

INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS, ESPECIAL REFERENCIA A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL (I)

M. Inés Bocinos Rioboó
Técnico de Grado Medio.
I.M.F.E. Ayuntamiento de Málaga

INDICE:

1. LA ORDENACIÓN DE LA ACTIVIDAD PROFESIONAL.

2.LA PLANTILLA DE PERSONAL.

- 2.1. Definición.
- 2.2. Naturaleza Jurídica.
- 2.3. Contenido.
- 2.4. Procedimiento de aprobación y modificación.
- 2.5. Comunicación y publicación.

3 LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO.

- 3.1. Definición.
- 3.2. Naturaleza.
- 3.3. Caracteres.
- 3.4. Contenido.
- 3.5. Funciones.
- 3.6. La ordenación en cuerpos o escalas.
 - a) Cuerpos o escalas de funcionarios.
 - b) Funcionalidad de los cuerpos y escalas de funcionarios en el EBEP.
 - c) Grupos de Clasificación Profesional.
 - 1) *Funcionarios de carrera.*
 - 2) *Personal laboral.*
 - d) Régimen transitorio de clasificación.
- 3.7. Procedimiento de aprobación y modificación.

4. VALORACIÓN DE LOS PUESTOS -VPT-.

5. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN:

La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, al regular las bases del régimen estatutario de los funcionarios y del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, ha supuesto una importante reforma de aplicación directa en el ámbito local.

Con ánimo de clarificar y detallar el complejo sistema de fuentes vigente, tras las derogaciones previstas en dicho Estatuto, se analizan todos y cada uno de los preceptos que en el ámbito local son de aplicación en el ámbito de la ordenación de recursos humanos.

Si bien el EBEP no introduce cambios relevantes en la ordenación del empleo público, en comparación con la legislación básica anterior, con excepción de las modificaciones que afectan a los grupos de clasificación profesional de los funcionarios de carrera, hay que destacar que desde el punto de vista de su aplicación práctica puede ser realmente compleja y conflictiva en la medida que haría falta incorporar referencias más explícitas a muchos de los aspectos en él contemplados, sobre todo, teniendo en cuenta la constante remisión normativa en materia de función pública local a una inexistente aún normativa de desarrollo legislativo del EBEP.

Con carácter introductorio y sin entrar con más detalle en el desarrollo temático del estudio que nos abarca, a continuación se ofrecen algunas aproximaciones relativas a la "Ordenación de la actividad profesional" que serán objeto de desarrollo en apartados siguientes que nos ayudarán a situarnos en torno a las primeras conceptualizaciones.

1. LA ORDENACIÓN DE LA ACTIVIDAD PROFESIONAL.

Los Planes de Ordenación de los Recursos Humanos son meras normas habilitadoras de la adopción de medidas ya previstas en el Ordenamiento Jurídico como consecuencia de un diagnóstico de la organización que encuentra en el Plan la norma objetivadora¹.

Los Instrumentos de Ordenación de la Gestión de Recursos Humanos son los medios jurídicamente establecidos que coordinados adecuadamente sirven a la Administración para organizar u ordenar la gestión de personal. La legislación vigente ha creado las siguientes:

- Plantilla de personal.
- Relación de Puestos de Trabajo.
- Catálogos de puestos de trabajo.
- Registro de personal.
- Oferta de Empleo Público.

¹ STS Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 30 de junio de 1997, dictada respecto del Reglamento de 1995, que intentó redefinir conceptualmente la regulación de 1993 para situarla operativamente en el Ordenamiento de la función pública que nos sirve.

— Planes de empleo.

Bajo la referencia de “la planificación de recursos humanos y algunos instrumentos de gestión de personal”, el apartado VI del Informe de la Comisión de Expertos indica que “ninguna Administración puede funcionar correctamente si carece de una estrategia adecuada de gestión de su personal y de las medidas necesarias para ejecutarlas (...)”.

Sobre esta base se afirma que “(...) cualquier Administración que aspire a prestar con eficacia y eficiencia servicios de elevada calidad precisa de estos instrumentos de ordenación y gestión de recursos humanos o de otros semejantes². De conformidad con la Disposición Final cuarta, los preceptos anteriores, aún cuando están plenamente vigentes desde el 14 de mayo de 2007, conviven con los preceptos de la LFCE y LMRFP y demás normativa reguladora de la materia de ordenación, planificación y gestión de recursos humanos, en tanto no se opongan al EBEP y hasta que se produzca su desarrollo legislativo.

En primer lugar, citar el Título V del EBEP, Ordenación de la Actividad Profesional, por su inmediata regulación sobre la materia. Dicho título se divide en los siguientes capítulos:

- Capítulo I. Planificación de recursos humanos (arts. 69 a 71).
- Capítulo II. Estructuración el empleo público (arts. 72 a 77).
- Capítulo III. Provisión de puestos de trabajo y movilidad (arts. 78 a 84).

En este trabajo y por la materia objeto de estudio, sólo vamos a analizar el capítulo I que, de conformidad con la Resolución de la Secretaría General de la Administración Pública de 5 de junio de 2007, se declara plenamente en vigor. A tenor también de la Disposición Final 4ª. EBEP “hasta que se dicten las Leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo se mantendrán en vigor en cada Administración Pública las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto”. A su vez, el artículo 8 EBEP prevé el desarrollo del Estatuto mediante Leyes reguladoras de la Función Pública de las Cortes Generales (a nivel estatal) y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Dentro de la ordenación de la actividad profesional, la Planificación de los Recursos Humanos se canaliza, como un sistema para orientar el futuro de la organización, previo análisis de las disponibilidades y necesidades, con previsiones organizativas, medidas de movilidad, promoción interna y formación (artículos 69.a) y 71 EBEP). El artículo 69.3 EBEP preceptúa la obligación de planificación, de acuerdo con las normas que les sean de aplicación, bajo el título “objetivos e instrumentos de la planificación”, establece siguiendo, en este punto, el guión de recomendaciones que se habían formulado por la Comisión de Expertos, la delimitación objetiva indicando que “(...) la planificación de los recursos humanos en las Administraciones públicas tendrá como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles

² La Comisión de Expertos considera, por consiguiente, que las diferentes Administraciones públicas deben hacer un esfuerzo sostenido de mejorar su diseño y su funcionamiento (...).

mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad³.

En cuanto a la identificación de los “instrumentos de planificación”⁴, se indica el carácter potestativo de los mismos, al igual que la LMRFP; y no se impone una denominación concreta, pues se habla genéricamente de aprobar “Planes de Ordenación de sus recursos humanos”, en este sentido, recordar la Disposición Adicional Vigésimo primera de la LMRFP, no derogada por el EBEP, que dice que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, podrán adoptar, además de Planes de Empleo (antigua denominación de los Planes de Ordenación de recursos humanos), otros sistemas de racionalización de los recursos humanos, mediante programas adaptados a sus especificidades.

En el EBEP se fijan como instrumentos de gestión de recursos humanos la Oferta de Empleo Público, la Plantilla, la Relación de Puestos de Trabajo (RPT en adelante), los Registros de Personal y la gestión integrada de recursos humanos. En los artículos 72 a 76 EBEP se recogen los instrumentos cuantitativos (Plantilla) y cualitativos (RPT) de Gestión.

En el artículo 76 y en la Disposición Transitoria tercera se determinan los Nuevos Grupos de Clasificación Profesional del personal funcionario de carrera en los distintos Cuerpos o Escalas.

El artículo 69 del EBEP contiene una referencia sobre las medidas abiertas que pueden incluirse en los Planes de recursos humanos, junto con otras que derivan del Ordenamiento Jurídico general y dentro del mismo, la Ley de cada una de las Administraciones públicas llamadas a desarrollar el EBEP y que no aparecen en el listado de medidas abiertas previstas por el EBEP, específicamente, en la regulación de los Planes de Ordenación de los recursos humanos.

Así lo indica este apartado 2 del artículo 69 del EBEP cuando indica “(...) las Administraciones Públicas podrán aprobar Planes para la Ordenación de sus recursos humanos, que incluyan, entre otras, algunas de las siguientes medidas⁵:

1. Análisis de las *disponibilidades y necesidades de personal* (número de efectivos, perfiles profesionales o niveles de cualificación de los mismos). El diagnóstico de las necesidades de la organización es el elemento central de la planificación. La Administración que sabe cuáles son sus objetivos trata, mediante este instrumento, de proyectar dicho análisis sobre sus efectivos de personal⁶.

2. Previsiones sobre los *sistemas de organización del trabajo* y modificaciones de *estructuras de puestos de trabajo* (deberán concretarse en la normativa de

³ Así como, en su caso, la puesta en marcha de programas específicos de jubilación anticipada, voluntaria y parcial.

⁴ Artículo 69 EBEP.

⁵ Podemos concluir que el EBEP ha preferido dispensar el contenido más controvertido de la planificación de los recursos humanos, dejando en manos de las normas de desarrollo su aplicación. Además, desaparece cualquier referencia al *proceso de elaboración de los planes de recursos humanos*, salvo la obligación de negociar “las normas que fijen criterios generales en materia de planes e instrumentos de planificación de recursos humanos”.

⁶ Más que una medida es un diagnóstico, equivalente a la Memoria Justificativa de la que hablaba el derogado artículo 18.2 LMRFP.

⁷ También del tiempo de trabajo, medidas de teletrabajo, etc.

desarrollo). Las decisiones sobre modificaciones de las RPT pueden realizarse bien con ocasión de vacante y de nuevos reclutamientos o bien incluyendo las medidas de orden personal que sean precisas para reacomodar las necesidades de la organización con las habilidades y competencias de aquel que las tiene que desempeñar.

3. Medidas de *movilidad*, entre las cuales podrá figurar la suspensión de incorporaciones de personal externo a un determinado ámbito o la convocatoria de concursos de provisión de puestos de trabajo limitados a personal de ámbitos que se determinen o la adopción de medidas de movilidad forzosa. Estas medidas serán aplicables en los supuestos de que la organización llegue a la conclusión de que la misma es *excedentaria* por razones cuantitativas o cualitativas y que, necesita reducir el número o el número y la cualificación del personal o bien en los supuestos de una *desconfiguración territorial* de sus efectivos que exige, sin afectar a sus contenidos funcionales, reubicarlos en el territorio. Así la movilidad que contempla este apartado es la movilidad voluntaria que debe articularse por alguno de los procedimientos de provisión de puestos de trabajo que legalmente estén establecidos.

4. Medidas de promoción interna y de formación del personal⁸ y de movilidad forzosa.

Éste es el apartado en el que realmente se incluyen las medidas más operativas, especialmente porque alguna de ellas se configura con un carácter no voluntario, lo que dota a los gestores de una mayor potencialidad.

Se apuesta por elementos diferentes: promoción interna y formación del personal⁹ por un lado, y movilidad forzosa por otro¹⁰.

La opción por la movilidad forzosa opera en la forma que establezca la normativa reguladora general contenida en el artículo 81 del EBEP y en las normas llamadas a su desarrollo en el marco de la regulación general a la que nos venimos refiriendo. Así permite a "(...) Las Administraciones públicas, de manera motivada, podrán trasladar a sus funcionarios, por necesidades de servicio o funcionales, a unidades, departamentos u organismos públicos o entidades distintos a los de su destino, respetando sus retribuciones, condiciones esenciales de trabajo, modificando, en su caso, la adscripción de los puestos de trabajo de los que sean titulares. Cuando por motivos excepcionales los planes de ordenación de recursos impliquen cambio de lugar de residencia se dará prioridad a la voluntariedad de los traslados. Los funcionarios tendrán derecho a las indemnizaciones establecidas reglamentariamente para los traslados forzosos (...)".

Cabe también la posibilidad de suspender la incorporación de personal al órgano en cuestión mediante lo que es una *declaración de órgano excedentario* que le impide cubrir las vacantes que se vayan produciendo con el mismo. La aprobación de un plan que declare la situación de *contingente excedentario* necesita de un mecanismo para bloquear las nuevas incorporaciones. Se puede optar por la medida

⁸ Pueden adoptarse medidas de formación y promoción del personal, de carácter cualitativo, para potenciar determinados perfiles profesionales.

⁹ Elementos de profesionalización, desde la perspectiva interna de la organización y no la de los empleados públicos y su derecho a la promoción, a la carrera o a la formación

¹⁰ La regulación del EBEP no precisa si esta movilidad opera únicamente en el ámbito interno de la organización o se trata de una medida que permite la movilidad forzosa fuera de la organización dentro de la propia Administración

de la “suspensión de la incorporación”, que realmente debe ir unida a otras de carácter operativo como son la reasignación funcional o la suspensión de los puestos de trabajo estructurales e innecesarios según el criterio de planificación debidamente aprobado.

Este artículo 69 EBEP no contempla la reasignación de efectivos, las situaciones de excedencia voluntaria incentivada, la expectativa de destino, la excedencia forzosa ni la jubilación anticipada incentivada¹¹. Pero nada impide que las leyes de desarrollo mantengan estas figuras en aplicación de lo previsto en el artículo 81.2 EBEP, en relación a los traslados que impliquen cambio de residencia, y de la habilitación establecida en el artículo 85.2 EBEP para regular nuevas situaciones administrativas “por razones organizativas, de reestructuración interna o exceso de personal”.

La utilidad del Plan para la reasignación territorial de efectivos con ocasión de vacante es reducida porque –salvo en los primeros momentos de la carrera profesional– el personal suele haber encontrado su ubicación territorial y cualquier cambio en la misma suele ir vinculada a progreso o ascenso profesional. Es realmente complejo, que de forma voluntaria y sin mejora retributiva “incentivos” ni de ningún otro orden, se produzca un movimiento que solucione los problemas de ubicación territorial de efectivos.

El problema es la naturaleza jurídica de los incentivos, es decir, si estas medidas pueden tener un carácter económico. Pero la regulación que se realiza en los artículos 20 y siguientes del EBEP no permite la creación por las leyes de desarrollo de complementos retributivos sino en las condiciones y para los supuestos que se contemplan en el artículo 24 EBEP¹² y que se identifican con los siguientes:

- a) La progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa.
- b) La especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo.
- c) El grado de interés, iniciativa o esfuerzo aplicado al desempeño del puesto de trabajo o el rendimiento o resultados obtenidos en el mismo.
- d) Los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo.

Además, existen dos cláusulas de cierre del sistema, en cuanto a la política retributiva se refiere, como elemento para fomentar la movilidad funcional de carácter voluntario:

1º.- Por un lado, el artículo 21 EBEP cuando señala que “(...) No podrán acordarse incrementos retributivos que globalmente supongan un incremento de la masa salarial superior a los límites fijados anualmente en la LPGE para el personal (...)”.

¹¹ Artículo 67.2 EBEP, en relación con las jubilaciones incentivadas, establece que por “Ley de las Cortes Generales, con carácter excepcional y en el marco de la planificación de los recursos humanos, se podrán establecer condiciones especiales para las jubilaciones voluntaria y parcial”.

¹² Por lo que es realmente difícil la utilización de la política retributiva como elemento para fomentar la movilidad funcional de carácter voluntario.

2º.- Por otro lado, la normativa de estabilidad presupuestaria que establece un marco de incremento general de las distintas políticas y que, realmente suponen una concepción global y general de los gastos de personal que cubriría la eventual posibilidad de que los incentivos no fueran retributivos sino indemnizatorios. Esta regulación permite la adopción de medidas alternativas de gasto en el seno de una organización, entre las que tendría cabida la movilidad con medidas en este ámbito.

5. La previsión de la incorporación de recursos humanos a través de la OEP. En cuya regulación la novedad más destacable es el plazo de ejecución de 3 años, lo que impedirá la práctica fraudulenta de publicar la OEP y posteriormente no proceder a la convocatoria de los procesos selectivos pertinentes¹³.

2. LA PLANTILLA DE PERSONAL.

2.1. Definición.

2.2. Naturaleza.

2.3. Contenido.

2.4 Procedimiento de aprobación y modificación.

2.5. Comunicación y publicación.

2.1. Definición.

El legislador no da una definición de la plantilla de personal, y tanto la LBRL, como el TRRL la identifican con la RPT¹⁴. No obstante, la distinción entre Plantilla y RPT exige separar los conceptos de plaza y puesto de trabajo, que no siempre aparece clara y precisa en todos los textos legales, llegándose a confundir en algunos casos. En este sentido, el EBEP no contiene referencias específicas sobre las plantillas presupuestarias, lo que parece indicativo de que esta materia concreta quedará a disposición de las leyes sectoriales de cada Administración que establecerán cada una las normas que les sean de aplicación.

Se puede definir como relación detallada de plazas asignadas a cada una de las Escalas, Subescalas, Clases y Categorías, en que se integran los funcionarios, el personal laboral y eventual, bien para la totalidad de la organización (plantilla inorgánica), bien para cada órgano de la misma (plantilla orgánica)¹⁵.

Es el conjunto de plazas creadas por la Corporación local agrupadas en Cuerpos, Escalas, Subescalas, Clases y Categorías en lo funcional y los diversos grupos de clasificación en lo laboral, de acuerdo con la estructura establecida por la normativa aplicable. La plantilla de personal materializa la estructura de personal. La plantilla no contiene puestos de trabajo sino plazas y titulares de las mismas.

¹³ Artículo 70 EBEP.

¹⁴ Relación de Puestos de Trabajo.

¹⁵ JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael y CASTILLO BLANCO, Federico A. Informe sobre el Empleo Público Local. Fundación Democracia y Gobierno Local. D+I, Colección de Documentos e Informes. Existen unos elementos de ordenación y estructura del empleo público "comunes", cuya aplicación se extiende al personal funcionario y al laboral, referidos al puesto de trabajo, a las agrupaciones de puestos de trabajo y a las relaciones de puestos de trabajo. Por el contrario, hay otros elementos que, son de aplicación exclusiva a los funcionarios públicos, como es el caso de los Cuerpos, Escalas y, en su caso, especialidades, así como los Grupos de Clasificación Profesional en función de la titulación académica.

Con bastante frecuencia se hacía referencia al concepto de “Plantilla Presupuestaria de Personal” como el conjunto de plazas efectivamente dotadas por cada entidad local¹⁶, constituyendo tradicionalmente el instrumento básico de ordenación y control de personal. A partir de la Ley 30/1984 gran parte de sus tradicionales funciones han pasado a ser asumidas por las RPT, quedando en última instancia reducidas las Plantillas a los aspectos de control presupuestario y de información cuantitativa, con el objetivo de coordinar la estructura del empleo público de cada Administración con las decisiones presupuestarias anuales.

Las plantillas y puestos de trabajo de todo el personal de la Administración Local se fijarán *anualmente* a través de su presupuesto¹⁷. Así, la Ley 30/1984 se limita a señalar la obligatoriedad de la plantillas para todo tipo de personal ligándolas a los Presupuestos.

La legislación andaluza¹⁸, después de señalar que “la función pública se estructura básicamente por medio de las RPT y de las plantillas presupuestarias”¹⁹, define éstas como “la relación de plazas que correspondan con cada una de las categorías de personal y, tratándose de funcionarios, ordenadas por grupos”. Añade que “podrá establecerse una dotación global para retribuir los trabajos ocasionales o urgentes que no correspondan a puestos de trabajo incluidos en la RPT, en razón a su falta de permanencia o de previsibilidad, así como para satisfacer el importe de los contratos de servicio” y termina con la declaración un tanto peculiar de que “a efectos de esta ley, se entiende por plaza el puesto de trabajo con dotación presupuestaria”²⁰.

En la legislación específicamente local se dedican preceptos a la regulación de la plantilla, tanto en la LBRL, como en el TRRL; y presupuestariamente, en el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por R.D.Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y su legislación de desarrollo, por la interconexión entre Plantilla y Presupuesto, alude a la necesaria integración y coordinación entre ambas figuras.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección séptima, de 20 de Octubre de 2008, ofrece ambas definiciones, destacando la subordinación de la Plantilla orgánica a la RPT:

— La RPT es el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios, y precisando la denominación, características esenciales de los mismos, requisitos exigidos para el desempeño de cada puesto y determinación de sus retribuciones complementarias²¹.

¹⁶ Sólo existen en la plantilla aquellos puestos que han estado efectivamente dotados.

¹⁷ Artículo 14.5 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

¹⁸ Artículos 11 y 12 de la Ley 6/1985, de 28 noviembre, del Parlamento de Andalucía.

¹⁹ Artículo 10, Ley 6/1985, de 28 noviembre, del Parlamento de Andalucía.

²⁰ Artículo 13 y 28, Ley 6/1985, de 28 noviembre, del Parlamento de Andalucía.

²¹ Esta definición, incorpora, aunque de manera más amplia, el conjunto de previsiones acerca de la misma, establecidas en el artículo 74 del EBEP bajo el título “Ordenación de los puestos de trabajo”, artículo 16 LMRFP, así como la ofrecida por el artículo 15 LRFP (Ley 30/1984, de 2 de agosto), en su redacción dada por la Ley 23/1988, de 28 de julio, bajo el título “RPT en la Administración del Estado”, éste último define las RPT, refiriéndose a la Administración del Estado precisando que las RPT inventarian, clasifican y valoran puestos de trabajo.

— Por su parte, la Plantilla Orgánica tiene un ámbito más reducido, pues no determina las características esenciales del puesto, ni requisitos para su ocupación, y su finalidad es distinta, predominantemente de ordenación presupuestaria, y por ello, exenta de preceptiva negociación sindical. En definitiva, la aprobación de la Plantilla Orgánica o Plantilla Presupuestaria no es sino la aprobación de una partida de los presupuestos y por lo tanto, una cuantificación de plazas.

El artículo 90 de la LBRL establece: *la plantilla comprende todos los puestos de trabajo (se refiere a plazas) reservados a funcionarios, personal laboral y eventual.*

“1. Corresponde a cada Corporación Local aprobar anualmente, a través del Presupuesto, la plantilla, que deberá comprender todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual”.

Asimismo el artículo 126 del TRRL, aprobado por R.D.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, dispone:

“1. Las plantillas, que deberán comprender todos los puestos de trabajo debidamente clasificados reservados a funcionarios, personal laboral y eventual, se aprobarán anualmente con ocasión de la aprobación del Presupuesto y habrán de responder a los principios de racionalidad, economía, y eficacia enunciados en el artículo 90.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril. *A ellos se unirán los antecedentes, estudios y documentos acreditativos de que se ajustan a los mencionados principios.*

Las plantillas podrán ser ampliadas en los siguientes supuestos:

a) Cuando el incremento del gasto quede compensado mediante la reducción de otras unidades o capítulos de gastos corrientes no ampliables.

b) Siempre que el incremento de las dotaciones sea consecuencia del establecimiento o ampliación de servicios de carácter obligatorio que resulten impuestos por disposiciones legales.

Lo establecido en este apartado será sin perjuicio de las limitaciones específicas contenidas en leyes especiales o coyunturales.”

Pero cualquier modificación exige los mismos trámites que su aprobación.

La creación de plazas y la plantilla es consustancial con la potestad de autoorganización a que se refiere el artículo 4.1.a) de la LBRL, excluida, por tanto y en principio, de la obligatoriedad de la negociación. No obstante, vistos los términos del artículo 32.c) de la Ley 9/1987, de 12 de junio (LOR) en la redacción dada por la Ley 7/1990, de 19 de julio, que se refiere a la preparación y diseño de los planes de OEP, en que se encuentra insita la negociación colectiva, pues mal se puede preparar y diseñar la OEP si previa o conjuntamente con ésta no se ha examinado la creación de plazas.

Ahora bien, en cuanto a la potestad de autoorganización tampoco debe olvidarse que por encima de las decisiones municipales están las Leyes que anualmente aprueban los Presupuestos Generales del Estado que pueden, y así lo vienen haciendo, condicionar la facultad de creación de plazas. El artículo 129.1.b) así nos lo recuerda al señalar como atribución del Gobierno de la Nación, el establecer los límites de carácter general a los gastos de personal de las Entidades Locales, sin

perjuicio a los que puedan establecerse en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado o en otra Leyes.

La LBRL en su artículo 22.2 i) declara que la aprobación de la plantilla y de la RPT está atribuida al Pleno del Ayuntamiento y que es indelegable según el artículo 22.4 de la LBRL, procediendo la nulidad de pleno derecho del acuerdo de delegación, y ello por cuanto, la RPT debe incluir la totalidad de los puestos existentes que se hayan dotado presupuestariamente según el artículo 90 de la LBRL (precepto no afectado por la Disposición Derogatoria Única del EBEP) y que éstos deben corresponderse con la plantilla presupuestaria que no es sino la relación de plazas dotadas que corresponden a cada Grupo o Cuerpo de funcionarios, por lo que el aumento o disminución de puestos conlleva automáticamente el aumento o disminución de plazas.

En cuanto al régimen transitorio de clasificación, al margen de las consideraciones generales, el EBEP²² contiene algunas determinaciones transitorias que permiten la transición de modelos, según el cual "(...) 1. Hasta tanto no se generalice la implantación de los nuevos títulos universitarios a que se refiere el artículo 76, para el acceso a la función pública seguirán siendo válidos los títulos universitarios oficiales vigentes a la entrada en vigor de este Estatuto. 2. Transitoriamente, los Grupos de Clasificación existentes a la entrada en vigor del presente Estatuto se integrarán en los Grupos de clasificación profesional de funcionarios previstos en el artículo 76, de acuerdo con las siguientes equivalencias:

- Grupo A: Subgrupo A1.
- Grupo B: Subgrupo A2.
- Grupo C: Subgrupo C1.
- Grupo D: Subgrupo C2.
- Grupo E: Agrupaciones Profesionales a que hace referencia la Disposición Adicional 7^a ”

Los funcionarios del subgrupo C1 que reúnan la titulación exigida podrán promocionar al grupo A sin necesidad de pasar por el grupo B.

2.2. Naturaleza Jurídica.

Dado que el derecho positivo nada dice al respecto, ha sido la jurisprudencia la que por su vocación de permanencia, ha venido a darle un carácter normativo y ordinamental.

La doctrina del Tribunal Supremo (TS) y de los Tribunales Superiores de Justicia (TSJ) de las Comunidades Autónomas se han pronunciado en este sentido en multitud de Sentencias y Autos, de los que son reflejo los siguientes:

Participa de la naturaleza normativa al referirse a una ampliación y modificación de plantilla, con vocación de que permanezca incorporada indefinidamente al régimen jurídico y organizativo del ente local.

Las plantillas son disposiciones generales de carácter normativo y ordinamental (...) de acuerdo con las facultades que en el ámbito organizatorio

²² Disposición Transitoria tercera del EBEP.

interno corresponden a los entes públicos...teniendo un procedimiento específico para su elaboración.

Configuradas como auténticas reglamentaciones organizativas y partícipes de la naturaleza de disposiciones generales (...).

La jurisprudencia hoy consolidada mantiene el reconocimiento de carácter de disposición general de los acuerdos de fijación de plantillas.

La Jurisprudencia asimila la Plantilla orgánica a las disposiciones de carácter general (a tener en cuenta a efectos de su impugnación y en concreto, a efectos de la interposición del recurso de casación) y no como actos administrativos de destinatario plural, como actos ordenadores y no como actos ordenados. Se caracterizan por las siguientes notas:

1. Se integran en el ordenamiento jurídico, completándolo.
2. Se erigen en parte rectora de ulteriores relaciones y situaciones jurídicas.
3. Su eficacia no se agota en una aplicación, sino que permanece, situada en un plano de abstracción, por encima de destinatarios individualizados y en una perspectiva temporal indefinida, como base de una pluralidad indeterminada de cumplimientos futuros.

2.3. Contenido²³.

La plantilla deberá comprender todos los puestos de trabajo debidamente clasificados reservados a funcionarios, personal laboral y eventual²⁴, se aprobará anualmente con ocasión de la aprobación del Presupuesto y habrá de responder a los principios enunciados en el artículo 90.1 de la Ley 7/1985²⁵. A ellas se unirán los antecedentes, estudios y documentos acreditativos de que se ajustan a los mencionados principios. Así, las plantillas deberán responder a los principios de racionalidad, economía y eficiencia y establecerse de acuerdo con la ordenación general de la economía, sin que los gastos de personal puedan rebasar los límites que se fijen con carácter general.

Su confección tiene que ser necesariamente planificada y hacerse en conexión con los datos que suministre la RPT y el Registro de Personal.

La planificación es necesaria en cumplimiento de los principios de racionalidad, economía y eficiencia a los que se refiere concretamente el artículo 90.1 de la LBRL; y como inmediata consecuencia, la motivación, tal y como establece el artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

2.4. Procedimiento de aprobación y modificación.

Dada la interconexión entre Plantilla y Presupuesto²⁶, la Plantilla se aprueba con ocasión de éste, siendo suficiente el acuerdo favorable de la mayoría simple de los

²³ Artículos 90.1 de la LBRL y 126 del TRRL.

²⁴ Debe comprender todo el personal permanente, ya sea funcionario o laboral, la única excepción a esta regla será el personal eventual, dada su naturaleza temporal).

²⁵ Artículo 126 del TRRL.

²⁶ Y además, la vinculación inmediata de la estructuración del personal sobre los créditos presupuestarios y una necesaria motivación y respuesta a los principios de eficiencia y racionalidad, inspiran esta materia.

miembros que asistan a la sesión, ya se convoque con carácter ordinario, extraordinario o extraordinario urgente.

Cualquier modificación de la plantilla exige los mismos trámites que su aprobación, y su ampliación procede cuando el incremento del gasto que suponga se compense con la reducción en otros capítulos de gastos no ampliables o cuando el aumento se deba al establecimiento o ampliación de servicios impuestos por una disposición legal²⁷. El objetivo es claro: evitar un incremento de gasto no previsto al ofertar plazas que no están dotadas.

Copia de la Plantilla de Personal y de la RPT o CPT, se remitirá a la Administración del Estado y a la de la Comunidad Autónoma respectiva, dentro del plazo de 30 días desde su aprobación²⁸.

Además, deberá publicarse íntegramente en el Boletín Oficial de la Provincia o Comunidad Autónoma uniprovincial, junto con un resumen del Presupuesto a nivel de Capítulos²⁹.

En este sentido según el Tribunal Supremo: "...así como para la aprobación anual de la Plantilla es necesario que ésta vaya unida a la correspondiente prevención del gasto, contenido en el Presupuesto anual, de la misma forma y por igual razón debe exigirse que esta norma - que trata de que en la adopción de los acuerdos municipales sobre personal se tengan presentes de manera directa e inmediata sus implicaciones económicas- se siga también cuando la ampliación de la plantilla se pretende realizar fuera de su momento ordinario, que es el de la aprobación del Presupuesto. Fuera de dicho momento la variación de la plantilla no puede calificarse de ordinaria porque al ir vinculada a la modificación del Presupuesto, necesita, al igual que ésta, responder a una circunstancia que no puede demorarse hasta el ejercicio siguiente, debiendo ir unida la acreditación de esta circunstancia a la aprobación del crédito que debe cubrir el nuevo gasto provocado por la ampliación de la plantilla. En este sentido, no basta con la ampliación de la plantilla, remitiéndose a que se inicie otro expediente para dotarse de los créditos necesarios, sino que es obligado hacerlo conjuntamente, de forma que al aprobarse la modificación de la plantilla se aprueben también las cuantías crediticias necesarias para costearla.

La ampliación o modificación de la plantilla durante la vigencia del Presupuesto, por cambio de circunstancias o nuevos datos que modifiquen la planificación inicial, requerirá el cumplimiento de los trámites establecidos para la modificación presupuestaria en el artículo 126.3 TR/1986, no bastando a tales efectos que el Interventor certifique que exista cobertura presupuestaria para tales imprevistos, lo que implicaría un incremento del gasto en ese Capítulo con una correlativa reducción de otro..."³⁰.

En el ámbito local, en cuanto a la aprobación, puede plantearse una contradicción respecto al personal eventual en los Municipios de gran población, por cuanto debe figurar en la plantilla que se incorpora al Presupuesto anual y que es

²⁷ Artículo 126.2 TRRL En este sentido puede verse el artículo 148 de la LHL.

²⁸ Artículo 129.3 TRRL

²⁹ Artículo 172 TRRL.

³⁰ STSJ Andalucía (Granada), de 06/07/98.

aprobado por el Pleno³¹, pero, en estos Municipios se atribuye a la Junta de Gobierno Local³² la aprobación del número y régimen del personal eventual, lo que es difícilmente conciliable con lo anterior. Debe entenderse que *se atribuye a la Junta de Gobierno Local la competencia para aprobar el número y régimen de este personal eventual, pero dentro de lo previamente acordado por el Pleno de la Corporación con motivo de la aprobación del Presupuesto anual, en el que se incorpora la plantilla de todo el personal.*

Corresponde al Pleno³³, una vez constituido conforme a lo dispuesto en la legislación electoral, entre otras las siguientes atribuciones, aprobar la plantilla de personal y la relación de los puestos de trabajo de la Entidad, con arreglo a las normas estatales previstas en el artículo 90.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y determinar el número y características del personal eventual, así como aprobar la oferta anual de empleo público.

Entre las atribuciones del Alcalde³⁴ se cita la de desempeñar la jefatura superior de todo el personal de la Corporación y como Jefe directo del mismo, ejercer todas las atribuciones en materia de personal que no sean de la competencia del Pleno ni de la Administración del Estado y, en particular, efectuar las convocatorias derivadas de la oferta anual de empleo público, de conformidad con las bases aprobadas por el Pleno de la Corporación, y nombrar funcionarios de carrera de la Corporación, a propuesta del Tribunal, a los que superen las correspondientes pruebas.

Una de las propuestas a efectuar para un posterior desarrollo legislativo, respecto a los trámites esenciales del procedimiento de elaboración, consistiría en precisar que no hace falta una aprobación provisional, posterior período de alegaciones y aprobación definitiva, sino que directamente la aprobación es definitiva. También habría que concretar que no es imprescindible aprobarla conjuntamente con el presupuesto o en la misma sesión plenaria. Cuestión distinta es que un ejemplar de la plantilla acompañe al presupuesto si se considera que es insuficiente la información contenida en el anexo de personal que requiere la Ley de Haciendas Locales.

2.5. Comunicación y publicación.

Una vez aprobada la plantilla, deberá remitirse copia a la Administración del Estado y a la de la Comunidad Autónoma dentro del plazo de 30 días da partir del acuerdo, actuación que es independiente del deber general de comunicación de acuerdos a que se refiere el artículo 56.1 de la LBRL³⁵.

El R.D. 186/1981, de 5 de febrero, dispuso con carácter general para todos los acuerdos referentes a personal y en cuanto a la dación de cuenta a la Administración del Estado que las Corporaciones Locales deberán remitir sus comunicaciones a los Gobiernos Civiles de la respectiva provincia.

³¹ Arts. 90 y 123.1.h) de la LBRL

³² Artículo 127.1.h) de la LBRL

³³ Artículos 50 y 70 del Real Decreto 2568/1986, de conformidad con el artículo 90 de la LBRL.

³⁴ Punto 14 del artículo 41 del Real Decreto 2568/1986.

³⁵ Artículo 129.3, último párrafo, TRRL

Además y como requisito de su entrada en vigor la plantilla y la RPT deberán publicarse en el BOP, juntamente con el resumen del Presupuesto³⁶.

En este sentido cabe citar el artículo 14 de la Ley 30/1984:

1. Las dotaciones presupuestarias de personal se distribuirán entre los programas de gasto de los distintos Centros gestores, de forma que se garantice el necesario equilibrio entre los medios materiales y humanos asignados a cada uno de ellos.

A estos efectos serán previamente informadas por Comisiones de análisis de los programas alternativos de gasto, constituidas por representantes del Ministerio de Economía y Hacienda, del Ministerio de la Presidencia y de los demás Departamentos Ministeriales.

2. Los programas de gasto de los PGE deberán incluir el coste de todos los puestos de trabajo asignados a cada uno de ellos y por cada uno de los Centros gestores.

3. Las plantillas de los diferentes Cuerpos y Escalas de la Administración del Estado, así como las del personal laboral, serán las que resulten de los créditos establecidos en la Ley de Presupuestos.

3. LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO.

3.1. Definición.

3.2. Naturaleza.

3.3. Caracteres.

3.4. Contenido.

3.5. Funciones.

3.6. La ordenación en cuerpos o escalas.

3.7. Procedimiento de aprobación y modificación.

3.1. Definición.

Constituyen el principal instrumento organizativo de las Entidades locales, el más importante de ordenación y gestión de personal, pues a través de ella se diseña el modelo organizacional a nivel de estructura interna, ordenando y clasificando al personal en orden a la realización concreta del trabajo a desarrollar.

Mediante la RPT se racionaliza y ordena la función pública y es un instrumento esencial de la política general de personal al incluir en la misma la dimensión económica o presupuestaria.

La obligatoriedad de elaborar la RPT deriva del derogado, tras el EBEP, artículo 16 LMRFP³⁷ -básico- en su redacción dada por la Ley 62/2003, de 30 de

³⁶ Artículo 126 TRRL y 150 del TRHL

³⁷ Igual definición, aunque algo más amplia al incorporar otras previsiones del artículo 74 del EBEP y artículo 16 LMRFP, aparece en el extracto de la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, de 20 de Octubre de 2008, la RPT es el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios, precisando la

diciembre, que obliga a las Corporaciones Locales y Comunidades Autónomas a formar la RPT existente en su organización en los términos previstos en la legislación básica sobre Función Pública, que deberá incluir en todo caso la denominación, tipo, características esenciales y sistemas de provisión de los puestos (básico para la carrera administrativa), las retribuciones complementarias que les correspondan y los requisitos exigidos para su desempeño. Estas RPT serán públicas.

El artículo 90.2 TRLBRL, reserva al Estado establecer las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las RPT, 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. Al efecto, en cuanto a las RPT, habrá que estar, por el momento, a los criterios establecidos en la Orden de 2 de diciembre de 1988, sobre RPT en la Administración del Estado, y, en cuanto a lo demás, al RGIPPT.

La RPT incluye, para cada puesto de trabajo, su denominación, tipo, características esenciales y sistemas de provisión de los mismos, sus retribuciones complementarias, así como los requisitos exigidos para su desempeño. Son las Corporaciones Locales las que forman tales relaciones, pero habrán de respetar las normas que dicta el Estado para su confección, descripción de puestos de trabajo-tipo, las condiciones para su creación y normas básicas de promoción interna y de la carrera administrativa³⁸. Cuando se trata de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal (antes nacional), su creación, clasificación y supresión corresponde a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la normativa estatal³⁹.

Sin perjuicio de lo señalado en el artículo 74 del EBEP bajo el título "Ordenación de los puestos de trabajo", el artículo 15 de la LMRFP⁴⁰, en su redacción dada por la Ley 23/1988, de 28 de julio, bajo el título "RPT en la Administración del Estado" define las RPT, refiriéndose a la Administración del Estado, como el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación de personal (de todo el personal, tanto funcionario como eventual o laboral), de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto.

Las relaciones de personal antes de describir las características de cada puesto de trabajo reciben el nombre de plantillas y respecto de estas la normativa aplicable se recoge en el artículo 90.1 LBRL.

En cuanto al personal eventual⁴¹, los puestos de trabajo reservados a este tipo de personal deberán figurar en la plantilla de personal de la Corporación. Podrán ser desempeñados por personal eventual determinados puestos de trabajo de carácter directivo, incluidos en la RPT de la Corporación, de acuerdo con lo que dispongan las normas que dicte el Estado para su confección. En estos supuestos, el personal eventual deberá reunir las condiciones específicas que se exijan a los funcionarios que puedan desempeñar dichos puestos. En ningún caso el desempeño de un puesto de trabajo reservado a personal eventual constituirá mérito para el acceso a la función

denominación, características esenciales de los mismos, requisitos exigidos para el desempeño de cada puesto y determinación de sus retribuciones complementarias.

³⁸ Artículo 90 LBRL y 126 TRRL

³⁹ Artículo 159 TRRL

⁴⁰ Ley 30/1984, de 2 de agosto.

⁴¹ Artículo 176 TRRL.

pública o a la promoción interna. El artículo 176 TRRL pone de manifiesto la subordinación de la denominada “Plantilla orgánica” a la RPT.

La LBRL alude a este instrumento en dos órdenes de cuestiones, *competencia para su aprobación*, que la reserva al Pleno (artículos 22 y 33), y *contenido* (artículos 90.2 y 126.4 TRRL). A su vez abriéndose seguidamente un trámite de información pública mediante anuncio en el B.O.P., por 30 días, para la presentación por los interesados de reclamaciones y sugerencias. Si no se presentan éstas, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo provisional y si se presentaren, el Pleno, las resolverá y aprobará definitivamente la RPT.

En este aspecto se atribuye al Estado la competencia para regular las RPT, la descripción de los puestos de trabajo tipo y las condiciones requeridas para su creación

El artículo 126.4 del TRRL dice que las RPT, tendrán en todo caso el *contenido* previsto en la legislación básica sobre función pública, y se confeccionarán (*confección*) con arreglo a las normas previstas en el artículo 90.2 de la Ley 7/1985.

El artículo 90.2 de la LBRL 7/1985⁴² dispone que “Las Corporaciones Locales formarán la RPT de todos los puestos de trabajo existentes en su organización, en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública”, para después indicar que “corresponde al Estado establecer las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las RPT, 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”. Dichas normas básicas no han sido dictadas, pero consta en la STS de 13/11/1995 que la norma básica reguladora de estas RPT, en el ámbito de la Administración Local, al no haber sido promulgada la normativa básica prevista en este artículo 90.2, estaba constituida por el artículo 16 de la Ley 30/1984, derogado por Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

En consecuencia, la creación, modificación de las características del puesto de trabajo o incluso la supresión del mismo, exige que la alteración se efectúe vía alteración de la RPT.

Es importante precisar, que la cuestión planteada consiste en determinar la existencia de una vinculación y subordinación de la Plantilla orgánica a la RPT, de tal forma que aquella no pueda contradecir a ésta, y en segundo lugar, si, en el caso de no existir dicha RPT, al no haber sido aprobada por la Administración correspondiente, la aprobación de la Plantilla orgánica es instrumento idóneo para modificar el contenido de los puestos de trabajo.

⁴² El artículo 90.2 de LBRL 7/1985, al hacer una remisión expresa a la legislación básica sobre función pública, está remitiéndonos a la aplicación del artículo 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para Reforma de la Función Pública, aún referido a las “RPT de la Administración del Estado”, ante la falta de desarrollo del párrafo 2º del artículo 90.2 de dicha Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local 7/1985, respecto de las RPT de la Administración Local. El hecho de que el Estado no haya dictado la normativa básica prevista en el párrafo 2º del artículo 90.2 LBRL, no cierra el paso a que las Comunidades Autónomas –y las Entidades Locales– puedan ejercer sus propias competencias, pues no pueden estar éstas condicionadas en sentido cronológico a la precedencia temporal de la normativa estatal, según ha declarado en casos similares la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

La creación de puestos de trabajo, así como la modificación del contenido de cada puesto de trabajo, se realizará a través de la RPT, vinculando a las Plantillas orgánicas, éstas últimas con un marcado carácter presupuestario. Esta RPT no podrá comprender plazas o puestos que no cuenten con la necesaria dotación presupuestaria. Para determinar el contenido de la RPT se ha de realizar, una previa clasificación de los mismos a través de la valoración y evaluación de su contenido, atendiendo exclusivamente a la naturaleza, y circunstancias concretas de sus ocupaciones (dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad, especialización, competencia, mando, etc.) y no a los méritos de quien los ocupe⁴³.

En estos términos, corresponde al Ministerio de Administración Territorial (actual Ministerio de Política Territorial), establecer las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las RPT⁴⁴.

Las relaciones de personal antes de describir las características de cada puesto de trabajo reciben el nombre de plantillas y respecto de estas la normativa aplicable se recoge en el artículo 90.1 LBRL.

3.2. Naturaleza Jurídica.

Al igual que la Plantilla, tiene vocación de permanencia; no se agota con su cumplimiento sino que se perfecciona. Goza de la naturaleza de disposición de carácter general y reglamentaria orientada a la ordenación de la estructura administrativa y de los recursos humanos que los sirven y pueden ser objeto, por tanto, de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa y por ello se dice que tiene naturaleza normativa y carácter público.

Se configura como auténtica reglamentación organizativa de la Corporación Local, al igual que aquélla.

La jurisprudencia dictada al respecto así nos lo dice: Es jurisprudencia consolidada, que las RPT aprobadas por las Administraciones públicas en ejercicio de sus potestades organizativas tienen naturaleza normativa, atendido su carácter ordinamental 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.

También la jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas ha incidido sobre el tema resaltando dicho carácter.

Entre las características esenciales de los puestos y los requisitos exigidos para su desempeño deberá figurar necesariamente:

- El tipo de puesto.
- El sistema de provisión.
- Los Grupos, Cuerpos y Escalas a que están adscritos.

⁴³ Su formulación en la práctica no siempre ha sido positiva, por sus evidentes complejidades y dificultades, siendo tachados de instrumentos excesivamente rígidos y de que, si bien se adecuan a cierto tipo de puestos (por ejemplo, los singulares y de jefatura), resultan difícilmente adaptables a las actividades o funciones estrictamente profesionales (carrera horizontal) provocando en ocasiones una inflación artificial de puestos y niveles.

⁴⁴ Artículo 129.2 a) del TRRL

— En su caso, la titulación académica y formación específica necesarias para el correcto desempeño del puesto.

Igualmente podrán especificarse aquellas condiciones particulares que se consideren relevantes en el contenido del puesto o en su desempeño.

Algunas sentencias del Tribunal Supremo configuran La RPT como una unidad intermedia entre el acto y la norma, calificándola de elemento normativo desgajado.

3.3. Caracteres.

La obligatoriedad de las RPT fue impuesta por la Ley 30/1984 y luego por las sucesivas leyes de las Comunidades Autónomas, si bien su aplicabilidad directa a la Administración Local ha quedado un tanto confusa y es todavía objeto de debate.

Del análisis de la RPT se pueden deducir los siguientes:

- 1) Es un instrumento de ordenación de los puestos de trabajo.
- 2) Contiene una descripción objetiva de los cometidos de cada puesto de trabajo.
- 3) Implica la existencia de puestos jerarquizados.
- 4) Su nota es la permanencia, si bien es susceptible de modificación.
- 5) Es obligatoria.
- 6) Es pública.
- 7) De vigencia en principio indefinida, si bien, en la práctica, precisan de continuas adaptaciones (al menos anuales para actualizar específicos, etc.), requiriéndose trámites y formalidades severos en todo caso para su modificación.
- 8) Deben ser completas, es decir, deben comprender conjunta o separadamente, todos los puestos del personal funcionario, laboral y eventual.
- 9) Excepto aquella parte de su contenido que afecta exclusivamente a la potestad autoorganizativa de la Administración (por ejemplo la creación o supresión de puestos, su denominación o contenido), deben ser objeto de negociación con la representación de personal.
- 10) Controlada por las Administraciones del Estado y de la Comunidad Autónoma.
- 11) Íntimamente conexiónada con la plantilla.
- 12) Obliga a la provisión de los puestos de trabajo.

El Informe de la Comisión para el estudio y preparación del EBEP señalaba que resulta necesario en muchas Administraciones definir y crear agrupaciones de puestos, sobre todo a partir de ciertas dimensiones organizativas, no siendo imprescindible que todas y cada una de las Administraciones públicas cuenten con su RPT tal y como ahora están configuradas, basta que en el ejercicio de su potestad organizativa establezcan alguna clase de instrumento global de ordenación de la estructura de puestos, cualquiera que sea de su denominación y sus peculiaridades, destacando que debería contener los requisitos exigidos para su desempeño, así como las retribuciones correspondientes a cada puesto, de la identificación precisa de su

contenido funcional, ésta última deber establecerse en instrumentos de carácter interno y de mera gestión, carentes de valor jurídico y fácilmente modificables (...)

3.4. Contenido.

El EBEP permite que puedan existir RPT'S o *instrumentos similares* a los que se somete a un contenido mínimo de forma que, en este sentido, bajo la denominación de la ordenación de los puestos de trabajo indica el **contenido mínimo de la RPT**, al señalar que "(...) Las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de RPT 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"⁴⁵. Es decir, los elementos más representativos de las RPT'S.

A su vez, hay que hacer referencia al artículo 15 de la Ley 30/1984, que dispone los términos siguientes:

Las RPT 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.

De acuerdo con lo dispuesto en la O.M. de 2 de diciembre de 1988, el contenido será el siguiente:

1) Funcionarios:

- Denominación y características esenciales de los puestos de trabajo (incluyendo si es necesario, las funciones específicas del mismo).
- Requisitos exigidos para su desempeño.
- Nivel de complemento de destino.
- Complemento específico en su caso.

2) Personal laboral:

- Categoría profesional.
- Régimen jurídico aplicable.

El Modelo de RPT y las normas para su elaboración fueron aprobados por Resolución conjunta de las Secretarías de Estado de Hacienda y Administraciones públicas, de 20 de enero de 1989.

Con carácter general la RPT comprenderá el siguiente contenido⁴⁶:

1. Denominación y encuadre orgánico del puesto (dependencia de adscripción).
2. Indicación de si el puesto ha de ser desempeñado por personal funcionario, eventual o laboral.

⁴⁵ Artículo 74 del EBEP.

⁴⁶ En este sentido, véase la Orden de 2 de diciembre de 1988, del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, sobre RPT de la Administración del Estado.

3. Características esenciales del puesto (puesto singularizado o no y forma de acceso), incluyendo, si es necesario, las funciones específicas del mismo.
4. Requisitos exigidos para acceder al desempeño del puesto, fundamentalmente, grupo y titulación, a veces también pertenencia a una escala determinada u otros requisitos complementarios.
5. Forma de provisión indicando, si es necesario, los méritos a valorar.
6. Formación específica necesaria para el desempeño. No lo exige la Ley 30/19984.
7. Características retributivas del puesto: retribuciones complementarias como el complemento de destino, complemento específico, u otros conceptos en caso de personal laboral.
8. Cuando hayan de ser desempeñado por personal laboral se especificará la categoría profesional y régimen jurídico aplicable.
9. Observaciones sobre circunstancias especiales para el ejercicio del puesto: jornadas de trabajo especiales, puestos a amortizar, etc. No lo exige la Ley 30/19984.

3.5. Funciones.

1. Creación, modificación, refundición y supresión de puestos de trabajo y atribución de cometidos básicos a cada uno.
2. Garantizar y posibilitar la carrera administrativa, estableciendo los requisitos para: la movilidad inter e intra administrativa, el sistema de provisión de cada puesto de trabajo y los procedimientos de promoción interna.
3. Aplicación del sistema retributivo, especialmente de los complementos específicos.
4. Determinar la valoración de la formación en los procedimientos de selección y provisión de puestos.

3.6. La ordenación en cuerpos o escalas.

La estructuración del empleo público a la que nos acabamos de referir (RPT o instrumentos similares) es uno de los elementos centrales de la ordenación propuesta, pero no la única. De hecho la estructuración se mueve en la reordenación del funcionario una vez que el mismo se encuentra ya en la correspondiente Administración Pública. Esta referencia secundaria nos exige analizar la primaria que está representado por la ordenación de cara al reclutamiento.

d) Cuerpos o escalas de funcionarios.

La ordenación profesional en cuerpos o escalas de funcionarios constituye una arraigada tradición en la función pública española. No obstante, tras el EBEP, una de las propuestas es que la estructura de cuerpos, escalas, etc. de los funcionarios locales habrá de ser establecida por la Comunidad Autónoma respectiva, en sustitución de la prevista actualmente en el TRRL; lo que podrá efectuarse en la ley general de la función pública o en una ley específica que regule este aspecto. En cualquier caso, la estructura aprobada debería ser flexible, principalmente en las escalas de administración especial, dejando un margen de desarrollo y adaptación las necesidades de cada entidad local.

La gran dispersión llevó a diferenciar:

- Cuerpos generales pensados para prestar servicios del mismo orden en el conjunto de unidades y órganos que componen la organización en cuestión.

- Cuerpos especiales que, en la definición legal, se conciben para el ejercicio dentro de la Administración Pública de la profesión y oficio que habilita una determinada titulación y que reciben tal denominación que normalmente no abarca al conjunto de unidades de una organización compleja.

Los cuerpos suponen para la organización una forma de delimitación funcional de las competencias y habilidades que ha servido no sólo para el reclutamiento e ingreso en la Administración y para la ordenación de los puestos de trabajo dentro de una organización. La función de los cuerpos y escalas va más allá de ser el instrumento para la ordenación de una auténtica carrera administrativa.

e) Funcionalidad de los cuerpos y escalas de funcionarios en el EBEP.

La opción contenida en el EBEP no supone una habilitación genérica a la eliminación de las agrupaciones funcionales, que tradicionalmente hemos denominado “cuerpos o escalas de funcionarios”. La referencia esencial del EBEP se centra en el reclutamiento aunque la concepción abierta del modelo de carrera o de la provisión de puestos permite que las leyes de desarrollo extiendan la funcionalidad o la utilidad de los cuerpos de funcionarios a aspectos diferentes al momento de su reclutamiento para el ingreso en las Administraciones públicas.

De esta forma, los funcionarios se agrupan en cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo⁴⁷. Así el EBEP obliga a una agrupación pero no impone la forma, contenido y alcance de la misma. Ya que señala que cuando hace referencia a cuerpos y escalas se entenderá comprendida igualmente cualquier otra agrupación de funcionarios siempre que la elegida por la respectiva Administración actuante cumpla el requisito de valorar o incorporar competencias, capacidades y conocimientos comunes.

La regulación antedicha se completa con la reserva de Ley regulada en el artículo 75 EBEP, que indica que los cuerpos y escalas de funcionarios se crean, modifican y suprimen por Ley de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

f) Grupos de Clasificación Profesional.

El **esquema de organización profesional** se centra en las agrupaciones semejantes a las de los cuerpos de funcionarios y tiene como efecto consecuente la necesidad de ordenación de los cuerpos.

En nuestra tradición organizativa esta ordenación ha girado sobre el nivel de titulación exigido para el ingreso haciendo coincidir los niveles y las formas identificativas de los cuerpos o escalas con las de los respectivos tramos académicos de titulación.

2) Funcionarios de carrera.

Una vez efectuada la agrupación funcional nos corresponde proyectar los mismos sobre el conjunto de la organización. Esta proyección se realiza sobre la base del establecimiento de los grupos de clasificación profesional.

⁴⁷ Artículo 75 del EBEP.

El artículo 76 del EBEP constituye el núcleo central de esta clasificación:

- Grupo A, Subgrupos A1 (Licenciados) y A2 (Diplomados) -Título universitario de grado.
- Grupo B- Título de Técnico Superior (Grupo nuevo).
- Grupo C, Subgrupo C1 (Bachiller o técnico, FP II) y C2 (Graduado en ESO).

Esta ordenación exigía encontrar un elemento de conexión en la ordenación que ha sido la titulación exigida para el acceso. Pero la reforma de las enseñanzas “Reforma de Bolonia” implica una redefinición de las utilizadas hasta el momento.

La Disposición Adicional séptima del EBEP admite la posibilidad de que las Administraciones públicas puedan crear otras agrupaciones profesionales diferentes a las que acabamos de analizar sin tener requisitos de titulación.

2) Personal laboral.

Las determinaciones en esa materia significan, una remisión a que la clasificación se realice de conformidad con la legislación laboral, lo que de hecho supone una conexión directa. Así el artículo 77 del EBEP prescribe que el personal laboral se clasificará de conformidad con la legislación laboral.

d) Régimen transitorio de clasificación.

Al margen de las consideraciones generales, el EBEP contiene algunas determinaciones transitorias que se encuentran en la Disposición Transitoria tercera según la cual “(...) 1. Hasta tanto no se generalice la implantación de los nuevos títulos universitarios a que se refiere el artículo 76, para el acceso a la función pública seguirán siendo válidos los títulos universitarios oficiales vigentes a la entrada en vigor de este Estatuto. 2. Transitoriamente, los Grupos de Clasificación existentes a la entrada en vigor del presente Estatuto se integrará en los Grupos de clasificación profesional de funcionarios previstos en el artículo 76, de acuerdo con las siguientes equivalencias:

- Grupo A: Subgrupo A1.
- Grupo B: Subgrupo A2.
- Grupo C: Subgrupo C1.
- Grupo D: Subgrupo C2.
- Grupo E: Agrupaciones Profesionales a que hace referencia la Disposición Adicional 7ª ”

Los funcionarios del subgrupo C1 que reúnan la titulación exigida podrán promocionar al grupo A sin necesidad de pasar por el grupo B.

En este sentido el artículo 15 de la Ley 30/1984 bajo el título “RPT en la Administración del Estado” dice textualmente:

1. Las RPT en 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 en los términos siguientes:

a) Las RPT 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.

b) Las RPT indicarán, en todo caso:

- 1.** La denominación, tipo y sistema de provisión de los mismos.
- 2.** Los requisitos exigidos para su desempeño.
- 3.** El nivel de complemento de destino.
- 4.** Y, en su caso, el complemento específico que corresponda a los mismos, cuando hayan de ser desempeñados por personal funcionario.
- 5.** La categoría profesional y régimen jurídico aplicable cuando sean desempeñados por personal laboral.

c) Con carácter general, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de sus organismos autónomos así como los de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la seguridad social, serán desempeñados por funcionario públicos.

Se exceptúan de la regla anterior y podrán desempeñarse por personal laboral los siguientes puestos de trabajo:

- 1.** Los de naturaleza no permanente y aquellos cuyas actividades se dirijan a satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo.
- 2.** Aquellos cuyas actividades sean propias de oficios, vigilancia, custodia, porteo y otros análogos.
- 3.** Los de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones, artes gráficas, encuestas, protección civil y comunicación social, así como los puestos de las áreas de expresión artística y los vinculados directamente a su desarrollo, servicios sociales y protección de menores.
- 4.** Los correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan Cuerpos o Escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria para su desempeño.
- 5.** Los que desarrollen en el extranjero funciones administrativas de trámite y colaboración y auxiliares que comporten manejo de máquinas, archivo y similares.
- 6.** Los que impliquen funciones auxiliares de carácter instrumental y apoyo administrativo.

Asimismo, los Organismos Públicos de Investigación podrán contratar personal laboral en los términos previstos en el artículo 17 de la Ley 13/86, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica.

d) La creación, modificación, refundición y supresión de puestos de trabajo se realizará a través de las RPT.

e) Corresponde a los Ministerios para la Administraciones públicas y de Economía y Hacienda la aprobación conjunta de las RPT, excepto la asignación inicial de los complementos de destino y específico, que corresponde al Gobierno.

f) *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 RPT.*

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.

2. Los puestos de trabajo serán de adscripción indistinta para todos los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley. Únicamente podrán adscribirse con carácter exclusivo puestos de trabajo a funcionarios de un determinado Cuerpo o Escala cuando tal adscripción se derive necesariamente de la naturaleza y de la función a desempeñar en ellos y en tal sentido lo determine el Gobierno a propuesta del Ministro de la Presidencia.

3. 7. Procedimiento de aprobación y modificación.

Las RPT serán públicas, una vez aprobada la plantilla y la RPT, se remitirá copia a la Administración del Estado y, en su caso, a la de la Comunidad Autónoma respectiva, dentro del plazo de 30 días, sin perjuicio de su publicación en el BOP, junto con el resumen del presupuesto⁴⁸.

4. VALORACIÓN DE LOS PUESTOS -VPT-

La VPT es un requisito legal para el establecimiento y la modificación de las retribuciones.

Constituye una técnica que señala el valor de un puesto dentro de una organización en función de otros puestos de ésta.

La VPT permite establecer una estructura salarial basada en la naturaleza de las funciones y no en los méritos del individuo que los ocupa.

Las fases de un proceso de VPT son las siguientes:

- Identificación de puestos.
- Descripción de funciones y actividades.
- Análisis de contenidos.
- Valoración de puntos por factores.
- Aplicación de los resultados a retribución.

A continuación se detallan los factores y subfactores de valoración:

Variable "Especial Dificultad Técnica":

- A. Conocimientos: Nivel educacional y experiencia/rodaje.
- B. Complejidad de los trabajos.
- C. Iniciativa y discrecionalidad.
- D. Supervisión del personal: Personas directas o indirectas.
- E. Magnitud de las decisiones.

⁴⁸ Artículo 127 TRRL.

Variable “Responsabilidad”:

- F. Responsabilidad por errores.
- G. Relaciones personales.
- H. Confidencialidad.

Variable “Dedicación”:

- I. Condiciones de ejercicio: Disponibilidad.

Variable “Peligrosidad y/o penosidad”: **Condiciones de ejercicio:** Esfuerzo físico, mental o visual, condiciones ambientales o riesgo de lesión o accidente.

Variable Incompatibilidad: Factor adicional solo aplicable para aquellos puestos en que la Corporación lo estima exigible.

- J. Otros factores adicionales.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

5. Bibliografía.

- ALDOMÀ et al. *El Estatuto básico del empleado público: propuestas de desarrollo legislativo por parte de las comunidades autónomas*. CEMICAL, Barcelona, abril de 2008.
- FÉREZ FERNÁNDEZ, Manuel. *Análisis de la normativa aplicable en la función pública local en los ámbitos de acceso, selección, carrera, promoción interna, provisión de puestos y situaciones administrativas*, 2008.
- FÉREZ FERNÁNDEZ, Manuel. *Instrumentos esenciales para la planificación del recursos humanos*, 2008.
- GALOFRÉ, Albert. *Los instrumentos de ordenación del personal en las Administraciones Locales*, 2008.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael y CASTILLO BLANCO, Federico A. *Informe sobre el empleo público local. D+I Colección Documentos e Informes*. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- KONINCKS FRASQUET, Amparo. *Personal: Gestión Local Aranzadi*, 2005.
- MARTOS NAVARRO, Fernando. *La nueva regulación del empleo público*, colección jurídica MAD, 2007.
- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.
- Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.
- Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, modificada por Ley 6/1988, de 17 de octubre.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.
- Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del personal al servicio de la Administraciones Públicas, modificada por las Leyes 7/1990, de 19 de junio, en materia de Negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos, 18/1994, de 30 de junio, sobre Elecciones a órganos de representación y Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público.
- Orden de 2 de diciembre de 1988, sobre Relaciones de Puestos de Trabajo en la Administración del Estado.
- Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.
- 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.
- Real Decreto Legislativo 861/1986, de 25 de abril, del Régimen del Retribuciones de los Funcionarios de Administración Local.
- Real Decreto, 364/1995 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.