

6.3

ALCÁNTARA, BLAY & DEL COSO
ABOGADOS

Per part del vicegerent de l'Àrea de Personal i Organització de la Universitat de Girona es demana resposta jurídica a la qüestió de si el Consell Social de la Universitat pot aprovar, amb l'informe previ del Consell de Govern, la modificació del complement específic d'alguns llocs de treball –la consulta ve referida a llocs de PAS-funcionari de la Universitat de Girona-, com a conseqüència del resultat d'un procés de valoració.

La resposta a la qüestió plantejada ha de ser positiva, d'acord amb les següents consideracions:

1.- L'article 23 de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de Medidas para la Reforma de la Función Pública -amb caràcter bàsic, d'acord amb l'article 1.º.3 de la mateixa-, distingeix els conceptes retributius dels funcionaris entre bàsics -sou, triennis i pagues extraordinàries-, i complementàries.

Las retribuciones complementàries -apartat 3-, estan integrades pels complements següents:

“a) El complemento de destino correspondiente al nivel del puesto que se desempeñe.

b) El complemento específico destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad... .

c) El complemento de productividad...

d) Las gratificaciones por servicios extraordinarios...”.

Aquest esquema apareix respectat tant al Decret Legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un Text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública -articles 102 i 103-, d'aplicació a les universitats públiques de Catalunya tot respectant la seva autonomia, d'acord amb l'article 2.2.b), així com en el posterior Estatuto Básico del Empleado Público -articles 22 a 24-.

L'article 15.1.b) de la ja esmentada Llei 30/1984, determina que les relacions de llocs de treball de les Administracions públiques han d'incloure, si s'escau, el complement específic que correspongui als llocs de treball dels funcionaris; tanmateix, aquesta previsió es contempla a l'article 29.c) del Decret Legislatiu 1/1997, i a l'Estatuto, a l'article 74.

.- D'altra banda, l'article 14.3 de la Llei Orgànica 6/2001, de 21 de desembre, d'Universidades, preveu que sigui una llei de cada Comunitat Autònoma la que determini la composició i funcions dels Consells Socials.

En desenvolupament o aplicació d'aquest precepte, la Llei del Parlament de Catalunya 1/2003, de 19 de febrer, d'universitats de Catalunya, atribueix al Consell Social, entre les que qualifica i anomena “Funcions respecte a la comunitat universitària”, la d'aprovar la relació del llocs de treball del personal d'administració i serveis, les modificacions i la despesa que comportin -article 90.c-

Per tant, la primera conclusió que poden extreure del que s'ha exposat fins aquest moment és que, en efecte, el Consell Social de la Universitat de Girona té atribuïda legalment la competència per aprovar la modificació dels complements específics dels llocs de treball del PAS-funcionari de la pròpia universitat, i la despesa que comporti.

2.- Aquesta afirmació ens duu immediatament a la necessitat de respondre a dues qüestions – que entenem que constitueixen el nucli essencial de la pregunta formulada pel Vicegerent de l'Àrea de

ALCÁNTARA, BLAY & DEL COSO
ABOGADOS

Personal i Organització de la Universitat de Girona, objecte d'aquest anàlisi-, referides al procediment d'aprovació de la modificació i als eventuais límits quantitius:

2.1.- Pel que fa al primer aspecte, entenem que la modificació pretesa participa de la mateixa naturalesa que tots els expedients administratius iniciats d'ofici per part de l'Administració, i que haurà de seguir els mateixos tràmits i complir els requisits dels acords que prengui, en aquest cas, el Consell Social.

La legalitat de l'acord de modificació del complement específic dels llocs de treball dependrà, entre altres aspectes, de que la mateixa en respecte la finalitat, que –com hem vist-, es la de retribuir les condicions particulars d'alguns llocs de treball en atenció a l'especial dificultat tècnica, al grau de dedicació, a la responsabilitat, a la incompatibilitat, a la perillositat i a la penositat.

Per tal de objectivar la determinació de les diferents quanties dels complements específics assignats a cadascun dels llocs que es modifiquen, és molt convenient que el Consell Social compti amb els informes tècnics necessaris; la qual cosa reforçarà la presumpció de legalitat que empara als seus acords –com actes administratius que són-; i farà més difícil la anulació per via judicial, on els eventuais recurrents hauran d'acreditar en base a proves pericials les al·legacions en contra de les modificacions acordades.

Així es desprèn de la doctrina legal establerta, entre altres moltes, en la Sentència de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, de l'1 de desembre de 1994, que cita altres:

“TERCERO.- En la sentencia últimamente aludida se establece que:

«Entre las retribuciones complementarias de los funcionarios previstas en el artículo 23 de la Ley 30/1984, de 2 agosto, figura el complemento específico -apartado 3.b)- destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad. Sobre esta base dos son las características fundamentales del complemento específico:

A) La concreción: se fija atendiendo precisamente a las características de «un» puesto de trabajo.

B) La objetividad: se atiende a las condiciones particulares de ese puesto de trabajo y no a los Cuerpos o Escalas de los funcionarios que las desempeñan.

Así las cosas, resulta claro que dentro de un mismo Centro o Dependencia administrativa funcionarios del mismo Grupo pueden desempeñar puestos de trabajo a los que corresponda distinto complemento específico: es el contenido del puesto de trabajo el que determina el complemento específico.

Ya en este punto ha de destacarse que los datos a tener en cuenta para la fijación del complemento específico -especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad- integran conceptos jurídicos indeterminados que, en cuanto tales, tienen naturaleza reglada: o hay penosidad o la hay, o no hay peligrosidad o no, etc. No aparece pues en la determinación del complemento específico la discrecionalidad administrativa -no resulta indiferente para el derecho, es decir, no es igualmente justo que se aprecie o no la peligrosidad, la penosidad, etc.-, sino que se trata de actuación reglada, bien que con un, en este caso, amplio margen de apreciación para la Administración.

ALCÁNTARA, BLAY & DEL COSO
ABOGADOS

Sobre esta base, en relación con el complemento específico hay que distinguir dos momentos:

A) Actuaciones que preceden y tienden a la determinación del complemento específico. Aquí, ciertamente, la Administración ha de atender exclusivamente al contenido del puesto de trabajo en cuestión para aplicarle los criterios de valoración que se hayan adoptado.

B) Fijado ya el complemento específico cabe una tarea de comprobación, que puede realizar la propia Administración, o de control, que desarrollan los Tribunales -artículo 106.1 de la Constitución-, para examinar si la fijación del complemento específico ha sido o no legalmente procedente. Y en su caso resulta perfectamente viable comparar el «contenido» de varios puestos de trabajo -no el Cuerpo o Escala al que pertenecen los funcionarios que los desempeñan- para ver si el complemento específico fijado a los mismos resulta o no coherente con aquel «contenido».

Pero para ello, ya en sede jurisdiccional, será precisa una prueba pericial con fuerza suficiente de convicción que llegue a destruir la objetividad que, en principio, hay que presumir en la decisión administrativa, máxime si viene avalada por una previa actuación especializada en el análisis y catalogación de puestos de trabajo, dado que se trata de materia en la que son «necesarios conocimientos científicos... o prácticos» -artículo 610 de la Ley de Enjuiciamiento Civil-.”

2.2.- Pel que fa als límits quantitatius a la modificació dels complements específics, s'ha de tenir en compte el que determinen les diferents lleis de pressupostos de la Generalitat de Catalunya.

De la Llei 15/2008, de 23 de desembre, de Pressupostos de la Generalitat per a l'any 2009, son de destacar, pel que fa a aquest aspecte de la nostra anàlisi, els següents preceptes:

- L'article 22, que al seu apartat g) inclou a les universitats públiques catalanes dins de l'àmbit d'aplicació de les seves normes sobre despeses de personal.

- L'article 23, referit a les Retribucions del funcionari i altre personal no sotmès a la legislació laboral.

1. Les retribucions íntegres del personal en actiu no sotmès a la legislació laboral, excloent-ne els alts càrrecs, en l'exercici del 2009 no poden experimentar un augment global superior al 2% respecte a les fixades per a l'exercici del 2008.

2. Sens perjudici del que estableix l'apartat 1, cadascuna de les pagues extraordinàries dels funcionaris en servei actiu als quals és aplicable el règim retributiu que estableix el text que refon els preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública, aprovat pel Decret Legislatiu 1/1997, del 31 d'octubre, té un import d'una mensualitat de sou, triennis i complement de destinació que percebi el personal funcionari.

3. Adicionalment, la massa salarial dels funcionaris en servei actiu als quals és aplicable el règim retributiu establert pel Text Refós aprovat pel Decret Legislatiu 1/1997 i la del personal sotmès al règim administratiu i estatutari pot tenir un increment de l'1%, que s'ha de destinar a l'augment del complement específic o concepte corresponent, amb l'objectiu que, progressivament, en exercicis successius, s'arribi a percebre en catorze pagues l'any, dotze de les quals ordinàries i dues d'addicionals en els mesos de juny i desembre.

ALCÁNTARA, BLAY & DEL COSO
ABOGADOS

4. El que estableixen els apartats 1, 2 i 3 s'entén sens perjudici de l'adequació de les retribucions complementàries, si cal, per a assegurar que les retribucions assignades a cada lloc de treball mantenen una relació adequada amb el contingut d'especial dificultat tècnica, de dedicació, de responsabilitat, de perillositat o de penositat, amb l'informe favorable del departament competent en matèria de funció pública i del Departament d'Economia i Finances.

Per tant, veiem que, per aquest exercici, si és necessari, per assolir l'objectiu de que les retribucions assignades a cada lloc de treball mantinguin una relació adequada amb el contingut d'especial dificultat tècnica, de dedicació, de responsabilitat, de perillositat o de penositat –que, com sabem, són els elements a tenir en consideració per a determinar el complement específic-, els òrgans competents no es troben limitats pel que s'estableix als apartats anterior d'aquest mateix precepte.

Pel que fa a la necessitat de comptar amb l'informe previ dels departament competent en matèria de funció pública i d'Economia i Finances, atesa l'autonomia universitària, la pròpia llei 15/2008, respecte de les universitats públiques catalanes, conté una norma particular, a que ens referim tot seguit.

.- Per finalitzar, hem de referir-nos a l'article 35, relatiu a les despeses de personal de les universitats públiques, que assenyalava:

“Abans que s'aprovin els pressupostos de les universitats públiques, el departament competent en matèria d'universitats ha d'elaborar la proposta de la despesa del personal docent i investigador, de la del personal d'administració i serveis i de la previsió agregada de places i contractes de les universitats, i l'ha d'elevat al Govern perquè l'autoritzi, amb l'informe previ del Departament d'Economia i Finances”

Aquesta és la norma particular que ha de respectar el Consell Social de la Universitat de Girona, si s'escau, per dur a terme la modificació dels complements específics del PAS-funcionari; sens perjudici dels altres informes o requisits que es puguin preveure en els seus Estatuts.

CONCLUSIONS:

PRIMERA.- El Consell Social de la Universitat de Girona té atribuïda legalment la competència per aprovar la modificació dels complements específics dels llocs de treball del PAS-funcionari de la pròpia universitat, i la despesa que comporti.

SEGONA.- És molt convenient que el Consell Social compti amb els informes tècnics necessaris per tal de garantir que l'acord de modificació del complement específic dels llocs de treball respecti la finalitat –i, per tant, la legalitat- del mateix, que es la de retribuir les condicions particulars d'alguns llocs de treball en atenció a l'especial dificultat tècnica, al grau de dedicació, a la responsabilitat, a la incompatibilitat, a la perillositat i a la penositat.

TERCERA.- Si la modificació del complement específic respon a la finalitat legalment prevista, no està sotmesa a cap límit d'increment, sens perjudici de respectar els requisits generals per a l'adopció d'un acord d'aquesta mena.

Aquest és el meu parer, que gustosament sotmeto a qualsevol altre millor fonamentat en dret, que signo a Barcelona, a 2 de juliol de 2009.

Signat: Enrique Alcántara-García Irazoqui