acuerdo adoptado por la JGL se explica la necesidad de esta adecuación con la cita del artículo 64 del Acuerdo Regulador, que establece un máximo por este concepto de complemento de dedicación especial del 25% de la retribución general.

Sin embargo, a juicio de esta institución, el hecho de que hasta el momento las únicas iniciativas municipales hayan estado orientadas a impulsar la valoración de los puestos de trabajo y la consiguiente modificación de la RPT, sin contemplar la necesidad de una suerte de adecuación previa en el modo en que ahora se plantea, debería haber llevado a realizar, sin duda, un esfuerzo de motivación mayor, para así alejar cualquier sombra de arbitrariedad en el proceder municipal, máxime teniendo en cuenta la premura con la que ha sido adoptada esta decisión de adecuación de retribuciones.

Precisamente, esta premura es la que ha podido llevar a descuidar las formalidades que señalan los interesados y cuya eventual trascendencia anulatoria debería ser analizada por ese ayuntamiento, poniéndola en relación con la efectiva indefensión que se pueda generar a los afectados en la medida





en que éstos hayan decidido hacer uso o no de los cauces de justicia administrativa que les asisten.

3. De todos modos, el Ayuntamiento, además de tomar este acuerdo, ha seguido con los trámites pendientes hasta la aprobación definitiva de la propuesta de valoración de puestos de trabajo y de la consiguiente modificación de la RPT, que ha tenido lugar el 6 de diciembre de 2013.

Según los interesados que promueven la queja, este último acuerdo está igualmente afectado de nulidad por los mismos defectos jurídicos que denunciaron al interponer su queja con ocasión del acuerdo de la JGL de 15 de marzo de 2013.

En el antecedente segundo de esta resolución ya hemos adelantado que esta institución entendió que las alegaciones formuladas estaban debidamente fundamentadas. Ello hizo que nos dirigiéramos a la Alcaldía de Donostia-San Sebastián en los términos que siguen:

“No obstante y como le consta, además de esta primera cuestión, los interesados que promueven la queja han planteado también otros motivos de oposición a los que haremos una breve referencia a continuación aun cuando ese Consistorio nos haya anunciado la intención del Comité Técnico de Valoración de Puestos de analizar con todo rigor las alegaciones formuladas.

Entre estos motivos y como cuestión preliminar, destaca el hecho de que todo este proceso de revisión se haya apoyado en una Normativa pendiente de aprobación y por tanto carente de vigor. La disposición final de esta normativa no deja lugar a duda cuando afirma que su entrada en vigor se producirá al día siguiente de su aprobación por la JGL. En opinión de esta institución, esta circunstancia no puede pasar desapercibida y obliga a una mínima reflexión sobre ello.

De todos modos y como ya destacábamos en nuestra inicial petición de colaboración, los interesados insisten en que las propuestas de modificación aprobadas con carácter provisional han sido elaboradas incumpliendo la Normativa técnica que incluye como anexo los criterios para la adecuación de las retribuciones complementarias y que





expresamente se definen como marco que debe servir de base para un estudio individualizado de los puestos afectados teniendo en cuenta, en todo caso, el informe emitido por cada uno de los responsables sobre las funciones y condiciones de los puestos de trabajo.”

En la respuesta facilitada por ese Consistorio se reconoce abiertamente que: *'si bien es cierto que se solicitó informe de las direcciones de área en relación con los puestos de trabajo afectados, la diferente visión con la que se enfocaban dichos informes no permitió su utilización en la realización de la propuesta cuyo objetivo es la homogeneización en la asignación de estos conceptos retributivos. No obstante, la propuesta provisional ha sido trasladada a las direcciones de área a fin de que propongan las medidas organizativas que consideren oportunas en aras a asegurar el buen funcionamiento de los servicios. Una vez analizadas las medidas propuestas el Ayuntamiento habrá de efectuar propuesta definitiva para su aprobación por la Junta de Gobierno Local.'*

Desconocemos qué alcance puede tener esta intervención posterior de las direcciones de área en el curso del proceso de revisión motivo de queja tanto en lo que respecta a los requerimientos específicos de los puestos como a la consiguiente revisión de la valoración de los mismos. Pero con todo y teniendo en cuenta el modo en que se ha llevado a cabo la tramitación de la propuesta de revisión que, como bien refleja la documentación que costa en el expediente, ha partido de la iniciativa unilateral de la directora de Recursos Humanos con el propósito de homogeneizar el tratamiento de todos los puestos de trabajo, lo cierto es que, a nuestro modo de ver, cobran pleno sentido algunas de las alegaciones formulas por los interesados que no dudan en cuestionar la validez del proceso tachándolo de arbitrario y negando, al tiempo, que se haya seguido realmente el procedimiento técnico de valoración previsto (valoración por factores y grados...).

En efecto, los interesados son conscientes de que la determinación de los requerimientos de los puestos de trabajo forma parte del contenido de la potestad de autoorganización de esa Administración, pero insisten, apoyándose en reiterada jurisprudencia (con la cita expresa de la STS 21 de noviembre de 2012 (JUR 2012\392561) en que su ejercicio debe



motivarse adecuadamente. A este respecto, destacan que, dada la falta de informes de las direcciones de área, en el procedimiento seguido no consta ninguna justificación material que otorgue una motivación mínimamente coherente a los cambios propuestos a tenor del contenido funcional de los puestos afectados.

En cuanto a la valoración de puestos insisten también en que no se ha seguido un verdadero procedimiento de valoración como tal. Según ellos lo que se ha hecho es una asignación unilateral por parte del Ayuntamiento de unos llamados “requerimientos” y, de forma automática, la atribución de porcentajes como medio de cuantificar parte del complemento específico. Refieren que no se asignan puntuaciones a cada factor objeto de valoración, sino que, a partir de los requerimientos propuestos, se aplica directamente un resultado prefijado. A su modo de ver, esta circunstancia no es para nada baladí puesto que ese Ayuntamiento tiene constancia de recientes pronunciamientos judiciales que han venido a anular la valoración de determinado puesto de trabajo por no haberse seguido el procedimiento adecuado.

En otro orden de cosas señalan que si ese Ayuntamiento considera que determinados puestos de trabajo no están correctamente valorados lo que en realidad procede es iniciar un procedimiento de revisión de oficio conforme a los dictados de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pero que lo que no puede, en modo alguno, es utilizar formalmente un procedimiento de valoración de puestos con la finalidad de obtener el resultado prefijado de rebajar las retribuciones de ciertos puestos de trabajo. De aquí que también entiendan que ese Ayuntamiento ha incurrido en una desviación de poder.

Como ya hemos indicado en líneas precedentes, la única contestación que hemos recibido por parte del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián en respuesta a nuestra intervención ha sido la remitida por la directora de Recursos Humanos, que se ha limitado a facilitarnos una copia del acuerdo de la JGL de 31 de octubre de 2013 y a señalar escuetamente que: *“Respecto al proceso de revisión de los requerimientos de disponibilidad y dedicación y sus correspondientes retribuciones mediante la Valoración de Puestos de Trabajo, el Comité de Valoración ha estudiado las alegaciones presentadas y efectuado*





propuesta definitiva que será presentada para su aprobación en breve a la Junta de Gobierno Local". Se ha eludido, por tanto, entrar a una consideración motivada de las alegaciones planteadas por los promotores de la queja.

En este sentido, nada se ha señalado con respecto a la observación realizada en torno al hecho de que todo el proceso de valoración se haya apoyado en una normativa pendiente de aprobación.

En lo que respecta al procedimiento de valoración como tal, es verdad que en la parte expositiva de los acuerdos adoptados por la JGL con fecha de 6 de diciembre de 2013, se afirma que: *"Esta primera propuesta (la provisional) ha sido analizada por el equipo de gobierno y contrastada con los informes verbales o escritos de las diferentes direcciones de área en relación con las medidas organizativas a implantar así como con las alegaciones efectuadas respecto a este tema por el personal afectado, resultado de lo cual se efectuó propuesta definitiva..."*.

Esta afirmación podría llevar a pensar que en este trámite previo a la aprobación definitiva se han superado los defectos de motivación evitándose así la tacha de posible arbitrariedad en el modo sugerido por los promotores de la queja.

De hecho, es lo cierto que en el expediente administrativo al que ha podido tener acceso esta institución figuran una serie de informes elaborados por distintos directores de área. Algunos de estos informes, lejos de apoyar las modificaciones finalmente aprobadas, han defendido la necesidad de que los puestos afectados por las modificaciones mantuvieran los mismos requerimientos de disponibilidad absoluta y máxima dedicación, y han expresado su contrariedad por la reducción de tales requerimientos en tanto que ello puede comprometer la calidad y eficacia del servicio prestado. Sin embargo, se ha evitado atender y considerar lo señalado en ellos, aduciendo razones que, en realidad, no guardan relación con el contenido funcional de los puestos analizados.

Por otra parte, esta institución ha podido tener también acceso a alguno de los informes respuesta que han sido elaborados por el Comité de Valoración para contestar las alegaciones formuladas por los afectados. En uno de estos informes, el Comité, tras afirmar de una manera retórica que para realizar la valoración del puesto se han revisado exhaustivamente las funciones de los puestos de trabajo y sus condiciones de desempeño, en aplicación de la Normativa técnica para el mantenimiento del sistema de valoración de





puestos, y citar los preceptos del Acuerdo regulador referidos al complemento específico-tramo dedicación especial, rechaza la aplicación del artículo 73.2 e), por considerar que el Ayuntamiento ya adecuó sus retribuciones en 2005 (lo que no deja de ser contradictorio con la adecuación aprobada por la JGL en octubre de 2013) y concluye, en el particular referido a la modificación de requerimientos específicos, que en aplicación de los *"criterios para la adecuación de las retribuciones complementarias del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián"* le corresponde un (...%) de complemento de dedicación especial, pero sin recoger ninguna mención de las funciones y requerimientos del puesto en cuestión. Una vez más, se ha omitido una mínima motivación objetiva referida al contenido funcional del puesto.

La lectura de esta documentación e, insistimos, la falta de una mayor colaboración por parte del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, nos llevan a comprender otra de las alegaciones repetidamente planteadas por los interesados promotores de la queja, cuando señalan que en todo este proceso no se ha seguido un procedimiento de valoración como tal y que, en realidad, lo que se ha hecho es una asignación unilateral por parte del Ayuntamiento de unos "requerimientos" y, de forma automática, la atribución de porcentajes como medio de cuantificar parte del complemento específico. Esta alegación les ha llevado a anunciar incluso la impugnación indirecta del artículo 64 del Acuerdo Regulador, al considerarlo arbitrario.

4. Pero, con todo, desde esta institución no podemos cerrar nuestra intervención sin llamar la atención sobre las consecuencias últimas que, de hecho, se han seguido de la aprobación definitiva de la propuestas de valoración de puestos y de la consiguiente modificación de la RPT, habida cuenta del acuerdo previo sobre adecuación del complemento específico de los puestos de trabajo con complementos de dedicación especial con porcentajes superiores al 25%.

Como hemos explicado anteriormente en el apartado segundo de estas consideraciones, el hecho de que se haya procedido a esta adecuación previa de complementos, en la que sí se ha contemplado la aplicación de la garantía retributiva prevista en el artículo 74 del Acuerdo Regulador, ha provocado que las modificaciones posteriores que se han producido con respecto a requerimientos relativos a disponibilidad y dedicación no hayan estado acompañadas de ninguna garantía de esta naturaleza y que, por ello, algunos empleados municipales hayan visto minoradas sus retribuciones por estos conceptos.





Esta institución, a lo largo de la tramitación del expediente, ha destacado la importancia del contenido del Acuerdo Regulador de las Condiciones de Empleo del Personal del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, en tanto que establece un nuevo régimen de retribuciones acorde con la regulación de la LFPV y con la previsión de una garantía retributiva, a modo de complemento personal y transitorio, para el caso de que su aplicación implique una minoración de retribuciones.

Por ello, nos parece obligado traer a colación la doctrina jurisprudencial que ha venido a delimitar que, si bien no puede incluirse entre los derechos adquiridos de los funcionarios el mantenimiento de una determinada estructura de las retribuciones, sí merece aquella calificación el montante consolidado de las mismas, al que normalmente suele atenderse, en caso de que el nuevo régimen lo disminuya, mediante la técnica de los complementos personales y transitorios, absorbibles por futuros aumentos.

Como ejemplo de esta doctrina, destacaremos la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de abril de 2009 (RJ\2009\4090), en la cual se afirma que: *"...efectivamente, la jurisprudencia viene admitiendo la utilización de complementos personales y transitorios y absorbibles, como los previstos en el acuerdo del Ayuntamiento de (...) para hacer frente a la minoración que, como consecuencia de la modificación de las relaciones de puestos de trabajo, puedan experimentar los funcionarios afectados."*

En cambio, las decisiones adoptadas por la JGL en el curso de la tramitación de la queja, han hecho que finalmente el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián haya puesto término al proceso de adecuación al nuevo sistema retributivo dispuesto en el Acuerdo Regulador de las Condiciones Empleo sin las garantías retributivas previstas en el mismo.

Por todo ello, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985 de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se eleva al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián la siguiente

Recomendación

Que revise las decisiones adoptadas con respecto a la adecuación del complemento específico de los puestos de trabajo con complemento de dedicación especial así como con respecto a la valoración de puestos y consiguiente



modificación de la relación de puestos de trabajo en lo relativo a los requerimientos de disponibilidad y dedicación de determinados puestos de trabajo.

