

## Las relaciones de puestos de trabajo y la gestión de la función pública local<sup>1</sup>

1. Introducción.
2. El régimen jurídico de las relaciones de puestos de trabajo en el ámbito local.
3. La naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo.
4. El procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general.
5. El régimen jurídico de los puestos.
6. El contenido de las relaciones de puestos de trabajo.
  - 6.1. La denominación de los puestos de trabajo.
  - 6.2. Las características esenciales de los puestos.
  - 6.3. Las retribuciones complementarias.
  - 6.4. Los requisitos exigidos para el desempeño de los puestos de trabajo.
7. Los efectos de las relaciones de puestos de trabajo.

Joan Mauri Majós  
*Profesor titular (EU) de Derecho Administrativo  
de la Universidad de Barcelona*

---

1. Ponencia presentada al Curso sobre empleo local, organizado por la Fundación Democracia y Gobierno Local, en Huesca, el día 4 de abril de 2003.

## 1. Introducción

Las relaciones de puestos de trabajo (RPT) constituyen un instrumento esencial para una gestión avanzada de los recursos humanos en nuestras administraciones públicas. El artículo 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública (LMRFP), las define como el 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 su desempeño. A mi juicio las RPT son alguna cosa más: constituyen el instrumento esencial para conectar las necesidades de la organización con el estatuto del personal a su servicio.

En este sentido conviene no olvidar que las RPT cumplen las siguientes funciones:

a) Ordenación del contenido funcional de los puestos de trabajo y racionalización de los mismos de acuerdo con las necesidades de los servicios.

b) Determinación de los requisitos adecuados para el desempeño de los puestos de trabajo sobre los que se han de articular los posibles itinerarios de carrera profesional de los funcionarios públicos.

c) Determinación de las características retributivas de los puestos de trabajo con efectos diversos sobre sus condiciones de trabajo.

Precisamente, como expresión de la potestad administrativa de organización de los servicios, las RPT se proyectan sobre distintos ámbitos funcionales de la gestión de personal, básicamente en los campos siguientes:

a) Creación, modificación y supresión de los puestos de trabajo.

b) Determinación de su contenido funcional y retributivo.

c) Determinación del régimen jurídico del personal.

d) Selección y provisión de puestos de trabajo.

e) Concreción de condiciones de trabajo relacionadas con las circunstancias especiales de desempeño de la actividad del puesto.

Y aunque a partir de estas notas puede deducirse que las RPT juegan un papel fundamental en nuestro sistema de función pública, lo cierto es que su régimen jurídico no está exento de una enorme inseguridad, que se refleja en la conflictividad jurídica que arrastra la elaboración y la aplicación de este tipo de instrumentos de gestión del personal.

La parquedad y la imprecisión de las normas reguladoras de las RPT provocan serias dudas sobre la mayoría de los aspectos que conforman su régimen jurídico. Las normas jurídicas reguladoras del proceso de confección de las RPT de nuestras entidades locales, la naturaleza jurídica de este tipo de instrumentos, su procedimiento de elaboración, su contenido esencial y, finalmente, los efectos que pueden derivarse de su aprobación, constituyen otros tantos interrogantes que se ciernen sobre el

régimen jurídico de estos instrumentos, al despeje de los cuales, todo dicho sea de paso, ha ayudado bien poco una jurisprudencia vacilante y contradictoria, excesivamente respetuosa con la potestad de organización de la Administración y renuente a una revisión en todos sus extremos del uso que de la misma se hace por los poderes administrativos, posición que a punto está de acabar con la capacidad funcional de este instrumento para la regulación de la estructura interna de nuestra Administración.

## 2. El régimen jurídico de las relaciones de puestos de trabajo en el ámbito local

El Real decreto 861/1986, de 25 de abril, regula el régimen retributivo de los funcionarios de la Administración local a través de la confección de un catálogo de puestos de trabajo, hasta tanto se dicten por la Administración del Estado las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las relaciones de puestos de trabajo, la descripción de puestos de trabajo-tipo y las condiciones requeridas para su creación.

El catálogo de puestos de trabajo se constituye así en un instrumento transitorio configurado para asignar el complemento de destino a cada puesto de trabajo y la cuantía del complemento específico a los puestos que les corresponda en espera de la elaboración de la correspondiente relación de puestos de trabajo. Sin embargo, a la nota de provisionalidad del catálogo, podemos añadirle la del incumplimiento de su contenido. Ciertamente, el catálogo ha de incluir todos los puestos de trabajo de una entidad local, pero las determinaciones que ha de recoger para cada uno de ellos son exclusivamente las retributivas, es decir, el complemento de destino y, siempre que sea preciso, el complemento específico.

El artículo 16 de la LMRFP establece que las entidades integrantes de la Administración local formarán también la relación de puestos de trabajo existentes en su organización, que deberán incluir en todo caso la denominación y las características esenciales de los puestos, las retribuciones complementarias que les correspondan y los requisitos exigidos para su desempeño. Estas relaciones de puestos de trabajo serán públicas.

Dicho precepto se complementa con lo regulado en el artículo 90 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local (LRBRL), donde se señala que las corporaciones locales formarán la relación de puestos de trabajo existentes en su organización, en los términos previstos en la legislación básica sobre la función pública, correspondiendo al Estado establecer las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las relaciones de puestos de trabajo, la descripción de puestos de trabajo-tipo y las condiciones requeridas para su creación. Este mandato coincide con el preceptuado en el

artículo 129.2 del Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, que atribuye al Ministerio de Administración Territorial –Ministerio para las Administraciones Públicas– la competencia para establecer las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse en las entidades locales las relaciones de puestos de trabajo, la descripción de puestos de trabajo-tipo y las condiciones requeridas para su creación.

Sin embargo, pese a este específico encargo legislativo, lo cierto es que esta encomienda normativa no se ha ejecutado hasta el momento. A partir de aquí podría afirmarse que las entidades locales no pueden aprobar sus relaciones de puestos sin que el Estado haya dictado una normativa específica para su elaboración en el ámbito local.

A nuestro juicio, esta posición resulta difícilmente sostenible dado que la inactividad de los órganos del Estado no puede desembocar, al menos teóricamente, en un vacío normativo que comporte para las entidades locales una imposibilidad cierta de contar con un instrumento técnico esencial para la gestión de su personal.

A partir de aquí, pueden plantearse dos alternativas como posibles:

a) Entender que ante la omisión dilatada en el tiempo de una potestad armonizadora del Estado, respetando los preceptos básicos existentes, las comunidades autónomas pueden ejercer sus competencias de desarrollo normativo en esta materia, aceptando que en función del principio de paridad que se formula para las funcio-

nes públicas territoriales de cada comunidad autónoma, las normas que regulan la RPT y su elaboración en la legislación autonómica son de aplicación también a las entidades locales del correspondiente ámbito territorial.<sup>2</sup>

b) Optar por la aplicación directa de los preceptos básicos del Estado en materia de RPT dejando a cada entidad local la autonomía necesaria para que pueda cubrir el vacío legislativo existente con las normas del Estado, entendiendo que una vez que una entidad local opta por confeccionar una relación de puestos de trabajo, tal labor no puede estar despojada de límite legal alguno, remitiéndose al artículo 16 de la LMRFP y a las órdenes estatales que han regulado esos aspectos.<sup>3</sup>

A mi juicio la primera de las alternativas posibles es la más respetuosa con el sistema de distribución de competencias y permite dotar de un mayor margen de seguridad jurídica al proceso de conformación de las RPT de las entidades locales, cuya elaboración parece realizarse de una forma natural haciendo evolucionar los primitivos catálogos hacia instrumentos más elaborados, que materialmente pueden recibir el tratamiento de RPT.<sup>4</sup>

### 3. La naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo

La cuestión de la naturaleza jurídica de la relación de puestos de trabajo ha ido oscilando pendularmente entre aquellas posiciones que han afirmado su carácter de actos administrativos con destinatario plural y las que se han decidido por su configuración como dispo-

2. Al respecto resulta fundamental la doctrina contenida en la STS de 13 de noviembre de 1995 (Aranzadi 8625).

Las leyes municipales y de régimen local de las comunidades autónomas formulan el principio de identidad o paridad entre el régimen jurídico de la función pública de la Administración de la respectiva comunidad y el régimen jurídico de la función pública propia de las entidades locales de su territorio. Así, por ejemplo, el artículo 307.1 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña (LMRLC), nos dirá que: “El régimen estatutario de los funcionarios locales en cuanto a la adquisición y la pérdida de la condición de funcionario, las situaciones administrativas, los derechos sindicales y de participación, las vacaciones, las licencias y los permisos, los deberes y las responsabilidades y el régimen disciplinario serán idénticos a los de los funcionarios de la Administración de la Generalitat [...]”. También el artículo 239 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, sobre normas reguladoras de la Administración local de Aragón (LALA), establece que: “El régimen estatutario de los funcionarios locales en cuanto a la adquisición y la pérdida de su condición, las situaciones administrativas, los derechos sindicales, de negociación colectiva y participación, derechos, deberes y responsabilidades y el régimen disciplinario serán equivalentes a los de los funcionarios de la comunidad autónoma [...]”. Se dibuja así el llamado principio de identidad entre funciones públicas territoriales que parece pretender una construcción simétrica de la función pública de la comunidad autónoma y de la función pública local de su ámbito territorial que en otras latitudes –Francia– se ha construido jurisprudencialmente como un sucedáneo del principio de igualdad, tradicionalmente no invocable entre cuerpos diferentes. Dicho principio permite recubrir tres elementos diferentes: una concepción global común de las funciones públicas territoriales; una posibilidad de movilidad entre los funcionarios de una y otra Administración, y finalmente la equivalencia jurí-

dica en determinados aspectos del régimen jurídico de estos funcionarios. Al respecto, JORION, Benoît. “Le principe de parité entre fonctions publiques, un principe peau de chagrin”, *Revue Française de Droit Administratif* 14 (2) 1998, p. 341 y ss.

No estará de más subrayar que el artículo 291.2 de la LMRLC y el artículo 236.2 de la LALA, previenen que las corporaciones locales de su ámbito territorial formarán y aprobarán la relación de puestos de trabajo existentes en su organización, de acuerdo con la legislación básica de funcionarios de las administraciones públicas y la legislación de la función pública de la comunidad autónoma.

3. Tal como se hace en la STSJ de Castilla y León, Valladolid, de 15 de marzo de 1990, RGD 564 (1991); y en la STSJ de Castilla y León, Burgos, de 14 de noviembre de 2000 (JUR 313104/2000). La STSJ de Castilla-La Mancha de 15 de mayo de 2002 (JUR 199108/2002) y la STSJ de Canarias, Santa Cruz de Tenerife, de 17 de julio de 1998 (RJCA 1998/2826), limitan la aplicabilidad estricta de las normas estatales a las que tienen naturaleza básica, considerando que no debe extenderse a la Administración local cualquier regulación que la Administración del Estado pueda dictar para sí misma.

4. Debemos señalar que al margen de la apariencia formal de la denominación utilizada, a un catálogo de puestos de trabajo se le puede dar el significado funcional de una relación de puestos siempre que su contenido integre los elementos esenciales de este instrumento. De aquí que el tema de la definición exacta de un contenido mínimo de las RPT se convierta en un aspecto esencial de su régimen jurídico si se pretende mantener un orden de clasificación fundamentado en los aspectos materiales de las RPT, como se dice en las STS de 13 de noviembre de 1995 (RJ 1995, 8625) y 23 de enero de 1997 (RJ 1997, 414).

siones de carácter general con vocación de permanencia y estabilidad.

Quienes defienden la postura de que nos encontramos frente a actos administrativos se basan en que se trata de actos en materia de personal, con destinatario plural, sin capacidad para incidir en la regulación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos e innovar el ordenamiento jurídico, constituyendo meras aplicaciones de las normas contenidas en la legislación de la función pública y en las normas que la desarrollan.<sup>5</sup>

La mayoría de nuestra doctrina parece haber concluido, en cambio las relaciones de puestos de trabajo son verdaderas normas jurídicas por su carácter innovador de las situaciones jurídicas, su abstracción, su vocación de permanencia y su capacidad para convertirse en el parámetro de control de una serie sucesiva de actos de aplicación.<sup>6</sup>

Finalmente, algunos autores parecen situarse en una posición ecléctica, defendiendo que se trata de un producto intermedio entre la categoría de acto y de disposición de carácter general,<sup>7</sup> o bien que, aun siendo materialmente actos plúrimos con destinatarios indeterminados, tienen cierta vocación normativa y cumplen una función muy semejante a los reglamentos.<sup>8</sup>

La jurisprudencia del orden contencioso-administrativo ha abordado esta cuestión en numerosas ocasiones,<sup>9</sup> pasando de un momento inicial en que se inclinaba por considerar la relación de puestos de trabajo como un acto administrativo plural,<sup>10</sup> a un segundo momento en que se entiende que las relaciones de puestos de trabajo participan de la naturaleza propia de las disposiciones generales,<sup>11</sup> posición que será sustituida con posterioridad por una tercera tesis que mantiene el carácter administrativo de este tipo de instrumento y su consideración como acto plúrimo aunque desde un punto de vista estrictamente procesal puedan recibir el tratamiento propio de las disposiciones de carácter general,<sup>12</sup> para volver en una última y cuarta vuelta de tuerca final

a la consideración de las relaciones de puestos de trabajo como normas jurídicas.<sup>13</sup>

Lo cierto es que estas diversas construcciones jurídicas no son sino el resultado de la resolución de problemas concretos que se abordan sin una especial reflexión sobre el perfil general de las instituciones que entran en conflicto.

Así, la definición de las RPT como actos administrativos parece provenir de la imposibilidad de aplicar a la confección de las RPT el régimen jurídico de la elaboración del reglamento ejecutivo que comporta los pertinentes informes técnicos y jurídicos, seguidos de los correlativos trámites de información y audiencia. En esta misma dirección la carga de publicación en el correspondiente diario oficial, incluso de las modificaciones menores de unos concretos puestos de trabajo, acorde con el régimen de publicaciones de las normas jurídicas, parece haber pesado decisivamente en la adopción del correspondiente régimen jurídico.

Sin embargo, el cierre de estos problemas con la calificación de la relación como acto administrativo significa la apertura de otros no menores estrechamente relacionados con el derecho a la tutela judicial efectiva, como puede ser la aplicación de la teoría del acto firme y consentido a la aplicación demorada de las previsiones de las RPT a través de las correspondientes convocatorias de provisión de puestos de trabajo, que resultan no susceptibles de impugnación por limitarse a la reproducción del contenido de una relación que no fue impugnada en el plazo previsto. Igualmente, la calificación de la RPT como acto jurídico arrastra el sistema de única instancia instaurado para las cuestiones de personal en nuestra legislación jurisdiccional.

Precisamente, la definición de las relaciones de puestos de trabajo como actos a los que a efectos procesales puede aplicarse el régimen jurídico de las disposiciones generales permite solucionar estos problemas, ya que autoriza la impugnación indirecta de la relación a través de sus actos de aplicación, consiguiéndose ade-

5. Esta posición se ha mantenido por FONDEVILA ANTOLÍN, Jorge, "Nuevos aspectos sobre la naturaleza de las estructuras orgánicas y relaciones de puestos de trabajo: Jurisprudencia reciente", *Revista Vasca de Administración Pública* 28 (1990), p. 77 y ss.; MOREY JUAN, Andrés, "Las relaciones de puestos de trabajo: su naturaleza jurídica y problemática", *Revista General del Derecho* 670-671 (2000), p. 8990 y ss.; CORDERO SAAVEDRA, Luciano, "La controvertida naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo en las administraciones públicas", *Actualidad Administrativa* 26 (2002), p. 759 y ss.

6. Esta posición se mantiene por ALDOMÀ i BUIXADÉ, Josep, *Les relacions de llocs de treball de les administracions públiques*, Barcelona, 1996, p. 90 y ss.; MOREU CARBONELL, Elisa, "Las relaciones de puestos de trabajo en el proceso de reforma de las administraciones públicas", *Revista de Administración Pública* 144 (1997), p. 415 y ss.; De VICENTE DOMINGO, Ricardo, *El puesto de trabajo en el derecho de la función pública*, Valencia, 1997, p. 45 y ss.; GARCÍA de ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I*, Madrid, 2002, p. 186.

7. PALOMAR OLMEDA, Alberto, *Derecho de la función pública*, Madrid, 1996, p. 555, se remite a la STS de 29 de noviembre de 1994 (Aranzadi 9336), según la

cual las RPT: "[...] pueden considerarse como el filo de la balanza entre ambas calificaciones".

8. BERMEJO VERA, José. *Derecho administrativo básico*, p. 98. Zaragoza, 1998.

9. El Tribunal Constitucional ha eludido pronunciarse expresamente sobre la naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo, como se puede ver en las STC 48/1998, de 2 de marzo, y 156/1998, de 13 de julio. Tampoco se pronuncian expresamente las STC 159/1994, de 23 de mayo, y la 55/1995, de 6 de marzo, aunque de las distintas argumentaciones puede deducirse que la perspectiva ofrecida responde a la consideración de las RPT como disposiciones de carácter general.

10. STS de 28 de septiembre de 1987 (Aranzadi 6173).

11. STS de 10 de marzo de 1993, de 11 de marzo de 1994, de 19 de noviembre de 1994, de 25 de abril de 1995, de 6 de noviembre de 1995 y de 30 de septiembre de 1996 (Aranzadi 1933, 2071, 10685, 3397, 8165 y 6669).

12. STS de 3 de marzo de 1995 y de 28 de mayo de 1996 (Aranzadi 2305 y 4653).

13. STS de 12 de febrero de 2001 y las de 1 de octubre de 2001 (Aranzadi 676, 7673 y 8257).

más recuperar el régimen de doble instancia jurisdiccional propio de las normas reglamentarias. Lógicamente esto se hace sobre la base de la construcción de un *tertium genus* entre acto y disposición, cuya manifiesta falta de fundamento jurídico ha sido justamente subrayada por la doctrina.<sup>14</sup>

A mi juicio, conviene reflexionar sobre la variedad de tipos jurídicos que se engloban bajo la denominación unitaria de reglamentos, dado el carácter absolutamente heterogéneo de las fuentes jurídicas. Precisamente, algunas normas pueden diferenciarse no tanto por su contenido sino por el tipo de potestad ejercida. Sin duda, una definición amplia del reglamento como norma jurídica con capacidad ordenadora incluiría tipos diversos como estatutos, planes o relaciones de puestos, pero dichos productos normativos presentan una serie de singularidades que pueden enlazarse sin un particular esfuerzo interpretativo con el ejercicio de potestades administrativas identificables, con la sustancia última del poder ejecutivo aunque distintas de la estricta potestad reglamentaria.<sup>15</sup> Entre estas potestades hay que citar expresamente la potestad de planeamiento y la potestad de organización. Precisamente, la potestad de organización permite que la Administración dicte otras normas distintas de los reglamentos ejecutivos y de los reglamentos independientes. Aquí el criterio de incumplimiento de la norma general juega un extraordinario papel estrechamente relacionado con el principio de autonomía organizativa, relacionado con la conformación del objeto sobre el que se proyecta el poder o la potestad de autogobernarse, que no es otro que la propia organización municipal.

En definitiva, las normas de organización no pretenden la creación de derecho como complemento de la ley o de manera independiente a la propia ley, pretenden la ordenación concreta de una determinada organización definiendo los derechos de los funcionarios que penden en su concreción de las propias características y las necesidades de los servicios a desarrollar.

Conviene tener en cuenta que las normas sobre organización de los recursos humanos de las administraciones públicas no pueden alcanzar la realidad plural y diversa de los tipos institucionales administrativos exis-

tentes en nuestro país, sino que es necesario completar el marco legal de cada una con el ejercicio de la potestad de organización. En esta línea, las relaciones de puestos de trabajo cumplen tal función, y se constituyen en normas de referencia de la actuación administrativa para la gestión de la estructura de puestos de trabajo y su aplicación a los funcionarios que puedan ocuparlos. Como sucede con los planes de urbanismo, la función de las relaciones de puestos de trabajo no es la de desarrollar las previsiones legales al efecto que se limitan a establecer el contenido mínimo de la RPT, sino configurar la actuación de la Administración y condicionar el estatuto jurídico de los funcionarios públicos en una realidad concreta que dependerá de la política de recursos humanos que quiera desarrollar cada entidad.<sup>16</sup>

Estamos pues ante verdaderas normas jurídicas, funcionales a la organización administrativa, con capacidad para limitar la discrecionalidad de que goza la Administración pública para configurar su estructura y ordenar los medios personales, materiales y reales que se le encomiendan con objeto de que sea posible el ejercicio de su actividad.

Por ello, precisamente, las RPT constituyen una tipología peculiar de normas jurídicas, las llamadas *normas de organización*, derivadas de una potestad que permite un elevado grado de discrecionalidad para obtener la mejor combinación posible entre los recursos y las necesidades existentes, intentando conseguir como finalidad última que la relación de puestos de trabajo sea un diseño racional y realista, convenientemente adaptado, de las necesidades de la organización.

Al respecto, hay que advertir que en la confección de las RPT existe un substrato técnico fundamentado en el análisis y la clasificación de puestos de trabajo, en forma de una compleja actividad de la que las relaciones de puestos de trabajo son, en alguna medida, su reflejo formal, considerándose suficientemente significativa la imposibilidad de sustituir este proceso por otros trámites como pueden ser los de negociación con las organizaciones sindicales representativas de los empleados públicos.<sup>17</sup>

De aquí que nuestros tribunales se refieran a las relaciones de puestos de trabajo como normas que afectan a las potestades de organización de las administraciones

14. CORDERO SAAVEDRA, Luciano. "La controvertida naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo en las administraciones públicas", *Actualidad administrativa* 26 (2002), p. 759, nos dirá que a través de esta posición intermedia se propicia una ficción jurídica de difícil justificación.

15. En este aspecto seguimos el planteamiento de EMBID IRUJO, Antonio. "Potestad reglamentaria", *Revista Vasca de la Administración Pública*, 29 (1991), p. 76 y ss.

16. Tomamos este planteamiento de ALDOMÀ I BUIXADÉ, Josep, *Les relacions de llocs de treball de les administracions públiques*, Barcelona, 1996, p. 172. Esta misma concepción se desarrolla ampliamente en el trabajo de SIBINA TOMÁS, Domènec, "Examen de la jurisprudència del Tribunal Suprem en matèria d'ordenances locals", *Quaderns de Dret Local* 14 (1997), p. 59 y ss.

Muy ilustrativa resulta al respecto la STS de 10 de marzo de 1993 (Aranzadi 1933), donde se señala que las normas legislativas concernientes a las plantillas y las retribuciones de los funcionarios públicos sólo establecen criterios normativos muy generales, no susceptibles por sí solos de una aplicación a un supuesto concreto. Por el contrario, los acuerdos referidos a plantillas, retribuciones y relaciones de puestos de trabajo tienen en sí un similar sentido de abstracción y generalidad, y de temporalidad indefinida, si bien, con mayor concreción en su contenido, como complemento indispensable de la norma superior. El sentido ordenador de las mismas resulta así evidente, tratándose por su sustancia y su función de una auténtica norma, integrante del ordenamiento jurídico, que culmina, dándole concreción y permitiendo por tanto su efectiva aplicación, la ordenación iniciada por la norma legislativa.

17. STS de 10 de marzo de 1993 (Aranzadi 1933).

públicas sujetas en gran medida a criterios de mera evaluación técnica, en la confección de las cuales se ha de reconocer al órgano administrativo correspondiente una gran dosis de discrecionalidad.<sup>18</sup>

Precisamente, este planteamiento conlleva que determinadas valoraciones y decisiones técnicas relativas a la configuración de los puestos de trabajo y a la determinación de sus complementos retributivos queden reservadas a la Administración sin que los tribunales puedan sustituirlas, dado que ésta conserva la posibilidad de dar a la ordenación anulada el contenido que se considere más adecuado y conveniente, siempre dentro de los límites definidos por el ordenamiento jurídico.<sup>19</sup>

A partir de estos datos diferenciales podemos definir las relaciones de puestos de trabajo como verdaderas normas reglamentarias, expresión de la potestad de organización de las administraciones públicas, elaboradas sobre la base de un criterio estrictamente técnico y orientadas a la ordenación de las estructuras administrativas y de los recursos humanos que las sirven, con la finalidad última de conseguir una eficaz y racional cobertura de las necesidades de los servicios públicos.

#### 4. El procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general

La legislación vigente sobre elaboración de las relaciones de puestos de trabajo no contiene una remisión expresa a un procedimiento determinado para su elaboración.

El artículo 16 de la LMRFP contiene única y exclusivamente la necesidad de publicidad de las RPT. La Exposición de motivos de la LMRFP se refiere a “la realización de los estudios precisos para la clasificación de los puestos de trabajo”. Estas escasas referencias se completan con la previsión establecida en el artículo 32.d) de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas (LORAP), en el que se establece que será objeto de negociación la clasificación de puestos de trabajo. Precepto que parece presentar una cierta incompatibilidad con la previsión establecida en el artículo 34.1 del mismo texto legal, donde se señala

que quedan excluidas de la obligatoriedad de la negociación las decisiones de las administraciones públicas que afecten a sus potestades de organización, en el bien entendido de que cuando las consecuencias de las decisiones organizativas de las administraciones públicas puedan tener repercusión sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, procederá la consulta a las organizaciones sindicales con capacidad para estar presentes y actuar en la correspondiente mesa de negociación.

Del conjunto de previsiones normativas que hemos mencionado puede desprenderse con facilidad que existen como mínimo una serie de tres trámites en el procedimiento de aprobación de una relación de puestos de trabajo que pueden formularse de la forma siguiente:

a) Necesidad de un procedimiento técnico de formación de una propuesta de clasificación de puestos de trabajo.

b) Negociación o consulta, siempre que se afecte a las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, con las organizaciones sindicales con representación en la mesa de negociación del ámbito de referencia.

c) Publicidad de las relaciones de puestos de trabajo.<sup>20</sup>

Abierta de esta manera la cuestión, lo primero que debemos plantearnos es si estos trámites se han de desarrollar en el marco del procedimiento general de elaboración de reglamentos, más concretamente del procedimiento general de elaboración de ordenanzas locales previsto en los artículos 47, 49 y 70.2 de la LRRL, o si constituyen por sí mismos un procedimiento especial de elaboración del particular instrumento de ordenación que resultan ser las RPT.

Al respecto, hemos adelantado ya nuestra opinión de que los instrumentos normativos responden hoy en día una buena cantidad de fuentes peculiares diferenciadas por su forma y sus efectos jurídicos. Esta variedad depende de la ley constitutiva de la fuente normativa que puede disponer de sus aspectos formales de la manera que considere oportuna, ya que no existe una única forma de producción y expresión formal de la actividad normativa de los órganos de gobierno. Es más, la doctrina ha destacado la tendencia existente a una procedimentalización atípica de las fuentes secundarias, en

18. STS de 25 de febrero de 1995 (Aranzadi 3397).

19. La Sala de Conflictos del Tribunal Supremo, en la Sentencia de 29 de junio de 1995 (Aranzadi 5162), ha afirmado la competencia de los órganos administrativos para la modificación y la revisión de las relaciones de puestos de trabajo en los supuestos de anulación, como facultad inherente a la potestad de organización y al régimen jurídico de la función pública, sin que pueda ser sustituida por los tribunales de justicia; planteamiento que a nuestro juicio no es otra cosa que una aplicación al caso del artículo 71.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LRJCA), que establece que los órganos jurisdiccionales del orden administrativo no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los

que anularen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados.

En esta misma dirección, la STSJ de Galicia de 6 de octubre de 1999, *El Derecho* 41382/1999, afirmará que no es deseable que el tribunal se inmiscuya en funciones propias de la Administración municipal y ordene la creación de un puesto de trabajo. La STSJ de Murcia de 11 de febrero de 1998 (JUR 97854/1998) advierte que las valoraciones de puestos de trabajo constituyen una actividad de gestión que por su carácter técnico compete exclusivamente a la Administración y no a los tribunales.

20. Seguimos en estas líneas la formulación realizada por ALDOMÀ I BUIXADÉ, Josep. *Les relacions de llocs de treball de les administracions públiques*, p. 105 y ss. Barcelona, 1996.

función de las previsiones legislativas sobre posibles intervenciones participativas de instancias de diferente naturaleza, fundamentalmente de organizaciones sociales, directamente legitimadas para incidir en el contenido del acto normativo.<sup>21</sup> En este ámbito la serie de trámites que refiere la legislación vigente en materia de elaboración de relaciones de puestos de trabajo se constituye en un procedimiento especial de un particular tipo de instrumento normativo que, a tenor de su carácter organizativo y de las reglas propias que rigen la materia, ha de ser aplicado por encima de las previsiones establecidas en el procedimiento estándar de elaboración de disposiciones de carácter general.<sup>22</sup>

Clarificada esta cuestión, podemos analizar ahora brevemente los problemas que plantean los trámites enunciados como integrantes del proceso especial de elaboración de las RPT, en la forma siguiente:

1.º) Formación de la propuesta técnica de clasificación de puestos de trabajo. La creación de un sistema de clasificación de puestos de trabajo conlleva una serie de pasos o fases lógicas, las cuáles se mueven en un ámbito exclusivamente técnico. En este sentido la elaboración de una RPT conlleva siempre una evaluación o una valoración de tareas como título genérico que aplicamos a los métodos utilizados para el análisis, la descripción, la valoración y la clasificación de puestos de trabajo.

21. Al respecto, permítansenos la referencia al trabajo de PUCCHINI, Giusto, "La potestà regolamentare del Governo nell'esperienza italiana: osservazioni e spunti critici sugli sviluppi del dibattito scientifico", en CARETTI, Paolo y DE SIERVO, Ugo, *Potere regolamentare e strumenti di direzione dell'amministrazione*, Bologna, 1991. Precisamente se insiste en la posibilidad legal de alterar el procedimiento típico de elaboración de disposiciones de carácter general recordando que en todo caso la naturaleza del acto normativo obliga a la presencia necesaria en el itinerario procedimental de una fase deliberativa por órganos representativos y de una fase de integración de la eficacia que se consigue a través del correspondiente régimen de publicación; en este sentido RESCIGNO, Giuseppe Ugo, *L'atto normativo*, Bologna, 1998.

En nuestro país se ha indicado que el ordenamiento jurídico español no contiene un único procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, sino que el procedimiento de producción se modula en función de los órganos en quienes recae la potestad de aprobación de este tipo de disposiciones y en función de la materia que se regula, tal como se puede ver en el documentado trabajo de MOROTE SARRIÓ, Vicente, *Las circulares normativas de la Administración pública*, Valencia, 2002, p. 265 y ss.

22. De aquí que no pueda parecernos acertada la jurisprudencia que enjuicia la regularidad de la elaboración de las RPT adoptando como parámetro de control el procedimiento común de elaboración de las disposiciones de carácter general.

La STS de 25 de abril de 1995 (Aranzadi 3397) toma como referencia para enjuiciar la técnica de elaboración del catálogo de puestos de trabajo de la Administración de la Generalitat de Cataluña, las normas estatales existentes en aquel momento sobre elaboración de disposiciones de carácter general, advirtiendo que deben adoptarse con las peculiaridades que se derivarían de la especificidad de los órganos y los procedimientos autonómicos y la peculiaridad de la disposición a la que se contrae a tenor de su carácter organizativo y de las reglas propias que rigen la materia. La STS de 10 de marzo de 1992 (Aranzadi 2140) anula los diversos acuerdos y los decretos adoptados por el Ayuntamiento de Alicante y su alcalde, por los que se da nueva estructura a la totalidad de la plantilla municipal por haber prescindido del trámite de información pública. La STSJ de Extremadura de 13 de marzo de 1990, *Revista general del derecho* 550-551 (1990), declara la nulidad del decreto de esta comunidad autónoma que aprueba la relación de pue-

El análisis y la descripción de puestos de trabajo presupone la recogida y la ordenación de la información procedente de los distintos puestos de trabajo con objeto de determinar el conjunto de tareas, actividades y funciones asignadas y las condiciones en que se desarrollan. El análisis del puesto conlleva su identificación y situación en el contexto global de la estructura organizativa y la compilación de la información y los datos sobre el puesto de trabajo. La descripción del puesto comporta su descomposición en función de las principales actividades o las tareas desempeñadas. En la descripción de los puestos de trabajo deben incluirse todos los elementos importantes de tipo profesional, como pueden ser las tareas esenciales del puesto, las responsabilidades principales, las competencias requeridas para su desempeño, la relación funcional del puesto con otros puestos y las condiciones específicas de trabajo.

La valoración del puesto de trabajo consiste en la selección y la definición de los factores característicos de los puestos que han de ser objeto de análisis y valoración, en la división de los factores en grados que exigen bases suficientes o determinados niveles de intensidad, frecuencia o habitualidad del factor o de alguno de sus componentes en el correspondiente puesto de trabajo, en la ponderación de los factores determinando

tos de trabajo del personal funcionario y eventual de su Administración, por no aparecer propuesta de quien tenga la iniciativa de la disposición, ni estudios o informes previos que garanticen la legalidad, el acierto y la oportunidad de la medida o los dictámenes y las consultas evacuadas.

En cambio, la STS de 4 de abril de 1990 (Aranzadi 3628) advierte que las normas organizativas de adscripción y clasificación de unidades orgánicas e integración en ellas de los funcionarios no pueden estimarse como disposición reglamentaria con efectos trascendentes a toda la comunidad, sino como norma organizativa basada en criterios técnicos y objetivos funcionales, por lo cual no es exigible la información pública establecida para el procedimiento de elaboración de ordenanzas locales. La STS de 26 de diciembre de 1990 (Aranzadi 10559) dirá que tratándose de una disposición general para cuya elaboración existe una regulación específica, solamente de forma supletoria serán de aplicación las normas establecidas para la elaboración de disposiciones de carácter general. La STS de 15 de diciembre de 1997 (Aranzadi 714) plantea que por lo que hace a las garantías procedimentales establecidas para la elaboración de las disposiciones de carácter general habrá que tener en cuenta las especialidades de la disposición general de que se trate. En este mismo sentido, la STSJ de La Rioja de 27 de enero de 1994, *Actualidad administrativa* 5-1994, afirma que el acuerdo plenario del Ayuntamiento de Logroño, referente a la estructura de la Administración municipal y el catálogo y la definición de puestos de trabajo, al que se reconoce naturaleza reglamentaria, no precisa para su validez del trámite de información pública por tratarse de una norma organizativa basada en criterios técnicos y objetivos funcionales de adscripción y clasificación de unidades orgánicas. La STSJ del País Vasco de 16 de enero de 1997, *Revista general del derecho* 640-641 (1998) y la STSJ de Cataluña de 30 de diciembre de 2000, *Revista general del derecho* 680 (2001), consideran que el procedimiento descrito es el procedimiento aplicable para la adopción de este concreto acto normativo, que se impone como un procedimiento específico y obligado en el que se fija cuales son los interesados en el acto y como debe ser la participación de los mismos; precisamente la peculiaridad del citado acto permite desechar otros interesados que no sea el personal de la correspondiente Administración pública debidamente representado por las organizaciones sindicales integradas en la correspondiente mesa de negociación.

su importancia relativa y en la asignación de puntos a cada grado de los factores, obteniendo así un instrumento de valoración o manual de valoración de puestos de trabajo que puede ser validado de distintas maneras. Precisamente, la valoración comporta el análisis técnico de la descripción de puestos de trabajo para medir el grado en que aparece cada uno de los factores válidos, obteniendo a través de la correspondiente asignación de puntos el valor total de cada puesto de trabajo, tarea que puede ser desarrollada técnicamente o con auxilio de un comité de valoración o clasificación de puestos de trabajo con participación de los representantes del personal.

Finalmente, la clasificación de puestos de trabajo supone su agrupación en función de la puntuación asignada en una serie de intervalos, de manera que a todos los puestos situados en el mismo intervalo se les pueda asignar el mismo valor final y, en consecuencia, el mismo valor retributivo. De esta manera, se intenta que las pequeñas diferencias de valor entre puestos que puedan ser debidas a imprecisiones o defectos en las fases previas de descripción y valoración queden absorbidas y compensadas.<sup>23</sup>

Lógicamente, dicho proceso plantea una serie de interrogantes jurídicos que conviene enunciar y intentar resolver.

Por lo que hace referencia a la descripción de puestos de trabajo no han faltado impugnaciones fundamentadas en la falta de descripción de los correspondientes puestos de trabajo por sus respectivos ocupantes, formulándose de esta manera la cuestión de si la Administración está obligada a describir todos los puestos de trabajo, ostentando el funcionario un derecho al análisis individualizado de su posición laboral, o si es suficiente el tratamiento de una muestra significativa de puestos. En principio, no parece existir una obligación de descripción y análisis individualizado y casuístico de todos y cada uno de los puestos de trabajo, pudiendo extraerse la información necesaria para realizar la oportuna valoración del puesto del análisis de una muestra significativa de un conjunto de puestos de trabajo que tengan las mismas características y el mismo contenido funcional.<sup>24</sup>

En la fase de valoración se plantea la cuestión de si la Administración dispone de la suficiente discrecionalidad para seleccionar los factores de valoración que habrán de aplicarse a los correspondientes puestos de trabajo. Pregunta que hay que contestar negativamente,

dado que una de las finalidades principales de la valoración consiste en la correspondiente especificación retributiva de los puestos. Precisamente, el complemento específico se constituye como un complemento factorial que atiende a los criterios de especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad, tal como se puede ver en el artículo 23.3.b) de la LMRFP. Más aún, el Real decreto 158/1996, de 2 de febrero, por el que se modifica el Real decreto 861/1986, de 25 de abril, en lo relativo al complemento de destino de los funcionarios de la Administración local, en su artículo único nos dirá que el Pleno de cada corporación local asignará nivel a cada puesto de trabajo atendiendo a criterios de especialización, responsabilidad, competencia y mando, así como a la complejidad territorial y funcional de los servicios en que este situado el puesto de trabajo. De aquí puede deducirse con facilidad que los factores que han de servir para la valoración de los puestos de trabajo en el ámbito de la Administración local son los de especial dificultad técnica, especialización, responsabilidad, competencia, mando, complejidad, dedicación, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad. En este sentido, parece que la Administración tiene reducida su discrecionalidad en el momento de seleccionar los factores a valorar, actuando los enunciados como una lista cerrada a la que no puedan añadirse otros, sin perjuicio de que los existentes puedan descomponerse en subfactores o criterios que guarden la debida conexión con el factor principal.

Debe señalarse también la categorización que se ha hecho de las decisiones adoptadas por los comités técnicos de valoración que, cuando existen, precisamente por su contenido técnico, gozan de una presunción de acierto, equiparable a la denominada *discrecionalidad técnica* que tienen los tribunales de selección en orden a valorar los ejercicios y los méritos de los concursantes de las plazas.<sup>25</sup> Asimilación que en principio parece discutible, ya que la discrecionalidad técnica de los tribunales de selección se obtiene de la aplicación de los principios de especialidad y imparcialidad a sus miembros, principios que parecen descontarse en esta concepción y que, a mi parecer, juegan un papel fundamental situándose como un dato previo a la presunción de acierto de la decisión técnica.

2.º) Negociación o consulta, siempre que afecte a las condiciones de trabajo, con las organizaciones sindicales representativas.

23. Para la redacción de los párrafos relativos al proceso de descripción, análisis y valoración de puestos de trabajo, nos hemos basado en ALDOMÀ I BUIXADÉ, Josep, *Les relacions de llocs de treball de les administracions públiques*, Barcelona, 1996, p. 109 y ss., y en ALMENDROS GONZÁLEZ, Miguel Ángel, *La clasificación profesional del trabajador: Tecnología, organización del trabajo y régimen jurídico*, Sevilla, 2002, p. 168 y ss.

24. STS de 21 de octubre de 1993 (Aranzadi 7339).

25. STSJ del País Vasco de 4 de febrero de 1999 (Aranzadi 844); STSJ del País Vasco de 23 de febrero de 2001 (JUR 148919/2001).

Como hemos dicho, entre las materias que han de ser objeto de negociación está la clasificación de los puestos de trabajo, tal como señala el artículo 32.d) de la LORAP, cuyo párrafo b) incluye también dentro del espacio negocial la determinación y la aplicación de las retribuciones de los funcionarios públicos. Como también hemos avanzado, la determinación exacta de esta materia puede revestir cierta dificultad, habida cuenta de lo dispuesto en el artículo 34.1 de la LORAP, que excluye del ámbito de la negociación las potestades de organización de la Administración.

En todo caso, conviene que desde el principio matemos que ese trámite de negociación o consulta se refiere específicamente a las organizaciones sindicales representadas en la correspondiente mesa de negociación, afirmación que supone eliminar la competencia de las juntas de personal para el conocimiento de las materias relativas a las relaciones de puestos de trabajo.<sup>26</sup>

Por lo que hace al ámbito material de la negociación, podemos llegar a identificar hasta tres posiciones distintas:

a) La primera considera que las RPT son esencialmente instrumentos de organización, y por ello han de quedar excluidas de la obligatoriedad de la negociación con arreglo al artículo 34.1 de la LORAP.<sup>27</sup> A resaltar que en algunos casos está excluida del ámbito de la negociación se hace sin perjuicio de las facultades de consulta que corresponderían a las organizaciones sindicales en aquellos aspectos de las RPT que puedan afectar a las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos.<sup>28</sup>

b) La segunda considera que el artículo 32.d) de la LORAP impone un deber de concertación de la clasificación de puestos de trabajo cuya expresión última es la RPT que ha de ser objeto de negociación con las correspondientes representaciones sindicales.<sup>29</sup> En todo caso, esa posición se matiza distinguiéndose entre la necesaria negociación de la elaboración inicial de la RPT y sus modificaciones y actualizaciones posteriores de carácter puntual, que quedan excluidas de una negociación

que se entiende como un procedimiento de elaboración de las políticas de personal, dejando al margen sus aplicaciones individuales y concretas. Una manifestación concreta de esta posición se puede encontrar en algún pronunciamiento en el que se subraya que la materia negocial se refiere, única y exclusivamente, a los criterios generales de valoración de los puestos de trabajo y no alcanza a la aplicación individual de dichos criterios.<sup>30</sup>

c) Finalmente, una tercera posición entiende que las incongruencias planteadas por la LORAP se han de superar sin anular ninguno de sus preceptos, manteniendo las potestades de organización de la Administración, pero también el derecho a la negociación colectiva de los representantes de los funcionarios.<sup>31</sup>

Dicha posición, que se suscribe, conlleva un proceso de diferenciación en el que parece lo más adecuado partir de la concepción del proceso de clasificación de puestos de trabajo como una actividad compleja en la que pueden distinguirse las fases ya enunciadas. A mi entender, debería reservarse a las facultades de organización de la Administración las tareas de análisis y descripción de puestos de trabajo, incluyendo en esta última la especificación de sus características esenciales y los requisitos básicos exigidos para su desempeño. En cambio, pienso que el proceso de clasificación y valoración de puestos de trabajo debería abrirse a la actividad negocial, a la que correspondería el establecimiento de los correspondientes criterios en orden a la selección, la graduación, la ponderación y la asignación de factores y puntos, y la definición de intervalos a efectos de la pertinente clasificación de puestos de trabajo.

Dicho esto, entiendo que hay que distinguir aún entre aquella actividad de organización que puede tener reflejo en las condiciones de trabajo de los funcionarios y la puramente organizativa. En este sentido, me parece que aspectos tales como la creación o la supresión de los puestos de trabajo, su denominación o la definición de sus características esenciales deberían quedar al

26. Tal como hace en la STS de 29 de noviembre de 1994 (Aranzadi 9336) y en la STSJ del País Vasco de 2 de marzo de 2000, *El Derecho* 29350/2000. De aquí nuestra sorpresa ante determinadas normas de elaboración de las RPT, como puede ser el Decreto 40/1991, de 4 de abril, sobre relaciones de puestos de trabajo del Principado de Asturias, cuyo artículo 4.1 establece que las actualizaciones y las modificaciones de las RPT se aprobarán oída la Junta del Personal Funcionario de esta comunidad autónoma.

27. Como se afirma en las STS de 25 de noviembre de 1997 (Aranzadi 9503); STSJ de Baleares de 26 de septiembre de 1991, *Revista general del derecho* 568-569 (1992); STSJ de Canarias de 21 de enero de 1994, *Actualidad administrativa* 2 (1994); STSJ de 5 de octubre de 1999, *El Derecho* 50704/1999; STSJ de Madrid de 13 de noviembre de 1999, *El Derecho* 54845/1999; STSJ de Madrid de 24 de noviembre de 1999, *El Derecho* 54847/1999; STSJ de Madrid de 9 de febrero de 2000, *El Derecho* 64166/2000.

28. STS de 16 de noviembre de 2001 (Aranzadi 9752). En esta misma dirección las STSJ de Cataluña de 30 de diciembre de 2000, *Revista general del derecho* 680 (2001).

29. STS de 14 de abril de 2000 (Aranzadi 4823); STS de 3 de mayo de 2000 (Aranzadi 4573); STSJ del País Vasco de 23 de enero de 1998 (Aranzadi 311);

STSJ de Andalucía, Sevilla, de 24 de septiembre de 1998 (Aranzadi 4581); STSJ de Castilla y León, Burgos, de 22 de noviembre de 1999, *El Derecho* 59637/1999; STSJ del País Vasco de 23 de diciembre de 1999, *El Derecho* 59420/1999; STSJ del País Vasco de 22 de abril de 2000 (Aranzadi 1743); STSJ de la Comunidad Valenciana de 12 de mayo de 2000, *El Derecho* 54983/2000; STSJ de la Comunidad Valenciana de 19 de septiembre de 2000, *El Derecho* 62424/2000; STSJ de Castilla-La Mancha de 20 de abril de 2002 (JUR 173545/2002); STSJ del País Vasco de 20 de diciembre de 2002 (JUR 84969/2002).

30. STS de 22 de diciembre de 2002 (Aranzadi 8190); STSJ de Canarias, Santa Cruz de Tenerife, de 12 de marzo de 1998 (Aranzadi 821); STSJ de Galicia de 6 de febrero de 2002, *El Derecho* 18471/2002. En cambio, la STSJ de Cataluña de 2 de noviembre de 1995 (Aranzadi 1837) nos dirá que el acto de modificación de un catálogo de puestos de trabajo entra dentro del ámbito de la negociación.

31. Tal como se plantea en ROQUETA BUJ, Remedios, "El contenido de la negociación colectiva en materia de clasificación de puestos de trabajo y de retribuciones de los funcionarios locales", *Poder judicial* 43-44 (1996-II), p. 312 y ss.

margen del proceso de información sindical, mientras que deberían ser objeto de consulta los requisitos exigidos para el desempeño de los correspondientes puestos de trabajo, por su capacidad para condicionar la carrera de los funcionarios públicos, o las prescripciones relativas a las condiciones de trabajo de los puestos –dedicación, incompatibilidad, jornada–, que pueden influir correlativamente sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios que pueden ocuparlos.

De la casuística elaborada por la jurisprudencia que se ha ocupado de estas cuestiones, podemos deducir que las potestades de organización integran las siguientes operaciones:

a) Las disposiciones sobre estructura orgánica y la determinación de sus funciones.<sup>32</sup>

b) La denominación del puesto en la forma que mejor convenga a sus intereses.<sup>33</sup>

c) La creación y la supresión de puestos de trabajo y la determinación del número de sus dotaciones presupuestarias.<sup>34</sup>

d) La definición del tipo y el régimen del puesto, su posición jerárquica y su contenido funcional.<sup>35</sup>

e) La determinación del sistema de provisión y del grupo de titulación como requisito de desempeño del puesto.<sup>36</sup>

A partir de aquí, con una razonable dosis de certeza, podríamos entender que según nuestra jurisprudencia corresponde a la potestad de organización de la Administración y, por lo tanto, se considera excluida de la negociación colectiva la creación y la definición de estructuras orgánicas y puestos de trabajo, la determinación del número de sus dotaciones, la concreción de su régimen jurídico y características esenciales, y el se-

ñalamiento como requisito del puesto del grupo de titulación. Ir más allá me parece precipitado dada la elevada fragmentación de las opiniones existentes en nuestros órganos judiciales.

3.º) Publicación de las relaciones de puestos de trabajo.

Parece existir una substancial coincidencia en que las relaciones de puestos de trabajo en su formulación inicial han de ser objeto de publicación en el correspondiente diario oficial. El problema se sitúa en el régimen de modificaciones que de forma puntual se produce sobre la matriz orgánica de la primitiva relación. En estos casos, por razones de eficacia, se acude a la publicación demorada de las adaptaciones realizadas con carácter trimestral o anual.<sup>37</sup> Conviene subrayar que en todo caso la publicación de las relaciones de puestos de trabajo se produce siempre en el correspondiente diario oficial. Cuestión distinta es si se considera aceptable la posibilidad de una publicación demorada, acudiendo a otros trámites sustitutivos de publicidad en el intervalo que pudiera producirse hasta la válida publicación en el periódico oficial.

Lo cierto es que la doctrina se ha mostrado crítica con este tratamiento de la cuestión, considerando que se desvincula la eficacia de la resolución de su publicación en el boletín oficial, admitiendo esta posibilidad sólo en aquellos supuestos en que la eficacia de la resolución y la publicación se demoran o cuando se sustituye la inmediatez de la publicación por una notificación individual a los interesados,<sup>38</sup> posición que hay que comparar aunque advirtiendo que nuestra jurisprudencia parece admitir sin recelo la demora de la publicación antes mencionada.<sup>39</sup>

32. STS de 11 de febrero de 1997 y de 19 de octubre de 1999 (Aranzadi 1504 y 9367).

33. STSJ de la Comunidad Valenciana de 7 de julio de 2000, *Revista general del derecho*, 673-674 (2000).

34. STS de 31 de mayo de 1990 (Aranzadi 4138); STS de 5 de mayo de 1998, *El Derecho* 4300/1998; SAN de 28 de junio de 1999, *Revista general del derecho* 666 (2000); STSJ de Canarias de 4 de mayo de 1998 (Aranzadi 1370); STSJ de Andalucía de 9 de diciembre de 1998, *Revista general del derecho* 658-659 (1999); STSJ de Galicia de 4 de abril de 2000 (Aranzadi 972). En cambio, la STSJ de la Comunidad Valenciana de 14 de abril de 1998 (Aranzadi 1291), entiende que el sindicato había de ser consultado para la elaboración de una resolución que amortizaba puestos de trabajos.

35. STS de 16 de noviembre de 1995 (Aranzadi 9932); STSJ de Cataluña de 5 de diciembre de 1991 (Aranzadi 27); STSJ de Castilla y León, Valladolid, de 27 de julio de 1993 (Aranzadi 3456); STSJ de Murcia de 10 de diciembre de 1999, *Actualidad administrativa* 6 (2000); STSJ del País Vasco de 13 de abril de 2000 y de 28 de diciembre de 2000, *El Derecho* 43947/2000 y 65311/2000. En cambio, la STSJ de la Comunidad Valenciana de 12 de mayo de 2000, *El Derecho* 54983/2000, planteará que la definición de los puestos y sus características ha de ser objeto de negociación.

36. STS de 16 de noviembre de 1995 (Aranzadi 9932), por lo que hace al grupo de titulación como requisito de desempeño del puesto. La STSJ de Cataluña de 13 de mayo de 1997 (Aranzadi 912) considera que la Administración goza de una amplia potestad discrecionalidad para decidir la forma de provisión de los puestos de trabajo que han de constar en la correspondiente relación. La STSJ del País Vasco de 12 de mayo de 1997, *Actualidad administrativa* 11 (1997), entiende que la Administración en su diseño de un puesto de trabajo puede disponer que un determinado puesto

pueda estar servido por un funcionario que tenga una formación básica y específica y no otra de grado inferior o superior.

37. La Orden de 2 de diciembre de 1988 del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de Secretaría del Gobierno establece en su artículo quinto que periódicamente se publicaran en el *Boletín Oficial del Estado* las relaciones de puestos de trabajo actualizadas. El Decreto 140/1996, de 26 de julio, de normas sobre relaciones de puestos de trabajo de la Comunidad Autónoma de Aragón, prevé en su artículo 5 que las relaciones de puestos de trabajo se publicaran anualmente en el correspondiente boletín oficial, teniendo en cuenta que la revisión de niveles asignados a los puestos, la modificación de complementos específicos o la inclusión de nuevos puestos de trabajo únicamente podrán tener efectividad a partir del día 1 de enero del año siguiente. El Decreto 328/1993, de 28 de diciembre, sobre relaciones de puestos de trabajo del personal funcionario de la Administración de la Generalitat de Cataluña, señala que el departamento competente procederá a publicar cada tres meses en el diario oficial las actualizaciones y las modificaciones de las relaciones de puestos de trabajo, sin perjuicio de la publicidad que por otros medios se pueda adoptar una vez aprobadas por el Gobierno y antes de su publicación oficial, advirtiendo, además, que una vez al año se procederá a la publicación de la refundición de las modificaciones de las relaciones de puesto de trabajo.

38. La STSJ de Cataluña de 19 de febrero de 1991, *Revista general del derecho* 564 (1991), declara la validez de un reglamento organizativo de un cuerpo de funcionarios que no ha sido publicado aunque sí notificado a todos los interesados.

39. La SAN de 2 de octubre de 1997, *Revista general del derecho* 643 (1998), precisa que la publicación en el BOE como parte del procedimiento de elaboración de las relaciones de puestos de trabajo viene referida a las relaciones

## 5. El régimen jurídico de los puestos

Según el artículo 15.1 de la LMRFP, las relaciones de puestos de trabajo comprenderán, conjunta o separadamente, los puestos de trabajo del personal funcionario de cada centro gestor, el número y las características de los que puedan ser ocupados por personal eventual, así como los de aquellos otros que puedan desempeñarse por personal laboral.

Por lo tanto, parece que la RPT se ajusta al criterio de plenitud, es decir, las relaciones han de ser completas, imponiéndose a la Administración una obligación de realizar una clasificación global de todos los puestos de trabajo, consustancial con la función ordenadora que la legislación vigente encomienda a este instrumento y sobre la base precisamente de un elemental principio de seguridad jurídica.<sup>40</sup>

En cambio, la relación de puestos de trabajo puede publicarse conjuntamente, incluyendo los puestos de trabajo de personal funcionario, eventual y laboral, o separadamente.<sup>41</sup>

Lógicamente, dicho precepto fuerza una clasificación de puestos de trabajo en función del régimen jurídico de sus posibles ocupantes, sin que sea posible su provisión indistinta por personal laboral y funcionario.<sup>42</sup> A este respecto, el mismo artículo 15.1.c) de la LMRFP establece que, con carácter general, los puestos de trabajo de la Administración del Estado serán desempeñados por funcionarios públicos, y exceptúa una serie de impuestos tasados que pueden desempeñarse por personal laboral; excepción que tiene su fundamento en la naturaleza no permanente o instrumental de los puestos y a las actividades operativas que en los mismos puedan desarrollarse. Como se recordará, la redacción de este precepto proviene directamente de la modificación operada por la Ley 23/1988, de 28 de julio, de resultas de la STC 99/1987, de 11 de junio, que declaró la falta de constitucionalidad del anterior redactado de este precepto, que atribuía a la Administración la especificación de aquellos puestos de trabajo que, en atención a la naturaleza de su contenido, se reservasen a los funcionarios públicos. En todo caso, conviene matizar que, según el artículo 1.3 de la LMRFP, el mencionado precepto no tiene naturaleza básica.

Precisamente, en la Administración local el régimen jurídico de la clasificación de los puestos de trabajo se rige por lo dispuesto en el artículo 92.2 de la LRRL, donde se consideran funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a personal sujeto al estatuto funcional, las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería y, en general, aquellas que, en desarrollo de la presente ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, la imparcialidad y la independencia en el ejercicio de la función.

La falta de precisión a efectos clasificatorios de este precepto ha forzado una pluralidad de tesis interpretativas sobre los criterios a utilizar a efectos de clasificar el régimen jurídico de los puestos de trabajo en la función pública local.

Así, en primer lugar, se ha afirmado que el artículo 92.2 de la LRRL no establece propiamente una enumeración cerrada de las funciones reservadas a los funcionarios de la Administración local, funciones que pueden ser susceptibles de concreción y delimitación si se interpretan, de conformidad con la doctrina constitucional, con el sentido y los criterios que establece la legislación estatal, es decir, con los criterios señalados en el artículo 15.1.c) de la LMRFP.<sup>43</sup>

Una segunda opción ha pretendido un planteamiento extensivo de las funciones que según el artículo 92.2 de la LRRL han de quedar reservadas a funcionarios a partir del concepto de "funciones que impliquen el ejercicio de autoridad". Así se ha considerado que han de ser desempeñados por funcionarios públicos las jefaturas de grupo, negociado y sección por implicar ejercicio de autoridad.<sup>44</sup>

Finalmente, la determinación y la regulación de las escalas y las subescalas correspondientes a la estructura profesional de los funcionarios locales que contienen los artículos 167 y siguientes del TRRL, se ha interpretado como un mandato a los entes locales que se verían imposibilitados de contratar personal laboral para el desempeño de puestos de trabajo en aquellos supuestos en los que se hubiera previsto la existencia de una

iniciales, mientras que cuando se trata de modificaciones posteriores de las mismas, tal publicación no se exige como parte del procedimiento sino que basta con una publicación periódica de las relaciones con las actualizaciones que se hayan producido.

40. Sobre el criterio de plenitud de las RPT nos podemos remitir a DE VICENTE DOMINGO, Ricardo, *El puesto de trabajo en el derecho de la función pública*, p. 58, Valencia, 1997.

41. El artículo 1 del Decreto 29/1994, de 7 de marzo, sobre criterios para la elaboración, la modificación o la actualización de las relaciones de puestos de trabajo de la Comunidad Autónoma de Extremadura, dispone que los puestos de trabajo de personal funcionario y de personal laboral se integrarán por separado en su respectiva relación, en razón de las sustanciales diferencias existentes en la naturaleza misma de los puestos.

42. Posibilidad que se rechaza en la STS de 11 de septiembre de 1993 (Aranzadi 6600) y en la STSJ de Andalucía, Granada, de 7 de octubre de 1996 (Aranzadi 1626), por entender que existe una natural incompatibilidad entre los correspondientes regímenes jurídicos.

43. STS de 3 de febrero de 1997 (Aranzadi 1522). En la misma dirección la STSJ de la Comunidad Valenciana de 22 de diciembre de 2001 (JUR 95777/2001). Algún pronunciamiento ha optado por considerar que el artículo 15.1.c) de la LMRFP es un precepto de aplicación supletoria a todas las administraciones públicas, de conformidad con el criterio general de supletoriedad establecido en el artículo 1.5 de la LMRFP, tal como se puede ver en la STSJ de Castilla y León de 10 de julio de 1998, *El Derecho* 27871/1998.

44. STSJ de Andalucía, Granada, de 9 de marzo de 1998 (Aranzadi 2090).

escala o subescala de funcionarios.<sup>45</sup> Sobre esta base se ha afirmado que el TRRL contiene una opción clara y rotunda por la creación de plazas de funcionarios en el empleo público local.<sup>46</sup>

En este panorama vino a incidir el Auto del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 26 de noviembre de 1993, dictado para la solución del recurso contencioso-administrativo promovido por la Confederación Sindical de la Comisión Obrera Nacional de Cataluña contra el Decreto de la Generalitat de Cataluña 214/1990, de 30 de julio, por el que se aprobaba el Reglamento de personal al servicio de las entidades locales de Cataluña (RPSEL), que había planteado una cuestión de inconstitucionalidad contra el artículo 92.2 de la LRBRL, por entender que algunos preceptos del reglamento no eran sino una reproducción del precepto estatal de acuerdo con el llamado *principio de aplicabilidad y relevancia*.

Dicho auto entendió que el mencionado artículo 92.2 de la LRBRL, después de enumerar unas pocas funciones públicas que expresamente se reservaban a los funcionarios, añadía un último inciso: “[...] y en general, aquéllas que en el desarrollo de la presente ley se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, la imparcialidad y la independencia en el ejercicio de la función”, que suscitaba el problema de determinar, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, si el mismo recogía las “condiciones y los límites materiales sobre las determinaciones concretas que puedan ser adoptadas por los órganos de la Administración [...]”, o, antes al contrario, constituía una “[...] imprecisa referencia que no vincula efectivamente la decisión administrativa”. En opinión de la sala este párrafo sería inconstitucional por vulnerar el artículo 103.3 de la CE, teniendo en cuenta que el legislador ha vulnerado la reserva constitucional de ley, efectuando en la materia un apoderamiento a la potestad reglamentaria que excede los límites permitidos por aquella reserva, dado que los vocablos “objetividad, imparcialidad y independencia en el ejercicio de la función” no son sino conceptos jurídicos indeterminados que no pueden representar una vinculación efectiva para la Administración.

Como resultado del planteamiento de esta cuestión de inconstitucionalidad recientemente se ha dictado la STC 37/2002, de 14 de febrero, cuyos fundamentos jurídicos se soportan sobre la base de las argumentaciones elaboradas por el abogado del Estado y el abogado del Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña, por

lo que consideramos obligada una referencia expresa a sus consideraciones para después comprender con mayor facilidad la resolución del Tribunal Constitucional.

La alegación del abogado del Estado se refiere expresamente a la locución del artículo 92.2 de la LRBRL que expresamente establece la reserva a los funcionarios de determinadas funciones públicas “[...] para la mejor garantía de la objetividad, la imparcialidad y la independencia en el ejercicio de la función”. Este inciso, a juicio de esta representación, no ha de considerarse como una reserva residual, sino que de alguna manera integra el criterio de que los laborales que presten sus servicios en la Administración no podrán desempeñar funciones de una especial responsabilidad en garantía de la objetividad, la imparcialidad y la independencia. Es decir, aquéllos solamente podrán ocupar puestos que no requieran la adopción de decisiones de especial trascendencia. Además si se tiene en cuenta la primera parte del precepto relativa a las funciones que impliquen ejercicio de la autoridad y se interpreta conjuntamente con su párrafo final, puede llegarse a la conclusión que solamente se reserva al personal laboral en la Administración local el ejercicio de aquellas funciones no decisorias o que no impliquen una especial responsabilidad.

Precisamente, siempre a juicio del abogado del Estado, éste es el eje definidor de la nueva redacción del artículo 15.1.c) de la LMRFP, donde se recogen los puestos que podrán ser desempeñados por personal laboral, siendo el vínculo común a todos ellos su condición instrumental. En este sentido se considera que la naturaleza última de las funciones a desarrollar por personal laboral en la Administración del Estado puede resultar coincidente con el ámbito determinado para la misma tipología de personal en el artículo 92.2 de la LRBRL, es decir, las funciones instrumentales, al margen de las funciones decisorias o que impliquen responsabilidad.

Las alegaciones del abogado de la Generalitat de Cataluña discurren por otros derroteros. A juicio de esta representación, el artículo 92.2 de la LRBRL preserva y asegura la realización de determinadas funciones públicas en el ámbito de la Administración local por personas sujetas a la relación de función pública, añadiendo su inciso final –y, en general, aquéllas en desarrollo de la presente ley– la previsión de otras funciones no determinadas, que también quedaran reservadas a funcionarios en atención a las condiciones de objetividad, imparcialidad e independencia.

45. STSJ de Andalucía, Granada, de 26 de junio de 2000, *El Derecho* 26585/2000; STSJ de Baleares de 23 de junio de 2000, *El Derecho* 26215/2000; STSJ de Andalucía, Granada, de 6 de noviembre de 2001 (JUR 47449/2001); STSJ de la Comunidad Valenciana de 29 de noviembre de 2001 (JUR 93266/2001).

46. Tal como se afirma por PÉREZ LUQUE, Antonio, *La estructura de personal de las corporaciones locales*, p. 10 y ss. Granada.1999.

El hecho innegable de que no se concreten todas las funciones a realizar por personal funcionario parece responder, a juicio del abogado de la comunidad autónoma, a la naturaleza de norma básica del precepto mencionado. Precisamente, esta remisión a una norma posterior de desarrollo se ha de entender hecha principalmente a las normas dictadas por las comunidades autónomas con competencia en materia de régimen local.

Sobre la base de estas argumentaciones el Tribunal Constitucional no apreciará la inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña llegando a las conclusiones siguientes:

a) En las corporaciones locales, los funcionarios han de desarrollar las funciones que impliquen ejercicio de autoridad, las calificadas como necesarias y las que se exigen para una mejor garantía de la objetividad, la imparcialidad y la independencia en el ejercicio de la función.

b) Todas estas funciones expresan claramente que solamente se podrán desempeñar por personal laboral las funciones no decisorias o que no impliquen una especial responsabilidad, es decir, las funciones instrumentales.

c) La clasificación concreta de las funciones que pueden desempeñarse por personal laboral se ha de determinar teniendo en cuenta la normativa estatal pero también la normativa autonómica de desarrollo que en alguna de nuestras comunidades autónomas, como hemos visto, incorpora el principio de identidad del régimen jurídico de los funcionarios de la Administración local con el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración autonómica. Esto quiere decir que las normas que delimitan el espacio de la relación de función pública en el ámbito de la comunidad autónoma han de ser de aplicación al ámbito de la Administración local del territorio correspondiente.

## 6. El contenido de las relaciones de puestos de trabajo

Como ya hemos visto, el artículo 16 de la LMRFP dispone que las RPT que formen las administraciones locales

deberán incluir en todo caso la denominación y las características esenciales de los puestos, las retribuciones complementarias que les correspondan y los requisitos exigidos para su desempeño. También conviene recordar que a efectos de integración podrán utilizarse las normas de la comunidad autónoma o las normas estatales sobre elaboración de RPT.

### 6.1. La denominación de los puestos de trabajo

La denominación de los puestos suele remitirse a la establecida por la estructura interna contenida en las normas de organización, sin perjuicio de la aceptación de aquellas denominaciones especiales definidoras de funciones específicas (interventor, secretario, tesorero). Igualmente, la denominación de los puestos de trabajo de base suele coincidir con la de la escala o la subescala correspondiente establecida para la estructura profesional de la entidad local en la correspondiente plantilla presupuestaria. Una mención especial merece la conexión que parece haberse establecido entre las denominaciones que resultan complementarias de las básicas establecidas para los distintos puestos de trabajo en aquellos supuestos en los que se asignan complementos específicos diferentes a puestos con la misma denominación básica e idéntico complemento de destino sobretodo en aquellas relaciones de puestos de trabajo que carecen de una descripción funcional del contenido del puesto. En este caso, la denominación complementaria parece actuar como un elemento mínimo de motivación que denota una justificación objetiva y razonable en la asignación de los correspondientes complementos específicos.<sup>47</sup>

Las normas sobre relaciones de puestos de trabajo de determinadas comunidades autónomas completan el requisito de la denominación con la determinación del número de puestos o, más exactamente, con el de sus dotaciones presupuestarias para significar que el mismo género de puestos pueden estar servidos por un número determinado de plazas presupuestarias que pueden incrementarse o decrecer en función de las necesidades de los servicios.<sup>48</sup>

Igualmente, la denominación del puesto de trabajo se puede acompañar de la determinación de su localiza-

47. La necesidad de esta denominación complementaria cuando se asignen complementos específicos diferentes a puestos con la misma denominación básica e igual nivel de destino se recoge para la Administración del Estado en el punto 3.3 de la Orden de 6 de febrero de 1989 del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, sobre modelos de relaciones de puestos de trabajo y normas para su elaboración.

La STSJ de Murcia de 19 de octubre de 1998 (Aranzadi 5598) rechazará la alteración de la denominación de un puesto de trabajo que pretende justificar una alteración retributiva que no se considera suficientemente justificada.

48. El artículo 2 del Decreto 40/1991, de 4 de abril, sobre relaciones de puestos de trabajo de la Administración de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, advertirá que las RPT deberán reflejar las dotacio-

nes, entendidas como expresión del número de puestos de trabajo dotados presupuestariamente. El artículo 2.2 del Decreto 245/1991, de 23 de diciembre, de relaciones de puestos de trabajo de la Administración de la Generalitat Valenciana, señalará que en dichas relaciones se indicará el centro de destino al que se adscribe cada puesto de trabajo y su localidad y número.

La STSJ de Galicia de 30 de enero de 2002 (JUR 134807/2002), nos advertirá que todas las plazas de plantilla deben corresponder a puestos previstos en la RPT, aunque pueden existir puestos de trabajo sin dotación presupuestaria dada la conexión directa de la RPT con una estructura horizonte de naturaleza óptima que no tiene por qué estar presupuestada.

ción, sobre todo en aquellos casos en que la ubicación del puesto no coincide con la sede del centro gestor o unidad al que está adscrito.<sup>49</sup>

## 6.2. Las características esenciales de los puestos

Dentro de las características esenciales de los puestos parece que podemos incluir el tipo de puesto, el sistema de provisión y una breve descripción de su contenido.

### 1.º) El tipo de puesto.

El tipo de puesto se refiere a su consideración de singularizado o no singularizado. Al respecto, se consideran puestos de trabajo singularizados aquellos puestos que por su denominación y contenido se diferencian de los restantes puestos de trabajo en la correspondiente RPT.<sup>50</sup> Dicha diferencia puede establecerse en las normas que definan la estructura interna de cada unidad, considerándose al respecto que los puestos correspondientes a jefaturas de unidades orgánicas y los que tengan atribuidas funciones de producción de actos susceptibles de causar efectos frente a terceros son por naturaleza puestos de trabajo singulares. Los restantes puestos de trabajo se consideran no singularizados. Precisamente, la calificación de un puesto de trabajo como no singularizado habilita a la Administración para el ejercicio de sus facultades discrecionales de adscripción por necesidades del servicio a funcionarios que ocupen dichos puestos a otros del mismo nivel de complemento de destino y complemento específico, siempre que para la provisión de esos puestos esté previsto el mismo procedimiento de provisión y no suponga un cambio de municipio. Se configura de esta manera un supuesto de movilidad funcional, como mecanismo excepcional de cobertura de un puesto de trabajo con objeto de facilitar la gestión y el aprovechamiento eficiente de los recursos humanos por necesidades del servicio.<sup>51</sup> En

todo caso, no estará de más subrayar que los sistemas extraordinarios de provisión de puestos de trabajo por necesidades del servicio se fundamentan en la existencia de una clasificación previa de los puestos de trabajo obtenida a través de la correspondiente relación que permita su calificación como no singularizado y la consideración de su contenido retributivo y forma de provisión. De aquí que haya de considerarse como un sistema extravagante de provisión al margen de los procedimientos admitidos por la ley, merecedor de la sanción de nulidad, la posibilidad, que en otros momentos se ha reconocido al alcalde o presidente de la entidad local, de disponer libremente el traslado de un funcionario a cualquier puesto de trabajo de la entidad local por necesidades del servicio.<sup>52</sup>

### 2.º) Los sistemas de provisión.

Los sistemas de provisión que pueden señalarse para la cobertura de los puestos de trabajo en una RPT son el concurso y la libre designación, sin perjuicio de que puedan utilizarse los sistemas extraordinarios de provisión cuando se den las circunstancias legalmente previstas y entre los puestos de trabajo que responden a las características que habiliten su utilización.<sup>53</sup>

El procedimiento de concurso deberá ser el propuesto normalmente, reservándose el de libre designación para aquellos puestos que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo, en atención a la naturaleza de sus funciones. Al respecto, el artículo 101 de la LRBRL establece que serán de aplicación al ámbito de la Administración local las normas que regulen estos procedimientos en todas las administraciones públicas.

En la Administración del Estado sólo podrán cubrirse por el sistema de libre designación los puestos de subdirector general, delegados y directores territoriales, secretarías de altos cargos de la Administración y aquellos otros de carácter directivo o de especial responsa-

49. A título de ejemplo puede citarse el artículo 3.2.a) del Decreto 46/1990, de 28 de junio, de aprobación y modificación de relaciones de puestos y especialidades u opciones de distintos cuerpos de la Región de Murcia, donde se subraya que para cada uno de los puestos de trabajo se indicará su denominación y ubicación.

La STSJ de Cataluña de 30 de octubre de 1996, *Revista general del derecho* 631 (1996), considerará que la sede del puesto de trabajo es uno de los elementos esenciales del mismo que no puede ser alterado sin seguir el procedimiento establecido para la modificación de puestos de trabajo.

Conviene tener en cuenta que en aquellas organizaciones con sede física en la misma localidad la teoría de la organización considera un movimiento a tener en cuenta dentro de la organización el llamado movimiento inclusivo que responde a la idea de ganar o perder centralidad física, es decir, la posición física dentro de la estructura de mando de una organización permite a esa persona ser más o menos partícipe de los asuntos de mayor interés de la organización. Tal como se puede ver en VALLE CABRERA, Ramón; ALCAIDE CASTRO, Manuel, "La gestión de carreras en las organizaciones", *Temas Laborales* 5 (1985), p. 45.

50. El artículo 2.2.d) del Decreto 40/1991, de 4 de abril, sobre relaciones de puestos de trabajo de la Administración de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, en una expresión más afortunado nos dirá que se

considerarán puestos singularizados: "[...] los que tengan atribuido un contenido y unas funciones específicas que los distingan de los restantes puestos de trabajo análogos".

51. Tal como se puede ver en LORENZO DE MEMBIELA, Juan B., *Provisión de puestos de trabajo en la Administración pública*, p. 194. Navarra, 2002.

52. Como se ha hecho constar en la STSJ de Cataluña de 11 de junio de 2002, que anula el artículo 111.a) y b) del Decreto de la Generalitat de Cataluña 214/1990, de 30 de julio, por el que se aprueba el reglamento del personal al servicio de las entidades locales de Cataluña (citamos por una copia de la sentencia original).

53. Nótese al respecto que la utilización del procedimiento de redistribución de efectivos previsto en el artículo 20.1.d) de la LMRF, se da entre puestos de trabajo con el mismo procedimiento de provisión. Igualmente, según el artículo 60.3 del Real decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado (RGIPP), la reasignación de efectivos derivada de un plan de empleo se da, en las primeras fases, entre puestos de trabajo con características similares que guarden semejanza en su forma de provisión.

bilidad para los que así se determine en las relaciones de puestos de trabajo.<sup>54</sup>

Las normas sobre elaboración de puestos de trabajo de las comunidades autónomas remiten el procedimiento de libre designación a la cobertura de los puestos de trabajo siguientes:

a) Subdirectores generales, jefes de área, servicio o centro, en función de cuáles puedan ser los últimos niveles de la estructura orgánica que puedan ser cubiertos por funcionarios de carrera, y en razón de la competencia técnica necesaria y de los asuntos que puedan tratar o resolver, tomándose el nivel 28 como referencia a efectos de su determinación.

b) Delegados territoriales.

c) Secretarías y chóferes de altos cargos.

d) Aquellos otros que por razón de su carácter directivo, especial responsabilidad o por la naturaleza de sus funciones así se determine en la relación de puestos de trabajo, tomándose el nivel 26 como referencia para determinar los puestos de naturaleza directiva.<sup>55</sup>

A partir de estos datos, podemos intentar aproximarnos a lo que podría ser una utilización racional del procedimiento de libre designación en nuestras entidades locales. En este sentido, consideramos que pueden cubrirse por libre designación aquellos puestos de trabajo que expresamente se señalen en la correspondiente relación de acuerdo con los criterios siguientes:

a) Los puestos correspondientes al último nivel de la estructura orgánica y de la estructura descentralizada o desconcentrada de la entidad local que puedan ser cubiertos por funcionarios de carrera.

b) Los puestos de trabajo de asesoramiento directo y los directores de unidades adscritas a los cargos locales.

c) Los secretarios particulares de los cargos locales.

d) Otros puestos de trabajo que así se determinen en atención a su carácter directivo y especial responsabilidad, para cuya concreción pueden ser de interés los criterios de competencia técnica y experiencia necesaria para su correcto desempeño, responsabilidad y trascen-

dencia de los asuntos que deban resolverse, volumen y complejidad de la gestión.

Nuestra jurisprudencia ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la pertinencia del uso de los distintos sistemas de provisión para la cobertura de los correspondientes puestos de trabajo. Precisamente de esta jurisprudencia podemos entresacar las conclusiones siguientes:

a) El sistema de libre designación tiene carácter excepcional y se aplica a puestos determinados en la relación de puestos de trabajo, dependiendo la validez de su utilización de la determinación objetiva del sistema, de conformidad con la naturaleza y las características exigidas legalmente al puesto a través de la correspondiente relación.<sup>56</sup> Por tanto, el requisito ineludible y básico para la provisión de una plaza por el sistema de libre designación es que así esté definida en la relación de puestos de trabajo, la única que puede, debidamente aprobada, autorizar el uso de este procedimiento excepcional.<sup>57</sup>

b) La naturaleza directiva del puesto se desprende en la jurisprudencia de nuestros tribunales del carácter del puesto como administrativo directo, es decir, no subordinado directamente a ningún otro puesto de trabajo reservado a un funcionario de carrera por ser el último escalón del nivel administrativo.<sup>58</sup>

c) El concepto de especial responsabilidad, al añadir una nota diferencial a la natural responsabilidad que toda jefatura supone, precisa de una específica motivación.<sup>59</sup>

d) El concepto de alto cargo no puede limitarse en el ámbito de la Administración local al presidente de la corporación, sino que comprende los regidores delegados, el interventor, el secretario, los directores de servicios de nombramiento directo y los grupos municipales.<sup>60</sup>

e) El artículo 20.1.b) de la LMRFP condiciona la utilización del procedimiento de libre designación a su determinación en las RPT en atención a la naturaleza de las funciones del puesto de trabajo, sin que pueda susti-

54. Artículo 51.2 del RGIPP.

Según el punto 6 de la Orden de 6 de febrero de 1989, del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, sobre modelos de relaciones de puestos de trabajo y normas para su elaboración, los llamados puestos de carácter directivo son los puestos de asesoramiento directo adscritos a cargos, no inferiores a nivel 28 de complemento de destino y las jefaturas de unidades administrativas directamente adscritas a cargos, cuyos niveles de complemento de destino no sean inferiores al 27 o 26, si se adscriben a grupos A y B, respectivamente, en las relaciones de puestos de trabajo.

55. Como se puede ver en las normas siguientes: artículo 93 del Decreto 123/1997, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios de la Administración de la Generalitat de Cataluña; artículo 3 del Decreto 85/1994, de 26 de abril, que modifica el Decreto de 23 de diciembre de 1991, sobre relaciones de puestos de trabajo de la Administración de la Generalitat Valenciana; artículo 12 del Decreto 29/1994, sobre criterios para la elabora-

ción, la modificación o la actualización de relaciones de puestos de trabajo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura; artículo 4.7 del Decreto 46/1990, de 28 de junio, sobre aprobación y la modificación de relaciones de puestos de trabajo y especialidades u opciones de los distintos cuerpos de la Administración pública de la Región de Murcia.

En todo caso, para el análisis del sistema de provisión de puestos de trabajo por libre designación hay que remitirse al trabajo de JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *Altos cargos y directivos públicos*, p. 174 y ss. Oñati, 1996

56. STSJ de Canarias, Las Palmas, de 10 de noviembre de 2001 (JUR 109412/2001); STSJ del País Vasco de 21 de septiembre de 2002 (Aranzadi 496).

57. STSJ de Murcia de 5 de junio de 1990, *Revista general del derecho* 565-566 (1991).

58. STSJ del País Vasco de 8 de junio de 2001 (JUR 304871/2001); STSJ del País Vasco de 19 de octubre de 2001 (JUR 80512/2002)

59. STS de 7 de mayo de 1993 (Aranzadi 3580).

60. STSJ de Cataluña de 22 de marzo de 2002 (JUR 196853).

tuirse este concepto y la pertinente valoración por el nivel del puesto de trabajo, prescindiendo de la naturaleza de la función.<sup>61</sup>

3.º) La descripción del puesto.

La descripción del contenido del puesto de trabajo demanda la especificación de aquellas tareas que constituyen su núcleo, permitiendo identificar y distinguir el puesto de trabajo dotándole de contenido, determinar su posición relacional con respecto a otros puestos de trabajo, justificar la exigencia de determinados requisitos para su desempeño, entendidos como enunciación de aquellas calificaciones y aquellas competencias subjetivas que se consideran necesarias para un desempeño satisfactorio del puesto de trabajo, y ofrecer una razonable explicación de las diferencias retributivas que puedan establecerse entre puestos similares o equiparables.<sup>62</sup> De esta forma se satisfacen las finalidades ordenadoras de las RPT y se protegen con rigor y seguridad jurídica las diferentes expectativas de los funcionarios.<sup>63</sup>

Sin embargo, lo cierto es que la descripción funcional de los puestos de trabajo ha sufrido una seria devaluación en las normas administrativas de elaboración de las relaciones y en la jurisprudencia que se ha ocupado de las mismas,<sup>64</sup> llegándose a admitir que el cometido esencial de un puesto de trabajo puede deducirse de su simple denominación,<sup>65</sup> o, lo que es peor, que las diferencias de nivel de complemento de destino y el distinto importe del complemento específico entre puestos con igual denominación pueden justificarse sobre la base de elementos o aspectos adicionales que se encuentran fuera de la relación, con lo que la función ordenadora propia de este instrumento de planificación y gestión del personal queda reducida a su mínima expresión.

De esta forma las RPT acaban por no tener identificadas y correctamente distribuidas sus funciones y, consecuentemente, los puestos de trabajo no están definidos por áreas o familias con merma de las expectativas retributivas y de carrera de los funcionarios públicos, perdiéndose la ocasión de establecer los perfiles profesionales de los puestos que puedan orientar el procedimiento de selección y provisión.

La doctrina más acertada en este campo subraya que la orden de convocatoria de una provisión de puestos de trabajo no es el instrumento jurídico previsto en

nuestro ordenamiento para determinar las características esenciales de los puestos ofrecidos, pues tal función esta reservada a las relaciones de puestos de trabajo, cuyo contenido ha de poseer un carácter suficientemente identificador de las tareas asignadas a los correspondientes puestos de trabajo dentro de la correspondiente estructura administrativa,<sup>66</sup> y cuya variación substancial debe suponer la correspondiente acción modificativa de dicha relación,<sup>67</sup> sin perjuicio de la función de especificación de las tareas propias del puesto de trabajo que puedan corresponder al órgano superior.<sup>68</sup>

En este apartado, no estará de más recordar que algunas comunidades autónomas, como Andalucía y Murcia, incluyen como una de las características esenciales de sus puestos de trabajo la correspondiente área funcional. El área funcional se define como el conjunto de actividades y tareas homogéneas con características comunes respecto de los conocimientos y formación necesarios, así como de los procedimientos de trabajo utilizados. El despliegue del sistema pasa por concretar dichas áreas funcionales en el seno de cada Administración pública, enumerando las correspondientes actividades. Así, por ejemplo, la Orden de 14 de diciembre de 1998, de la Consejería de Presidencia de la Región de Murcia, enumera como áreas funcionales: las de gestión administrativa general; gestión económico-presupuestaria, financiera, control interno y contabilidad; tributaria; recursos humanos; jurídica; contratación y patrimonio; promoción y gestión de ayudas; inspección; planificación y estudios; información y atención al ciudadano; gestión técnica; investigación y experimentación; medio ambiente; capacitación y educación, administración sanitaria y prevención de la salud; sanitaria; asistencial; obras y infraestructuras; informática. Sin perjuicio de que puedan preverse áreas relacionales y agrupaciones de áreas, la virtualidad del sistema estriba en ofrecer mayores posibilidades de carrera administrativa y de especialización a los ocupantes de los puestos de trabajo integrados en la misma área sobre la base de una mejora de la valoración del mérito rotulado como trabajo desarrollado en los concursos de provisión. Se objetivan así los criterios de valoración de la experiencia profesional en el momento de la provisión de puestos y

61. STSJ de Cataluña de 11 de junio de 2002 (fotocopia del original).

62. SAN de 12 de septiembre de 2002 (JUR 249009); STSJ del País Vasco de 6 de julio de 2001 (JUR 307772/2001).

63. STS de 30 de septiembre de 1996 (Aranzadi 6669).

64. Sólo algunas normas sobre elaboración de las relaciones de puestos de trabajo se refieren a esta característica esencial. Así, por ejemplo, el Decreto 140/1996, de 26 de julio, de normas sobre relaciones de puestos de trabajo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, nos dirá en su artículo 5 que por lo que hace a las características del puesto se hará una descripción de su contenido que, generalmente, será tanto más breve cuanto menor sea el nivel.

65. STS de 3 de marzo de 1995 (Aranzadi 2305).

66. STSJ de Castilla y León, Valladolid, de 14 de junio de 2002 (Aranzadi 803).

Las normas de estructura suponen un límite a las RPT, al constituir el esqueleto de la organización administrativa, lo que supone que no puedan configurarse puestos de trabajo si no se hacen depender de una unidad administrativa previamente establecida, tal como acertadamente se plantea en la STSJ de Murcia de 22 de noviembre de 2000 (JUR 31450/2001).

67. STSJ de Andalucía, Sevilla, de 9 de diciembre de 1998 (Aranzadi 5219).

68. STSJ de Murcia de 31 de enero de 2002 (JUR 88690/2002).

se permite una especialización de los funcionarios en su correspondiente área funcional.<sup>69</sup>

### 6.3. Las retribuciones complementarias

Las relaciones de puestos de trabajo son el instrumento idóneo para la determinación del complemento de destino y, en su caso, la fijación del complemento específico. Por lo tanto, en dichas relaciones tendrá que constar el nivel del correspondiente puesto de trabajo y, si corresponde, la cuantía del complemento específico. No estará de más resaltar que las normas más modernas sobre elaboración de puestos de trabajo tienden a concretar dentro del complemento específico la clase de factor que se remunera, diferenciando principalmente los elementos del puesto de trabajo relacionados con el contenido del puesto de trabajo, como pueden ser la especial dificultad técnica o la responsabilidad, de los relacionados con las condiciones en que se presta la actividad del puesto, como pueden ser los de dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad.<sup>70</sup>

1.º) El complemento de destino.

Por lo que hace al complemento de destino, se ha de señalar que todos los puestos de la relación han de tener atribuido un complemento de destino, correspondiente a un nivel situado en el intervalo de niveles admitido para el grupo o grupos de titulación con el que figuren clasificados. En este sentido el complemento de destino es un concepto retributivo de carácter objetivo y general, directamente vinculado al desempeño de un puesto de trabajo concreto con independencia de las características personales del funcionario que lo pueda desempeñar.<sup>71</sup>

De conformidad con lo establecido en el Real decreto 158/1996, de 2 de febrero, los intervalos de los niveles de puestos de trabajo de los funcionarios de la Administración local serán los que en cada momento se establezcan para los funcionarios de la Administración del Estado, asignándose nivel a cada puesto de trabajo aten-

diendo a criterios de especialización, responsabilidad, competencia y mando, así como a la complejidad territorial y funcional de los servicios en que esté situado el puesto de trabajo.

La redacción de este precepto esconde tras su aparente simplicidad una serie de problemas.

El primero, cuál pueda ser la concreta estructura de niveles establecida para los funcionarios de la Administración estatal que haya de servir de referencia en la atribución de niveles a los funcionarios de la Administración local. No olvidemos que el intervalo de niveles para los funcionarios de la Administración del Estado se ha determinado en el artículo 71 del RGIPP,<sup>72</sup> pero dicho intervalo ha sido modificado al alza en el Acuerdo Administración-sindicatos sobre ordenación de retribuciones, suscrito el 1 de junio de 1998.<sup>73</sup>

A partir de aquí puede pretenderse una aplicación inmediata de dicho acuerdo al ámbito de las corporaciones locales o plantearse, posición que nos parece más correcta, que la asignación de niveles a los puestos de trabajo de nuestras entidades locales corresponde a los correspondientes plenos, sin que las desviaciones al alza producidas en las mesas de negociación para el ámbito de la Administración del Estado sean directamente trasladables a los funcionarios de la Administración local, necesitándose un trámite de negociación y un acuerdo de incorporación al propio ordenamiento local para que esto suceda, en el bien entendido de que sobre la base del acuerdo estatal habrá que reconocer a las respectivas mesas de negociación de la Administración local capacidad negocial para abordar una estructura de niveles idéntica o equiparable a la admitida para los funcionarios estatales. Realmente lo establecido en el Real decreto 158/1996 es un criterio a seguir, pero las decisiones sobre clasificación de puestos de trabajo corresponden a los órganos de gobierno de las entidades locales, que deberán adoptarlos en el ámbito de sus competencias propias. Ello quiere decir que la estructura de niveles que deben consignar obligatoriamente las corporaciones locales en sus relacio-

69. Sobre las áreas funcionales puede verse el interesante informe de MORRILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio, "El área funcional como una de las características esenciales de los puestos de trabajo del personal funcionario", *Revista andaluza de Administración pública* 26 (1996).

70. STS de 26 de marzo de 1996 (Aranzadi 2813).

71. De aquí que nuestra jurisprudencia haya rechazado la distinción que se establece en muchas de nuestras corporaciones locales entre puestos de entrada o de nuevo ingreso y los restantes, atribuyéndoles un distinto nivel, sin tener en cuenta la existencia de una identidad de cometidos que no puede desvirtuarse en función de circunstancias personales como puedan ser la intensidad, la calidad del trabajo o el conocimiento de la problemática del ámbito de actuación, aduciendo que, no cabe, en principio, distinguir entre puestos de trabajo idénticos en atención a un dudoso mayor rendimiento del funcionario que los va a servir, tal como se puede ver en la STSJ de Andalucía, Sevilla, de 10 de marzo de 1998 (Aranzadi 747).

72. El artículo 71 establece que los intervalos de los niveles de puestos de trabajo que corresponden a cada cuerpo o escala, de acuerdo con el grupo

en el que figuren clasificados, son los siguientes:

|         |    |    |
|---------|----|----|
| Grupo A | 20 | 30 |
| Grupo B | 16 | 26 |
| Grupo C | 11 | 22 |
| Grupo D | 9  | 18 |
| Grupo E | 7  | 14 |

73. El acuerdo fue publicado por Resolución de 18 de junio de 1998, por la que se ordena la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de junio de 1998 (BOE 149/1998). En la estructura de niveles correspondientes a la relación de puestos de trabajo de personal funcionario y laboral de la Administración del Estado se modifica al alza de la manera siguiente:

|         |    |    |
|---------|----|----|
| Grupo A | 22 | 30 |
| Grupo B | 18 | 26 |
| Grupo C | 14 | 22 |
| Grupo D | 12 | 18 |
| Grupo C | 10 | 14 |

nes de puestos de trabajo es la del artículo 71 del RGIPP, sin perjuicio de que puedan establecerse niveles superiores a los límites establecidos, dentro del marco predeterminado por el acuerdo estatal, sin que ello pueda ser objetable desde una perspectiva estricta de control del límite presupuestario establecido para el incremento de las retribuciones de los funcionarios públicos.<sup>74</sup>

El segundo problema que nos plantea la regulación del complemento de destino en el ámbito local es el de la desnaturalización de su contenido. Se ha dicho que el complemento de destino es por excelencia un complemento jerárquico, indicativo de la jerarquía del puesto de trabajo en el conjunto de la estructura de puestos que la relación conforma.<sup>75</sup> Lo cierto es que la introducción de otros factores para su consideración, como puedan ser los de complejidad territorial y funcional de los servicios, acercan la naturaleza última del complemento de destino al complemento específico.<sup>76</sup> Aspecto éste que no resulta una novedad. No hay que olvidar que la doctrina y la jurisprudencia han subrayado la dificultad de precisar las diferencias entre el complemento de destino y el complemento específico si se tiene en cuenta que ambos están dedicados a retribuir la especial dificultad técnica o responsabilidad del puesto de trabajo.<sup>77</sup>

En todo caso, la asignación de niveles a los puestos de trabajo deberá hacerse de tal forma que el nivel de complemento de destino de un puesto de trabajo sea superior al que corresponda a cualquier otro subordinado al mismo, indicando con ello que la progresión en la escala de niveles representa un incremento del nivel de dificultad o responsabilidad de las funciones que constituyen el contenido del puesto de trabajo.<sup>78</sup>

Ello supone que la asignación de niveles a los puestos de trabajo haya de ser fruto de una operación de valo-

ración que tenga en cuenta los factores mencionados, aunque lo cierto es que en lo referido a la asignación de niveles de complemento de destino, la actuación de la Administración pueda calificarse de verdaderamente discrecional, dada su estrecha conexión con la definición de la propia estructura de las unidades administrativas y las posiciones de jerarquía, definición que penetra en el núcleo mismo de la potestad de organización de la Administración consistente en la propia competencia para definir el modelo organizativo.<sup>79</sup> En este sentido, los órganos jurisdiccionales han declarado que la asignación de un nivel constituye un juicio de apreciación técnica esencialmente discrecional en el que la Administración goza de un amplio margen de libertad, por lo que las decisiones que se adopten en el ejercicio de esta libertad sólo pueden ser discutidas cuando se acredite, bien la existencia de desviación de poder, bien la injustificada diferenciación de puestos de trabajo sustancialmente idénticos en términos que obliguen a calificarla de discriminatoria.<sup>80</sup> En el bien entendido de que en aquellos supuestos en los que se haya comprometido una concreta estructura de niveles para un determinado tipo de puestos a través del correspondiente acuerdo colectivo, la discrecionalidad administrativa queda vinculada a través de los correspondientes pactos alcanzados que se supone habrán sido el resultado negociado de la correspondiente clasificación de puestos.<sup>81</sup>

## 2.º) El complemento específico.

El complemento específico, de acuerdo con la dicción contenida en el artículo 23.3.b) de la LMRFP, está destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad. En ningún caso podrá asig-

74. En este sentido no estará de más recordar la jurisprudencia sentada por la STC 237/1992, de 15 de diciembre, sobre las repercusiones en el ámbito autonómico y local de los incrementos adicionales negociados por el Estado con las organizaciones sindicales: “[...] La creación de un fondo con cargo al cual pudieran, en un día ya lejano, pactarse incrementos adicionales para el personal de la Administración del Estado, sus organismos autónomos y entidades gestoras de la Seguridad Social [...] es algo que en nada afecta a los demás entes públicos territoriales. Aquí el texto articulado se mueve dentro del ámbito estricto de los presupuestos a los cuales sirve y respalda una asignación específica para los servidores del Estado. No hay exclusión de los demás, por la sencilla razón de que sus retribuciones han de ser atendidas con cargo a los presupuestos de las respectivas comunidades autónomas y, por ende, no cabe hablar de discriminación alguna que ponga en entredicho el principio de igualdad. Ese mismo fondo para la misma función puede establecerse por cada una de las haciendas territoriales si así lo tienen a bien.”

75. En este sentido nos podemos remitir a la razonada exposición de CASTILLO BLANCO, Federico A. *El sistema retributivo en la función pública española*, p. 189 y ss. Madrid 2002.

76. Nuestra jurisprudencia había avalado ya esta opción al considerar la STS de 25 de enero de 1997 (Aranzadi 537) como factor relevante a los efectos del complemento de destino y de la asignación del nivel correspondiente del del área geográfica sobre la que se proyecta la función.

77. De aquí que se haya podido afirmar por GUTIÉRREZ REÑÓN, A; LABRADO FERNÁNDEZ, M., *La experiencia de la evaluación de puestos de trabajo en la Administración pública*, Madrid, 1988, p. 93, que: “[...] el complemento específico habría de contemplarse como un complemento de destino adicional, suplementario del complemento de destino propiamente dicho. Conocida la retribución correspondiente al complemento de destino asignado a cada puesto el complemento específico serviría para fijar la cantidad adicional necesaria para llegar al nivel salarial que cada Administración desee aplicar a su personal”.

La STSJ de Cataluña de 28 de junio de 1990 (fotocopia del original), nos dirá que: “[...] salvo la peligrosidad o la penosidad, todas las circunstancias del complemento específico son las que justifican la diferenciación de niveles en el complemento de destino”. De aquí que haya de justificarse suficientemente la atribución de complementos específicos distintos a puestos de trabajo con igual denominación y complemento de destino.

78. STS de 11 de julio de 1988 (Aranzadi 5570).

79. Como se sostiene por FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, “El control judicial de la asignación de los complementos de destino y específico”, *Revista andaluza de Administración pública* 33 (1999), p. 92.

80. STSJ de la Comunidad Valenciana de 18 de diciembre de 1999, *Revista general del derecho* 669 (2000).

81. STS de 5 de diciembre de 1994 (Aranzadi 10199).

narse más de un complemento específico a cada puesto de trabajo.

La naturaleza objetiva del puesto de trabajo se constata en la propia definición legal del mismo: es un complemento de "un" particular puesto de trabajo que se fija en función de unas determinadas condiciones existentes en el puesto correspondiente, siendo los órganos de gobierno de las correspondientes entidades locales los llamados a señalar cuáles son los puestos de trabajo que, por reunir alguna o varias de esas condiciones, otorgan a quien los desempeña el derecho a percibir esta remuneración. Evidentemente, al ser un complemento de un concreto puesto de trabajo, dicho puesto debe estar identificado y dotado en la correspondiente relación y sólo puede percibirlo quien lo ocupa y ejerce efectivamente.<sup>82</sup>

En congruencia con la especificidad y la concreción del puesto de trabajo, dicho complemento parece haber sido concebido sólo para algunos puestos de trabajo en razón de las condiciones particulares de su prestación, lo que en sentido contrario significaría impedir la atribución generalizada de dicho complemento a todos los puestos de trabajo de una corporación o a una generalidad de puestos de la organización local con excepción de algunos.<sup>83</sup>

Ahora bien, no hay que confundir la singularidad y la concreción del complemento específico con su limitación. Los tribunales han reconocido que es posible la generalización del complemento específico, sobre todo en pequeñas organizaciones administrativas como pueden ser las locales, habida cuenta que un escaso número de funcionarios tiene que llevar a cabo todas y cada una de las funciones que cumplen las corporaciones locales, y concluyendo que la asignación del complemento específico depende de que se pueda acreditar la concurrencia de alguna o algunas de las características exigidas, por lo que su generalización es posible siempre que se de la condición mencionada.

El carácter objetivo del complemento específico impide que se tengan en cuenta para su fijación otros elementos que no sean las características particulares contenidas en los puestos de trabajo. De hecho, tanto el complemento de destino como el complemento específico son complementos singulares y objetivos, referidos a un concreto puesto de trabajo cuyas características se fijan mediante los oportunos sistemas de especificación y clasificación de puestos. Sobre la base de dichos sistemas existe una natural libertad de la Administración para apreciar las singularidades de cada puesto y atribuirle el

correspondiente complemento. En este sentido el mismo Tribunal Constitucional ha rechazado la posibilidad de controlar dicha potestad administrativa de fijación de complementos, basándose en las exigencias derivadas del derecho a la igualdad consagrada en el artículo 14 de la CE, por considerar que la equiparación entre cuerpos, categorías o puestos no puede fundamentarse en la identidad de titulación, en la similitud de denominación o en las funciones que corresponda desempeñar a sus ocupantes, ya que cabe siempre contemplar otros factores de diferenciación, como son las distintas exigencias de preparación, responsabilidad, intensidad de la dedicación, heterogeneidad de los asuntos a resolver, incluso aunque las tareas asignadas puedan definirse en términos análogos o casi idénticos, ya que la mencionada definición se hará por naturaleza con referencia a estructuras administrativas diferenciadas.<sup>84</sup>

No me parece que haya que enfatizar en demasía la discrecionalidad de la Administración para la fijación de los correspondientes complementos retributivos, hasta el punto que su determinación pueda desligarse de los conceptos legales que les sirven de fundamento, ya que los complementos mencionados han de estar vinculados a la calidad y las circunstancias objetivas de los puestos, de aquí que pueda utilizarse para el control de su asignación el principio de igualdad en la aplicación de la ley desde la existencia de una clara identidad en las circunstancias concurrentes en los puestos de trabajo que sin duda pueden ser objeto de comparación,<sup>85</sup> o se intente la aplicación de la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados, ya que las condiciones particulares de algunos puestos en función de la especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad, integran conceptos jurídicos indeterminados que, en cuanto tales, tienen naturaleza reglada: por ejemplo, o hay penosidad o no la hay. A partir de aquí, fijado el complemento, cabe una tarea de comprobación y en su curso resulta perfectamente válido comparar el contenido de varios puestos para ver si el complemento específico fijado a los mismos resulta o no coherente con la especificación de cada uno de ellos.<sup>86</sup>

Sin embargo, lo cierto es que el actual estadio jurisprudencial sobre la valoración de puestos de trabajo y la asignación de complementos, fundamentalmente del complemento específico, no deja mucho espacio al optimismo.<sup>87</sup> Pueden deducirse las siguientes reglas orientadoras:

82. STS de 1 de julio de 1994 y de 28 de octubre de 1996 (Aranzadi 6239 y 7798).

83. Tal como se señala en las STS de 30 de mayo de 1991, de 14 de julio de 1993 y de 11 de septiembre de 1993 (Aranzadi 4226, 5641 y 6600).

84. STC 77/1990, de 26 de abril; 236/1994, de 20 de julio; 237/1994, de 20 de julio y 96/1997, de 19 de mayo. A tener en cuenta también los autos 44/1996, de 26 de febrero, 63/1996, de 12 de marzo, y 317/1996, de 29 de octubre. Un

excelente resumen de esta jurisprudencia se puede encontrar en la STSJ de Murcia de 9 de noviembre de 2000 (Aranzadi 1979).

85. Tal como se ensaya en la STS de 20 de mayo de 1994 (Aranzadi 5305).

86. STS de 1 de julio de 1994 (Aranzadi 6239).

87. La STSJ de Madrid de 27 de abril de 2002 (JUR 236091/2002), nos advertirá que: "[...] por esencia, los diversos puestos son distintos entre sí y son, consecuentemente, acreedores de las diferencias retributivas reflejadas a

a) No basta la concurrencia de cualquiera de los factores para que necesariamente deba establecerse el complemento específico. Cabe, incluso, la supeditación del complemento a la concurrencia en el puesto de uno o más de los factores. La única regla segura es que, si no concurre ninguno de los factores, no es posible asignar un complemento específico.<sup>88</sup>

b) Puestos de trabajo aparentemente similares o de parecidas características pueden originar complementos distintos por las condiciones inscritas en cada uno de ellos, por la intensidad del factor de que se trate, por el volumen y la complejidad de las tareas desarrolladas o por el área geográfica sobre la que se proyecta la función.<sup>89</sup>

c) La legislación vigente no impone que cada uno de los factores a que se refiere el complemento específico deba valorarse y tenga una repercusión individual cuantificable en la valoración final del complemento específico de un puesto.<sup>90</sup>

d) No se excluye la posibilidad de que la Administración pueda dar distintos valores retributivos a los mismos factores apreciados en idénticos puestos pero en distintas estructuras, es decir, según la unidad, la agencia, el servicio o el centro a que pertenezcan, fundándose en la diversidad derivada de los distintos productos sobre los que operan, en el número de usuarios o en el volumen de gestión.<sup>91</sup>

e) Hay que saber distinguir entre la apreciación de las circunstancias o los factores del complemento y la concreta valoración económica del mismo. Es decir, se puede mantener la circunstancia o el factor que acredita el complemento y mejorar su compensación económica. Sencillamente, no cabe confundir el establecimiento del complemento específico con la determinación de su cuantía una vez establecido.<sup>92</sup>

En todo caso el complemento específico es un complemento único, de carácter orgánico y unificador, pero está integrado por un conjunto de condiciones particulares que se pueden tener en cuenta para establecer las condiciones de trabajo de algunos puestos.

Esa derivación del complemento específico hacia la

determinación de las condiciones de trabajo es notablemente perceptible en torno a los vectores de incompatibilidad y dedicación.

Por lo que hace referencia al factor de incompatibilidad, el artículo 16.1 y 4 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas, previene que no podrá autorizarse o reconocerse compatibilidad alguna al personal que desempeñe puestos que comporten la percepción de complementos específicos o conceptos equiparables. Por excepción, podrá reconocerse compatibilidad para el ejercicio de actividades privadas al personal que desempeñe puestos de trabajo que comporten la percepción de complementos específicos, o concepto equiparable, cuya cuantía no supere el 30% de su retribución básica, excluidos los conceptos que tengan su origen en la antigüedad.

Nuestros tribunales se han mostrado partidarios de que cualquiera que sea el factor que se tenga en cuenta para su concesión, incluso si no se ha tenido en cuenta el de incompatibilidad, produce ésta para el funcionario que desempeñe el puesto de trabajo cuando se superen los límites porcentuales establecidos.<sup>93</sup>

En todo caso, conviene recordar que son los órganos de gobierno los que, a la vista de las características de los puestos, determinan cuáles son los que han de recibir el mencionado complemento. Lógicamente, el hecho de desempeñar un puesto que tiene asignado este complemento implica necesariamente el percibo del mismo, lo que a su vez determina que al funcionario que lo ostenta no se le pueda reconocer compatibilidad de clase alguna, sin que se pueda renunciar al complemento con el objetivo de conseguir esa compatibilidad.<sup>94</sup>

El factor dedicación en virtud del cual puede acreditarse la percepción de un complemento específico implica en esencia una variación de la dedicación con respecto a la considerada normal para el resto de los puestos de la correspondiente estructura orgánica.<sup>95</sup> A través de su asignación, la Administración puede conseguir, siempre por necesidades del servicio, un aumento de la jornada del funcionario,<sup>96</sup> o, correlativamente, su

través del complemento específico, en cuya fijación la Administración goza de un notable margen de discrecionalidad".

88. STSJ de Extremadura de 21 de marzo de 2000, *Actualidad administrativa* 8 (2000).

89. STS de 25 de enero de 1997 (Aranzadi 537); SAN de 16 de julio de 2001 (JUR 143692/2002); STSJ de Cataluña de 16 de julio de 1990 (Aranzadi 202); STSJ de Canarias, Las Palmas, de 15 de diciembre de 2000 (JUR 111857/2001).

90. STS de 18 de febrero de 1997 (Aranzadi 1491).

91. STS de 27 de septiembre de 1994 (Aranzadi 7366); STSJ de Murcia de 12 de abril de 2002 (JUR 165428/2002).

92. STSJ de Cataluña de 5 de mayo de 2000, *El Derecho* 39551/2000.

93. STS de 25 de junio de 1996, *El Derecho* 6172/1996; STS de 4 de enero de 2001, *El Derecho* 568/2001.

En contra de esta argumentación que se considera privada de racionalidad y con ignorancia deliberada de la legislación vigente que prevé formalmente la existencia de un elemento de incompatibilidad funcional a los obje-

tivos de la organización establecidos, CASTILLO BLANCO, Federico A. *El sistema retributivo en la función pública española*, p. 212 y ss. Madrid, 2002.

94. STS de 18 de octubre de 1996 (Aranzadi 7798).

95. A juicio de CASTILLO BLANCO, Federico A. *El sistema retributivo en la función pública española*, Madrid, 2002, p. 209 y ss., el factor dedicación es por naturaleza un factor de especial dedicación que supone una disponibilidad con respecto a la organización mayor de la exigida al resto de los puestos sometidos al régimen general y que, precisamente por ello, implica una mayor retribución en la valoración que se hace de la cuantía del complemento específico, dedicación especial que no puede confundirse con la potestad administrativa de organización de los distintos servicios y horarios de trabajo que, por ser partidos o nocturnos o de cualquier otro tipo, no necesariamente han de implicar una mayor retribución según el sistema legal establecido, ya que no hacen sino responder a la propia naturaleza de los servicios desarrollados.

disminución, a la que el funcionario no puede oponerse sin perjuicio de la conservación de sus derechos a través del pertinente complemento personal transitorio y absorbible.<sup>97</sup>

#### 6.4. Los requisitos exigidos para el desempeño de los puestos de trabajo

Entrando ya en el capítulo referido a los requisitos exigidos para el desempeño de los puestos de trabajo, parece que las RPT han de contener al respecto información relativa al grupo de clasificación necesario para el ejercicio de las funciones propias del puesto o el grupo de puestos, a la adscripción a cuerpos y escalas siempre que estos hayan de ser tomados en consideración, a la exigencia de titulaciones académicas concretas sobre todo cuando la adscripción sea indistinta a todos los cuerpos o las escalas de un grupo de clasificación, a la exigencia de una determinada formación o una experiencia específica cuando de la naturaleza del puesto se deduzca claramente y, por último, a la adscripción al tipo de Administración a la que debe pertenecer el titular del puesto de trabajo.

##### 1.º) Adscripción a grupos.

En principio un puesto de trabajo ha de adscribirse a un grupo o a dos grupos consecutivos de clasificación. Para la adscripción de puestos de trabajo a grupos deberán combinarse las exigencias derivadas de las funciones de un puesto en cuanto a titulación y calificación con factores ajenos a la pertenencia a un grupo, como puedan ser la capacidad de gestión y la experiencia.<sup>98</sup> En cualquier caso, la adscripción respetará los intervalos de niveles de complemento de destino correspondientes a cada grupo de titulación establecidos en la normativa vigente.

##### 2.º) Adscripción a cuerpos y escalas.

En esta materia rige el principio de adscripción indistinta de todos los puestos de trabajo a un grupo o unos grupos de titulación, o, en negativo, el de no-adscripción de puestos de trabajo a cuerpos o escalas determinados. Como excepción a este criterio general podrán adscribirse puestos a uno o varios cuerpos o escalas de funcionarios,<sup>99</sup> en los siguientes casos:

a) Puestos en que se realicen funciones que requieran, en virtud de norma legal o reglamentaria, la pertenencia a un determinado cuerpo o una determinada escala, como sucede en el caso de los habilitados nacionales para las funciones que les están reservadas.

b) Puestos que de conformidad con la naturaleza de las funciones a desempeñar, necesiten ineludiblemente para su correcto desempeño la posesión de determinados conocimientos y requisitos estrechamente relacionados con la pertenencia a un cuerpo o una escala de funcionarios.<sup>100</sup>

En todo caso, para “vincular” un cuerpo o una escala con unos determinados puestos de trabajo habrá que partir de las características esenciales de éstos y valorar la idoneidad de las tareas propias del cuerpo o la escala para desempeñar ese contenido, función atribuida en exclusiva a la correspondiente RPT.<sup>101</sup>

Como hipótesis de trabajo, hay que tener en cuenta que nuestros tribunales han admitido la exclusión de determinados sectores, cuerpos o escalas de la cobertura de puestos de trabajo, con la finalidad de que algunos colectivos profesionales no abandonen el ámbito que les es propio, planteamiento que se considera objetivo y razonable, acorde con las necesidades de los servicios. Aunque en sintonía con las declaraciones de nuestro Tribunal Constitucional, en línea de principio, cabe afirmar que la configuración de las condiciones de acceso a los puestos de trabajo en vía negativa requiere una mayor y más severa justificación.<sup>102</sup>

##### 3.º) Titulación.

96. STSJ de Andalucía, Málaga, de 30 de octubre de 1998 (Aranzadi 7755); STSJ de Andalucía, Sevilla, de 21 de junio de 2001 (JUR 38097/2002).

97. STS de 6 de abril de 1992 (Aranzadi 2712).

98. Tal como se señala en el punto 8.1 de la Orden de 6 de febrero de 1989 del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, sobre modelos de relaciones de puestos de trabajo y normas para su elaboración.

Este planteamiento supone que la adscripción de un puesto de trabajo a más de un grupo de titulación demanda una motivación específica que no puede referirse al actual ocupante del puesto, ya que la mayoría de normas sobre elaboración de puestos de trabajo previenen que los puestos de trabajo que se adscriban a un determinado grupo seguirán siendo desempeñados por los funcionarios que ocupen esas plazas aun cuando no pertenezcan al grupo de titulación a que dichos puestos hayan sido adscritos.

La adscripción de un puesto de trabajo a más de un grupo de titulación abona la técnica de los llamados puestos barrados, es decir, puestos de trabajo que se adscriben a dos grupos de titulación y cuyo complemento específico sufre la correspondiente variación para compensar el diferencial retributivo en las básicas del ocupante adscrito al grupo de titulación inferior. Obviamente, esta práctica de variación retributiva en función de la pertenencia del ocupante de un puesto a un determinado grupo de titulación presupone una desviación retributiva al hacer variar el complemento específico en

función de circunstancias subjetivas no autorizadas por la ley, tal como se señala en la STS de 8 de mayo de 1998 (Aranzadi 4840).

99. No estará de más subrayar que las normas sobre elaboración de puestos de trabajo se refieren a cuerpos y escalas, debiendo admitirse, en el caso de la Administración local, las correspondientes subescalas. En cambio no parece que pueda considerarse regular la elección de una determinada especialidad que en su caso debería sustituirse por el requisito de titulación, tal como se plantea en la STSJ del País Vasco de 28 de julio de 1997 (Aranzadi 1624).

100. A esta conclusión se puede llegar con un análisis detallado del punto 9.2 de la Orden de 6 de febrero de 1989 del Ministerio de Relaciones con las Cortes y la Secretaría del Gobierno y de su antecedente, el punto 9.2 de la Orden de 15 de enero de 1986, de Presidencia del Gobierno, sobre relaciones de puestos de trabajo en la Administración del Estado.

En todo caso no estará de más recordar que el principio de adscripción indistinta con la única excepción de las adscripciones que se deriven necesariamente de la naturaleza y de la función a desempeñar en ellos se contiene en el artículo 15.2 de la LMRFP.

101. STSJ de Castilla y León, Valladolid, de 26 de julio de 2002 (JUR 248648/2002).

102. STC 48/1998, de 2 de marzo; STSJ de Aragón de 6 de julio de 2001 (Aranzadi 7844/2002); STSJ de Madrid de 20 de abril de 2002 (JUR 235912/2002).

En las RPT se consignará la titulación académica específica cuando sea necesaria, además de la genérica correspondiente al grupo al que se haya adscrito el puesto. Esta especificidad sólo se admitirá cuando su necesidad se deduzca objetivamente de la índole de las funciones a desempeñar o de la aplicación de la correspondiente normativa. En todo caso, las titulaciones académicas deberán figurar con denominación idéntica a las que se establezcan en los correspondientes títulos oficiales.<sup>103</sup>

Lo cierto es que la atribución de determinados puestos de trabajo a titulaciones específicas ha ocasionado una buena cantidad de conflictos centrados en problemas derivados de la delimitación de competencias profesionales, que han sido resueltos por nuestros tribunales subrayando que frente al principio de exclusividad y monopolio competencial debe prevalecer el de libertad con idoneidad, ya que al existir una base común entre algunas ramas de enseñanzas éstas dotan a sus titulados de un fondo igual de conocimientos técnicos que, con independencia de las distintas especialidades, permiten el desempeño de puestos en los que no sean necesarios unos determinados conocimientos sino una capacidad técnica común y genérica que no resulta de la titulación específica obtenida, sino del conjunto de los estudios que se hubieran seguido.<sup>104</sup> Lógicamente, conviene aclarar que aquí no se trata tanto de un problema de delimitación de competencias entre profesionales sino de ejercicio de la potestad de organización de la Administración que le permite exigir para determinados puestos una u otra titulación por entender que se procura una mayor adecuación a las tareas a realizar, sin perjuicio de que dicha potestad haya de moverse dentro de los límites estrictos de la racionalidad. De aquí que sea el examen de las características de los puestos y las específicas funciones que se les atribuyen el método elegido para valorar la idoneidad de la elección realizada en función de la competencia o la capacidad técnica real para el desempeño de las funciones que pueda aportar cada titulación.<sup>105</sup>

### 3.º) Formación y experiencia específica.

Cuando de la naturaleza de las funciones del puesto

se deduzca claramente, podrá exigirse una determinada formación específica, siempre que la misma haya sido acreditada por un título o diploma creado o reconocido por la Administración pública.<sup>106</sup> Algunas normas autonómicas prevén también que cuando objetivamente se requiera una determinada experiencia previa para el desempeño adecuado del puesto de trabajo se hará constar en la correspondiente relación.<sup>107</sup>

### 4.º) Requisitos de movilidad.

A tenor del artículo 17 de la LMRFP, con el fin de lograr una mejor utilización de los recursos humanos, los puestos de trabajo de nuestras corporaciones locales podrán ser cubiertos por funcionarios que pertenezcan a cualquiera Administración pública, de acuerdo con lo que se establezca en las correspondientes relaciones de puestos de trabajo. Se configura de esta manera un derecho a la movilidad administrativa que solamente puede limitarse o condicionarse a través de las pertinentes prescripciones incorporadas en las correspondientes relaciones de puestos de trabajo.<sup>108</sup> En defecto de la mismas, la jurisprudencia otorga prioridad al derecho de movilidad de los funcionarios de cualquier Administración pública, que podrán optar a las correspondientes provisiones de puestos de trabajo en ausencia de una RPT o en defecto del señalamiento en la misma de este aspecto.<sup>109</sup>

Las relaciones de puestos de trabajo suelen cerrarse con una columna de observaciones que se utilizan para hacer constar aquellas circunstancias del puesto de trabajo que se consideren precisas, siempre que constituyan un elemento esencial para el desempeño del puesto.<sup>110</sup> Dichas observaciones pueden referirse, como ya hemos visto en la jornada de trabajo, a la dedicación o al régimen de incompatibilidades, o abarcar otros aspectos no menores que han de merecer nuestra atención.

Así, por ejemplo, se puede precisar la condición del puesto como puesto a amortizar, evidenciando la potencialidad ordenadora hacia el futuro que las relaciones tienen, o, lo que es aún más importante, puede establecerse la condición del puesto como idóneo para el primer destino de los funcionarios de nuevo ingreso en los cuerpos o las escalas con especialización en las

103. Tal como se establece en el punto 10 de la Orden de 6 de febrero de 1989 del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, sobre modelos de relaciones de puestos de trabajo y normas para su elaboración.

104. STS de 27 de mayo de 1998 (Aranzadi 4196); STSJ de Aragón de 17 de octubre de 2001 (JUR 92346/2002).

105. STSJ de Aragón de 16 de octubre de 2001 (JUR 92290/2002).

106. Tal como se contempla en el punto 10 de la Orden de 15 de febrero de 1989, del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno.

107. Como se puede ver en el anexo I del Decreto 140/1996, de 26 de julio, de normas sobre relaciones de puestos de trabajo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

108. En materia de movilidad hay que remitirse al trabajo de ERKOREKA, Gervasio y JOSU, Iñaki, "La movilidad interadministrativa en la función pública vasca: normativa básica, regulación autonómica y soluciones judiciales", *Revista vasca de Administración pública* 45-II (1996).

109. Tal como se puede ver en la STSJ de Cataluña de 11 de junio de 2002 (fotocopia del original), que anula el artículo 106.1 del Decreto 214/1990, de 30 de julio, por el que se aprueba el reglamento de personal al servicio de las entidades locales de Cataluña, que permitía a las autoridades locales reservar al personal de su propia corporación, a través de la pertinente convocatoria, los concursos de provisión de puestos de trabajo.

110. El punto 12 de la Orden de 6 de febrero de 1989, del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, contiene un esquema de lo que puedan ser esas observaciones.

actividades del puesto. Especificación esta última de la que dudamos que tenga el carácter potestativo que se le quiere conferir. No olvidemos que el artículo 19 de la LMRFP establece que los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación a los puestos de trabajo que se hayan de desempeñar, incluyendo al efecto las pruebas prácticas que sean precisas. En este sentido, la jurisprudencia ha establecido que el fundamento de la elección de un particular sistema selectivo o de una particular estructura de pruebas y méritos puede encontrarse en la correspondiente relación de puestos de trabajo como un adecuado mecanismo de objetivación.<sup>111</sup>

Más allá de esta cuestión, no estará de más subrayar que se ha reducido al capítulo de observaciones un aspecto sustancial de las RPT como puede ser la determinación de aquellas circunstancias que, no siendo requisitos exigibles, constituyen méritos a valorar en la provisión del puesto, sin perjuicio de los méritos complementarios que puedan incluirse en las bases de la convocatoria del concurso. Entiéndase bien que una cosa son los requisitos de provisión, es decir, los requisitos de capacidad que delimitan el círculo de los potenciales aspirantes a la provisión del puesto, y otra muy distinta son los requisitos de mérito, que establecen las pautas de prelación entre el círculo de aspirantes que cubren los requisitos de acceso. Se renuncia así a establecer el principio de mérito en los sistemas de provisión de puestos de trabajo, o si se quiere, se renuncia a confeccionar el perfil profesional de los puestos de trabajo que permita a los funcionarios planificar su carrera profesional y preconstituir los méritos necesarios para su progresión en la Administración, aspecto éste crucial que aparece como potestativo, pendiente de una maduración progresiva de estos instrumentos inmaduros que son las relaciones de puestos de trabajo desde la perspectiva estricta de la carrera profesional del funcionario público.<sup>112</sup>

## 7. Los efectos de las relaciones de puestos de trabajo

A partir de la aprobación y la posterior publicación de las RPT, se producen los pertinentes efectos sobre la elaboración de las políticas de selección, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios públicos, así como la revisión de las retribuciones que perciban en función de su integración en el correspondiente puesto de trabajo.

En todo caso, la aprobación de una RPT plantea una serie de interrogantes de derecho transitorio, de entre los que trataremos de hacer mención de aquellos que

nos parecen más importantes.

1.º) La retroactividad de los catálogos y las relaciones de las corporaciones locales.

La disposición transitoria primera del Real decreto 861/1986, de 25 de abril, sobre régimen de las retribuciones de los funcionarios de la Administración local, afirma la obligatoriedad de la implantación del nuevo sistema retributivo de los funcionarios públicos derivado de la aprobación de la LMRFP dentro del año 1986, es decir, antes del 1 de enero de 1987, determinación frecuentemente incumplida en nuestras corporaciones locales y que ha producido un extraño efecto de rebote al implantarse el mismo en fechas posteriores a la prevista, y suponer para los funcionarios que siguen desempeñando los mismos o similares puestos de trabajo alguna mejora retributiva cuyo abono demorado se demanda desde la fecha del vencimiento del plazo previsto reglamentariamente para la implantación del nuevo sistema retributivo.

En este sentido no faltan pronunciamientos jurisprudenciales en los que se entiende que la citada disposición obliga en términos imperativos a las corporaciones locales a implantar el nuevo régimen retributivo en el curso del año 1986, con la posibilidad incluso de remitir sus efectos retributivos a 1 de enero de 1987, pero sin que se contemple la opción de que sea cumplimentada en otro plazo, con lo que, una vez aprobada la nueva valoración de puestos de trabajo y sus consecuencias retributivas, se ordena la retroacción de sus plenos efectos económicos a 1 de enero de 1987, practicándose al efecto las correspondientes liquidaciones reguladoras.<sup>113</sup>

A mi juicio, esta línea jurisprudencial olvida que la percepción de retribuciones de un determinado puesto de trabajo parte de su reconocimiento y su asignación por parte de la Administración. De aquí que coincidamos con otra línea jurisprudencial en la que se ha expuesto que, siendo cierto que la disposición transitoria del decreto citado afirma que el sistema de retribuciones ha de cerrarse dentro del año 1986, no ha de olvidarse que su implantación es siempre fruto de una actividad previa y del todo necesaria, cual es la valoración del puesto del trabajo, de forma y manera que, hasta la realización de tal análisis, no se puede hablar de sistema retributivo alguno sobre el que basar la correspondiente reclamación. La misma doctrina nos recuerda que la norma reglamentaria no impone ni expone consecuencia alguna relacionada con la no implantación dentro del plazo del nuevo sistema retri-

111. STSJ de Cantabria de 13 de mayo de 1998 (Aranzadí 1779).

112. Sobre este aspecto véanse las ácidas reflexiones de NIETO GARCÍA, Alejandro, "La carrera administrativa", *Cuadernos de derecho judicial. Función pública*, p. 11 y ss. Madrid, 1993.

113. STSJ de Extremadura de 7 de octubre de 1994, *Revista general del derecho* 613-614 (1995); STSJ de Extremadura de 3 de junio de 1997, *Revista general del derecho* 639 (1997).

butivo.<sup>114</sup>

2.º) La aprobación de un catálogo o una relación de puestos de trabajo inicial como situación singular y excepcional que permite adecuaciones retributivas que superen el límite al incremento de las retribuciones de los funcionarios públicos establecidos por las normas presupuestarias.

En este apartado hemos de comenzar recordando la doctrina que el Tribunal Constitucional ha venido elaborando sobre la vinculación de las comunidades autónomas y las entidades locales a los límites retributivos en el sector público establecidos por el Estado.<sup>115</sup> De conformidad con la misma, la imposición de límites a las retribuciones del personal al sector público tiene como fundamento el título estatal contenido en el artículo 149.1.13 de la CE, referido a la determinación de las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como el principio de coordinación con la hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles a que se refiere el artículo 156.1 de la CE.

De conformidad con esta jurisprudencia y con la correlativa de nuestro Tribunal Supremo,<sup>116</sup> queda fuera del ámbito de autonomía de nuestras entidades locales la determinación del incremento global de la masa retributiva de sus funcionarios, de forma que éstas se han de limitar a reflejar en sus respectivos presupuestos aquél que para cada ejercicio se establezca en la correspondiente ley presupuestaria.

Ahora bien, si nos fijamos en la concreta estructura de la norma presupuestaria utilizando como modelo el vigente artículo 19 de la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2003, nos daremos cuenta que el límite retributivo establecido se fija: “[...] sin perjuicio de las adecuaciones retributivas que con carácter singular y excepcional, resulten imprescindibles por el contenido de los puestos de trabajo”. Por lo tanto, las limitaciones establecidas en nuestra legislación presupuestaria no son de carácter abso-

luto, sino que admiten excepciones que suponen la permisión de adecuaciones retributivas por encima de los topes presupuestarios.

Sobre el alcance de estas modificaciones retributivas, conviene tener en cuenta que han de cumplir el doble requisito de ser singulares y excepcionales.

Por lo que hace a la noción de singular, ésta se opone al concepto de general. Aunque la cualidad de singular podría referirse a “algunos” puestos de trabajo, frente a “todos” los puestos de trabajo (aspecto cuantitativo). Según esta acepción, se consideraría irregular la aprobación de un catálogo o una relación de puestos de trabajo que afectase a todos los puestos de la organización. Sin embargo, por “singular” puede entenderse también un tratamiento individualizado de todos los puestos de trabajo (aspecto cualitativo). En esta acepción se consideraría ilegal una modificación retributiva sin consideración del contenido singular de cada puesto de trabajo.

Por lo que hace a la noción de excepcional, lo que es excepcional se opone a lo que es normal u ordinario. La naturaleza excepcional de la adecuación comporta restricción o limitación en la aplicación referida a un supuesto tan excepcional, por irrepetible, como el que pueda ser la formación por primera vez del catálogo o la relación de puestos de trabajo.

A partir de aquí puede afirmarse que la primera valoración de puestos de trabajo realizado por la correspondiente entidad local que desembocara en la aprobación de una RPT, es lógico que no se considere constreñida por la situación retributiva previa, pues otra cosa sería tanto como privar de sentido y eficacia a las reglas que le obligan a acometer de forma objetiva tal valoración, tomando en consideración los criterios inherentes a los correspondientes puestos de trabajo, introduciendo las variaciones retributivas que se consideren imprescindibles en función del contenido de los puestos de trabajo.<sup>117</sup>

Es más, en estos casos los incrementos retributivos

114. STSJ de Madrid de 11 de noviembre de 1994 (Aranzadi 4604). En el mismo sentido las STSJ del País Vasco de 19 y 20 de noviembre de 1996, *Actualidad administrativa* 2 (1997) y la STSJ del País Vasco de 26 de noviembre de 1996, *Actualidad administrativa* 3 (1997), con cita de la STS de 12 de marzo de 1992 (Aranzadi 1579), donde se dispone lo siguiente: “[...] que una vez establecido y en vigor el sistema retributivo de puestos de trabajo, la percepción de retribuciones complementarias asignadas a un concreto puesto de trabajo requiere que en el período temporal por el que se reclaman retribuciones, el citado puesto esté dotado con las mismas en el catálogo o la relación de puestos de trabajo y que el funcionario reclamante haya sido adscrito al mismo por la Administración demandada”.

Cuestión distinta es la fecha de cómputo a los efectos de consolidación de grado personal que para los funcionarios ingresados a la Administración con anterioridad a la entrada en vigor de la LMRFP, se estableció por el artículo 33 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1991, con fecha 5 de julio de 1977, siendo ello aplicable a todas las administraciones públicas y sin que ello suponga una retroacción del derecho a percibir económicamente la diferencia del posible nivel. En cual-

quier caso conviene aclarar que dicho precepto se refiere exclusivamente a los funcionarios que a la entrada en vigor del correspondiente catálogo o relación continúen desempeñando el correspondiente puesto, pero no a los que lo desempeñaron con anterioridad y cesaron en su momento, tal como se puede ver en la STSJ de Andalucía, Granada, de 19 de febrero de 1996 (Aranzadi 475).

115. Dicha doctrina se contiene en las STC 63/1986, de 21 de mayo; 96/1990, de 24 de mayo; 237/1992, de 15 de diciembre; 171/1996, de 30 de octubre; 103/1997, de 22 de mayo; 62/2001, de 1 de marzo, y en la más reciente de 24/2002, de 31 de enero.

116. STS de 27 de enero de 1987 (Aranzadi 2002), de 13 de abril de 1991 (Aranzadi 2760), de 15 de diciembre de 1993 (Aranzadi 1069), de 18 de noviembre de 1994 (Aranzadi 4279), de 8 de junio de 1995 (Aranzadi 4472), de 7 de abril de 1995 (Aranzadi 3260), de 18 de mayo de 1998 (Aranzadi 5077), de 16 de febrero de 1999 (Aranzadi 2596) y de 17 de marzo de 2001 (Aranzadi 2535).

117. STSJ de Cataluña de 25 de marzo de 2002 (fotocopia del original); STSJ de Castilla y León de 1 de febrero de 1995, *Revista general del derecho* 631 (1997).

que se establecen se presentan como una manera de garantizar la necesaria correspondencia que ha de existir entre el contenido funcional del puesto de trabajo y su retribución. De aquí que la jurisprudencia más atenta haya matizado que la singularidad y la excepcionalidad de las adecuaciones retributivas se ha de referir no a aspectos cuantitativos –número de puestos de trabajo afectados– sino a cuestiones de carácter cualitativo referidas a las características de los puestos de trabajo.<sup>118</sup> ■

---

118. STS de 8 de noviembre de 1999 (Aranzadi 2297); STSJ de la Comunidad Valenciana de 13 de noviembre de 1998, *El Derecho* 31872/1998.

Lógicamente, lo que no puede pretenderse es que bajo la cobertura de una adecuación retributiva motivada por una nueva valoración de puestos de trabajo se proceda a una elevación general y lineal, pura y simple, de las retribuciones de los funcionarios públicos, tal como pondrá en evidencia la STS de 25 de marzo de 1998 (Aranzadi 3014).