
La nueva doctrina del Tribunal Supremo sobre relación de puestos de trabajo. Aplicación práctica en el ámbito local

Marcos Peña Molina

Letrado. Jefe del Servicio de Asesoría Jurídica y de Personal del Ayuntamiento de Camas (Sevilla)

1. Contexto
2. Tradición reguladora
3. Doctrina jurisprudencial
4. Nueva perspectiva jurisprudencial
5. Nuevo enfoque sobre el proceso de modificación de las relaciones de puestos de trabajo (RPTs) en el ámbito local
6. Conclusión

Resumen

Tras la sentencia de 5 de febrero de 2014, se ha puesto fin a la dualidad jurisprudencial (norma jurídica vs. acto administrativo) que ha mantenido tradicionalmente el Tribunal Supremo sobre la naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo (RPTs) de las Administraciones Públicas. La consideración, hacia futuro, de que se trata de un acto ordenado (acto administrativo) y no de un acto ordenador (disposición general) de los recursos humanos, exige al operador jurídico replantearse el esquema normativo vigente regulador, sobre todo a la hora de afrontar su posible modificación, puesto que aquel descansa sobre la existencia de un procedimiento para la producción normativa. Este replanteamiento conlleva un análisis más profundo, si cabe, en su aplicación a las entidades locales, a la vista de una normativa heteroforme no pensada para esta concreta realidad de organización básica administrativa. Flexibilidad, eficiencia, seguridad jurídica y fidelidad a la realidad administrativa, deben ir de la mano a la hora de abordar una adaptación de estos instrumentos a las incipientes necesidades que se presentan en el mundo de lo local, entidades esencialmente nacidas para prestar servicios de interés general.

Palabras clave: RPT; acto ordenado; disposición general; Tribunal Supremo; acto híbrido; flexibilidad; realidad; práctico; entidad local; modificación; flexibilidad; jurisprudencia; acto administrativo.

The new case-law of the Supreme Court on the list of job profiles of public administrations. Practical implementation in the local sphere

Abstract

The Supreme Court judgment of 5 February of 2014 has ended with the long-standing duality case-law (general rule vs. administrative act) that had sustained the Supreme Court regarding the list of job profiles of the public administrations (RPTs). Nowadays, the Supreme Court understands RPTs as executive acts (administrative acts) instead of regulatory acts (general rules) in the field of the human resources of a public administration. Therefore, it is necessary to reconsider the current regulatory law, especially when its amendment will be at stake, because the regulatory law scheme depends on the sources of law. This reconsideration entails a deeper analysis regarding local governments because the regulatory law scheme is not thought in terms of the reality of local governments. Flexibility, efficiency, rule of law and loyalty to the administrative reality, all of these elements must be considered together in order to adapt the regulatory law scheme to the necessities of local governments, which are institutions essentially aimed to provide public services of general interest.

Keywords: RPT; administrative/executive act; regulatory act (general rule); Supreme Court; hybrid act; flexibility; reality; practical implementation; local governments; amendment; case-law; administrative act.

Artículo recibido el 12/06/2014; aceptado el 20/10/2014.

1. Contexto

Ha sido *vox populi* entre los que nos dedicamos, entre otros quehaceres jurídicos, a lo que los franceses llaman *haute fonction publique*, pero aplicado al ámbito local, la reciente sentencia de 5 de febrero de 2014 dictada (con dos votos particulares en contrario) por la Sección 7.ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo, actuando como ponente el magistrado D. Vicente Conde, en la que, por fin, se ha acordado fijar un punto y aparte en la determinación de la naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo (RPTs) que la doctrina jurisprudencial venía estableciendo, de forma vacilante, desde los años 90.

Uno de los problemas que surgía a la hora de abordar la naturaleza jurídica de las RPTs era la existencia de una regulación fragmentada y heteroforme, que nos hacía dudar sobre si dicho instrumento técnico era solo una herramienta jurídica (acto regulado) de la organización estructural del ente administrativo, o también una regla normativa (acto regulador) para la realidad organizativa a la que se proyectaba. Naturaleza híbrida o mixta que fue asumida por la doctrina del Tribunal Supremo, aunque fuere solo por el mero hecho de posibilitar el acceso a Casación, lo que le valió considerar la disposición de carácter general a los solos efectos procesales.

Si la complejidad de ese instrumento de ordenación de efectivos públicos era patente en la organización administrativa del Estado y de las comunidades autónomas, en el ámbito local todavía se hizo más palpable, y ello por dos razones fundamentalmente: la primera, la normativa existente no estaba pensada para el ámbito local, caracterizado principalmente por la atomización organizativa; la segunda, la existencia de figuras afines para la ordenación de los recursos humanos, los cauces procedimentales para su modificación, y por último, y como novedad, la necesaria armonización entre las prohibiciones presupuestarias impuestas desde el Estado, sobre los posibles incrementos de gastos de personal, y la potestad autoorganizatoria reconocida a la Administración Local.

Ahora, tras la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, aunque pudiera creerse que la situación se ha simplificado, puesto que el Alto Tribunal ha determinado, para futuro, la naturaleza jurídica de la RPT, como acto-condición administrativo, ordenado y no ordenador de

los efectivos públicos, abandonando la anterior doctrina jurisprudencial de acto de naturaleza híbrida (disposición normativa-acto administrativo), sobre el concreto plano de la realidad práctica administrativa ocurre justamente lo contrario, sobre todo –de nuevo tenemos que subrayarlo– en el sector público local.

Las dificultades de aplicación de dicha doctrina en el referido sector provienen, principalmente, del camino procedimental previsto legalmente, aun de forma desordenada, para la aprobación o modificación de las RPTs, que sigue las artificiosidades burocráticas propias para la elaboración de normas jurídicas (ordenanzas y reglamentos) y no de meros actos administrativo. A ello hay que sumar el hecho de que es el propio Tribunal Supremo el que especifica en la referida sentencia que esta no puede ser aplicada, apriorísticamente, a las relaciones de puestos de trabajo de las comunidades autónomas y de las entidades locales, habida cuenta, por una parte, de la derogación de los artículos 16 y 17 de la Ley 30/1984, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) (disposición derogatoria única b), referidos ambos al ámbito local y autonómico respectivamente, y, por otra, de lo regulado en cada una de la leyes de Función Pública de las comunidades autónomas.

A pesar de las loables cautelas tenidas en cuenta por el Alto Tribunal, el operador jurídico local no debe ni puede desconocer lo afirmado en la sentencia judicial, aunque el ámbito de aplicación de esta sea el de la Administración General del Estado, y ello por cuanto el funcionario público local se rige, en lo no dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL), por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, por la restante legislación del Estado en materia de función pública, así como por la legislación de las Comunidades Autónomas, en los términos del artículo 149.1.18.ª de la Constitución (art. 92.1 de la LBRL).

Es el Estado el llamado constitucionalmente para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (artículo 149.1.18 de la CE), reservándose a las comunidades autónomas las competencias de desarrollo en esta materia. Pero es la normativa básica local, particularmente el artículo 90.2 de la LBRL, el que obliga a las corporaciones locales a formar sus relaciones de puestos de trabajo en los términos previstos en la legislación básica (estatal) sobre función pública, aclarando que es el Estado el que de-

berá dictar las normas con arreglo a las cuales se hayan de confeccionar esas RPTs. En esta misma línea de actuación se halla el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).

No podemos, por tanto, los operadores jurídicos locales pasar por alto lo acordado en sentencia, sobre todo si posibilita agilizar trámites administrativos en la aprobación o modificación de las RPTs, pues no hay que olvidarse de que toda actuación administrativa ha de estar impulsada por los ajetados principios de eficiencia y racionalidad organizativa.

2. Tradición reguladora

La etiología de la relación de puestos de trabajo, como piedra angular de los sistemas de organización de recursos humanos, podemos encontrarla en los estudios y análisis que, sobre el ámbito privado, se llevaron a cabo por la teoría y las técnicas de la Organización Científica del Trabajo. Esta escuela del pensamiento organizativo propugnaba la racionalización del centro de trabajo como vía principal para la maximización del rendimiento de los trabajadores. El núcleo central de esta corriente estaba constituido por el análisis organizado del trabajo. El rendimiento de trabajo debía valorarse a través de factores objetivos. El análisis del rendimiento, por tanto, debía centrarse en el puesto de trabajo y no en la persona que lo ocupaba, lo que posibilitaba un procedimiento objetivo de valoración (CHIAVENATO, Idalberto, *Administración de Recursos Humanos*, McGraw-Hill, México, 1988, p. 276; SÁNCHEZ BARRIGA, Francisco, *Técnicas de administración de recursos humanos*, Limusa, México, 1993, p. 134).

En España, como se sabe, la herramienta designada con el nombre de relación de puestos de trabajo aparece por primera vez a través del artículo 15.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (en adelante, LMRFP). Este artículo dispuso que:

“1. Las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado son el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto [...]”.

Específicamente, el derogado artículo 16 de la misma Ley vino a referirse a las RPTs que debían formar las Corporaciones Locales:

“Las Comunidades Autónomas y la Administración local formarán también la relación de los puestos de trabajo existentes en su organización, que deberá incluir, en todo caso, la denominación, tipo y sistema de provisión de los puestos, las retribuciones complementarias que les correspondan y los requisitos exigidos para su desempeño. Estas relaciones de puestos serán públicas”.

Por tanto, la LMRFP dibujó la relación de puestos de trabajo como el medio técnico necesario para la ordenación del personal al servicio de la Administración que, obligatoriamente, había de establecer la respectiva corporación local con el contenido mínimo dispuesto en el artículo 16 de la LMRFP (STS de 20-10-2008).

En similares términos a la LMRFP, el artículo primero de la Orden de 2 de diciembre de 1988, dictada por el Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, reguló este instrumento disponiendo que:

“Las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado son el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto, así como sus características retributivas”.

La actual normativa básica estatal del empleado público dedica un solo artículo a la RPT, sin perjuicio de la derogación normativa que, como ya hemos indicado, realiza sobre los artículos 16 y 17 de la LMRFP.

El artículo 74 del EBEP establece que:

“Las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos”.

Hay que tener en cuenta que, respecto de los instrumentos de ordenación del empleo público, continúan en vigor las normas anteriores a la publicación del Estatuto, mientras no se dicten la legislación estatal o autonómica de desarrollo del Estatuto y sus correspondientes normas reglamentarias, a tenor de lo establecido en el número 3 de la disposición final cuarta de dicha Ley, siempre que no se opongan a lo establecido

en la misma; en consecuencia, hay que entender que se mantiene la vigencia del mencionado artículo 15 de la LMRFP.

Ya hemos visto cómo el artículo 90.2 de la LBRL se remite a la normativa básica sobre función pública, al establecer que:

“2. Las Corporaciones locales formarán la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización, en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública.

“Corresponde al Estado establecer las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las relaciones de puestos de trabajo, la descripción de puestos de trabajo tipo y las condiciones requeridas para su creación, así como las normas básicas de la carrera administrativa, especialmente por lo que se refiere a la promoción de los funcionarios a niveles y grupos superiores”.

En parecidos términos, el TRRL establece, en su artículo 126, apartado 4, que:

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

En conclusión, y desde el punto de vista de la gestión de recursos humanos, se trata de un instrumento técnico de ordenación del personal en el que se clasifican los puestos y se definen los requisitos esenciales para su desempeño.

3. Doctrina jurisprudencial

Desde las primeras sentencias del Tribunal Supremo dictadas en la década de los 90, el Alto Tribunal entendió que la RPT era un instrumento de organización que debía estar al servicio de la Administración, para dar respuesta a las necesidades inmediatas que pudieran surgir en la labor de organizar de manera eficiente sus efectivos públicos. Ello comportaba, desde luego, la potestad de modificación de dicho instrumento. La posibilidad de llevar a cabo esta actuación, encontraba su legitimación en el marco de la competencia de autoorganización de la Administración Pública para vertebrar sus recursos humanos, según lo dispuesto en el artículo 72 del EBEP.

El Tribunal Supremo en esta materia vino manteniendo (entre otras, sentencia de 17-02-1997, secc.

3.^a) que la potestad autoorganizativa de las Administraciones Públicas atribuía a estas la facultad de organizar los servicios en la forma que estimaran más conveniente a razón de una mayor eficacia para satisfacer los intereses generales, a la que les compele el mandato contenido en el artículo 103.1 de la Constitución.

Asimismo, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ Extremadura, en sentencias de 14-07-05 y 27-11-07, vino a establecer que el reconocimiento de la potestad de autoorganización que corresponde a cada corporación local constituye un componente esencial de la autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

De lo expuesto, se puede colegir que es cada Administración el único ente que puede y debe valorar las concretas necesidades de su organización administrativa y definir las características de los puestos de trabajo que forman parte de su estructura administrativa, en ejercicio de esa potestad de autoorganización. La Administración materializa dicha actividad mediante la aprobación o modificación de las correspondientes RPTs, siendo este el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal de acuerdo con las necesidades de los servicios, debiendo incluir al menos la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas a que están adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias (artículo 74 del EBEP).

4. Nueva perspectiva jurisprudencial

Considerando que la RPT es el instrumento técnico al servicio de la Administración Pública para la organización efectiva de sus recursos humanos en el uso que pueda hacer de su autonomía y autogobierno, debiendo adaptarla a las necesidades que le exige la prestación efectiva de sus servicios públicos, aquella tiene que responder a necesidades no solo actuales sino reales de la propia corporación.

Este proceso adaptativo exige la posible modificación por la corporación local de la RPT, cuando no responda a las exigencias que le impone el deber de una prestación eficiente de los servicios públicos, debiendo convertirse en un instrumento dinámico (STS de 5 de febrero de 2014) y no estático o pétreo; dinamismo y adaptación que se hallan amparados por el arco de la garantía constitucional de la autonomía local.

Ahora bien, siendo conscientes de que se ha de tratar de un instrumento que debe responder a las necesidades reales de la Administración, y, por tanto, susceptible de modificación, se ha de reconsiderar el actual marco normativo, por cuanto, aunque este se encuentre fragmentado y desubicado unitariamente, existe un conjunto de normas legales al respecto que habrá de cumplirse.

La consideración actual y jurisprudencial de su naturaleza como acto administrativo pleno y completo, exige analizar cada uno de los trámites procedimentales vigentes, a fin de que, a la vista de la reciente sentencia y de los principios de eficacia, eficiencia, racionalidad organizativa, economía procedimental y buen gobierno, se pueda determinar cuáles ya no tienen razón de ser. No obstante, es necesario advertir que, hasta que se produzca una derogación normativa expresa o tácita, los preceptos legales y reglamentarios citados estarán totalmente vigentes.

La naturaleza jurídica de las RPTs ha sido una cuestión controvertida sobre la que la jurisprudencia ha mantenido una posición oscilante. Y así, por algún sector se ha considerado a las RPTs como auténticos reglamentos, y por otro, en cambio, se ha estimado que su naturaleza responde a la de simples actos administrativos aplicativos, pero de carácter general y destinatarios indeterminados.

En línea con lo anterior, cierto sector de la jurisprudencia entendió que las RPTs aprobadas por las Administraciones Públicas en ejercicio de sus facultades organizativas, aunque encuadrables en la materia de personal, participaban de la naturaleza propia de las disposiciones de carácter general (SSTS de 13 de febrero, 20 de febrero y 5 de marzo de 2001, 1 de marzo de 2004 y 7 de marzo de 2005). Frente a esta línea interpretativa, el Alto Tribunal también entendió que participaban de la naturaleza de actos administrativos plurimos (sentencias de 19 de junio de 2006, 4 de julio de 2012 y 10 de julio de 2013).

No obstante lo anterior, la doctrinal jurisprudencial imperante hasta la sentencia de 5 de febrero de 2014 del Tribunal Supremo fue la de considerar la RPT un ente jurídico con doble naturaleza (acto administrativo-disposición general) según se refiriese la cuestión impugnatoria al plano sustantivo o material, o al plano procesal (sentencias de 4 de febrero de 2002, 19 de junio de 2006 y 4 de julio de 2012).

El debate jurisdiccional sobre la naturaleza jurídica de la RPT ha sido definitivamente zanjado tras la referi-

da sentencia de 5 de febrero de 2014 de la Sección 7.ª, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo.

La resolución establece que dichas relaciones deben conceptuarse “a todos los efectos” como actos administrativos, con la consecuencia de que no cabe contra las mismas el recurso de casación ante el propio Supremo. Ello rectifica la jurisprudencia seguida hasta la fecha, que asimilaba las RPTs a disposiciones generales a los efectos del recurso de casación.

El debate procesal que motivó la sentencia se centraba en un recurso planteado por un funcionario contra una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que desestimó su demanda contra un acuerdo de una comisión interministerial, del año 2002, que modificó la relación de puestos de trabajo de personal funcionario de las gerencias del catastro.

La resolución recoge que, desde su introducción en la Ley de 1984, las relaciones de puestos de trabajo han planteado dificultades a la jurisprudencia, que han sido en cuanto a la caracterización jurídica de esta figura “insegura y no siempre coherente”, por lo que suponía un lastre para el objetivo de seguridad jurídica.

Los magistrados señalan que la RPT “no es un acto ordenador, sino un acto ordenado, mediante el que la Administración se autoorganiza, ordenando un elemento de su estructura como es el del personal integrado en ella”. Tras su argumentación, se indica que la RPT es un acto administrativo, y no una disposición general, por lo que no cabe su apertura a la casación. Por ello, se declara no haber lugar al recurso planteado por el funcionario.

5. Nuevo enfoque sobre el proceso de modificación de las relaciones de puestos de trabajo (RPTs) en el ámbito local

La regulación actual atribuye la competencia para la aprobación de la RPT y consecuentemente de sus modificaciones al Ayuntamiento constituido en Pleno, en virtud de lo previsto en el artículo 22.2.i) de la LBRL, sin que tal atribución pueda ser objeto de delegación (artículo 22.4 LBRL), y en los Municipios de Gran Población a la Junta de Gobierno Local (artículo 127 LBRL).

Ahora bien, no obstante lo anterior, la normativa vigente no regula de forma detallada un procedimiento específico o concreto para la aprobación y modificación de la RPT, sino que existen diferentes normas de

distinto rango que se refieren separadamente a alguno de sus trámites y documentos.

En el ámbito estatal, la anteriormente citada Orden de 2 de diciembre de 1988 que regula las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado, en su artículo cuarto únicamente exige la elaboración de la RPT por el respectivo departamento ministerial y su aprobación por la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones.

Es importante tener en cuenta, por aplicación análoga del artículo 126.1 del TRRL, el informe o estudio del Jefe del Departamento de Personal al inicio del expediente a instancia o providencia de Alcaldía o de la Concejalía correspondiente. Aquel deberá contener de forma precisa la ordenación de personal que se propone, es decir, deberá llevarse a cabo una descripción detallada de los puestos, retribución, complementos, funciones, provisión y acceso.

Tras el informe del órgano tramitador, se plantea la cuestión relativa a la obligatoriedad o no de la realización de un trámite de consulta o negociación con la representación sindical antes de proceder a su aprobación. La jurisprudencia ha sido oscilante al respecto. En sentencias de 27 y 29 de mayo de 2009, el Tribunal Supremo exigió, por aplicación del artículo 37 del EBEP, que se llevara a cabo una auténtica negociación con los representantes legales de los empleados públicos afectados, bajo tacha de nulidad radical por aplicación del artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992. No obstante, la importante sentencia de 27 de enero de 2011 (rec. 5854/07) determinó tajantemente que “la observancia del requisito de la negociación obligatoria comporta que se haya ofrecido la posibilidad de llevarla a cabo por quien tiene la obligación de promoverla, pero su cumplimiento no impone que la actividad desarrollada con esa finalidad haya culminado necesariamente en un resultado positivo de coincidencia plasmado en la perfección de un determinado pacto o acuerdo [...]”.

El siguiente trámite, alcanzado el acuerdo con la representación sindical o intentado por la Administración sin conseguirlo, lo constituye el informe con propuesta de acuerdo elaborado por el departamento de personal de la respectiva Corporación Local de conformidad con lo dispuesto en el artículo 175 del 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. Este informe se basará en el informe/estudio inicial del jefe de personal, pudiendo coincidir plenamente con él

o bien contener modificaciones por las negociaciones sindicales.

La propuesta de acuerdo de modificación de la RPT deberá ser sometida al dictamen de la Comisión Informativa correspondiente, por así exigirlo el artículo 123.1 del Real Decreto 2568/1986 citado, al tratarse de un asunto cuya aprobación está expresamente atribuida al Pleno de la Entidad Local, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 22.2.i) y 33.2.f) de la LBRL, o a la Junta de Gobierno Local, en los Municipios de Régimen de Gran Población.

Aprobada por el Pleno de la Corporación Local la RPT o su modificación, para lo cual resulta suficiente el voto de la mayoría simple, al no exigirse específicamente para la válida adopción del acuerdo el quórum de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, según se desprende de los apartados 1 y 2 del artículo 47 de la LBRL, considero que no es legalmente exigible el informe de la Secretaría e Intervención, interpretando en sentido contrario el artículo 54.1.b) del TRRL, siendo, por tanto, suficiente el informe del departamento de personal.

Ahora bien, no podemos olvidar que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4.h del Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, se deberá recabar el informe de intervención sobre la procedencia de nuevos servicios o reforma de los existentes, a los solos efectos de la evaluación de la repercusión económico-financiera de las respectivas propuestas.

Desde el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, pasando por el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, hasta la Ley 22/2013, de 13 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, han prohibido cualquier modificación que en términos de homogeneidad supusiera un incremento del crédito dedicado a personal (Capítulo I del Presupuesto) en relación con lo autorizado para el ejercicio inmediatamente anterior, con independencia de cuál fuera la subida porcentual, salvo excepciones singulares.

El necesario cumplimiento de la limitación presupuestaria a fin de proveer la contención del gasto público, debe armonizarse con la necesaria prestación eficiente de los servicios públicos mediante una organización adecuada del empleado público, como expresión de la potestad de autogobierno consagrada en el

artículo 140 de la CE y en el artículo 6.1 de la Carta Europea de Autonomía Local.

Las limitaciones presupuestarias para gastos de personal han sido una constante en las leyes de presupuestos anuales del Estado (y suponen la mayoría de los reparos de la Intervención de Fondos de los Ayuntamientos a la hora de “fiscalizar” los expedientes de modificación de RPTs); la diferencia con las leyes presupuestarias actuales estriba en el hecho de que las anteriores permitían un determinado incremento porcentual, y las actuales no. Los términos utilizados en todas ellas son idénticos, y, a la vista de una insuficiente interpretación uniforme dada por la Intervención General del Estado o por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, han sido los tribunales de justicia los que han marcado los parámetros interpretativos para poder entender cómo han de aplicarse las referidas limitaciones. Una de las sentencias más importantes dictadas hasta la fecha, en la que se hace un resumen claro de la doctrina del Supremo sobre cómo han de entenderse los límites cuantitativos y cómo aplicarlos, es la de 5 de enero de 2009 del TSJ Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a (su lectura se recomienda completamente). Dispone el Alto Tribunal autonómico haciendo suyo el argumento jurisprudencial del Supremo:

“FUNDAMENTOS JURÍDICOS

“[...]”

“TERCERO.– [...] por lo que atañe a la vulneración de las previsiones del art. 19 LPGE 2006, debe advertirse, de un lado, que con arreglo a una reiterada doctrina del Tribunal Supremo, los límites retributivos han de ponderarse globalmente en relación al volumen total de las retribuciones de cada grupo y no individualmente, y en todo caso, aunque su núm. 2 impone un límite cuantitativo máximo a los incrementos retributivos del personal al servicio de la Corporación, su núm. 4 exige que dicha limitación resulte de un juicio comparativo en términos de homogeneidad, y se posibilita la excepcional superación de tales límites en casos singulares justificados; en este sentido, la jurisprudencia ha venido exigiendo que deba concretarse el hecho y la razón por la que aprecia la homogeneidad contemplada en el citado precepto para que sea observada la limitación retributiva que en él se establece, y se pueda constatar la existencia de puestos que han experimentado un aumento retributivo a pesar de que su situación no ha variado (por todas, S.TS. 20/diciembre/2003). [...] tam-

poco acredita el recurrente que los incrementos aplicados, en relación con la totalidad o con determinados puestos de trabajo, en conceptos retributivos tales como el complemento específico, la productividad o las gratificaciones, excedan del límite porcentual que, con relación al importe de la retribución ordinaria de los puestos en cuestión, impone el art. 7 del RD. 861/86, de 25 de abril, por el que se establece el Régimen de las Retribuciones de los funcionarios de Administración Local; este precepto establece los límites a la cuantía global de los complementos específicos, de productividad y gratificaciones, pero no lo hace –como sostiene el recurrente– atendiendo a su comparación en abstracto con las cuantías que para tales retribuciones se establecieron en la anualidad precedente, sino atendiendo a la cantidad global destinada a las retribuciones ordinarias, [...]”.

Pues bien, teniendo en cuenta lo anterior, las limitaciones presupuestarias deberán referirse no solo al aspecto cuantitativo, sino también al cualitativo, por cuanto, en caso contrario, no se podría efectuar el juicio verificador de homogeneidad que exige la norma. La limitación deberá referirse a la cuantía global del crédito referido al grupo de personal, y en atención a puestos de trabajos ya existentes, en base a los cuales se deberá realizar la oportuna comparativa, identificando si ha existido un cambio retributivo o no, y cuáles son la causas que lo justifican; en caso contrario, como señala el Tribunal Supremo, no podría realizarse dicho enjuiciamiento/comparativa, por cuanto este proceso lógico de búsqueda sistemática de similitudes deberá centrarse en el hecho y la razón en que se aprecia la homogeneidad, y no en una consideración en abstracto.

No obstante lo anterior, la contención del gasto público exigida legalmente pasa por un uso racional del mismo, debiéndose amortizar aquellos puestos de trabajo o plazas cuya existencia no responda a necesidades actuales de la Corporación, a fin de que el mayor gasto sea pertinentemente absorbido y nivelado, respetándose, así, las limitaciones presupuestarias.

Siguiendo con el procedimiento de aprobación o modificación de las RPTs, y teniendo en cuenta la reciente doctrina jurisprudencial, estimo que no es necesario el trámite de información pública propio de los instrumentos que tienen carácter normativo, y que, por tanto, no sería exigible ni el plazo de exposición pública de 15 días previsto en el artículo 169.1 del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado

por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, para la aprobación del presupuesto o su modificación, al que se remite el apartado 3 del artículo 126 del TRRL, ni el plazo de treinta días de información pública y audiencia a los ciudadanos para presentación de reclamaciones y sugerencias, regulado en el artículo 49 b) de la LBRL.

Tampoco parece exigible el trámite de audiencia a los interesados previsto en el artículo 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dada la naturaleza de la RPT de instrumento de carácter técnico dirigido a la racionalización de las estructuras administrativas, criterio compartido por el TSJ Andalucía en sus sentencias de 24 de mayo de 2000 y 5 de mayo de 2008.

Por último, al considerarse un acto administrativo, surtiría efectos desde su aprobación, si bien se exige su publicación, no como requisito de eficacia, sino para que puedan ser conocidas por los interesados, como aclara la STS de 26 de mayo de 1998, siendo suficiente su publicación en el BOP. La remisión del acto administrativo a la Administración General del Estado y, en su caso, a la Comunidad Autónoma, estimo que solo deberá realizarse para actos de aprobación, pero no de modificación de RPTs, de acuerdo con el tenor literal del artículo 127 del TRRL. No obstante, esta última consideración, entiendo puede ser discutida y discutible.

6. Conclusión

La reciente sentencia del Tribunal Supremo fija un nuevo horizonte a la hora de abordar la naturaleza administrativa de las RPTs. A pesar de copar procesalmente el acceso a casación, la consideración de estas como acto jurídico ordenado y no ordenador, emitido en el ejercicio de la potestad de autoorganización reconocida a las Administraciones Públicas –entre las que se incluye la local– como expresión de su autonomía, se ha de tener en cuenta a la hora de interpretar la normativa actual vigente, sobre todo a la hora de proceder a su modificación.

La normativa reguladora existente no está pensada para un acto administrativo, sino para una disposición general, con todo lo que su tramitación conlleva, por lo que los operadores jurídicos deberemos, hasta tanto no haya alguna modificación legal al respecto, realizar una interpretación contextualizada y conforme con la nueva doctrina jurisprudencial, que permita configurar un instrumento técnico dinámico, flexible y adecuado para la ordenación del empleado público, a fin de que las Corporaciones Locales puedan servir con eficacia y objetividad los intereses generales, *bosón de Higgs* de nuestras Administraciones Públicas (artículo 103 de la CE).

“Nada es permanente, excepto el cambio”

(Sócrates) ■