

LA LITIGIOSIDAD DE LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO

M^a Carmen Aguilar del Castillo

Francisco Serrano Domínguez

Universidad de Sevilla

1. Breves notas a la negociación colectiva de la función pública. 2. Instrumento de delimitación de la ordenación de los puestos de trabajo en la Administración. 3. Naturaleza jurídica de la Relación de Puestos de Trabajo. 4. La reclamación indirecta contra la Relación de Puestos de Trabajo. 4.1. El complemento específico. 4.2. El reconocimiento de derechos derivados de una RPT. Su procedencia.

1. Breves notas a la negociación colectiva de la función pública.

La negociación colectiva en la función pública presenta una serie de características propias que la alejan en la determinación de sus condiciones de trabajo de la regulación general de forma significativa. Estas diferencias que, en la práctica, se traducen en una limitación a la capacidad de negociación de los funcionarios y sus representantes contrastan con la libertad de negociación en las relaciones privadas.

El reconocimiento constitucional a la negociación colectiva en las relaciones laborales solo es trasladable a la función pública si el legislador le reconoce esta posibilidad. Se trata de un derecho que no deriva directamente del derecho de libertad sindical¹, sino que solo forma parte de su contenido adicional², lo que implica que corresponde a éste su configuración jurídica.

No existe para la función pública, jurídicamente hablando, posibilidad de llevar a cabo una negociación colectiva al margen de las normas, lo que se traduce en la imposibilidad de adoptar acuerdos al margen de las previsiones legales³. La Ley del Estatuto Básico de la Función Pública⁴ (en adelante EBEP) reconoce el derecho a la

¹ STC 57/1982, de 27 de julio (RTC 1982/57) FJ8 «*Del derecho de sindicación de los funcionarios públicos no deriva como consecuencia necesaria la negociación colectiva, y menos con efectos vinculantes... ya que el legislador puede optar en amplio espectro por diferentes medidas de muy distinto contenido, que resuelvan adecuadamente la participación de los órganos representativos de los funcionarios en la fijación de las condiciones de empleo...*»

² Entre otras STC 80/2000, de 27 de marzo (RTC 2000/80), STC 222/2005, de 12 de septiembre (RTC 2005/222); TC Auto nº 85/2011, de 7 de junio (RTC 2011/85 Auto). Un sector mayoritario de la doctrina considera, sin embargo, que este derecho forma parte del contenido esencial del derecho de libertad sindical, entre otros RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M.: «La negociación colectiva de los funcionarios públicos en la Ley 9/1987, Rvta. RL, nº 20, 1987, págs. 2 y ss.; PÉREZ DE LOS COBOS Y ORIHUEL, F., GOERLICH PESET, JM (coord.): La negociación colectiva de los funcionarios públicos. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2006; MONEREO PÉREZ, J.L.: «El derecho a la negociación colectiva, en AA.VV. Comentario a la Constitución socio-económica de España, ed. Comares, Granada, 2002, pág. 630. RIVERO LAMAS, J, DE VAL TENA, AL.: «El derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos», R. MTAS, nº 68, pág. 200.

³ STC 85/2001, de 26 de marzo (RTC 2001/85) FJ 6; STS, de 22 de mayo (RJ 2001/5477)

⁴ Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (BOE 13/4/2007)

negociación colectiva⁵ de los funcionarios públicos⁶ aunque, en su Disposición Final Primera atribuye el carácter de básico⁷ a todas sus disposiciones que afecten a su régimen estatutario. Nos encontramos ante una norma de general, autosuficiente y directamente aplicable, lo que implica que la obligatoriedad de su contenido y de las normas que lo desarrollen se extiende a todas las Administraciones y Entes Públicos⁸.

La actividad de la Mesa de Negociación de la que forma parte la Administración y las Organizaciones Sindicales se va a materializar «en unas fases o trámites más o menos definidos, como la de propuestas, deliberación y discusión y, llegado el caso, acuerdo o desacuerdo total o parcial, en el que existen unos cauces preestablecidos»⁹. Pese al valor normativo del acuerdo que se adopte, solo desplegará sus efectos jurídicos cuando sea aprobado por el órgano competente en la materia. Se trata de un requisito formal que no puede omitirse, ni aun cuando se considere que su contenido no es adecuado a derecho, no cubriendo por esta razón la sanción posterior del acuerdo la posible ilegalidad de su gestación.

La actividad negociadora de la Administración está sometida al principio de legalidad en su obligación de negociar, pero también a controlar que el contenido de lo pactado se adecue a la legislación vigente en todo momento. La exigencia de una negociación colectiva sobre materias relacionadas con las condiciones de trabajo, solo será requisito previo a la elaboración de disposiciones de rango legal o reglamentario cuando se determine legalmente¹⁰. En el resto de supuestos el convenio colectivo deberá someterse y respetar, en virtud del principio de jerarquía normativa, a la ley formal y a toda norma de mayor rango jerárquico y no al contrario¹¹.

El carácter básico del régimen estatutario de los funcionarios públicos se extiende a materias tan concretas como la remuneración y la determinación de la estructura orgánica de la Administración, limitando con ello su capacidad de negociación al sustraerse su contenido de la consideración de derecho mínimo mejorable por negociación colectiva tal y como ocurre en la normativa laboral. Aunque ambas materias son objeto de negociación¹², lo cierto es que, en lo que respecta al salario y a la determinación de su cuantía, sus resultados quedan muy limitados. El legislador establece la estructura del salario¹³, define conceptualmente sus elementos¹⁴ y limita su

⁵ Ya se reconocía en la LORAP y sus leyes modificativas 7/1997, de 12 de junio y 21/2006, de 20 de junio, por la que se modifica la Ley de 12 de junio, de Órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

⁶ Son titulares de este derecho los funcionarios públicos pero solo están legitimadas para negociar sus organizaciones sindicales, entre otras, STC 224/2000, 84/2003, 74/2005. ROQUETA BUJ, R.: El derecho de negociación colectiva en el Estatuto Básico del Empleado Público, La Ley, Madrid, 2007

⁷ STS, de 5 de diciembre de 2000 (RJ 2000/9927)

⁸ Artículo 31.7 EBEP

⁹ STS, de 8 de noviembre de 2002

¹⁰ Las condiciones de trabajo y el régimen retributivo del personal funcionario, son materias reservadas a la negociación colectiva, por lo que no respetarse la misma conlleva la anulación del acto por ser contrario a derecho, STS, de 7 de noviembre de 2011 (RJ 2012/1968)

¹¹ STC, de 1 de marzo (RTC 2001/62); Auto TC, de 7 de julio de 2011 cuando se refiere al recorte salarial previsto en el RDL 8/2010, de 20 de mayo, establece que «en virtud del principio de jerarquía normativa, es el convenio colectivo el que debe respetar y someterse no solo a la ley formal, sino, más genéricamente, a las normas de mayor rango jerárquico y no al contrario»

¹² Artículo 37 EBEP

¹³ Artículo 22.1 EBEP «Las retribuciones de los funcionarios de carrera se clasifican en básicas y complementarias»

¹⁴ Artículo 22.2 y 3 «Las retribuciones básicas son las que retribuyen al funcionario según la adscripción de su cuerpo o escala a un determinado Subgrupo o Grupo de clasificación profesional, en el supuesto de

cuantificación con criterios, generalmente, ajenos a la propia negociación¹⁵. Todo lo anterior implica que los acuerdos que se adopten sobre estas materias, en ningún caso van a primar o a condicionar una regulación legal posterior.

El carácter básico de estos preceptos condiciona la negociación colectiva de la función pública de tal forma que cualquier mejora en las condiciones de trabajo ha de ser compatible con la regulación establecida sobre la materia, siendo considerada en caso contrario ilegal¹⁶. El marco de la contractualidad en el que se desarrollan estas relaciones y que *«está en correlación con el contenido de las potestades normativas y de auto-organización del órgano administrativo correspondiente y las características pormenorización, rigidez y uniformidad inherentes al régimen estatutario, emanado de la legislación básica del Estado, no permite que sea identificable con una plataforma de mínimos»*¹⁷. Las retribuciones de los funcionarios públicos, tanto básicas como complementarias¹⁸, se incluyen dentro de las condiciones de trabajo legales o reglamentarias fijas, de aplicación directa a sus destinatarios, siendo, por tanto, nulo de pleno derecho cualquier negociación cuyo resultado no sea acorde con el ordenamiento jurídico vigente. Ello no obsta para que las distintas Administraciones, a través de la negociación colectiva, no puedan adecuarlas a las necesidades de su organización.

Una expresión significativa de la actividad negociadora de la Administración puede encontrarse en la definición de su estructura orgánica a través de la relación de puestos de trabajo (en adelante RPT) y en la determinación del contenido del complemento específico a través de la valoración de esos puestos de trabajo (en adelante VPT)

2. Instrumento de delimitación de la ordenación de los puestos de trabajo en la Administración.

Hablar del estatuto de la función pública y de las materias objeto de demanda que pueden sustentarse en base a su regulación excedería, en mucho, este trabajo. No obstante, la ordenación del personal a través de una determinada estructura organizativa de cualquier Administración y más concretamente su relación directa con los efectos funcionales y sobre todo económicos que despliega para su personal, tanto funcionario como laboral, si permite, aunque sea de forma muy concreta, plantear cuestiones que, a nuestro juicio, son determinantes en la enorme litigiosidad que genera.

que éste no tenga Subgrupo, y por su antigüedad en el mismo. Dentro de ellas están comprendidas los componentes de sueldo y trienios de las pagas extraordinarias». 3. «Las retribuciones complementarias son las que retribuyen las características de los puestos de trabajo, la carrera profesional o el desempeño, rendimiento o resultados alcanzados por el funcionario»

¹⁵ Artículo 21.2 *«No podrán acordarse incrementos retributivos que globalmente supongan un incremento de la masa salarial superior a los límites fijados anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el personal»*

¹⁶ Entre otras, STC 62/2001, de 1 de marzo (RTC 2001/62) y 24/2002, de 31 de enero (RTC 2002/24)

¹⁷ STS, de 22 de octubre de 1993 (RJ 1993/7544); en sentido similar STS, de 30 de mayo de 1992 (RJ 1992/4454), *«el Estado no permite que tal bloque legislativo sea identificable como plataforma de mínimos sobre la que pueda pivotar una constelación de unidades negociadoras pactando a su libre albedrío de forma que pueda ser objeto de regulación con arreglo al buen criterio de la Mesa de Negociación; STS, de 21 de marzo de 2002, (RJ 2002/4319) FJ7. STS, de 21 de marzo, de 2002, (RJ 2002/4318) FJ.18; STSJ de Andalucía, nº 101/2007, FJ 6 (STSJ AND 964/2007)*

¹⁸ Artículo 23, 2 y 3 del EBEP

Entre las materias objeto de demandas las reclamaciones de contenido económico constituyen el eje central de las mismas. Aunque el acto o acuerdo que la sustenta puede ser de índole diversa, es la RPT y su valoración la que nos suscita mayor interés, fundamentalmente por los efectos que despliega en el reconocimiento de derechos, generalmente, en el que el complemento específico se convierte en un claro exponente del mismo.

Como paso previo a la determinación de efectos salariales es necesario que se haya definido orgánicamente la estructura de la Administración a partir de la RPT y de la valoración de los puestos de trabajo que la conforman. La interacción de ambos instrumentos incidirá directamente, entre otros conceptos, en la existencia o no de complementos como el específico, en su valoración y en su cuantía.

Para que la RPT se ajuste al mandato legal y refleje la estructura organizativa de la Administración es necesario que cumpla con dos requisitos básicos: por un lado la descripción y valoración de las tareas que forman cada uno de los puestos de trabajo y, por otro, su plasmación en la propia RPT¹⁹. Para la realización del primero de se requiere: una propuesta de clasificación de puestos de trabajo que prevea todos los existentes; una negociación con los representantes sindicales en su correspondiente mesa de negociación²⁰; solicitar un informe de los técnicos sobre los extremos relevantes de cada uno de ellos; adoptar, en base a esta información, criterios objetivos de valoración y, entre otros, realizar una exposición razonada sobre cada puesto y si en ellos concurren algunos de los elementos previstos por la Ley para ser cuantificados.

3. Naturaleza jurídica de la Relación de Puestos de Trabajo

La RPT surge como consecuencia del régimen retributivo implantado por la ley 30/1984 extendiendo la obligatoriedad de su elaboración a todas las Administraciones Públicas²¹. El legislador define a la RPT como un «*instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto*»²². La RPT se configura como el instrumento más importante de gestión de recursos humanos con el que cuenta las Administraciones Públicas en el que se ha de incluir, en todo caso, la denominación, tipo y sistema de provisión de los puestos de trabajo, las retribuciones complementarias que les correspondan y los requisitos exigidos para su desempeño²³. En ella se definen cada uno de los puestos de trabajo que integran en los distintos Cuerpos o Escalas en los que se estructura la clasificación profesional del personal funcionario de carrera.

¹⁹ Artículo 4.2 RD 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el Régimen de las Retribuciones de los Funcionarios de Administración Local (BOE 3/5/1986).

²⁰ STS, de 7 de noviembre de 2011 (RJ 2012/1968). FERNÁNDEZ LÓPEZ, MF. CRUZ VILLALÓN, J.: «Los sindicatos en la función pública régimen jurídico y representaciones sindicales en el centro de trabajo», en AA.VV., Seminario sobre las relaciones colectivas en la función pública, I.A.A.P., Sevilla, 1990, pág. 235; ROQUETA BUJ, R.: «La negociación colectiva de los funcionarios públicos locales tras el Estatuto Básico del Empleado Público» Rvta. de Estudios de la Administración Local y Autonómica, nº 307, pág. 17

²¹ Art. 16 L 30/1984. Forma parte de la potestad de organización de cualquier Administración Pública y de su «*ius variandi*» el desarrollo del estatuto organizativo y retributivo del personal a su servicio, STSJ de Castilla La Mancha, nº 32/2003, de 17 de febrero (JUR 2003/112356) FJ 9.

²² Artículo 15.1 de L 30/1984.

²³ Artículo 16 de L 30/1984.

El artículo 126.1 del RDL 781/86²⁴, establece que la clasificación profesional debe responder a los principios enunciados en el artículo 90.1 de la Ley 7/1985²⁵, constituyendo legislación básica, a todos los efectos, el contenido de la RPT y su procedimiento de elaboración.

La relación existente entre la RPT y la retribución de los funcionarios es evidente, por cuanto la adscripción a un determinado puesto de trabajo condiciona, en primer lugar, la cuantía de las retribuciones básicas. Y, en segundo lugar, la existencia y cuantía de las retribuciones complementarias, siempre que se den los conceptos legales, que definen cada uno de los complementos previstos en la norma pasarán a integrar la remuneración del trabajador, que desempeña ese puesto de trabajo, en la cuantía que se determine²⁶.

Por la propia naturaleza de la RPT la administración pública que legítimamente la adopte puede *«incidir en la clasificación de los puestos a que están adscritos sus funcionarios, modificando o realizando esa clasificación con criterios diferentes»*²⁷, La adecuación o no de la valoración del puesto de trabajo a sus especiales características va a generar importante controversias entre la Administración y el titular del puesto, incluso en los supuestos de reordenación orgánica de la Administración cuando no es necesario realizar otra valoración *ex novo*.

Las controversias interpretativas de la RPT se deben en la mayor parte de las ocasiones a la dificultad que entraña la propia definición de su naturaleza jurídica. Desde su origen se ha discutido, doctrinal y judicialmente, sobre la misma. Si partimos de su propio concepto, parece que puede otorgársele la naturaleza de los instrumentos técnicos de carácter instrumental. Éstos permiten facilitar el ejercicio de las atribuciones de discrecionalidad, de contenido técnico conferidas a la Administración, para la formulación de la relación de puestos de trabajo. No obstante, las consecuencias jurídicas que despliega su aprobación y su aplicación sobre los derechos de los trabajadores, hace que se haya cuestionado su naturaleza jurídica como acto administrativo o como norma.

Esta dicotomía se ha reflejado tanto en la doctrina como en la jurisprudencia entablándose un importante debate sobre la misma. Se ha pasado por distintas fases, en la primera se ha considerado como un mero acto administrativo con destinatario plural, al tratarse de una cuestión organizativa que facilita la racionalización y ordenación del personal de una Administración²⁸. En la segunda se ha considerado como una

²⁴ RDL 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (BOE 22/4/86).

²⁵ RDL 781/1986, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (BOE 3/4/85).

²⁶ Artículo 24 EBEP *«La cuantía y estructura de las retribuciones complementarias de los funcionarios se establecerán por las correspondientes leyes de cada Administración Pública atendiendo, entre otros, a los siguientes factores: a) La progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa. b) La especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo. c) El grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos. d) Los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo»*

²⁷ STSJCM, nº 32/2003, de 17 de febrero (JUR 2003/112356) FJ 9

²⁸ RUIZ LÓPEZ, M.A.: “La impugnación jurisdiccional de las relaciones de puestos de trabajo”, RVPA, nº 96, mayo-agosto, 2013 págs. 237-238, 245; LÓPEZ GÓMEZ, JM.: El régimen jurídico del personal laboral de las Administraciones Públicas, ed. Cívitas, Madrid, 1995, pág. 330.

norma²⁹ que innova, se integra y permanece definitivamente en el ordenamiento jurídico, desplegando con ello todos sus efectos. La tercera teoría, actualmente la predominante, consiste en su inclusión en una nueva fórmula jurídica que aúna elementos de ambos³⁰.

La jurisprudencia lo cataloga como un acto administrativo y en ningún caso como disposición de carácter general. No obstante, sí le reconoce unas características especiales que permiten convertir a un acto administrativo en una norma pero con el único propósito de posibilitar el acceso a la jurisdicción y de favorecer la tutela judicial efectiva. El Tribunal Supremo excluye en todo caso que se trate de un reglamento³¹, aunque sí le reconoce lo que denomina «vocación normativa», lo que permite su consideración como una disposición general, pero solo a los efectos procesales³². La asimilación de este instrumento a las disposiciones de carácter general tiene como consecuencia directa la posibilidad de plantear recursos directos contra la RPT o, bien, impugnaciones indirectas, con motivo de la interposición de un recurso frente a actos de aplicación de la misma³³.

4. La reclamación indirecta contra la Relación de Puestos de Trabajo.

La RPT, como ya hemos señalado, es un acto administrativo que define la estructura y especifica las características de los puestos de trabajo que la integran. La relación directa entre la RPT, el reconocimiento o no de un complemento específico y la determinación de su cuantía forma parte del concepto genérico utilizado por la Ley de «cuestión de personal»³⁴. Esto hace que cualquier reclamación que se plantee sobre ellos se agote en la primera o única instancia de los Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, «salvo que se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios públicos de carrera»³⁵.

Solo en el supuesto de que se tratase de una norma jurídica, donde se fundamenta el *petitum* de la demanda, podría plantearse el correspondiente recurso de casación. No obstante, como ya hemos dicho en el epígrafe anterior, el carácter híbrido de la naturaleza jurídica de la RPT permite la interposición de este recurso. El Tribunal Constitucional en numerosas sentencias también contempla esta posibilidad aunque lo hace desde la vulneración del derecho fundamental que todo ciudadano tiene a una

²⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TR.: Curso de Derecho Administrativo, vol. I, Cívitas, Madrid, ed. 15ª pág. 2111

³⁰ RUIZ LÓPEZ, M.A.: «La impugnación jurisdiccional...», op. cit., págs. 239, 249.

³¹ Sobre la posibilidad de plantear cuestiones de ilegalidad, la STS, de 4 de julio de 2012 (RC 1984/2010) «la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es que el reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente» La RPT como acto administrativo tiene una misión ejecutiva e instrumental y no innova el ordenamiento jurídico preexistente, por lo que al no tratarse de un reglamento, no puede plantearse esta cuestión.

³² Entre otras STS, de 1 de octubre de 2001 (RJ 2001/ 7817) y 12 de febrero de 2001 (RJ 2001/ 2154)

³³ STSJ de Castilla La Mancha, nº 130/2002, de 13 de noviembre (RJCA 2003/536)FJ. 6

³⁴ Sobre lo que no debe entenderse como cuestión de personal, STS, de 21 de marzo de 2002. FJ 3 y 4 (RJ 2002/4318)

³⁵ Artículo 8.2.a) Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

tutela judicial efectiva, del artículo 24 CE y sin entrar en la valoración de su naturaleza jurídica³⁶.

La posibilidad de recurrir indirectamente contra una RPT, por entender que sus efectos no son acordes a su contenido, es lo que ha dado lugar, en la mayoría de las ocasiones, al interesante debate judicial abierto sobre la RPT. Son muchos los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo que niegan la posibilidad de interponer recurso contra su aplicación o inaplicación³⁷, por entender que no es posible realizar una reclamación cuando trae su causa o fundamento en un acto administrativo que no se ha impugnado en tiempo y forma, a partir de su adopción por el órgano competente.

Aunque es precisa la impugnación de cualquier acto administrativo que no se considere adecuado a derecho, el «valor normativo» que solo a efectos procesales se le reconoce a la RPT hace que los afectados puedan recurrir contra los efectos que genera su aplicación, sin la previa impugnación del acto. Esta acción va a suponer a su vez un recurso indirecto contra su propio contenido³⁸.

Las cuestiones de personal suscitadas por las características de los puestos de trabajo, tras su definición por una RPT, constituyen, en la mayoría de las ocasiones, el objeto de los recursos que se interponen contra las administraciones autonómicas y locales, trasladándose esa gran litigiosidad a la Sala de lo contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en forma de recurso de casación. La mayor parte de los recursos planteados van a versar sobre la promoción profesional o las retribuciones, encontrando su justificación en los efectos que despliega la aplicación de la RPT.

Si hiciéramos un gráfico estadístico sobre la litigiosidad generada por las cuestiones de personal relacionadas directamente con la RPT, sin duda los temas relacionados con el complemento específico ocuparían uno de los más altos porcentajes. Su justificación se debe principalmente a su indudable dependencia con la RPT y los efectos de ésta. Para que un recurso de esta naturaleza pueda prosperar es necesario que el *petitum* se integre plenamente en el contenido del complemento. Es decir, es necesario que el derecho adeudado coincida, en todos sus términos, con el definido en el catálogo de puestos de trabajo y que esté siendo, o haya sido desempeñado por el demandante en el momento en el que se aprueba la RPT.

De entre los distintos complementos previstos en la norma solo el complemento específico permite una valoración con carácter previo³⁹. Desde su propio concepto pueden aplicarse criterios objetivos sobre sus elementos sin que venga condicionado por la persona que va a desempeñarlo.

³⁶ STC 126/1984 (RC 1984/126) FJ. 3; STC 204/1987 ((RTC 1987/204) FJ.5; STC 48/1998, de 2 de marzo (RTC 1998/48) FJ. 4

³⁷ STSJ C-M, 130/2002, de 13 de noviembre, (RJCA 2003/536) FJ 4 «...razonando que la actora no impugnó ni la relación provisional de puestos de trabajo del personal funcional de la Diputación Provincial de 1 de octubre de 1991... Lo que supone que la actora –a juicio de la referida sentencia- ha consentido el Acuerdo plenario de 3 de mayo de 1994 en los términos en que fue redactado siendo en consecuencia dicho acuerdo firme y consentido» FJ 5 «Desde hace más de diez años esta Sala viene rechazando de manera uniforme y reiterada excepciones o causas de inadmisibilidad semejantes»

³⁸ Se trata de una doctrina judicial asentada, entre otras STSJCM, nº 32/2003, de 17 de febrero (RJCA 2003/112356); STJCM 130/2002, de 13 de noviembre, (RJCA 2003/536) FJ 5.

³⁹ STSJ Galicia, nº 1088/2003, 17 de diciembre, (JUR 2004/64834) FJ 3

4.1. El complemento específico

El complemento específico se define por la normativa vigente como aquél que *«está destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad o penosidad...»*⁴⁰. El artículo 24 del EBEP matiza y flexibiliza estos criterios cuando la incompatibilidad la relaciona directamente con el desempeño de determinado puesto de trabajo y sustituye los criterios de peligrosidad o penosidad por otro más genérico como es atender a las condiciones en las que se desarrolla el trabajo.

Aunque las circunstancias objeto de valoración constituyen una lista cerrada, la modificación introducida por el EBEP, *«atender a las condiciones en las que se desarrolla el trabajo»* amplía exponencialmente las opciones, encontrando como único límite que, efectivamente, se traten de características permanentes del puesto de trabajo y que objetivamente les dote de una especialidad o singularidad que justifique su reconocimiento. Esta especialidad es la que va a permitir diferenciar a unos puestos de otros de similares características que no lo van a tener reconocido o, al menos, no en idénticos términos.

Se trata, pues, de un concepto retributivo que encuentra su justificación en sus propias características y no en las de la persona que va a desempeñarlo, no pudiéndose condicionar a la cualificación profesional del funcionario que vaya a desempeñarlo, una vez que ya ha accedido a su puesto, según el procedimiento legalmente previsto⁴¹. Esta vinculación impide su reconocimiento de forma homogénea y lineal al conjunto de puestos de trabajo, salvo que estemos hablando de puestos similares dentro del mismo grupo profesional.

El reconocimiento del complemento específico requiere, como se ha dicho, una valoración previa del puesto de trabajo atendiendo a sus propias circunstancias. La valoración que se haga deberá definir, cada uno de los elementos legales que integran el complemento específico, de forma individualizada los que tengan relevancia para el puesto de trabajo a cubrir los cuales han de ser lo suficientemente significativos como para justificar su carácter retributivo. La norma deja muy claro que reconocido este complemento no podrá asignarse más de uno *«a cada puesto de trabajo, aunque al fijarlo podrán tomarse en consideración conjuntamente dos o más de las condiciones particulares mencionadas que puedan concurrir en un puesto de trabajo»*⁴²

La utilización de criterios objetivos en la valoración impide o elimina la homogeneidad en su aplicación para todos los puestos de trabajo, a no ser que la organización cuente con una estructura simple que conlleve escasa diferencia entre los puestos de trabajo que la conforman⁴³.

⁴⁰ 4.1 del RD 861/1985

⁴¹ En este sentido la STSJCM nº 181/2007, de 5 de julio, en la que se equiparan dos puestos de trabajo a efectos del complemento específico, uno del Grupo A y otro del Grupo C.

⁴² Artículo 4.1 RD 861/1986

⁴³ Cuando la Ley extiende su ámbito de aplicación a todas las Administraciones Públicas, también incluye a los distintos entes locales previstos en el artículo 1.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (nueva redacción tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Tendrán esta consideración igualmente los Consorcios, cuyo régimen jurídico se regula en la Disposición adicional vigésima (que modifica la regulación prevista en la L 30/1992) (BOE 30/12/2013);

La evaluación y ponderación que se realiza de cada uno de los puestos de trabajo tiene vocación de permanencia, pero también eficacia temporal. Su reconocimiento permanecerá en el tiempo mientras no se alteren o introduzcan elementos o características nuevos que lo defina, por lo que sus efectos siempre coincidirán con los márgenes de eficacia en el tiempo del acuerdo que los ha motivado.

4.2. El reconocimiento de derechos derivados de una RPT. Su procedencia.

La diferente valoración de los mismos puestos de trabajo en momentos temporales distintos, la falta de reconocimiento o valoración de algunos de los elementos que componen el complemento específico, su cuantía, o su carácter retroactivo o la naturaleza jurídica de la RPT que lo condiciona, ha generado una interesante doctrina judicial, centrada en muchas ocasiones en la admisibilidad o no de un recurso cuando el origen del mismo se encuentra en la aplicación o efectos de la RPT. La naturaleza jurídica y su directa relación con las cuestiones de personal hacen de su conceptualización un elemento necesario para la exigibilidad procesal de los derechos laborales.

Toda modificación que afecte a una reclasificación del puesto de trabajo con redefinición de funciones, o una nueva valoración de los factores y circunstancias que intervienen en el complemento específico, efectuada de manera general o global, autoriza a la Administración a cuantificar globalmente todos los factores que conforman este complemento y no solo los directamente afectados por la nueva valoración⁴⁴.

Los efectos económicos de una nueva cuantificación de los elementos del complemento específico, e incluso, la alteración de su cuantía sin una previa valoración del puesto de trabajo suelen generar derechos de carácter retroactivo a los perjudicados con estos actos. Ello provoca numerosas demandas contra la Administración Pública que ha aprobado la RPT en la que se sustenta la decisión objeto de reclamación.

La Administración en estos casos suele aducir, junto a otros argumentos, la improcedencia de la retroactividad de los derechos de contenido económico argumentado que con ello se estaría sobrepasando el límite presupuestario al que legalmente está obligada en materia retributiva. Aunque alguno de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo han admitido, en ocasiones esta tesis, la mayor parte de las sentencias la rechazan.

Aunque forma parte de las competencias de la Administración la aprobación de la RPT y sus efectos jurídicos, su capacidad de decisión sobre la cuantía de los conceptos retributivos derivados de la misma están vinculados legalmente a importantes límites. Toda actuación de una Administración Pública se ha de desarrollar conforme a la legalidad vigente. En la materia que nos ocupa supone que, además de estar sometida a los límites legales que inciden directamente en la negociación colectiva, también lo está a otros que, aunque no encuentran su justificación en la misma le afectan de igual manera. Entre otros, el sometimiento de todos sus gastos al límite de la autonomía

⁴⁴ STSJCM nº 130/2002, de 13 de noviembre, (RJCA 2003/536) FJ 13

financiera, a la ordenación general de la actividad económica del Estado⁴⁵, o al principio de cobertura presupuestaria.

El establecimiento por parte del Estado de topes máximos al incremento del volumen global de las retribuciones de los empleados públicos deviene en inaplicable los acuerdos o pactos que impliquen crecimientos retributivos superiores a los previstos en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales⁴⁶. El mismo efecto tendrá aquellos conceptos retributivos que estén sujetos a actuaciones o negociaciones futuras, de tal modo que cuando se alcancen la condición prevista se genere la obligación de su retribución. En estos casos se estarían abonando unas cantidades económicas que afectaría a la masa salarial de los años en los que convencionalmente se generó el derecho y no el que efectivamente se materializó su pago. Este supuesto resulta totalmente inviable por cuanto el principio de jerarquía normativa no admite esta posibilidad, principalmente porque estos pactos o acuerdos no constituyen instrumentos normativos hábiles para establecer el régimen de la retroactividad de los efectos de las actuaciones administrativas que el art. 149.1.18 CE atribuye en exclusiva al Estado⁴⁷. Y por otro lado porque lo negociado en un acuerdo colectivo, cuando se ve afectado por una ley, no genera derechos irrenunciables para sus destinatarios.

Un supuesto distinto al anterior es aquel en el que el supuesto de hecho que origina el recurso ya existía en la fecha de aprobación del acto. El legislador reconoce, aunque sea de forma excepcional, la retroactividad de los actos administrativos *«cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas»*⁴⁸. No puede alegarse por la Administración la limitación presupuestaria o la falta de previsión presupuestaria para negar derechos, *«pues de ser así los tribunales no podrían reconocer derecho alguno en absoluto, pues es claro que cuando un ciudadano acude a los tribunales contra la Administración es en reclamación de un derecho que la Administración deniega y que, por tanto, no es probable que tenga cubierto presupuestariamente»*⁴⁹.

El reconocimiento del carácter retroactivo de estos derechos no implica, sin embargo, que cualquier alteración que se produzca en la RPT o en la valoración de un puesto de trabajo conlleve la automaticidad en sus efectos económicos. Cualquier nueva valoración que se realice aunque sea parcial, implica respetar el procedimiento legalmente previsto para la RPT o, en su caso, su valoración, que necesariamente ha de

⁴⁵ Artículo 149.1.13 CE

⁴⁶ Artículo 24.2 L 30/1984; art. 21 de la LEBEP; art. 7 del RD 861/86. «El establecimiento de un límite porcentual máximo para el incremento de remuneraciones de los funcionarios públicos, está encaminado a la consecución de la estabilidad económica y gradual recuperación del equilibrio presupuestario» STC 171/1996 (REC 1996/171); «Los Presupuestos Generales del Estado, en los que han de quedar finadas las cuantías de las retribuciones de los funcionarios, son el instrumento por el que se realiza la coordinación de la planificación general de la actividad económica exclusiva del Estado y su eficacia trasciende a todas las Administraciones Públicas» STS, de 25 de octubre de 1999, (RJ 2000, 2006) FJ. 3 y 7; GORELLI HERNÁNDEZ, J.: «Negociación colectiva y retribución de los funcionarios públicos (a propósito de la STS 21 de marzo 2002 (RJ 2002,4319))», Rvta. AS, nº 5, 2002 (BIB 2002/2266)

⁴⁷ Por todas STC 62/2001, de 1 de marzo (RTC 2001/62) y Auto TC, nº 85/2011, de 7 de junio (RTC 2011/85 Auto); STS, de 18 de mayo de 1998 y 19 de octubre de 1999, STS, de (4778/2000)FJ.5º STSJ Madrid, de 28 de septiembre de 2012; de Andalucía, de 26 de enero de 2007 y 4 de enero de 2008, 9 de julio de 2007; STSJ Cataluña, de 21 de enero de 2011, 6 de octubre de 2011 o 1 de febrero de 2012.

⁴⁸ Artículo 57.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Procedimiento Administrativo Común(BOE 27/11/1992)

⁴⁹ STSJ de Castilla-La Mancha, nº 181/2007, de 5 de julio (RJCA 2007/689)

incluir su negociación en la Mesa de negociación⁵⁰ y su posterior aprobación por el órgano competente.

La doctrina judicial ha puesto de manifiesto la enorme dificultad que conlleva, el reconocimiento de derechos por la negociación colectiva y su armonización con la autonomía organizativa de la Administración. La definición de una estructura orgánica a través de un acto como es la RPT y su ejecución ha evidenciado su dificultad aplicativa cuando la objetividad de su determinación se relaciona con la subjetividad de los derechos de los individuos que ha de reconocer.

⁵⁰ STS, de 7 de noviembre de 2011 (RJ 2012/1968) FJ. 3.