
Informe sobre efectos económicos de la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) en el Ayuntamiento de Badalona

Juan Ignacio Soto Valle

Secretario general del Ayuntamiento de Badalona

Expediente: Ejecución de sentencia.

Resolución firme dictada en el recurso jurisdiccional núm. 825/1999-D. Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 4 de Barcelona. Firmeza en apelación núm. 24/2001. Sentencia núm. 46, de 28 de mayo de 2001, desestimatoria del recurso de apelación contra sentencia de 14 de julio de 2000, del Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 4 de los de Barcelona.

Asunto: Delegación del Gobierno en Cataluña contra Ayuntamiento de Badalona y Comisión Obrera Nacional de Cataluña. Acuerdos plenarios de 28 de julio y 27 de octubre de 1998, relativos a la aprobación de la relación valorada de puestos de trabajo del Ayuntamiento de Badalona.

El abajo firmante, en cumplimiento del acuerdo de la Comisión de Gobierno de fecha 4 de septiembre de 2001, y en relación con el asunto y expediente que se mencionan en el encabezamiento, emite informe sobre la base de los siguientes

1. Antecedentes del expediente de ejecución

1.1. Escrito de demanda jurisdiccional de fecha 21 de julio de 1999 de la Delegación del Gobierno en Cataluña contra el acuerdo plenario de fecha 27 de octubre de 1998.

1.2. Copia íntegra del expediente administrativo remitido al órgano jurisdiccional por la Dirección del Área de la Alcaldía en fecha 11 de enero de 2000.

1.3. Contestación a la demanda formulada por la representación procesal del Ayuntamiento de Badalona y personación del sindicato Comisión Obrera Nacional de Cataluña. Testimonio documental del expediente jurisdiccional relativo a la tramitación del procedimiento abreviado, así como de la no apertura de fase probatoria. Provisión estimando innecesaria la celebración de la vista y el trámite de conclusiones.

1.4. Auto del Juzgado Contencioso-Administrativo de fecha 28 de marzo de 2000 en virtud del cual se rechaza la petición de suspensión del acto administrativo impugnado.

1.5. Sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 4 de los de Barcelona, de fecha 14 de julio de 2000.

1.6. Recurso de apelación de fecha 14 de septiembre de 2000 formulado por la representación procesal del Ayuntamiento, y alegaciones del abogado del Estado de fecha 20 de octubre de 2000. Escrito de apelación formulado por CC.OO.

1.7. Sentencia núm. 46, de fecha 28 de mayo de 2001, dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña –Sala CA– en el recurso de apelación núm. 24/2001.

1.8. Copia certificada de la comunicación de la sentencia recaída en el recurso de apelación, con testimonio de firmeza de la apelada de 14 de julio de 2000 y envío del expediente administrativo. Fechas 24 y 26 de julio de 2001.

1.9. Acuse de recibo de la sentencia con indicación del órgano competente para su ejecución. Resolución de la Alcaldía de fecha 1 de agosto de 2001, notificada al órgano jurisdiccional en fecha 2 de agosto de 2001.

1.10. Informe emitido por los profesores de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona J.M.M. y J.A.B., de fecha 12 de septiembre de 2001.

1.11. Informes emitidos por el letrado de la defensa y representación jurisdiccional, D. P.C.M., y por el abogado D. R.M.M., de fechas 7 y 12 de septiembre de 2001.

1.12. Informe emitido por el Departamento de Personal del Ayuntamiento en fecha 17 de septiembre de 2001.

Estos antecedentes y los documentos de su razón se relacionan a título indicativo, tomando en consideración de forma prevalente el expediente administrativo, base del proceso, el contenido del expediente y del fallo jurisdiccional, y el informe emitido por el Departamento de Personal, base de la propuesta de acuerdo plenario de ejecución.

Con interés teleológico principal de situar el acto de ejecución en los términos de cumplimiento del artículo 104 y concordantes de la LJCA, debemos destacar **dos aspectos** que consideramos **relevantes**:

1.º El objeto del recurso y del fallo judicial. La impugnación de los “efectos económicos” de la RPT

En primer lugar, estamos ante una situación motivada por un acuerdo aprobado por el Ayuntamiento en Pleno del año 1998 en el marco de su potestad de autoorganización, amparada no únicamente en disposiciones del vigente régimen local –artículo 4.º LBRL–, sino también en disposiciones de carácter estatal de contenido y alcance normativo básico, como es la LMRFP.

En efecto, el acuerdo municipal objeto de sentencia lo constituye la aprobación de la primera Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento de Badalona, cumpliendo las previsiones –o más exactamente obligaciones– que las normas reguladoras de la función pública vigentes en Cataluña establecen desde hace más de una década. Desde el punto de vista procedimental, la aprobación de la RPT se realizó respetando las normas del vigente Reglamento del Personal al Servicio de los Entes Locales de Cataluña, aprobado por Decreto 214/1990, de 30 de julio.

En el expediente de aprobación, sin embargo, se constata que los **efectos retributivos** de la RPT sobrepasaban los límites establecidos por el artículo 18 de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos del Estado para el año 1998, que fijaban un crecimiento máximo del 2,1 por ciento respecto de las retribuciones del año 1997. En este aspecto, los informes emitidos por esta Secretaría General y la Intervención de fondos informan desfavorablemente dicha aprobación por este exclusivo motivo, si bien no determinaban la cuantía.

La Delegación del Gobierno recurre el acuerdo de aprobación de la RPT, precisamente por este incremento retributivo superior al límite fijado en la Ley 65/1997, de Presupuestos del Estado para 1998.

A partir de aquí, la cuestión en litis ha versado sobre la singularidad del acuerdo de aprobación de la RPT como *causa excepcione* de las limitaciones establecidas con carácter general por la Ley de Presupuestos –posición defendida por el Ayuntamiento y por el Sindicato CCOO– o, negando esta singularidad o cualquier otra que afectara a determinados puestos de trabajo, sobre el efecto de un incremento generalizado de las retribuciones del personal del Ayuntamiento por encima de la limitación de referencia –posición defendida por la Delegación del Gobierno del Estado en Cataluña–.

La sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 4 de Barcelona –y el TSJC, en el recurso de apelación, lo ratifica– reafirma la posición del abogado del Estado y anula el acuerdo municipal de aprobación de la RPT en cuanto sus efectos económicos rebasen el 2,1 por ciento.

Queremos destacar con esto –y necesariamente debe significarse– que el elemento que provoca el recurso por parte de la Administración Central del Estado y determina la anulación que contempla la devengada sentencia no es la Relación de Puestos de Trabajo en sí misma considerada, como acto de ordenación/disposición de carácter general, manifestación de la potestad de autoorganización –que se justifica por la obligación de ordenar sistemáticamente los puestos de trabajo de la organización–, sino, más exactamente, **sus efectos económicos** en cuanto excedan del límite general establecido en la Ley 65/1997, de 30 de diciembre.

Es clara, en este sentido, la afirmación del abogado del Estado en su escrito de demanda de 21 de julio de 1999, cuando concluye que los acuerdos en litis sobrepasan los límites fijados en los incrementos retributivos por la normativa presupuestaria de carácter general, no solo sobre la base de los informes emitidos por esta Secretaría General y la Intervención de fondos del Ayuntamiento, que ratifican de manera conjunta que el incremento es superior al 2,1 por ciento aplicable por la Ley 65/1997, de Presupuestos del Estado para 1998, sino también sobre la base del tenor literal del acuerdo plenario de fecha 27 de octubre de 1998, que consideró que la singularidad del apartado 3.º del artículo 18 de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, era susceptible de aplicación a toda la RPT, aprobada con anterioridad.

Es relevante no solo la posición de la Delegación del Gobierno, dirigida a impedir el efecto retributivo de la RPT en cuanto sobrepasa los límites protegidos por la norma general –no con respecto a la RPT, en sí misma considerada–, sino también –y sobre todo– el razonamiento centrado del juez respecto del objeto del recurso.

En efecto, en el auto de 28 de marzo de 2000, en virtud del cual se deniega la petición de suspensión del acto por la actora, el Juzgado –que hace prevalecer la **presunción de legalidad del acto municipal de aprobación de la RPT y de ejecutoriedad del mismo** para denegar la suspensión solicitada por el abogado del Estado– dice literalmente:

“El artículo 130.1 de la vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA) establece que la medida cautelar podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto o aplicación de la disposición pudiera hacer perder la finalidad legítima del recurso, previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto. **Constituyen el objeto de este recurso los efectos económicos de las retribuciones previstas en la Relación de Puestos de Trabajo aprobada en fecha 28 de julio por el Ayuntamiento de Badalona**, por lo que, si se estiman las pretensiones de la demandante, nada impediría la ejecución del fallo de la sentencia, **al tratarse de una cuestión económica**. Además, y dado que las retribuciones económicas de referencia se han aplicado y que el acto de la vista está señalado para el próximo día 11 de abril, si se estima el recurso, la ejecución de su fallo solo afectaría a pocos meses más.”

Concluye: “Por ello no procede la suspensión del acto impugnado.”

En consecuencia, uno de los **presupuestos de hecho** que debemos considerar como delimitador de la actividad de ejecución es que, finalmente, el *petitum* de la demanda estimada y el fallo judicial no es la RPT en sí misma considerada, sino los efectos económicos de la misma en cuanto sobrepasen el límite del 2,1 por ciento establecido por la Ley 65/1997, de Presupuestos del Estado, como límite de incremento retributivo para el ejercicio económico 1998.

Sin este presupuesto de hecho –**la impugnación de un aspecto económico**– no se habría producido la declaración de incompetencia por parte de la Sala correspondiente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Y en este punto nos remitimos al auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo TSJC, de fecha 10 de mayo de 1999, obrante en el expediente administrativo.

2.º La cuantificación de los efectos económicos anulados

Centrado así el objeto del recurso –y de la decisión judicial– y delimitada, pues, la actividad de ejecución, el segundo aspecto relevante a estos efectos ha de versar necesariamente sobre la cuantificación de los efectos económicos que el órgano competente jurisdiccional anula. Es decir, sobre la cuantía del recurso.

Debemos significar, al respecto, que los informes y elementos sobre los que el abogado del Estado reafirmó su convicción de que los efectos económicos de la RPT superaban los límites máximos autorizados por la

Ley 65/1997, de Presupuestos del Estado para 1998, no concretaron en su momento este incremento, ni de manera global, ni de manera individualizada –así como tampoco se ha dado oportunidad en el procedimiento jurisdiccional de analizar, de constatar, de probar, en fin, si determinados puestos de trabajo valorados en la RPT reunían las condiciones de singularidad y excepcionalidad que el mismo artículo 18 de la Ley 65/1997 de 30 de diciembre contempla, para excepcionarlos de la limitación general–.

La Delegación del Gobierno, en el apartado IV del escrito de la demanda, dice textualmente:

“De los documentos acompañados al presente escrito (y en particular de la modificación introducida por el acuerdo de 27 de octubre de 1998) resulta con claridad que las retribuciones del personal al servicio del Ayuntamiento de Badalona, resultantes de aplicar la nueva Relación de Puestos de Trabajo, superan en más del 2,1 por 100 las percibidas con anterioridad.”

Y añade:

“No obstante, para precisar la pretensión anulatoria y facilitar la ejecución de la sentencia que se dicte en el presente recurso, se hace preciso fijar cuál es el concreto aumento retributivo asignado a cada puesto de trabajo.”

El abogado del Estado continúa en su escrito de demanda:

“Para ello debe contarse con el texto de la Relación de Puestos aprobada de 28 de julio de 1998, con el acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario y con el convenio del personal laboral vigente al tiempo de aprobarse la nueva Relación de Puestos de Trabajo. Ninguno de estos documentos obra en los antecedentes remitidos por el Ayuntamiento de Badalona a la Subdelegación del Gobierno en Barcelona. En consecuencia, **habrá de estarse al contenido del expediente administrativo, al resultado de la prueba que se practique** al concretar el aumento retributivo de cada uno de los puestos de trabajo, y a la cuantía en que exceda el 2,1 por 100 autorizado por la Ley de Presupuestos del Estado para 1998.”

La documentación del expediente administrativo a la que hace referencia el abogado del Estado fue remitida por el Ayuntamiento al Juzgado en fecha 11 de enero de 2000. La falta de fase probatoria y del trámite de conclusiones no ha permitido concretar en el procedimiento jurisdiccional la cuantía. Estos antecedentes –a los que podríamos añadir la no suspensión del acto

impugnado— no hacen tan sencilla, como veremos, la ejecución del fallo jurisdiccional redactado en este aspecto en términos no precisos. Insistimos en que el abogado del Estado reconoce que “para precisar la pretensión anulatoria” y “facilitar la ejecución de la sentencia” se hace “preciso fijar cuál es el concreto aumento”.

Acertadamente, el abogado del Estado intuye la importancia de esta precisión para concertar la pretensión anulatoria. Contrariamente, sin embargo, lo que sucede es que en el transcurso del procedimiento jurisdiccional no se llegó nunca a concretar, a “**precisar la pretensión anulatoria**”. Y precisamente por ello la pretensión anulatoria se ha estimado en los términos genéricos en que estaba planteada. Consecuencia de ello es otra que añade a la primera el propio abogado del Estado: la dificultad para ejecutar la sentencia, si con lógica no ha sido concretada la pretensión anulatoria.

Así las cosas, esta dificultad a la que nos referimos debe salvarse en la fase de ejecución voluntaria del fallo jurisdiccional, concretando lo que no se precisó en el procedimiento. Y en este sentido debemos partir, como antecedente que lo permite, del informe emitido por el Departamento de Personal del Ayuntamiento, el cual, con la complejidad de la sistemática técnica empleada, que respetamos, resitúa los valores/efectos económicos de la retribución complementaria eje de la RPT —es decir, los complementos específicos— dentro de los límites protegidos por el artículo 18 de la Ley 65/1997, de Presupuestos del Estado para 1998, de una forma generalizada, tal como ordena el fallo judicial, sin previsión de excepción alguna.

Destacados, pues, del conjunto de antecedentes —a los que nos remitimos— estos dos aspectos que —por su relevancia— nos ayudan a centrar la cuestión en los términos de ejecución de la devengada sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 4 de los de Barcelona, debemos valorar la aplicación de las siguientes:

2. Consideraciones jurídicas

Primera.— Los aspectos procesales en el procedimiento de ejecución del fallo judicial

En cuanto a los aspectos estrictamente procesales, nos remitimos al informe emitido por el abogado de la de-

fensa y representación jurisdiccional del Ayuntamiento, D. P.C.M.. No obstante, debemos destacar que la comunicación de la sentencia abre el procedimiento de ejecución en los términos previstos en el artículo 104 LJCA.

En síntesis, los trámites procedimentales y plazos que este precepto acoge son los siguientes:

1/ Comunicación. La sentencia se comunica al órgano que hubiera realizado la actividad objeto del recurso en el plazo de 10 días desde su firmeza. Se trata de una comunicación independiente de la notificación realizada al mismo representante procesal del Ayuntamiento. Tal y como consta en la documentación obrante en el expediente, esta comunicación tuvo entrada en el Registro General en fecha 24 de julio de 2001, si bien una parte del expediente administrativo, anexo a la certificación de la sentencia, tuvo entrada en el Registro General en fecha 26 de julio de 2001, tal y como consta en el informe del Departamento de Personal de fecha 1 de agosto de 2001. Entendemos que esta comunicación independiente ha sido practicada de manera íntegra a los efectos oportunos en la fecha de 26 de julio de 2001, en la que tiene acceso al registro la totalidad de la documentación objeto de comunicación.

2/ Acuse de recibo. Dentro del mismo plazo de 10 días, el órgano administrativo deberá acusar recibo de la misma. Siguiendo esta norma, la Alcaldía, en fecha 1 de agosto de 2001, previo informe jurídico del Departamento de Personal, dictó la correspondiente resolución de acuse de recibo de la comunicación, la cual tuvo entrada en el Juzgado Decano en fecha 2 de agosto de 2001; es decir, dentro del plazo establecido procesalmente al efecto.

3/ Comunicación del órgano responsable del cumplimiento. Dentro del mismo plazo de acuse de recibo, deberá indicarse el órgano responsable del cumplimiento del fallo judicial. Se trata de una innovación de la Ley 29/1998, que no permite acudir a fórmulas genéricas tales como “el que corresponda legalmente” o “el órgano competente”. De conformidad con esta previsión y de acuerdo con el informe jurídico emitido por el Departamento de Personal, la Alcaldía indicó en la resolución de acuse de recibo que el órgano responsable del cumplimiento es el Ayuntamiento en Pleno, órgano que acordó en su día el acto de aprobación de la RPT.

4/ Plazo de ejecución voluntaria. La sentencia deberá llevarse a su puro y debido efecto, practicando lo

que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo judicial, bien en el plazo señalado en la propia sentencia, bien en el especial previsto en el artículo 104.3 LJCA, bien en el general de dos meses, o bien en el específico previsto para las condenas al pago de cuantía líquida. Según el artículo 71.1.c) LJCA, al que se remite el artículo 104.2 LJCA, si la medida para el restablecimiento de la situación individualizada consiste en la emisión de un auto o en la práctica de una actuación jurídicamente obligatoria, la propia sentencia podrá establecer plazo para que el fallo se cumpla; según la naturaleza de lo que se reclame y la efectividad de la sentencia, esta podrá fijar, con carácter general, un plazo inferior al general de dos meses para su cumplimiento, cuando dicho plazo lo haga ineficaz o cause grave perjuicio; en defecto de los supuestos anteriores, el plazo general será de dos meses desde la comunicación de la sentencia.

La sentencia del JCA núm. 4, al no establecer otro plazo, deberá ejecutarse en el plazo general de **dos meses**, contados desde la fecha de comunicación íntegra de la misma, que consideramos íntegramente practicada en la fecha de registro de la totalidad de la documentación, que tuvo lugar en fecha 26 de julio de 2001. De acuerdo con el procedimiento de determinación del cómputo de los *dies a quo* y *dies ad quem*, establecidos en la vigente LRJAP-PAC, en el plazo fijado por meses este último finaliza el día 26 de septiembre de 2001, si consideramos que, a pesar de haber sido notificada la sentencia en fecha 24 de julio de 2001, la totalidad del expediente accedió al Registro General en fecha 26 de julio de 2001.

Sin embargo, el informe emitido por el abogado de la representación y defensa procesal del Ayuntamiento, D. P.C.M., concluye que, al tratarse de un plazo procesal, los *dies ad quem* finalizan el día 24 de octubre de 2001, al considerar como *dies a quo* la fecha de 24 de julio de 2001, sin tener por relevante a estos efectos la fecha de acceso al Registro General del expediente administrativo –26 de julio de 2001–, y tomando como inhábil el mes de agosto.

El otorgamiento de este plazo de cumplimiento voluntario, sin embargo, no significa que la Administración no disponga de un tiempo de gracia vedado a cualquier intervención de las partes o del mismo tribunal en orden a la ejecución de lo que ha sido objeto de decisión judicial, sino tan solo que no es posible adoptar frente a la Administración medidas coercitivas o sustitutivas de su actividad, mientras no transcurra el

plazo prudencial que se le otorga para la ejecución voluntaria. Precisamente por ello, la consecuencia jurídica del transcurso del plazo sin proceder a la ejecución voluntaria es que cualquiera de las partes y personas afectadas podrán instar la ejecución forzosa.

5/ Respecto de las incidencias que en la ejecución puedan surgir, la Ley 29/1998 (LJCA) prevé en su artículo 109 un procedimiento sencillo para resolver cuantas cuestiones se planteen en la ejecución. No se trata únicamente de las que a título enunciativo contempla el precepto, sino de “cuantas cuestiones se planteen en la ejecución”.

El procedimiento tiene por objeto decidir, sin contrariar al contenido de la decisión judicial, sobre estas cuestiones, si es que se plantean, por ejemplo, en relación con el órgano administrativo que se responsabilizará de la realización de las actuaciones, o respecto del plazo máximo para el cumplimiento en atención a las circunstancias que concurren en el caso de situaciones excepcionales que permitan el arbitrio judicial para señalar unos plazos de cumplimiento más amplios que los ordinarios o generales, etc.

Promovida la cuestión incidental, las partes disponen de un plazo de alegaciones no superior a veinte días, y se resuelve mediante auto judicial. Aunque no exista previsión legal expresa, puede admitirse de incidente a prueba cuando sea necesario para resolver, de acuerdo con las previsiones y mecanismos procesales de la LEC.

Segunda.– Sobre el objeto del *petitum* y el objeto del fallo jurisdiccional

Decíamos al principio que concurren dos aspectos destacables que marcan o delimitan la actividad de ejecución voluntaria de la Administración municipal en este caso. El primero, que afecta al objeto de la pretensión, al objeto del recurso –dirigido exclusivamente a la anulación de los efectos económicos de la RPT, en cuanto excedan el límite establecido con carácter general por la Ley de Presupuestos del Estado para 1998–. Y el segundo, la falta de determinación de la cuantía por la que con “claridad” –utilizando la expresión del abogado del Estado, recogida en la sentencia– se declara la infracción de los postulados de la Ley de Presupuestos del Estado para 1998.

En este punto tenemos que estar al *petitum* de la demanda, a la tramitación del recurso y, en último tér-

mino, claro está, al contenido de la sentencia. Y de acuerdo con ello, la naturaleza revisora de la jurisdicción contencioso-administrativa y el principio de congruencia que impera en la misma, debemos concluir que la sentencia accede a las pretensiones del actor en los términos en que este lo ha planteado y solo en los términos en que este lo ha planteado.

Sin embargo, antes de profundizar en qué es lo que la sentencia anula y los efectos de esta declaración, quizás fuera conveniente detenernos un momento sobre otro **aspecto vicario**, sin duda, de los primeros que planteábamos, **pero que arroja luz respecto de una declaración implícita en el *petitum* y en la sentencia con la que –con todos los respetos– es difícil mostrar acuerdo, por mucho que la ejecución deba respetarla y cumplirla**. Nos referimos a la negación de la existencia de la excepcionalidad, de singularidad, a los efectos previstos en el artículo 18.3 de la Ley 65/1997, de Presupuestos del Estado para 1998, de alguno o algunos puestos de trabajo –al menos alguno– de los cientos que el esfuerzo de definición, evaluación, sistematización y ordenación integral del personal del Ayuntamiento de Badalona ordenó en su primera –insistimos, su primera– Relación de Puestos de Trabajo, que enderezaba una inordenada situación anterior, donde los puestos de trabajo no estaban evaluados, ni las retribuciones complementarias –especialmente el complemento específico, eje siempre de cualquier RPT– eran resultantes de la justificación y evaluación previa establecidas en la Ley de Medidas Urgentes de Reforma de la Función Pública del año 1984, ni se habían aprobado siguiendo el procedimiento establecido en el Decreto 214/1990, por el que se aprueba el Reglamento del Personal al Servicio de los Entes Locales de Cataluña.

Es decir, que **de todos los puestos de trabajo relacionados y valorados, ni uno solo –insistimos, ni uno solo– puede considerarse singularmente excepcional para amparar el incremento superior a los límites homogeneizadores que se establezcan en el apartado 1.º del precepto** al que nos referimos. Y, por tanto, el efecto reductor que –con una interpretación que, con todos los respetos, rechazamos– hubiera alcanzado la demanda y sancionado la resolución judicial recortaría por igual lo que es igual y lo desigual –según la RPT–, al mermar todos los incrementos en la cifra que superase el límite general del 2,1 por ciento y situarlos en el mismo nivel en que estaban antes de la aprobación de la Relación de Puestos

de trabajo. Eso sí, con el incremento máximo para todos del 2,1 por ciento.

Cuando nos referimos a la dificultad para aceptar esta consecuencia en términos ontológicos –e incluso intelectuales– es porque, sencillamente, es imposible que no exista un solo puesto de trabajo en el que no concorra esta circunstancia de excepcionalidad, de singularidad, a la que el mismo legislador estatal acude para posibilitar incrementos superiores a los índices de homogeneización general que establece.

Sin embargo, **la situación planteada** por esta imposibilidad de probar su existencia en el procedimiento abreviado seguido hasta la sentencia, **es esta: ningún puesto de trabajo de la RPT –que, entendemos, el Tribunal no anula– es singular**. Algo difícil de asumir desde el rigor técnico, porque supone una auténtica *contradictio in terminis* en relación con la finalidad que el mismo legislador persigue cuando concibe, instrumenta y regula la Relación de Puestos de Trabajo.

La imposibilidad de que el proceso jurisdiccional haya abierto la vía de acreditación, de prueba, respecto de la concurrencia en la RPT aprobada de esta singularidad excepcional de alguno o algunos puestos de trabajo, es un hecho que se ha de constatar, porque no ha existido la posibilidad procesal de analizar la propia RPT en la sede jurisdiccional que hubiera sido competente si esta –la Relación de Puestos de Trabajo– hubiera sido el objeto del recurso. Y, en el sentido en que hemos planteado la cuestión, no lo ha sido. Consideramos que este aspecto, de capital importancia, no debe olvidarse, para no perder de vista la perspectiva que debe tener la ejecución, de no abarcar –ni directa ni indirectamente– más de lo que correspondiera, **para preservar lo que no ha sido anulado: la Relación de Puestos de Trabajo**.

Sea como fuere, **debemos atenernos a la situación creada por la sentencia** y a la correcta –según nuestra modesta opinión– delimitación del objeto de la decisión judicial: la anulación de los efectos económicos de la RPT en cuanto excedan el límite del 2,1 por ciento de la citada Ley 65/1997, y únicamente en cuanto rebasen este límite.

Ahora bien, ¿quiere ello decir que –dejando para más adelante el alcance de la declaración “anular”– la adecuación de estos efectos económicos a la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, se opera con una simple operación en la que: A (retribuciones 1997) + B (incremento retributivo del 2,1 %) = C; y que D (RPT aprobada) - C = ejecución de la sentencia?

En la línea que hemos avanzado antes, entendemos que no, porque con esta operación, o con esta interpretación, **la RPT** –que, insistimos, no ha sido objeto de anulación, porque si no el recurso se hubiera sustanciado ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y no ante un Juzgado– **resultaría absolutamente desatinada**. En otras palabras, si a través de los “efectos económicos” de la RPT que han sido objeto de anulación lo que se ofrece como resultado y consecuencia única de esta es retrotraer a la situación –a la fotografía, si queremos una expresión más esclarecedora– de las retribuciones correspondientes a los puestos de trabajo existentes a 31 de diciembre de 1987, a la que hemos de aplicar el incremento previsto con carácter general en la norma presupuestaria, esta consecuencia única habría comportado como efecto indirecto estructural la anulación de la misma RPT, de manera íntegra. Entonces, ante esta hipótesis –que, como hemos dicho, rechazamos–, una de dos: o bien el fuero jurisdiccional adecuado por motivo de la relación causa-efecto hubiera sido el TSJC, o estamos ante una ampliación del objeto de la litis no requerida en el procedimiento jurisdiccional seguido hasta la sentencia.

La minoración de los efectos económicos de la RPT requiere una operación más compleja de la que hemos descrito hace un momento, precisamente para **mantener** la coherencia sistemática de **la propia RPT**. Globalmente el efecto reductor del fallo judicial debe situar el incremento retributivo en el límite del 2,1 sobre las retribuciones liquidadas en el año 1997. Esto es lo que pretende la norma presupuestaria. Pero, concretamente, **debe respetarse la diferenciación retributiva que la ordenación de la RPT conlleva**.

Otra solución rompería en su raíz la RPT. Y así, a través de la anulación del efecto, se anula la causa. No consideramos que esta sea la finalidad de la sentencia, entre otras cosas por la misma coherencia procesal que obstó competencialmente la jurisdicción de la Sala de lo Contencioso para conocer del asunto, con la integralidad que conllevaría una –insistimos: no producida– anulación de la RPT.

Consideramos a estos efectos que **la técnica de los complementos personales transitorios** –resultante de la minoración obligada de los complementos específicos, y utilizada en numerosas sentencias que obligan a reducir el *quantum* de retribución complementaria (nos remitimos al extenso informe de los profesores M. y A.)– permitirá mantener, precisamente, **el equilibrio entre el objeto del recurso –y el conte-**

nido del fallo judicial– y lo que no ha sido anulado en el proceso: la Relación de Puestos de Trabajo. Nos permitirá salvaguardar la racionalidad sistemática, los criterios de evaluación funcional, de homogeneización y diferenciación de tareas, de ordenación integral, en fin, que están en la base de la decisión de autoorganización, la cual no ha sido objeto de revisión jurisdiccional. Y, al mismo tiempo, **nos permitirá, cumpliendo lo ordenado en la sentencia, reducir el impacto retributivo global, sus efectos económicos**, que son, al fin, los que deben protegerse en cumplimiento de la normativa presupuestaria de aplicación y del fallo judicial.

Tercera.– El cumplimiento en sus propios términos y el cumplimiento por equivalencia. La opcionalidad en el “cómo” de la ejecución de la sentencia

Una de las novedades de la Ley 29/1998, de 13 de julio (LJCA), la constituye el refuerzo, la importancia que se da a la ejecución de las sentencias en el ámbito contencioso-administrativo. Su exposición de motivos refleja una capital preocupación por reforzar las prescripciones constitucionales de los artículos 24.1, 117.3 y 118 CE. Y el articulado de la nueva Ley Jurisdiccional incrementa las garantías en materia de ejecución de sentencias.

Se trata, en síntesis, de respetar la vertebral obligación de cumplir con las resoluciones judiciales y colaborar en su ejecución, de acuerdo con el sistema constitucional. Con este fin, contemplado, como hemos dicho, en la exposición de motivos de la nueva LJCA, su artículo 103, en sus apartados 1, 2 y 3, establece:

“1. La potestad de hacer ejecutar las sentencias y demás resoluciones judiciales corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales de este orden jurisdiccional, y su ejercicio compete al que haya conocido del asunto en primera o única instancia.

“2. Las partes están obligadas a cumplir las sentencias en la forma y términos que en estas se consignen.

“3. Todas las personas y entidades públicas y privadas están obligadas a prestar la colaboración requerida por los Jueces y Tribunales de lo Contencioso-Administrativo para la debida y completa ejecución de lo resuelto.”

Nos encontramos ante una potestad en virtud de la cual se defiende la llamada “reserva jurisdiccional”,

consistente en “juzgar” y “hacer ejecutar lo juzgado”, que tiene su raíz en el artículo 117.3 CE, y que el propio artículo 7 LJCA recoge.

De acuerdo con ello, la obligación de cumplir las sentencias compete a las partes y se refiere a la “forma y términos” que se consignan en las propias sentencias. Esta obligación-deber abarca la colaboración a la que se refiere el párrafo 3.º del artículo 103 LJCA, concretando, por otra parte, la previsión del artículo 118 CE.

En todo caso, la ejecución deberá dirigirse a “la debida y completa ejecución de lo resuelto”, en la “forma y términos” que en las sentencias se consignan.

La consecuencia del incumplimiento de estas previsiones de ejecución que la Ley Jurisdiccional establece, al margen de los mecanismos de ejecución forzosa que el llamado “poder de sustitución” conlleva, está también regulada novedosamente en este artículo 103 LJCA. En efecto, sus apartados 4 y 5 sancionan la nulidad de pleno derecho de los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento.

Ante este supuesto de acción con el fin de eludir su cumplimiento –que entendemos requiere una voluntad cierta de incumplimiento–, el órgano jurisdiccional al que corresponda la ejecución de la sentencia declarará, a instancia de parte, la nulidad de los actos, con los trámites previstos en el artículo 109, 2.º y 3.º LJCA, que regula los procedimientos incidentales relacionados con la ejecución de sentencias.

La nueva LJCA introduce un nuevo supuesto de acto o disposición sancionado con la nulidad de pleno derecho, para añadir a los previstos en el artículo 62 de la Ley 30/1992, RJAP-PAC. Y por ello exige la concurrencia de dos presupuestos sustantivos:

- a) Que los actos o disposiciones sean contrarios a la decisión judicial; y
- b) Que se hayan dictado con la finalidad de eludir su cumplimiento.

Esta declaración corresponde al órgano judicial que hubiera dictado la resolución a ejecutar, salvo que “careciese de competencia para ello conforme a lo dispuesto en esta Ley” –párrafo 5, *in fine*, del artículo 103 LJCA–, y no se puede adoptar de oficio, sino “a instancia de parte” en el proceso, limitando la legitimación que, por ejemplo, se da en el procedimiento de incidente del artículo 109 LJCA.

Dicho esto, sin embargo, el mecanismo norma de ejecución es el previsto en el artículo 104 LJCA, al que

nos hemos referido con anterioridad, y que conlleva una ejecución voluntaria por parte de la Administración de la decisión judicial firme.

Ciertamente, la ejecución voluntaria puede ofrecer más posibilidades en cuanto al “cómo” ejecutar que las que, desde el principio, se predicen de una actividad estrictamente reglada, de resultado, y que se encuentra bien definida y delimitada en el mismo fallo judicial. Queremos decir con esto que **para cumplir la sentencia la Administración puede no tener ningún margen de apreciación, porque todos los elementos del acto vienen dados por la sentencia, o, por el contrario, pueden darse supuestos en los que se disponga de diversas modalidades para llegar al resultado obligatorio.** El ordenamiento le indica a través de la sentencia “qué” está obligada a hacer, pero al mismo tiempo le permite una cierta libertad para escoger el “cómo” hacerlo.

Así pues, nos encontramos ante un cumplimiento reglado del resultado cuando la sentencia tiene todos los extremos, fija todos los elementos para ejecutar, como por ejemplo cuando condena al pago de una cantidad líquida determinada, cuando obliga a convocar una sesión municipal plenaria o cuando obliga a readmitir a un funcionario ilegalmente separado del servicio. En este caso la inactividad de la Administración en la puesta en práctica de la fase de ejecución voluntaria permite al juez abrir la denominada “vía de sustitución”. Y en este caso, también si la Administración dicta un acto que pretenda eludir el cumplimiento de la decisión, como, por ejemplo, anular la plaza del funcionario al que se debe readmitir, nos encontraremos ante la declaración de nulidad de pleno derecho del acto fraudulento.

Sin embargo, nos encontramos ante una situación distinta cuando la Administración puede cumplir de varias maneras. Estamos ante lo que García-Trevijano Fos y Pérez Olea califican de modulaciones o niveles de discrecionalidad en función del “cuándo” y del “qué”.

La doctrina italiana ha tratado sobre esta “discrecionalidad respecto del modo”, en cuanto a las formas, el tiempo o las modalidades de ejecución. Benvenuto, Sandulli y Calabro mantienen que “salvo supuestos límites la Administración dispone de una cierta discrecionalidad –muy variable, según el margen que le permita la sentencia– para la correcta reemanación del acto anulado; una discrecionalidad que puede permitir la adopción de una línea operativa distinta, la recomposición de únicamente un tramo del procedi-

miento anulado, o incluso llegar a excluir en determinadas situaciones la obligación de proveer nuevamente". Contrariamente, una parte de la doctrina francesa –destacando Chevllier– niega que la Administración disponga de poder de apreciación alguno en la ejecución de sentencias.

Debemos destacar, sin embargo, la profusión con la que se ha estudiado esta cuestión en la doctrina y jurisprudencia italianas, que ha permitido apuntalar una especie de potestad que, sin ser ciertamente muy frecuente –los cumplimientos reglados son, sin duda, mayoritarios respecto de los opcionales–, merece un tratamiento especial, según el cual entre la sentencia y su cumplimiento pueden darse momentos que contengan valoraciones y opciones discrecionales –como, por ejemplo, la necesidad de graduar en el tiempo, según la disponibilidad de fondos, los pagos que deban realizarse, o la necesidad de determinar las modalidades de cumplimiento material de una obligación de hacer, como el derribo de un edificio–.

La sentencia de la *Adunanza Plenaria* del Consejo de Estado italiano núm. 10 de 1978, citada por Miguel Beltrán de Felipe en "El poder de sustitución en la ejecución de sentencias condenatorias de la Administración", nos habla de "*scelte vincolanti*", como opciones o elecciones regladas para cumplir la sentencia.

La doctrina española no ha atendido la cuestión de la que tratamos de manera tan detenida como la italiana. No obstante, merece atención especial la posición mantenida por Luciano Parejo:

"La Administración no es libre para proceder o no a la ejecución, quedando en todo vinculada al fallo judicial, aunque en su cumplimiento goce de un cierto margen de apreciación sobre el cómo del mismo."

Conviene no perder de vista la perspectiva en la que nos situamos, en el sentido de que esta opcionalidad del órgano obligado al cumplimiento del fallo judicial está limitada en todo caso, claro está, no solo por la obligatoriedad del cumplimiento de la ejecución, sino también por el respeto al contenido material de la situación jurídica que la decisión del órgano judicial ha definido.

En otras palabras, **la opcionalidad es una actividad de cumplimiento** porque la sentencia misma permite a la Administración opciones respecto del comportamiento debido o necesario. Por ello no es demasiado acertado hablar de discrecionalidad como lo hace una parte de la doctrina italiana. Imaginémosnos que la sentencia obliga a la Administración a dictar una

resolución que, en cuanto a su contenido, tiene una parte de discrecionalidad.

Entendemos que **la opcionalidad es posible cuando la sentencia lo permite**, y que esta opcionalidad debe materializarse en la fase de ejecución voluntaria del fallo judicial; es decir, en el plazo establecido en el artículo 104 LJCA. Pero esto no debe llevarnos a la conclusión de que la opcionalidad no sea sustituible por el órgano jurisdiccional. Consideramos que es sustituible de igual manera que cuando estamos ante un cumplimiento estrictamente reglado, si bien no durante el plazo de ejecución voluntaria.

Ahora bien, cuando la Administración puede disponer de un cierto margen de decisión para ejecutar el fallo judicial –opcionalidad–, el ejercicio de este margen está evidentemente sujeto a **un límite insalvable: que cumpla la sentencia**. La opcionalidad no puede perseguir el incumplimiento de la sentencia. Aquí no estamos ya ante la opcionalidad en el sentido en que la tratamos. Estamos, sencillamente, ante un incumplimiento. Así que durante el plazo de dos meses –si no se otorgan plazos extraordinarios– la Administración puede disponer de esta opcionalidad.

Insistimos en que la opcionalidad, siempre en vista del artículo 118 CE, está dirigida al **cumplimiento de una obligación de resultado que permite distintas modalidades para llegar a la solución** objeto de decisión judicial, siempre que su utilización sea legal; es decir, siempre que se dirijan precisamente al cumplimiento de la obligación.

En lo que hemos venido defendiendo se encuentra también el sentido del llamado "cumplimiento **por equivalencia**" de las resoluciones judiciales. Este tipo de cumplimiento es una excepción a la regla general según la cual las sentencias deben cumplirse en sus propios términos –artículo 18.2 LOPJ–, y que responde a la aplicación jurisprudencial del principio de identidad total entre lo ejecutado y lo que establece la sentencia de condena.

Esta excepción, sin embargo –es decir, la excepción que permite la ejecución de la sentencia de un modo distinto al establecido en el fallo; o más aún, como en el caso del ejercicio de opcionalidad, de una manera sobre la que no se ha pronunciado el fallo, amparada por nuestro derecho procesal–, ¿constituye una vulneración del artículo 24 CE? Bueno, ciertamente el cumplimiento por equivalencia, como situación excepcional, tiene unas condiciones tasadas, como la imposibilidad de cumplimiento –*ad impossibilia nemo*

tenetur— o la concurrencia de circunstancias que hagan extraordinariamente difícil la ejecución. Todas ellas no enervan el principio de intangibilidad de las sentencias que integra el contenido del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva.

Hasta el punto de que nuestro Tribunal Constitucional —entre otras, SSTC 205/1987 y 194/1991— ha venido considerando “‘en sus propios términos’ el cumplimiento por equivalencia cuando así venga establecido por ley, por razones atendibles, que permiten sustituir por su equivalente pecuniario o por otro tipo de prestación lo estatuido en el fallo no susceptible de ejecución específica”.

Nos dice el Tribunal Constitucional:

“La sustitución de la condena por una prestación equivalente en ejecución de sentencia podrá ser más o menos acertada conforme a la legalidad ordinaria; podrá incluso ser decididamente ilegal en los casos en que carezca de base legal suficiente, mas por sí sola no genera una violación del art. 24 de la CE.”

El FJ 2.º de la STC 58/1983 asienta el siguiente criterio:

“El art. 24 y la consagración constitucional del derecho a la tutela judicial efectiva no alcanzan a cubrir las diferentes modalidades que puede revestir la ejecución de una sentencia, pues, supuesto que la norma constitucional se cumple si la sentencia es efectiva y el derecho del ciudadano recibe satisfacción, hay que concluir que tan constitucional es una ejecución en que se cumple el principio de identidad total entre lo ejecutado y lo estatuido en el fallo, como una ejecución en que por razones atendibles la condena es sustituida por su equivalente pecuniario o por otro tipo de prestación.”

Cuarta.— Sobre el alcance de la anulación y sus efectos en la sentencia

Decíamos al principio que el objeto del *petitum* y el objeto del fallo judicial no ha sido la anulación de la RPT, sino de sus efectos económicos. Y no podemos hacer abstracción de este elemento delimitador de la ejecución de la sentencia, en el sentido de que hay una parte del acto de aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo que permanece, que es válida —la definición de los puestos, sus contenidos funcionales, el cuadro retributivo básico asignado en función de las titulaciones y grupos de acceso e, incluso, en su caso, los gra-

dos consolidados correspondientes a los complementos de destino que estén dentro del margen legal del acuerdo Administración-Sindicatos, de 1 de junio de 1998, aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de junio de 1998—.

La nueva radiografía retributiva derivada de la RPT, de su nueva ordenación, se mantiene válida. Lo que hay que enderezar, lo que se debe disminuir, es su efecto económico, en cuanto sobrepasa el límite establecido por la Ley de Presupuestos del Estado para 1998. Y en esta operación no se puede obviar la RPT, para volver a la línea existente a 31 de diciembre de 1997 y añadir el 2,1 por ciento. Es la línea dibujada por la RPT la que se minorará hasta situarse en el límite retributivo al que se refiere la sentencia. Solo así se preservará el aspecto de la RPT que no ha sido objeto de anulación.

Entendemos que el objeto de la anulación debe afectar necesariamente —por utilizar una expresión gráfica— a la columna de los complementos específicos de todos los puestos de trabajo de la RPT, eje de la ordenación *ex novo* que conlleva la RPT en la organización del Ayuntamiento de Badalona. Sobre esta columna debe actuar la aplicación de los complementos personales transitorios en los términos de ejecución que defendemos, hasta situar el *quantum* de la retribución complementaria dentro de los límites protegidos en la sentencia.

Insistimos en que la sentencia objeto de ejecución —conforme al *petitum* de la demanda y de manera congruente— no anula en su totalidad el acto de aprobación de la RPT, sino únicamente la parte que a sus efectos retributivos se refiere, al exceder del límite legal de incremento para 1998.

No estamos ante una anulación íntegra, absoluta del acto. Existe una parte del mismo que se ve afectada por el viejo silogismo “*utile per inutile non vitiatur*”. Y esta parte del acto se ve, necesariamente, protegida por el principio de conservación. Si convenimos en que la sentencia no anula la integridad del acto aprobatorio de la RPT, sino únicamente los incrementos por encima del 2,1 por ciento, comprendemos que **la conservación del resto del acto no anulado adquiere sustantividad propia.** Si la nulidad parcial consiste en expulsar, en extirpar la parte inválida del acto, conservando válido y eficaz el resto, la técnica jurídica de reducción o adecuación a derecho consiste en reducir o ajustar al límite legal la parte nula del acto que ha traspasado los límites estableci-

dos en la ley, en cuanto a la cantidad o al tiempo (María Padilla).

Otra de las cuestiones de interés relevante respecto de la cual ha sido el *petitum* de la demanda y que explican el pronunciamiento del fallo jurisdiccional, es la **falta de referencia expresa no solo a una declaración taxativa de nulidad de pleno derecho o anulabilidad** de la parte del acuerdo a que nos referimos –lo cual conlleva, evidentemente, mayores dificultades–, **sino, además, a la devolución** de las cantidades retribuidas por encima del límite establecido en la citada Ley 65/1997. La devolución no ha sido pedida por el abogado del Estado y la sentencia no lo ha determinado de manera expresa, salvo que se pretenda afirmar lo contrario con la expresión: “con todas las consecuencias legales que de tal declaración se derivan”.

Este extremo –de indudable relevancia en la ejecución– nos permite defender que la Administración dispone de un margen de opcionalidad para utilizar la técnica de la reducción, ya que no estamos ante un pronunciamiento expreso sobre el “cómo”, con una declaración taxativa de devolución, que no ha sido ni objeto de demanda ni declarada en el texto del fallo a ejecutar.

Siguiendo, como lo hemos hecho en buena parte del tratamiento de este tema, a Miguel Beltrán de Felipe (“El poder de sustitución en la ejecución de sentencias condenatorias de la Administración”. Tesis Doctoral): “En la actividad de cumplimiento de las sentencias, punto de equilibrio del sistema constitucional, la Administración puede disponer de un cierto margen en virtud del cual liberarse de varios modos posibles –es lo que denomino opcionalidad– o, por el contrario, el cumplimiento puede ser absolutamente reglado y automático”. En el primer caso afirma este autor:

“Se trata –también– de un comportamiento debido (por tanto reglado) pero de contenido no completamente determinado, en cuanto a sus medios o modalidades, por la sentencia ni por el ordenamiento (esto es, con una cierta discrecionalidad: la opcionalidad). Pero esta indeterminación no obsta para que la obligación sea una obligación de resultado y exigible en cuanto tal.”

Consideramos que no estamos ante un supuesto de cumplimiento reglado y automático, sino que aun tratándose, claro está, de un cumplimiento debido, permite este margen de opcionalidad, sobre el que se da también el poder sustitutivo del juez.

Con el “cómo” de la ejecución, que se concreta en la aplicación de los complementos personales transitorios, se persigue la satisfacción de la obligación de resultado que la sentencia conlleva, y que constituye precisamente el límite constitucional a la opcionalidad. La recuperación y la limitación de los incrementos retributivos anulados a través de la aplicación de los CPT en un plazo razonable y proporcional, tiene como resultado conseguir lo que ha sido anulado: los incrementos retributivos que la RPT aprobó por encima de los límites establecidos en la Ley de Presupuestos del Estado para 1998.

Y, además, lo hace respetando un principio que también consideramos protegible, como es el de **confianza legítima**. Pues no podemos olvidar –sin que ello suponga merma alguna del principal fundamento de la obligación de ejecución que no es otro que la Constitución– que los destinatarios de la RPT y los actores de la negociación fueron partícipes de una actuación administrativa, cuyos efectos se tenían por legítimos, protegidos, en fin, por el conjunto del sistema normativo.

Quizás no sea ahora el momento, pero no podemos olvidar que los perfiles, el alcance de la negociación colectiva en el seno de nuestro sistema de función pública, ha generado numerosas situaciones de conflicto. Nuestro Tribunal Constitucional, desde la sentencia anulatoria del II Convenio de la Administración Local en el País Vasco, en el año 1982, ha mantenido una posición respetuosa con el modelo estatutario constitucional, situando la negociación colectiva en los términos residuales que este modelo permite, hasta el punto de resultar nitidamente contraria a lo que han sido declaraciones de intenciones, compromisos y, en fin, acuerdos entre los órganos del Gobierno y la representación sindical de los trabajadores públicos, algunas de las cuales han tenido eco jurisdiccional, como la reciente sentencia de la Audiencia Nacional de este mismo año, que protege los aumentos retributivos acordados entre el Gobierno del Estado y los Sindicatos, por encima de la Ley de Presupuestos y de los que, en estos momentos, conoce en vía de recurso nuestro Tribunal Supremo.

Esta “tensión” entre el modelo de función pública estatutario y constitucional y la negociación colectiva de los trabajadores públicos, que ha provocado con demasiada frecuencia –como sabemos– numerosos pronunciamientos de los distintos órganos jurisdiccionales, no ha sido fruto de una cadena de situaciones

casuales o de comportamientos patológicos de los agentes negociadores. No podemos llegar a esta conclusión, porque no es ajustada a la realidad, además de ser injusta.

Cuando la negociación colectiva en el seno –dentro– de la Administración Pública ha sido reconducida a los parámetros en los que actualmente se encuentra en nuestro sistema normativo, fundamentalmente por la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional –desde la primera sentencia del TC con motivo del II Convenio de la Administración Local Vasca del año 1982 hasta la reciente sentencia de la Audiencia Nacional de este año 2001–, lo que ha existido es un terreno abonado por los mismos agentes públicos para infundir y difundir una situación de confianza legítima por parte de los destinatarios de la negociación.

Es muy difícil hacer abstracción de la sensación de inseguridad jurídica, de desequilibrio entre esta “seguridad protegible” y el “principio de legalidad” –que está en la base del principio de “confianza legítima”, en la configuración doctrinal y en la construcción interpretativa dada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea– cuando se analiza una situación como, por ejemplo, la derivada de la negociación de los Sindicatos y el Gobierno central que provocó la citada sentencia de la Audiencia Nacional.

Queremos expresar con ello que esta confianza legítima –generada muy probablemente por indefiniciones y “debilidades” del propio modelo de función pública en nuestro país–, que es hoy un principio sobre el que se ordenan otros vertebradores del sistema normativo europeo, permite modular o corregir los aspectos, las aristas más rígidas de principios como el de retroactividad, amparando y reconduciendo en términos de legalidad el obligado *balancing* de las expectativas de los afectados. No se puede negar esta “base de confianza”, y que la misma también merece protección.

Queremos significar con ello que el “cómo” de la ejecución, la opcionalidad concretada en la propuesta de ejecución, no solo respeta la obligación constitucional principal de ejecución de la sentencia, el resultado sancionado en el fallo judicial –al que, evidentemente, deben sacrificarse cualesquiera otros–, sino que también permite añadir, reunir, otros elementos, principios protegibles como el de confianza legítima.

3. Conclusión

Por todo ello, de conformidad con el informe emitido por el Departamento de Personal de fecha 14 de septiembre de 2001, en el que se pone de manifiesto y se evalúa el exceso de los incrementos retributivos que son objeto de anulación en virtud del fallo judicial, así como la propuesta encaminada al cumplimiento de la sentencia, entendemos que la técnica de reducción-menoración del valor punto que afecta a los complementos específicos de la RPT aprobada en el año 1998, y la consiguiente aplicación del Complemento Personal Transitorio –absorbible con futuros incrementos retributivos establecidos legalmente en los supuestos en los que el incremento retributivo afectado por la ejecución lo requiere–, sirve a la ejecución de la sentencia en términos de opcionalidad, dirigida al cumplimiento efectivo de la decisión judicial.

En consecuencia, consideramos ajustada a derecho la propuesta de ejecución voluntaria de la sentencia que se somete a acuerdo del Ayuntamiento en Pleno, sin perjuicio de las incidencias que, en su caso, puedan plantearse de acuerdo con el artículo 109 LJCA y por razón de cumplimiento ante el órgano jurisdiccional competente.

Este es el informe que emitimos, en cumplimiento de lo que ha sido tramitado y acordado por la Comisión de Gobierno en fecha 4 de septiembre de 2001. ■

Informe enviado para su publicación
el 25 de octubre de 2012