

ANÁLISIS DE LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO (RPT) COMO INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Daniel BURILLO RODRÍGUEZ

Técnico Auxiliar Recursos Humanos. Ayuntamiento de Zaragoza

SUMARIO:

1. Introducción
2. Definición
3. Naturaleza
4. Contenido
5. Procedimiento y órgano para su aprobación
6. Relevancia de las RPT en la administración pública local
7. Conclusiones
8. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN.

La misión de cualquier Administración Pública de servir objetivamente a los intereses generales, de acuerdo al artículo 103.1 de la Constitución Española de 1978, presupone la atribución a todas las Administraciones Públicas de la potestad de poder organizar y coordinar sus recursos, de la forma que estimen más conveniente de acuerdo a sus características, en aras de prestar los servicios a los ciudadanos de su territorio bajo principios de eficacia y eficiencia, con la única limitación de aquella normativa superior que pudiera limitar y acotar dichas potestades.

Los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales¹ son las Administraciones Públicas más próximas al ciudadano, por lo que tienen la necesidad de ser una

¹ Potestades con las que cuentan municipios, provincias e isla para el cumplimiento de sus fines, en el Artículo 4 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

administración cada vez más moderna, competitiva y cercana en la prestación de servicios de calidad. En este sentido, posee una especial relevancia el factor capital humano, como uno de los recursos con los que cuentan las entidades locales para prestar estos servicios a la ciudadanía.

Así pues, para la gestión de los recursos humanos, la planificación estratégica de dichos recursos trata de definir entre otras cuestiones, el volumen, clase y características de capital humano que necesita la entidad correspondiente, para cumplir con los objetivos estratégicos marcados por la corporación pertinente.

Dicha planificación estratégica de recursos humanos se puede llevar a cabo de forma simultánea con diversos instrumentos de gestión del empleo público, aunque en este trabajo académico nos vamos a centrar en las **Relaciones de Puestos de Trabajo** (*en adelante RPT*).

Este instrumento de planificación, sometido a la perspectiva estratégica y a las medidas de planificación de la gestión de recursos humanos, a través de la visión de los grandes intereses de los mandatarios políticos, requiere de un estudio, planificación y desarrollo pormenorizado para el funcionamiento adecuado de la entidad correspondiente y para que pueda alcanzar con éxito los objetivos marcados por dichos mandatarios.

Por todo ello, en este trabajo académico se pretende analizar las RPT, a través de la descripción de su contenido, naturaleza y ventajas, como instrumento imprescindible en la gestión de personal de las entidades locales y de la agenda política en la planificación de dichos recursos.

2. DEFINICIÓN.

La definición de las RPT la encontramos inicialmente en el artículo 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública (*en adelante LMRFP*), al señalar que “*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... ”, de existencia obligatoria para la Administración local, de acuerdo al artículo 16 LMRFP².

Por su parte, en primer lugar, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (*actualmente derogado*) y posteriormente por el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (*en adelante TREBEP*), las recoge en su artículo 74, como forma de estructurar la organización de las Administraciones Públicas, reforzando la idea de que las organizaciones públicas basan su estructura básica en los puestos de trabajo, definidos como la *“unidad estructural básica de la organización, integrada por las tareas y responsabilidades asignadas a una persona de la RPT”* (Carrasco Belinchón, 1981).

Así pues, el Informe de la Comisión para el estudio y preparación del EBEP, consideró que el puesto de trabajo debe ser considerado como *“el núcleo básico de gestión de recursos humanos”*, ya que en torno a él deben desarrollarse necesariamente cuestiones tan relevantes en el ámbito de los recursos humanos como la configuración de los perfiles, funciones y tareas de los diferentes puestos que deben existir en todas las Administraciones Públicas.

En este sentido, la obligatoriedad de las entidades locales de formas una RPT o instrumento similar, lo podemos encontrar además en el artículo 73.1 TREBEP, al recoger expresamente que *“Los empleados públicos tienen derecho al desempeño de un puesto de trabajo...”*.

Por último, la jurisprudencia³ también se ha ido encargando de perfilar el concepto de las RPT, que las ha definido como la *“expresión ordenada del conjunto de puestos de trabajo caracterizados por pertenecer a una misma unidad o dependencia de*

² Con el alcance fijado en la Disposición derogatoria única y Disposición final cuarta, apartado segundo, del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre y de aplicación supletoria de acuerdo al artículo 1.5 LMRFP.

³ Sentencias del Tribunal Supremo de 18 de julio de 1990, entre otras.

la Administración, que deban ser desempeñados por funcionarios de carrera, personal eventual y por personal laboral, con la detallada descripción de las características y requisitos de los mismos”, al mismo tiempo que sostiene que las mismas han de cumplir dos requisitos, “...uno sustancial, la valoración de las tareas, y otro forma, la plasmación de esas tareas en la RPT...”⁴.

3. NATURALEZA.

La consideración jurídica de la naturaleza de la RPT ha ido evolucionando con el transcurso del tiempo. Es necesario resaltar que la diferente consideración de la naturaleza jurídica de las RPT tiene especial relevancia en los efectos jurídicos que despliega y sobre todo a efectos de su impugnación.

De esta forma, en la década de los ochenta no se consideraban como disposiciones de carácter general, sino como actos administrativos plurales, en tanto en cuanto no innovaban el ordenamiento jurídico y su alcance abarcaba a unos destinatarios indeterminados.

Posteriormente, en la década de los noventa, pasaron a ser consideradas como disposiciones de naturaleza normativa, dado su carácter de alcance general y permanencia en el ordenamiento jurídico, a diferencia de los actos administrativos de alcance general, pero carentes de contenido normativo.

Más adelante, el Tribunal Supremo matizó su postura, al considerar las RPT como disposiciones de carácter general, pero solo a los exclusivos efectos procesales.

Finalmente, tras las Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de febrero y 15 de septiembre de 2014, se concluye que las RPT son actos generales plúrimos (*con destinatarios indeterminados*), pero con el régimen propio de los actos administrativos. Por lo que tanto para su aprobación, efectos y recursos, se estará a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las

⁴ Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de junio de 2005.

Administraciones Públicas (*en adelante LPACAP*), Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

4. CONTENIDO.

En cuanto al contenido mínimo que debe contener las RPT, el artículo 16 LMRFP señalaba que “...deberá incluir, en todo caso, la denominación, tipo y sistema provisión de los puestos, las retribuciones complementarias que les correspondan y los requisitos exigidos para su desempeño”.

En este sentido hay que recordar que, de conformidad con el artículo 1.3 LMRFP, dicho precepto tiene la consideración de básico, dictado al amparo de lo dispuesto por el artículo 149.1.18ª de nuestro texto constitucional, en relación con lo dispuesto por el artículo 126.4 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (*en adelante TRRL*), que indica sobre las mismas, “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”.

Poco más añade este artículo 90.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (*en adelante LBRL*), que remite de nuevo a la legislación básica formulada por el Estado, la competencia para “...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...”⁵, competencia estatal recogida para el ámbito local en la disposición transitoria segunda del Reglamento por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local, aprobado por Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, que señala de nuevo que “Hasta tanto se dicten por la

⁵ En relación a esta previsión legal, el Tribunal Constitucional en sentencia del 28 de julio de 1981, ya señaló que la inactividad legislativa estatal para desarrollar lo dispuesto en el artículo 90.2 LBRL, no puede impedir la aplicación de las previsiones y el ejercicio de las competencias municipales reconocidas en la legislación básica.

Administración del Estado las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las relaciones de puestos de trabajo...”.

Actualmente, el artículo 74 TREBEP señala un contenido mínimo de las mismas, *“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.”*

Poca novedad recoge en cuanto al contenido mínimo dicho artículo, en comparación con la legislación pre-estatutaria mencionada anteriormente. Aunque si bien podemos señalar que dado que no menciona la competencia sobre las normas para la confección de las RPT, seguiría siendo la legislación básica desarrollada por el Estado quien mantuviera dicha competencia y que a falta de desarrollo en el ámbito local⁶, se seguiría aplicando las normas reglamentarias de desarrollo aplicables a los funcionarios civiles del Estado; así pues, se podrían tomar como referencia tanto la Orden de 2 de diciembre de 1988 sobre relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado como la Orden de 6 de febrero de 1989 por la que se dispone la publicación de la Resolución conjunta de las Secretarías de Estado de Hacienda y para la Administración Pública por la que se aprueba el modelo de relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario y se dictan normas para su elaboración.

En este sentido, aunque dicha normativa no es aplicable directamente al ámbito local, sí que resulta de interés para sus recursos humanos, al proponer un contenido mínimo y útil que, si bien está diseñado para su aplicación en la Administración General del Estado, también puede servir como referencia para la Administración Local. De esta forma, diversos juristas entre ellos Miguel Sánchez Morón y Antonio Pérez Luque, con arreglo a la normativa aplicada, proponen el siguiente contenido mínimo:

- El número del puesto, a efectos organizativos, cuantificación y ordenación de los mismos.

⁶ En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, el Decreto 68/2021, de 19 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan las Relaciones de Puestos de Trabajo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y Sus Organismos Públicos.

- Nomenclatura de los puestos, para su identificación y diferenciación.
- La unidad funcional de la que dependan, para reflejar su encuadre orgánico.
- Si dicho puesto está catalogado como de “Jefatura”, en relación a un especial mando y especialización del mismo.
- Si el puesto es singularizado o no, de acuerdo al artículo 59.1 del 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, aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo⁷, *“son puestos no singularizados aquellos que no se individualizan o distinguen de los restantes puestos de trabajo en las correspondientes relaciones”*.
- Régimen jurídico de las plazas que doten presupuestariamente a los puestos: funcionario, laboral y personal eventual⁸.
- Tipos de reserva que puedan tener los puestos de trabajo: si solo lo pueden ocupar españoles o nacionales de otros estados, si está reservado a 2ª actividad de la Policía Local, si está reservado para funcionarios de habilitación nacional, etc.
- Cuerpos, escalas, subescalas, clases (*o grupos y categorías en caso de personal laboral*), de acuerdo con las determinaciones establecidas en la plantilla municipal⁹.
- Grupos o subgrupos profesionales de las plazas que pueden dotar a los puestos¹⁰.

⁷ De aplicación al ámbito local, de acuerdo a su artículo 1.3 al señalar que *“Este Reglamento tendrá carácter supletorio para todos los funcionarios civiles al servicio de la Administración del Estado no incluidos en su ámbito de aplicación y los de las restantes Administraciones públicas”*.

⁸ De acuerdo a los tipos de empleados en las Administraciones Públicas señaladas por el artículo 8 TREBEP.

⁹ Tomando como referencia la clasificación de los cuerpos y escalas del artículo 75 TREBEP y artículo 167 y siguientes del TRRL.

- Requisitos específicos exigibles para el desempeño de los puestos, en relación con la posesión de formación en materias determinadas, conocimientos de idiomas cooficiales en las diferentes Comunidades Autónomas que así lo dispongan, posesión específica de titulaciones, etc.
- Forma de provisión de los puestos: concurso (*ya sea interno o abierto a otras Administraciones Públicas*) y la libre designación¹¹ y requisitos de cada sistema.
- Condiciones especiales de ejercicio: si la jornada es ordinaria y continuada, partida, con algún tipo de dedicación especial, turnicidad, jornada prolongada, etc.
- Nivel de complemento de destino¹², u otros conceptos retributivos para el personal laboral.
- Complemento específico atribuido a los puestos¹³, u otros conceptos retributivos para el personal laboral.
- Observaciones: relativas a notas a tener en cuenta como puestos a amortizar, transformaciones pendientes y automáticas, etc.

Por último, en cuanto a las funciones y tareas a desarrollar en cada uno de los puestos, la jurisprudencia se ha expresado en el sentido de que no es necesario la determinación concreta y específica de las tareas de cada puesto de trabajo, sino que tiene que estar expresado de forma genérica, para que las personas que desarrollen dicho puesto conozcan de forma aproximada los cometidos a realizar, pero sin cerrar los trabajos a desarrollar de forma taxativa. Esto redundaría de forma positiva en la entidad correspondiente, al tener funciones polivalentes que hagan más eficaz el funcionamiento de la Administración Pública. Dicho extremo lo podemos contemplar de forma similar

¹⁰ Según lo dispuesto en el artículo 76, disposición adicional sexta y disposición transitoria tercera del TREBEP.

¹¹ De conformidad con lo señalado por el artículo 78.2 TREBEP.

¹² De acuerdo a lo señalado por el artículo 3 del Real Decreto 861/1986.

¹³ De acuerdo a lo señalado por el artículo 4 del Real Decreto 861/1986.

en los cometidos asignados a las diferentes escalas de administración general, definidas de forma genérica en el artículo 169 TRRL.

Para concluir a partir del contenido mínimo fijado por el artículo 74 TREBEP, y teniendo como referencia la legislación básica anteriormente citada, además del resto de normativa de desarrollo no básica o de las Comunidades Autónomas¹⁴, cada Administración Pública deberá formar su RPT o instrumento similar para estructurar sus recursos humanos, en función de aquellas características a desarrollar que le puedan resultar útiles, con el fin último de estructurar y organizar los puestos de su entidad, para la planificación estratégica de los mismos.

5. PROCEDIMIENTO Y ÓRGANO PARA SU APROBACIÓN.

La aprobación y efectividad de cualquier acto administrativo requiere previamente el desarrollo de un procedimiento legal, para que el mismo despliegue sus efectos, con plena seguridad jurídica y vocación de permanencia en la Administración correspondiente. Para ello, dada la guía proporcionada por el mandatario político en base a la estructura orgánica que desea tener en la Corporación para alcanzar los objetivos que se haya fijado, la parte técnica experta en función pública (*o empresa externalizada*) debe guiar a la política respecto de los trámites y límites a la formación de la RPT, para conjugar y hacer compatible los intereses de ambos.

De esta forma, el procedimiento a seguir para su aprobación/modificación, podría ser el siguiente:

- En primer lugar, deben identificarse las necesidades existentes en las diferentes áreas de la entidad, de acuerdo a las competencias municipales atribuidas a las entidades locales¹⁵ y a los servicios que deban prestar. Dichas necesidades pueden consistir en la creación de nuevos puestos, redistribución de funciones de las existentes, atribución de

¹⁴ En el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, tomar como referencia los artículos 15 a 18 del texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero de la Diputación General de Aragón, y 236 de la Ley 7/1999 de 9 de abril, de Administración Local de Aragón y el ya citado Decreto 68/2021, de 19 de mayo.

¹⁵ Véase capítulo III del Título II LBRL, relativas a las competencias que deben prestar los municipios.

nuevas tareas a las diferentes áreas, eliminación de duplicidades, amortización de puestos, etc.

- Será preceptivo la emisión de informe previo, indicando la legislación aplicable y el procedimiento a seguir, por quien ostente la función de asesoramiento legal preceptivo, tal y como señala el artículo 3 del Reglamento por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, aprobado por Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo.

- Los técnicos superiores que desempeñen funciones de personal (*o en su caso el personal externo encargado de ello*), una vez estudiadas las necesidades identificadas y las propuestas realizadas por las diferentes áreas, deberán elaborar una relación técnica y valorada de la creación de los puestos propuesta o de las modificaciones planteadas, con la información que se considere más relevante. Deberá existir una manifestación expresa sobre la viabilidad de las modificaciones planteadas, tanto desde una perspectiva técnica como económica, que servirá como documento inicial sobre el que realizar los siguientes trámites.

En esta fase del procedimiento, es relevante destacar que no pocas entidades locales encargan la redacción de la propuesta inicial de la RPT a Comisiones expertas de valoraciones de puestos de trabajo, con el fin último de salvaguardar la objetividad de los trabajos realizados y la imparcialidad en su desarrollo.

- Esta propuesta inicial, deberá ser objeto de negociación colectiva a través de la oportuna Mesa General de Negociación que se constituya en la entidad local correspondiente, de conformidad con lo indicado por los artículos 37.b) c) y m) del TREBEP, por cuanto afecta las condiciones de trabajo de los empleados públicos¹⁶.

- Tras la negociación, la RPT deberá ser informada por la Intervención municipal, como fiscalización preceptiva previa de la propuesta resultante ya que, de la

¹⁶ Entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de fecha 11 de mayo de 2005 y 22 de mayo de 2006, en las que se reflejan la nulidad de las RPT en caso de ausencia de la oportuna negociación colectiva con la Mesa General de Negociación, cuando afecte a las condiciones de trabajo de los empleados públicos.

relación valorada de las modificaciones planteadas, se originan obligaciones de carácter económico¹⁷.

- Una vez informada dicha propuesta por la Intervención municipal, el Jefe de Servicio con competencias en función pública deberá realizar un informe-propuesta de resolución en el que se recojan todos los antecedentes, la legislación aplicable, el resultado de la negociación y el planteamiento final sobre la modificación/creación/eliminación de los diferentes puestos, para someterla posteriormente a dictamen de la comisión informativa oportuna.

- En cumplimiento del artículo 82 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, se establece el dictamen preceptivo por una comisión informativa, cuando la resolución final a adoptar tenga que ser aprobada en sesión plenaria, incurriendo en caso de no hacerlo en causa de nulidad, de acuerdo al artículo 47.1.e) LPACAP.

- En cuanto al órgano competente para su aprobación, corresponde al Pleno municipal, de acuerdo al artículo 22.2.i) LBRL en los municipios de régimen común y a la Junta de Gobierno Local, de conformidad con el artículo 127.1.h) LBRL en los municipios de gran población, mientras que en las Diputaciones Provinciales corresponde al Pleno de la Corporación de acuerdo al artículo 33.2.f) LBRL. Se requiere un quórum de mayoría simple para su aprobación, de conformidad con lo señalado por el artículo 47.1 LBRL.

- Una vez aprobada la RPT, se tendrá que remitir copia a la Administración General del Estado y a la Comunidad Autónoma correspondiente, en el plazo de treinta

¹⁷ Tal y como señala el artículo 4 del Reglamento por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, aprobado por Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, los artículos 213 y siguientes del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, el artículo 136 LBRL y el Reglamento por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, aprobado por Real Decreto 424/2017, de 28 de abril.

días, sin perjuicio de su publicación íntegra en el Boletín Oficial de la Provincia respectivo, de acuerdo a lo señalado por el artículo 127 TRRL¹⁸ y artículo 56 LBRL.

Tal y como hemos comentado al analizar la naturaleza jurídica de las RPT, la jurisprudencia es unánime en considerarla como acto administrativo y no como disposición de carácter general. Esto justifica que, en el procedimiento de aprobación de la misma no sea necesario los trámites de información pública ni de trámite de audiencia (*propios de las disposiciones de carácter general*), puesto que el procedimiento propio de aprobación debe ser el establecido en la normativa correspondiente, de acuerdo con la formación de los actos administrativos desarrollada en la LPACAP.

Por último, a efectos de impugnación una vez ha sido aprobada, dado que el régimen aplicable es el de los actos administrativos, será susceptible de impugnación en vía administrativa, mediante la interposición de recurso potestativo de reposición¹⁹, de acuerdo a los artículos 123 y 124 LPACAP o alternativamente acudir a la vía judicial, mediante recurso contencioso administrativo, de conformidad con el artículo 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

6. RELEVANCIA DE LAS RPT EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL.

Las Administraciones Públicas en su conjunto, tal y como hemos mencionado en la introducción, tienen que servir con objetividad a los intereses generales tal y como señala el artículo 103 de nuestro texto constitucional. Concretamente, las entidades locales deben servir al interés de la ciudadanía de sus territorios, de acuerdo a lo señalado por los artículos 1 y 2 LBRL, para que en base a sus competencias determinadas por el Estado y las Comunidades Autónomas, poder prestar diferentes servicios para satisfacer las necesidades de los ciudadanos de dichos territorios. Para

¹⁸ En la Comunidad Autónoma de Aragón, el artículo 236 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.

¹⁹ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 LBRL, sobre el fin de la vía administrativa de las resoluciones/acuerdos emitidos por el Pleno de las entidades locales.

ello y dentro de la esfera de sus competencias, les corresponde una serie de potestades de acuerdo al artículo 4 LBRL.

Así pues, dadas estas potestades, cada Administración Pública debe configurar su propia estructura organizativa en materia del personal, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 72 TREBEP al afirmar que *“En el marco de sus competencias de autoorganización, las Administraciones Públicas estructuran sus recursos humanos de acuerdo con las normas que regulan la selección, la promoción profesional, la movilidad y la distribución de funciones y conforme a lo dispuesto en este capítulo”*.

En este sentido, las RPT son consecuencia directa del ejercicio directo de las potestades de autoorganización y planificación enunciadas en el artículo 4.1.a) y c) LBRL. Dichas potestades tienen su máxima expresión en el ámbito específico de la función pública, en la posibilidad de la configuración de una organización de puestos de trabajo adaptada a la entidad local correspondiente y a sus propias características, con la finalidad última de la prestación de diferentes servicios bajo el prisma del interés general, a través de la formación de las RPT o instrumento similar.

De esta forma, las RPT como instrumento de planificación estratégica en materia de recursos humanos²⁰ para llevar a cabo la misión de la entidad local correspondiente, determinada por los grupos municipales que ocupen el gobierno de la entidad, deben responder a una dicotomía entre la necesidad de dicho gobierno de disponer el capital humano necesario para la formación de los diferentes puestos que componen las distintas áreas del Ayuntamiento/Diputación, y al mismo tiempo, responder a los criterios legalmente establecidos en la normativa de aplicación determinados por el personal funcionario técnico de dicha entidad. Todo ello, nos lleva a pensar que, para el éxito de dicha entidad en la puesta en marcha de dicho instrumento, es necesario una comunicación y trabajo estrecho entre poder político – funcionariado.

²⁰ El Tribunal Supremo ha mostrado la importancia de la RPT en las políticas de personal, al señalar en su sentencia de 30 de noviembre de 1996 que se trata de un *“instrumento esencial de la política general de personal”*.

Aunque existen otros instrumentos para la organización de la función pública, como puede ser las plantillas, oferta de empleo público, etc., las RPT en las Administraciones Públicas locales, aportan un valor añadido muy importante, siempre y cuando recojan toda la información necesaria, sea un reflejo fiel de dicha Administración y se actualice de forma periódica para adaptarse a las necesidades de la ciudadanía y de la estructura organizativa que el grupo municipal gobernante desee tener, al margen de ser una herramienta obligatoria, tal y como hemos señalado en el artículo 16 LMRFP.

Así pues, entre las diferentes ventajas que presentan las RPT bien diseñadas e implementadas en la entidad local, encontramos principalmente las siguientes:

- Permite ordenar a la entidad local, dado que se recogen de forma íntegra todos los puestos de trabajo de la misma que se han de ocupar por personal funcionario, eventual o laboral.
- Dada los contenidos obligatorios determinados por la normativa aplicable, permite a las entidades definir las características que consideren más útiles de los diferentes puestos.
- Dada la definición y características de los puestos, se pueden elaborar planes formativos de las personas que los ocupan para dotarles del conocimiento necesario para poder desempeñar satisfactoriamente sus tareas y funciones.
- Al ser un instrumento dinámico y flexible, permite adaptarse a los cambios producidos, de acuerdo a lo que considere necesario la Corporación Local.
- Faculta la determinación objetiva de las retribuciones de los puestos de trabajo, no en base de los titulares que las puedan ocupar.

- Contribuye a la eficiencia y la eficacia, al funcionar junto con la plantilla y el presupuesto²¹, para racionalizar la estructura organizativa y evitar duplicidades y/o evitar puestos ligados a plazas sin contenido.
- Al ser instrumento público y definir las funciones y tareas principales de los puestos, permite el conocimiento general de las mismas, tanto para las personas que ocupan dichos puestos y deban desempeñarlos, como para los superiores que puedan exigirlos, así como el conocimiento por parte de otros interesados para su eventual impugnación en vía administrativa y/o judicial por causas de anulabilidad y/o nulidad.
- Proporciona equilibrio interno y externo, en comparación con puestos de la propia entidad y con otras entidades del entorno.
- Facilita la implantación de modelos de carrera profesional de los empleados públicos²².
- Permite articular un sistema de movilidad administrativa, tanto interna como externa, que potenciará la atracción de talento de otras Administraciones Públicas.
- Favorece la seguridad jurídica ante reclamaciones en vía administrativa y/o judicial, siempre y cuando esté lo suficientemente motivada y se haya formado correctamente bajo el procedimiento legalmente previsto.

A pesar de los indudables beneficios que aporta disponer de una RPT, siempre y cuando la misma sea un fiel reflejo de la entidad y responda a las necesidades reales de la ciudadanía, también existen diferentes desventajas frente a las cuales habrá que luchar para impedir que se produzcan:

²¹ Recordar en este sentido, que las RPT de acuerdo al artículo 15 LMRFP y 74 TREBEP determinan a través de la valoración de puestos de trabajo y su posterior aprobación, las retribuciones complementarias de todos los puestos de la entidad local, con los criterios fijados en los artículos 3 y 4 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril.

²² Como referencia, el artículo 16 TREBEP relativo a la carrera horizontal y vertical, y la promoción interna vertical y horizontal.

- Si la formación de la RPT se encarga a una empresa/consultora externa especializada, se pueden incurrir en unos costes económicos elevados.
- En cambio, si la formación se realiza por personal interno de la Corporación, pueden existir ciertos intereses partidistas y clientelares bajo criterios poco objetivos para la creación de determinados puestos o incrementos injustificados de las retribuciones.
- En ocasiones, estos intereses partidistas y clientelares, o la falta de capacidad para su formación, retrasan su formación y aprobación e impiden su adaptabilidad a las necesidades cambiantes de la ciudadanía y de la demanda de nuevos servicios.
- En entidades locales de dimensiones más pequeñas, la imposibilidad en ocasiones de una estructura organizativa que permita la carrera profesional a través de la promoción interna provoca la creación injustificada de puestos singularizados que no llevan una correlación equivalente en responsabilidad y funciones, además de un incremento en el gasto municipal innecesario.
- Dado el carácter vivo y cambiante de las RPT, si no se actualizan y adaptan de acuerdo a la coyuntura y al entorno organizacional, no servirán para disponer del personal necesario que permita satisfacer las nuevas necesidades de los ciudadanos.

7. CONCLUSIONES.

- Existen diversos instrumentos fundamentales para la planificación y organización del personal de las entidades locales, como las plantillas municipales o las ofertas de empleo público, pero destacar las RPT como forma de organización de los puestos y de las personas que las ocupan y como instrumento principal de la planificación estratégica en materia de personal.

- Las RPT recogen el conjunto de puestos de trabajo de una Administración Pública, agrupados y ordenados en función de áreas, servicios y otras unidades organizativas, donde constan las principales características de los mismos, de acuerdo a la normativa básica aplicable y a lo que necesita cada entidad.
- Las RPT son consecuencia directa de las potestades de autoorganización y planificación de las entidades locales, por lo que su formación se adaptará a las necesidades de dichas entidades, con el único límite de lo marcado por la normativa básica de aplicación.
- Para la formación de la RPT, se deberá seguir un procedimiento previamente regulado, con trámites esenciales y preceptivos cuya omisión pueda ocasionar la nulidad de la misma, además de retrasos en su formación y aplicación posterior.
- Para que cualquier Administración Pública, incluida la local pueda conseguir sus objetivos, de acuerdo a su misión y visión, debe actuar con eficacia y eficiencia, a través de un diseño de puestos de trabajo idóneo y de los perfiles más adecuados para desempeñarlos.
- La implementación eficaz de esta herramienta conlleva la comunicación y trabajo continuo de la parte política de la entidad local y de los empleados públicos expertos en función pública, para que puedan hacer compatibles los intereses y servir de guía y retroalimentación en su formación, de acuerdo a la visión y misión de la entidad.
- Además de ser un instrumento obligatorio de acuerdo a la normativa básica, el éxito de su implementación en el largo plazo, depende de la adaptabilidad real que tenga de la entidad correspondiente de acuerdo al constante cambio de la coyuntura organizativa y de la justificación y motivación suficientes a efectos de impugnaciones.

- Es necesario prestar especial atención a las amenazas y debilidades de la ejecución y desarrollo de este instrumento, para evitar usos partidistas y poder subsanar deficiencias detectadas en su funcionamiento.

8. BIBLIOGRAFÍA.

Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, de fecha 25 de abril de 2005.

ARROYO YANES, Luis Miguel. *Los instrumentos de gestión del empleo público*, INAP. Madrid: 2016.

BARRACHINA ANDRÉS, Ana María. *Todo Administración Local: Empleo Público*. Wolters Kluwer. Madrid: 2022.

CUENCA CERVERA, J. Javier, ANTÓN CRESPO, Pilar y FARIÑA GUILLÉN, Juan Fernando. *Planificación de recursos humanos en las Entidades Locales*. CEMCI publicaciones. Granada: 2018.

DE LA PEÑA GUTIÉRREZ, Rosa y LOSA MUÑIZ, Virginia. *Guía para la gestión de personal en la Administración Local*. COSITAL. 2021.

MATEU CERDÀ, Amparo y ORTIZ TORREMOCHA, Mila. *La gestión de las personas en los Ayuntamientos: instrumentos clásicos y “nuevas tendencias”*. Temas claves de personal en la Administración Local. Lefebvre el derecho, 1ª edición. Madrid: 2018.

MONEREO PÉREZ, José Luis, VILA TIERNO Francisco y otros. *Curso de derecho del empleo público*, Tecnos. Madrid: 2018. Temas claves de personal en la Administración Local. Lefebvre el derecho, 1ª edición. Madrid: 2016.

MORENO GARCÍA, Juan Ignacio. *Elaboración y aprobación de la relación de puestos de trabajo en la Administración Local*.

PALOMAR OLMEDA, Alberto. *Derecho de la función pública*. Dykinson, S.L., 13ª edición. Madrid: 2021.

ROSAT ACED, Ignacio y otros. *Los recursos humanos en la Administración Local*. Tirant lo Blanc. Madrid: 2012.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho de la función pública*. Tecnos, 10ª edición. 2017.

VILLORIA MENDIETA, Manuel y DEL PINO MATUTE, Eloísa. *Dirección y Gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas*. Tecnos, 3 edición. Madrid: 2009.