

## **LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO. UNA CRÍTICA A LA SITUACIÓN ACTUAL**

M<sup>a</sup> Cristina CRUZ HERRERA

*Secretaria General del Excmo. Ayuntamiento de Fuente del Maestre (Badajoz)*

*Trabajo de evaluación presentado al Curso de Especialización en Gestión de Recursos Humanos. Granada, CEMCI, abril a junio de 2012.*

### **SUMARIO:**

1. Introducción.
2. Situación actual.
3. Naturaleza jurídica.
  - 3.1. Determinación de la naturaleza jurídica en la regulación normativa.
  - 3.2. Determinación de la naturaleza jurídica bajo el criterio jurisprudencial.
4. Procedimiento de tramitación.
  - 4.1. En la Administración del Estado
  - 4.2. En la Administración Local
5. Los catálogos de puestos de trabajo y su confusión con las relaciones de puestos de trabajo.
6. La inminente necesidad de nuevos elementos que reflejen la situación actual del empleo público local.
7. Bibliografía.

### **1. INTRODUCCION.**

La relación de puesto de trabajo es 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 el desempeño de cada puesto, así como sus características retributivas y constituye una herramienta de indudable valor práctico si se aplica con un mínimo de rigor técnico.

En este sentido, las Relaciones de Puestos de Trabajo, cuya regulación se contenía inicialmente en los artículos 15 y 16 de la Ley 30/1984117 aún vigentes, y hoy se establece en el artículo 74 del EBEP, constituyen la gran alternativa al sistema de Cuerpos, en cuanto pieza fundamental de una concepción distinta de la organización del empleo público.

La Relación de Puestos de Trabajo parte de la definición de las funciones de cada puesto y de la determinación del número de titulares que deben desempeñar cada uno a fin de prestar los servicios necesarios. La definición de las funciones y demás características del puesto, (horario, dedicación, posición jerárquica, forma de provisión, requisitos para su desempeño, penosidad, peligrosidad, etc...), aportan los elementos necesarios para proceder a la valoración de los mismos, determinándose así el importe del complemento específico que ha asignarse a cada uno.

De igual forma la posición jerárquica unida a otra serie de factores determina la fijación del complemento de destino. Más adelante, con motivo del desarrollo retributivo previsto por el Estatuto Básico, deberán sustituirse estos conceptos de complementos de destino y específico por los nuevos que correspondan, pero básicamente la utilidad de la definición del puesto será la misma.

A través de la R.P.T., para cuya aprobación existe un procedimiento específico, se crean, modifican y suprimen los puestos de trabajo de las Administraciones locales. La regulación concreta para las Corporaciones Locales se encuentra en el artículo 90 de la Ley de Bases de Régimen Local y artículos 126, 127 y 129.3 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. Hemos de señalar que terminológicamente esta regulación deja mucho que desear ya que opera una confusión entre plazas y puestos que va a perseguir a la normativa del empleo público hasta el propio Estatuto Básico del Empleado Público. Para superar esta confusión debemos poner en relación dos documentos: la Plantilla y la R.P.T.

Así, la Plantilla es un instrumento de carácter fundamentalmente económico cuya aprobación se liga al presupuesto de la Corporación y cuya modificación ha de realizarse por los mismos trámites que la de aquel. La plantilla contiene únicamente plazas, no puestos. Por el contrario, la RPT es un documento fundamentalmente organizativo y es el que contiene los puestos de trabajo. Su aprobación suele llevarse a cabo de forma simultánea con la Plantilla por su evidente correlación.

Desafortunadamente son muchísimas aún las Corporaciones Locales que no han confeccionado y aprobado estos instrumentos de planificación y gestión de los recursos humanos.

Lo cierto es que sin estos instrumentos se producen importantísimas distorsiones en la gestión de los recursos humanos locales, lo cual ha permitido la proliferación de un importante número de personal laboral temporal en situaciones irregulares, dando lugar a la perversa figura del personal indefinido no fijo de plantilla cuya asimilación a un contratado interino resulta insostenible si no existe una plantilla y una Relación de Puestos de Trabajo que contemplen la plaza y el puesto que este interino está

desempeñando. Y en todo caso se produce una vulneración clara en cada selección y nombramiento permanente del apartado 1-f) del artículo 15 de la Ley 30/1984 que señala que la provisión de puestos de trabajo a desempeñar por el personal funcionario, así como la formalización de nuevos contratos de personal laboral fijo, requerirán que los correspondientes puestos figuren detallados en las respectivas relaciones. Este requisito no será preciso cuando se trate de realizar tareas de carácter no permanente mediante contratos de trabajo de duración determinada y con cargo a créditos correspondientes a personal laboral eventual o al capítulo de inversiones

Aquí también fallan los controles a los que la Administración Local está sometida. De hecho, las Comunidades Autónomas, a las que expresamente señala la normativa transcrita que han de remitirse todos los acuerdos municipales en esta materia sin perjuicio de las obligaciones generales de información establecidas en la Ley de Bases de Régimen Local, lejos de recordar a las Administraciones locales su obligación de confeccionar estos instrumentos de gestión, se limitan a buscar soluciones alternativas cada vez que se genera un problema. A título de ejemplo, señalar que la normativa específica de los funcionarios con habilitación de carácter estatal obliga a que los méritos específicos que vayan a valorarse en los procesos de provisión de esos puestos figuren expresamente contemplados en las Relaciones de Puestos de Trabajo.

Consciente el entonces Ministerio de Administraciones Públicas y las Comunidades Autónomas de la falta de aprobación de estos documentos en muchos Ayuntamientos, se limitaron a comunicar a los mismos que a falta de Relación de Puestos de Trabajo se remitiera a las mismas un acuerdo plenario donde se fijaran esos méritos específicos, todo ello sin perjuicio de que las bases completas de provisión las aprobará después el Alcalde en uso de sus concretas competencias.

Todo esto ha ocurrido con motivo de la convocatoria de concursos ordinarios de Habilitados Estatales correspondientes al ejercicio de 2009; esto es, después de la entrada en vigor del Estatuto Básico del Empleado Público.

El ejemplo expuesto refleja claramente la constancia por parte de la Administración Estatal y Autonómica de la falta de aprobación de estos instrumentos por las Corporaciones Locales.

## 2. SITUACIÓN ACTUAL

El desarrollo de la relación de puestos de trabajo como instrumento de gestión es ignorado por un importante número de Corporaciones Locales, y mucho más cuanto menor es su tamaño. Y todo ello pese a que el ordenamiento jurídico ha tratado de articular legalmente las Relaciones de Puestos de Trabajo como el eje sobre el que pivote la mayor parte de la gestión de los empleados públicos: retribuciones, sistema de provisión de puestos, requisitos para su desempeño, etc., y por tanto como elemento de articulación de la carrera profesional y la consolidación de grado, entre otros, además de, junto con la plantilla, instrumento para fijar las necesidades de recursos humanos y determinar así el contenido de la oferta de empleo público.

Este es sin duda uno de los campos donde podrían desempeñar una gran labor los servicios de asistencia al municipio de las Diputaciones Provinciales. Como ya hemos dicho, el legislador no ha prestado mucha atención a esta figura en el ámbito Local y han tenido que ser los Ayuntamientos de cierta dimensión y las Diputaciones quienes con mayor o menor fortuna, han abordado la confección de estos documentos, en muchas ocasiones de la mano de empresas que, por no especializadas en el sector público, se han limitado a trasladar fórmulas del privado con bastante pobre resultado.

Ahora se abre la oportunidad de que el legislador autonómico, al que se le han otorgado mayores competencias en materia de régimen Local, aborde esta asignatura pendiente con una legislación más precisa en esta materia para sus Ayuntamientos y Diputaciones.

Hay que señalar, que son bastantes los Ayuntamientos que han elaborado lo que se ha dado en llamar *catálogos de puestos*, cuyo contenido es muy inferior al de las Relaciones de Puestos y por tanto su dificultad de confección mucho menor, para tratar de paliar en cierto modo la ausencia de cualquier instrumento de planificación y gestión mínima de los empleados públicos locales.

Por lo tanto es muy difícil cuantificar los Ayuntamientos que cuentan con un buen instrumento de gestión en sus departamentos de personal, los que únicamente cuentan con instrumentos intermedios y los carecen de unos y otros; pero en todo caso existen elementos de convicción, como son las escasas publicaciones en los diarios oficiales provinciales o los escasos pronunciamientos de la jurisdicción contencioso-administrativa sobre esta materia, que nos permiten llegar a la conclusión de que este es

uno de los grandes problemas a los que se enfrenta la modernización de la gestión del empleo público Local.

### 3. NATURALEZA JURÍDICA.

#### 3.1 Determinación de la naturaleza jurídica en la regulación normativa

La dificultad en la determinación de la naturaleza jurídica de este instrumento tiene su origen en la propia definición legal de la relación de puestos de trabajo como un instrumento técnico de ordenación del personal y de racionalización de las estructuras administrativas de acuerdo con las necesidades de los servicios, mediante el que se determinan las necesidades de personal, se definen los requisitos exigidos para el desempeño de los puestos de trabajo y se clasifican cada uno de ellos. Y es que ha sido necesario un esfuerzo por parte de la Jurisprudencia de los Tribunales para fijar una serie de consecuencias en relación con la concreta aplicación de actos derivados de las Relaciones de Puestos de Trabajo para fijar criterios que deberían haber sido abordados por el Legislador.

Es por ello que la duda surge sobre si se trata de un instrumento que por su carácter general y su destinatario indeterminado (criterio cuantitativo), así como su posible vocación de permanencia (criterio cualitativo) implica que participa de naturaleza normativa o reglamentaria o, por el contrario, si este carácter general e indeterminado es similar al que puede predicarse de cualquier acto administrativo de destinatario plural e indeterminado, sobre todo a la vista de la necesidad de adaptar la RPT a las mudables condiciones de la organización administrativa. Para resolver esta cuestión, resulta necesario examinar, en primer lugar, las distintas normas que definen la relación de puestos de trabajo.

Así el instrumento designado con el nombre relación de puestos de trabajo se reguló inicialmente en el art. 15. 1 la Ley 30/1984, de 2 agosto, de Reforma de la Función Pública (LMRFP), al disponer: « *Las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado son 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 el desempeño de cada puesto...* »

Específicamente el art. 16 de la misma Ley se refiere a las RPT que deben formar las Corporaciones Locales en los siguientes términos: « *Las Comunidades Autónomas y la Administración local formarán también la relación de puestos de trabajo existentes en su organización, que deberá incluir, en todo caso, la denominación, tipo y sistema* »



*de provisión de los puestos, las retribuciones complementarias que les correspondan y los requisitos exigidos para su desempeño. Estas relaciones de puestos serán públicas».*

Por tanto, la LMRFP configura la relación de puestos de trabajo como un instrumento técnico para la ordenación del personal al servicio de la Administración que obligatoriamente ha de establecer la respectiva Corporación Local con el contenido mínimo dispuesto en el art. 16 de la LMRFP (STS de 20-10-2008).

En similares términos a la LMRFP el art. 1 de la Orden de 2 de diciembre de 1988 regula este instrumento disponiendo que *las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado son 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 el desempeño de cada puesto, así como sus características retributivas.*

En un sentido más ambiguo o amplio la actual, Ley Reguladora del Estatuto Básico del Empleado Público (LEBEP), en su art. 74 relativo a la Ordenación de los puestos de trabajo, dispone que: *«Las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de la relación de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos».*

Hay que tener en cuenta que respecto de los instrumentos de ordenación del empleo público, continúan en vigor las normas anteriores a la publicación del Estatuto, mientras no se dicte la legislación estatal o autonómica de desarrollo del Estatuto y sus correspondientes normas reglamentarias, a tenor de lo establecido en el número 3 de la Disposición Final Cuarta de dicha Ley, siempre que no se opongan a lo establecido en la misma, en consecuencia, hay que entender que se mantiene la vigencia del mencionado art. 15 de la LMRFP.

La Legislación básica de régimen local, en el número 2 del Art. 90 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), se remite a la normativa básica sobre función pública, al establecer que: *« Las Corporaciones locales formarán la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización, en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública. Corresponde 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, así como las normas básicas de la carrera administrativa, especialmente por lo que se refiere a la promoción de los funcionarios a niveles y grupos superiores».*

En parecidos términos el 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 (TRRL) establece, en su Art. 126, apartado 4 que: « *Las relaciones de los puestos de trabajo, que tendrán en todo caso el contenido previsto en la legislación básica sobre función pública, se confeccionarán con arreglo a las normas previstas en el Art. 90.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril*».

Por todo lo visto podemos concluir que se trata de un instrumento técnico de ordenación del personal en el que se clasifican los puestos y se definen los requisitos esenciales para su desempeño que, dada la movilidad de las estructuras administrativas, exige una cierta flexibilidad en el procedimiento para su aprobación y/o modificación, lo que parece incompatible con la tramitación de cualquier modificación de las mismas como si de una norma reglamentaria se tratará, por lo que la conclusión sería la de considerarlo un simple acto administrativo de destinarlo múltiple e indeterminado, siendo conveniente examinar la consideración que tiene este instrumento en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, es decir, cual es el criterio que mantiene dicho Tribunal sobre la naturaleza jurídica de la RPT.

### **3.2 Determinación de la naturaleza jurídica bajo el criterio jurisprudencial**

No han sido muchos los autores que se han ocupado de esta problemática en la que entremezclan cuestiones tales como las diferencias entre actos y normas, actos firmes y consentidos, reglamentos y actos plúrimos, derecho y organización o publicidad y publicación.

Lo cierto es que los debates abiertos en torno a la naturaleza jurídica de las Relaciones de Puestos de Trabajo se han movido en torno a la posibilidad o no de interposición de recurso contencioso administrativo contra actos de ejecución de las mismas, o sobre la posibilidad de una segunda instancia procesal.

En la actualidad puede considerarse pacífica en la jurisprudencia del TS su calificación como «actos plúrimos con destinatarios indeterminados», excluyendo su calificación de disposiciones generales o normas reglamentarias.

En este sentido, una jurisprudencia inicial entendió que la naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo era la de una disposición de carácter general

constituyendo una especie de reglamento interno. Esta jurisprudencia consideraba las relaciones de puestos de trabajo como auténtica reglamentación organizativa de la respectiva Entidad Local.

Así la STS de 25 de abril de 1995 en su fundamento de derecho segundo afirmó que *«Es jurisprudencia consolidada de esta Sala (SSTS de 14-12-1990; 14-7-1993; 19-11-1994 y 28-11-1994 que las relaciones de puestos de trabajo aprobados por las Administraciones Públicas en ejercicio de sus potestades organizatorias tienen naturaleza normativa, atendido su carácter ornamental y las notas de generalidad, abstracción y permanencia que en ellas concurren, diferenciándolas de los actos con destinatario plural e indeterminado pero carentes de contenido normativo»*. Criterio recogido en sentencias posteriores de 13 de mayo de 1996, 28 de mayo de 1996, 4 de junio de 1996, 3 de octubre de 2000, 13 de febrero de 2001 y 20 de febrero de 2001.

Dicha jurisprudencia ha dado paso a otra más reciente de la que es muestra la sentencia del mismo Tribunal de fecha 22 de mayo de 2006 recaída en el recurso de casación n<sup>o</sup> 4778/2000, que declara en su fundamento de derecho quinto que: *“No altera esta conclusión el hecho de que se cuestionara una relaciones de puestos de trabajo, razón en la que se escuda la Sentencia de instancia para rechazar la excepción de falta de legitimación que opuso el Ayuntamiento de Sestao. Es cierto que la jurisprudencia habla del carácter normativo de este instrumento técnico de ordenación del personal de las Administraciones Públicas [así, las Sentencias de 23 de marzo de 2004 (casación 3992/2001), con cita de otras anteriores, y de 5 de marzo de 2001 (recurso 1070/2000). No obstante, también lo es que, desde hace tiempo, ha circunscrito esa calificación a los efectos de franquear el acceso al recurso de casación salvando, a través del art. 86.3 de la Ley de la Jurisdicción, la regla de su apartado 2 a), que excluye del mismo a las sentencias dictadas en cuestiones de personal que no afecten al nacimiento o a la extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera. Así, la Sentencia de 19 de diciembre de 2003 (casación 4930/1998) dijo al respecto: Debemos ratificar esta última doctrina jurisprudencial, establecida en sentencias posteriores a la de 19 de noviembre de 1994 y a las que en ella se alude, modificando, en cuanto sea necesario, el criterio de la aludida sentencia de 19 de noviembre de 1994.*

*La asimilación de las relaciones de puestos de trabajo a las disposiciones de carácter general se verifica a los solos efectos jurídico-procesales de admitir contra los acuerdos que las aprueban, aun consistiendo en cuestiones de personal, los recursos de apelación y casación. Pero tales efectos limitados no alcanzan a su igualación absoluta con los reglamentos u otras disposiciones de carácter general que asumen la forma de Decreto (...)*”. Esto explica, entre otras cosas, que se haya dicho que no es preciso



*publicar en el Boletín Oficial del Estado cualquier modificación de las relaciones de puestos de trabajo [Sentencia de 4 de febrero de 2002 (recurso 225/1999) con referencia a otras anteriores] y que se las distinga de las normas reglamentarias que tienen por objeto ejecutar una Ley o completar la regulación de las condiciones de acceso o de ejercicio de la función pública, desde el momento en que su cometido no es otro que el de definir las características esenciales de los puestos de trabajo (STC 49/1990 ).” La citada Sentencia de esta Sala y Sección de 4 de febrero de 2002 señala cuál es la razón de la diferencia: “Según la sentencia de esta Sala Tercera de 26 de mayo de 1998, el Tribunal Supremo ha establecido la vocación normativa de las relaciones de puestos de trabajo para justificar que, a pesar de merecer la calificación de cuestiones de personal, sin embargo se hayan considerado apelables las sentencias pronunciadas sobre las mismas, dándoles así, desde el punto de vista estrictamente procesal, el tratamiento propio de las disposiciones generales, pero sin que por eso haya desconocido que materialmente su verdadera sustancia jurídico-administrativa es la de actos plúrimos, con destinatarios indeterminados, de donde viene aquella vocación normativa, pero excluyendo en todo caso que sean auténticos reglamentos”».*

Es decir, que el TS niega el carácter reglamentario de la RPT, admitiéndolo únicamente a efectos de su apelación ante el propio Tribunal, criterio ratificado por otras muchas sentencias del TS posteriores, entre las que cabe citar las de 21 de octubre de 2009 y 13 de octubre de 2009, por figurar entre las últimas dictadas sobre esta cuestión.

La limitada atribución de naturaleza reglamentaria a la RPT a efectos procesales de considerar recurribles en casación las sentencias de instancia, ha permitido también la impugnación de determinaciones de la RPT con ocasión de los recursos dirigidos contra actos singulares de aplicación de aquella de acuerdo con el art. 26 de la Ley al art. 26 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, que posibilita la impugnación indirecta de las disposiciones de carácter general como reconocen las sentencias del TS de 19 de julio de 2007, 7 de marzo de 2005 y 1 de marzo de 2004.

También existe una posición jurisprudencial intermedia que considera que la RPT puede tener naturaleza reglamentaria cuando su regulación o modificación se contiene en un instrumento jurídico que por su forma de exteriorización, procedimiento de elaboración y modo de publicación, e incluso por su contenido añadido, justifica que se le asigne esa naturaleza reglamentaria, como reconoce la STS de 12 de noviembre de 2008, por lo que nuestro Alto Tribunal se ha visto obligado a examinar si la RPT excede el carácter de acto de destinatario plural e indeterminado o, por el contrario, constituye una regulación abstracta y permanente propia de las normas reglamentarias,

constituyendo ejemplo de ello su sentencia de 9 de julio de 2008 y de la AN de 5 de marzo de 2009.

Por todo lo expuesto anteriormente debemos decir que los criterios del TS sobre la naturaleza de la RPT son los dos siguientes:

- Con carácter general se considera que es un acto administrativo de destinatario plural e indeterminado, asimilándolo a las normas reglamentarias, únicamente a efectos procesales.
- Excepcionalmente, cabe atribuirle naturaleza reglamentaria, bien por el procedimiento de aprobación o por su contenido cuando excede el de acto de destinatario plural.

#### **4. PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN.**

En este apartado observamos la importante diferencia de regulación que existe entre la Administración del Estado y la Local.

##### **4.1 En la Administración del Estado**

La Ley 30/1984 en lo que se refiere al procedimiento de elaboración y aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo, se limita a fijar a quién corresponde su aprobación, así establece el artículo 15.1.e) que corresponde a los Ministerios para las Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda la aprobación conjunta de las Relaciones de Puestos de Trabajo.

Los Departamentos ministeriales han de elaborar las propuestas de relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario y laboral, tanto del Ministerio como de los Organismos autónomos dependientes del mismo, remitiéndolas a la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones.

Una vez aprobada por el Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministros de Economía y Hacienda y para las Administraciones Públicas, la asignación inicial de los complementos de destino y específico a los puestos de trabajo, la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones aprobará las correspondientes relaciones.

Las posteriores modificaciones de las relaciones de puestos de trabajo se deben tramitar asimismo a propuesta de los Departamentos ministeriales y se aprobarán por la

Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones o por este último órgano colegiado, según los casos; todo ello sin perjuicio de las modificaciones que directamente puedan realizar los Departamentos Ministeriales por autorización expresa y conjunta de los Ministerios de Economía y Hacienda y para las Administraciones Públicas. Los acuerdos de la Comisión Interministerial de Retribuciones y de su Comisión Ejecutiva ponen fin a la vía administrativa.

Las relaciones iniciales de puestos de trabajo aprobadas por la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones han de ser publicadas en el Boletín Oficial del Estado. Asimismo se deben publicar periódicamente en dicho Boletín las relaciones de puestos de trabajo actualizadas. Las publicaciones se disponen conjuntamente por los Ministerios de Economía y Hacienda y para las Administraciones Públicas.

La provisión de puestos de trabajo a desempeñar por personal funcionario, así como la formalización de nuevos contratos de personal laboral fijo, requieren que los correspondientes puestos figuren detallados en las respectivas relaciones. El requisito de figurar detallados en las relaciones de puestos de personal laboral no es preciso cuando la contratación se realice por tiempo determinado y con cargo a créditos correspondientes a personal laboral eventual o al capítulo de inversiones.

La finalidad con que se creó la Comisión Interministerial de Retribuciones era, en opinión de la Doctora MOREU, muy loable: ser un órgano de coordinación de las tareas que incumben a aquellos Ministerios para la clasificación y valoración de los puestos de trabajo, con vistas a los preparativos anteriores a la aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo, sin embargo el Estatuto Básico del Empleado Público, contiene esta materia entre las que han de ser necesariamente objeto de negociación

#### **4.2 En la Administración Local**

Por lo que a la Administración Local se refiere, los trámites para la aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo están perfectamente regulados y hemos de adelantar que su aprobación sigue procedimientos muy similares a los establecidos para las Ordenanzas Municipales, lo cual nos lleva directamente a reafirmar su carácter de auténticas normas municipales.

El artículo 22.1.i) de la Ley de Bases del Régimen Local establece que Corresponden, en todo caso, al Pleno las siguientes atribuciones:.... La aprobación de la plantilla de personal y de la Relación de Puestos de Trabajo, la fijación de la cuantía

de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios y el número y régimen del personal eventual.

El artículo Artículo 90. 2 establece también que las Corporaciones Locales formarán la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización, en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública. Corresponde 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, así como las normas básicas de la carrera administrativa, especialmente por lo que se refiere a la promoción de los funcionarios a niveles y grupos superiores.

Por lo que se refiere al Régimen de organización de los municipios de gran población, establece el artículo 127 que corresponde a la Junta de Gobierno Local:.... h) Aprobar la Relación de Puestos de Trabajo, las retribuciones del personal de acuerdo con el presupuesto aprobado por el Pleno, la oferta de empleo público, las bases de las convocatorias de selección y provisión de puestos de trabajo, el número y régimen del personal eventual, la separación del servicio de los funcionarios del Ayuntamiento, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 99 de esta Ley, el despido del personal laboral, el régimen disciplinario y las demás decisiones en materia de personal que no estén expresamente atribuidas a otro órgano.

Por su parte, el 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 complementa esta regulación con los siguientes preceptos:

Artículo 126.4. *Las relaciones de los puestos de trabajo, que tendrán en todo caso el contenido previsto en la legislación básica sobre función pública, se confeccionarán con arreglo a las normas previstas en el artículo 90.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.*

Artículo 127. *Una vez aprobada la plantilla y la Relación de Puestos de Trabajo, se remitirá copia a la Administración del Estado y, en su caso, a la de la Comunidad Autónoma respectiva, dentro del plazo de treinta días, sin perjuicio de su publicación íntegra en el Boletín Oficial de la Provincia, junto con el resumen del Presupuesto.*

Básicamente, deducimos de toda esta normativa que la aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo está ligada a la de los presupuestos municipales.

En tal sentido ha de tenerse en cuenta la siguiente normativa específica: Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas locales ya que en su artículo 168 se establece el

procedimiento de elaboración y aprobación inicial de los presupuestos de las corporaciones locales.

Fundamentalmente, el proceso de aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo coincide con los procesos de aprobación de las Ordenanzas Municipales, que así se establece en el artículo 49 de la TRLBRL:

- a) Aprobación inicial por el Pleno.
- b) Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.
- c) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.
- d) En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.

En consecuencia, es evidente que la aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo en las Corporaciones Locales, supone una aprobación inicial, apertura de plazo de información pública para presentación de reclamaciones y aprobación definitiva con integra publicación en el Boletín Oficial correspondiente; todo ello después de la necesaria negociación con las organizaciones sindicales en las correspondientes Mesas, tramitación ésta que contiene las mismas garantías que las previstas para normas generales de carácter municipal.

## **5. LOS CATÁLOGOS DE PUESTOS DE TRABAJO Y SU CONFUSIÓN CON LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO**

La Ley de Presupuestos del Estado para 1986 (Ley 46/85) en su artículo 23 introdujo cierta confusión al crear los denominados Catálogos de Puestos de Trabajo, configurados como un instrumento provisional y alternativo a las Relaciones de Puestos de Trabajo, con sus mismas funciones y presupuestos básicos (clasificar puestos de trabajo), aunque con un contenido más reducido, limitado a la plasmación de los complementos de destino y específico, es decir, relacionado principalmente con los aspectos retributivos. Se pretendía una simplificación de los complicados trámites que preceden (o más bien que deberían preceder) a la elaboración de las Relaciones de Puestos de Trabajo, como paso previo para llegar a la implantación general de las mismas.



Sin embargo su propósito es muy discutible ya que realidad añade un elemento de confusión terminológica y no elimina la complejidad inherente a toda clasificación de puestos de trabajo.

El resultado es que se incorporó al sistema español de empleo público otro instrumento de ordenación aparentemente nuevo pero con idénticos presupuestos que las Relaciones de Puestos de Trabajo y que resulta en cierto modo inútil, tal y como muy bien señala la Profesora MOREU.

La exposición de motivos de la citada Ley de Presupuestos señalaba a este respecto que mediante la misma se proseguía en el camino de implantación del sistema retributivo acuñado por la Ley de Reforma de la Función Pública, e iniciado por la Ley de Presupuestos para 1985, debiendo destacar como novedad fundamental la incorporación a la documentación presupuestaria de los Catálogos de Puestos de Trabajo en los que queda concretada la aplicación del nuevo sistema retributivo, lo que permitía ponderar la adecuada y eficaz aplicación de los recursos públicos en los medios humanos puestos al servicio de la consecución de los objetivos de gastos pretendidos.

De la simple lectura del artículo 23 se desprende que el Catálogo no es sino una versión reducida de la Relación de Puestos de Trabajo. Ahora bien, si pretendemos aprobar un Catálogo de Puestos de Trabajo con indicación de los importes de los complementos de destino y específico de los distintos puestos, necesariamente tendremos que dar cumplimiento a lo previsto en el Real Decreto 861/1986 de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local en relación con la valoración de esos puestos, así el artículo 4 establece que el complemento específico está destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad o penosidad.

También establece que el establecimiento o modificación del complemento específico exigirá, con carácter previo, que por la Corporación se efectúe una valoración del puesto de trabajo atendiendo a las circunstancias expresadas en el número 1 de este artículo. Efectuada la valoración, el Pleno de la Corporación, al aprobar la Relación de Puestos de Trabajo, determinará aquéllos a los que corresponde un complemento específico, señalando su respectiva cuantía.

La descripción de los puestos de trabajo y su valoración son elementos íntimamente relacionados, y es que para valorar los puestos de trabajo debe realizarse un esfuerzo de determinación de multitud de características de los puestos (su ubicación en la estructura para conocer sus subordinados y superiores, para conocer su grado de autonomía o control en el trabajo; su horario; su dedicación, etc. etc....).

Pues bien, dicho esto, coincidimos plenamente con el carácter de instrumento inútil que la Profesora MOREU atribuye a los Catálogos de Puestos de Trabajo, toda vez que si un catálogo requiere el mismo esfuerzo valorativo de los puestos de trabajo que una relación de puestos y por tanto la fijación de un considerable número de características de los puestos de trabajo resulta absurdo despreciarlos y fijar en el instrumento de gestión únicamente los requeridos para los catálogos.

La realidad de los Catálogos ha sido la de una interesada interpretación de la normativa por la cual muchos Ayuntamientos entendían que un catálogo podía confeccionar sin necesidad de una previa valoración de puestos de trabajo, ya que ésta se reservaba únicamente para la aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo. Nada más lejos de la realidad ya que la normativa antes citada obliga a valorar los puestos de trabajo para establecer su complemento específico, no para confeccionar la Relación de Puestos de Trabajo o el catálogo.

En conclusión respecto a esta figura debemos decir que no ha aportado nada al ordenamiento del empleo público Local. Por el contrario, hay que plantarse la necesidad de otros instrumentos que sí pueden contribuir a mejorar la ordenación de los recursos humanos de las Corporaciones Locales.

## **6. LA INMINENTE NECESIDAD DE NUEVOS ELEMENTOS QUE REFLEJEN LA SITUACIÓN ACTUAL DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL**

Hoy día resulta necesario un desarrollo legislativo de las previsiones contenidas en el artículo 74 del EBEP que señala que *«las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de Relaciones de Puestos de Trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias.»*

Pues bien, como señala el doctor Ricardo Villanueva Puertollano, resulta imprescindible que, junto con las previsiones que actualmente contemplan las Relaciones de Puestos de Trabajo, se articule un instrumento complementario por medio del cual pueda englobarse a todo el personal municipal que presta sus servicios para la Corporación sin integrarse en las actuales plantillas y Relaciones de Puestos de Trabajo por no tratarse en sentido estricto de puestos permanentes de la Corporación, pero que, sin embargo, fundamentalmente como consecuencia de Convenios de Colaboración subvencionados por otras Administraciones, se integran, de una manera mayor o menor,

en la estructura de ese Ayuntamiento, sin perjuicio de que su estabilidad esté condicionada, vía artículo 52 e) del Estatuto de los Trabajadores, a la persistencia de esa subvención.

En este sentido, ha sido la propia Administración Local la que ha dado un primer paso adelante y ya se empiezan a encontrar publicaciones de documentos de acompañamiento a los presupuestos locales que, en materia de personal, se preocupan de recoger a estos empleados. Así mismo, otros Ayuntamientos, han desarrollado documentos de trabajo más o menos elaborados que acompañan a los presupuestos dentro del anexo correspondiente a su capítulo I en los que se refleja ese personal laboral vinculado a Convenios de Colaboración; además de la inclusión de otros documentos con las previsiones de contratación laboral temporal en sentido estricto (sustituciones por situaciones de incapacidad temporal, periodos vacacionales, necesidades específicas en determinados departamentos, etc). Aun así, si todos estos documentos son muy precisos se producirán ciertas dificultades a la hora de seleccionar personal fuera de lo que se hubiera previsto y esto traerá como consecuencia grandes dificultades en la contratación laboral temporal y en general en el acceso al empleo público local.

Hoy día, un gran número de ayuntamientos carecen de auténticas Relaciones de Puestos de Trabajo, y por ello es necesario tanto el desarrollo autonómico del Estatuto Básico del Empleado Público, así como el apoyo de las Diputaciones Provinciales, para crear modelos adaptables a cada Ayuntamiento en función de sus concretas características. Todo ello sin perjuicio de contar con la colaboración de empresas externas para la valoración de los puestos de trabajo y la evaluación del desempeño si se estima más conveniente por su especial dificultad técnica y sensibilidad de los resultados; siempre sin olvidar la necesidad de definir nuevos documentos complementarios que permitan reflejar la verdadera situación del personal que en cada momento presta sus servicios efectivos en cada Corporación Local, así como la de huir de la figura de los catálogos de puesto como modo de eludir la obligación de llevar a cabo la previa valoración de puestos de trabajo.

Y es que es ahora, como ya hemos dicho anteriormente, cuando se abre la oportunidad de que el legislador autonómico, aborde esta asignatura pendiente con una legislación más precisa en esta materia para sus Ayuntamientos y Diputaciones.

Sin estos instrumentos, se producen importantes deformaciones en la gestión de los recursos humanos locales, lo cual ha permitido que se creen situaciones irregulares de personal laboral temporal, dando lugar a la figura del personal indefinido no fijo de

plantilla, cuya asimilación a un “interino” resulta insostenible si no existe una Plantilla y una Relación de Puestos de Trabajo que contemplen dicha plaza y el puesto que este “interino” está desempeñando.

Y en este caso existe una clara vulneración del apartado 1-f) del artículo 15 de la Ley 30/1984 que señala que “*La provisión de puestos de trabajo a desempeñar por el personal funcionario, así como la formalización de nuevos contratos de personal laboral fijo, requerirán que los correspondientes puestos figuren detallados en las respectivas relaciones. Este requisito no será preciso cuando se trate de realizar tareas de carácter no permanente mediante contratos de trabajo de duración determinada y con cargo a créditos correspondientes a personal laboral eventual o al capítulo de inversiones.*” Así la primera parte del artículo es evidentemente incumplida cuando se seleccionan funcionarios de carrera y personal laboral fijo sin existir estos instrumentos de gestión y la segunda parte, que es la que habilita la contratación laboral temporal al margen de las relaciones de puestos y plantilla debería completarse con alguna norma que obligase a la Administración a tomar una decisión cuando un trabajador de la misma obtenga la declaración judicial de indefinido no fijo de plantilla, en torno a la incorporación de la correspondiente plaza y puesto en la plantilla y Relación de Puestos de Trabajo, para posteriormente, incluirla en la siguiente Oferta de Empleo Público y proceder a su cobertura, salvo que proceda su amortización.

En conclusión debemos decir que al no existir una regulación más concreta sobre este tema es lo que en la práctica provoca los problemas señalados anteriormente y por eso fallan, los controles a los que la Administración Local está sometida tanto a nivel estatal como autonómico.

## 7. BIBLIOGRAFIA

CASTELLVI NARBÓN, David Carlos, *Manual gestión administrativa de recursos humanos en las administraciones públicas*. Formación para el empleo, 2011.

KONINCKX FRASQUET, Amparo y CATALÁ MARTÍ, José Vicente, “Naturaleza jurídica de la relación de puestos de trabajo y procedimiento para su aprobación o modificación. Especial referencia a la Comunidad Valenciana”

*Manual gestión administrativa de recursos humanos en las administraciones públicas*; CB Editores, Interconsulting Bureau, 2012.

MARTIN FUNES, Bernardino “Dirección y gestión de los recursos humanos el marco jurídico regulador y las relaciones laborales en la Administración Local  
“

MOREU CARBONELL, Elisa “Las relaciones de puestos de trabajo en el proceso de reforma de las administraciones públicas”

RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, Andrés, *Los Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*, 2001.

SERRANO SEGURA, José *La modernización en la gestión de los recursos humanos en los ayuntamientos: especial referencia al personal laboral*

VILLANUEVA PUERTOLLANO, Ricardo, *El Empleo Público Local: Una visión global. Análisis práctico de las relaciones funcionariales y laborales*, 2012.

VILLORIA MENDIETA, Manuel y PINO MATUTE, *Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*, 2011.