
La nova doctrina del Tribunal Suprem sobre relació de llocs de treball. Aplicació pràctica en l'àmbit local

Marcos Peña Molina

Lletrat. Cap del Servei d'Assessoria Jurídica de l'Ajuntament de Camas (Sevilla)

1. Context
2. Tradició reguladora
3. Doctrina jurisprudencial
4. Nova perspectiva jurisprudencial
5. Nou enfocament sobre el procés de modificació de les relacions de llocs de treball (RLT) en l'àmbit local
6. Conclusió

Resum

Després de la sentència de 5 de febrer de 2014, s'ha posat fi a la dualitat jurisprudencial (norma jurídica vs. acte administratiu) que ha mantingut tradicionalment el Tribunal Suprem sobre la naturalesa jurídica de les relacions de llocs de treball (RLT) de les administracions públiques. La consideració, a futur, que es tracta d'un acte ordenat (acte administratiu) i no d'un acte ordenador (disposició general) dels recursos humans, exigeix a l'operador jurídic replantejar-se l'esquema normatiu vigent regulador, sobretot a l'hora d'afrontar la seva possible modificació, atès que aquell descansa sobre l'existència d'un procediment per a la producció normativa. Aquest replantejament comporta una anàlisi més profunda, si és possible, en la seva aplicació a les entitats locals, envistes d'una normativa heteroforme no pensada per a aquesta concreta realitat d'organització bàsica administrativa. Flexibilitat, eficiència, seguretat jurídica i fidelitat a la realitat administrativa, han d'anar de la mà a l'hora d'abordar una adaptació d'aquests instruments a les incipients necessitats que es presenten en el món del local, entitats essencialment nascudes per prestar serveis d'interès general.

Paraules clau: *RLT; acte ordenat; disposició general; Tribunal Suprem; acte híbrid; flexibilitat; realitat; pràctic; entitat local; modificació; flexibilitat; jurisprudència; acte administratiu.*

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 (RLT). Nowadays, the Supreme Court understands RLT 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: RLT; administrative/executive act; regulatory act (general rule); Supreme Court; hybrid act; flexibility; reality; practical implementation; local governments; amendment; case-law; administrative act.

Article rebut el 12/06/2014; acceptat el 20/10/2014.

1. Context

Ha estat *vox populi* entre els qui ens dediquem, entre d'altres quefers jurídics, al que els francesos anomenen *haute fonction publique*, però aplicat a l'àmbit local, la recent sentència de 5 de febrer de 2014 dictada (amb dos vots particulars en contra) per la Secció 7a de la Sala Tercera, Contenciosa Administrativa, del Tribunal Suprem, actuant com a ponent el magistrat Sr. Vicente Conde, en la qual, per fi, s'ha acordat fixar un punt i a part en la determinació de la naturalesa jurídica de les relacions de llocs de treball (RLT) que la doctrina jurisprudencial establí, de manera vacil·lant, des dels anys 90.

Un dels problemes que sorgia a l'hora d'abordar la naturalesa jurídica de les RLT era l'existència d'una regulació fragmentada i heteroforme, que ens feia dubtar sobre si aquest instrument tècnic era només una eina jurídica (acte regulat) de l'organització estructural de l'ens administratiu, o també una regla normativa (acte regulador) per a la realitat organitzativa a la qual es projectava. Naturalesa híbrida o mixta que va ser assumida per la doctrina del Tribunal Suprem, encara que fos només pel sol fet de possibilitar l'accés a la cassació, el que li va valer considerar-la una disposició de caràcter general als efectes processals.

Si la complexitat d'aquest instrument d'ordenació d'efectius públics era palesa en l'organització administrativa de l'Estat i de les comunitats autònomes, en l'àmbit local encara es va fer més palpable, i això per dues raons fonamentalment: la primera, que la normativa existent no estava pensada per a l'àmbit local, caracteritzat principalment per l'atomització organitzativa; la segona, l'existència de figures afins per a l'ordenació dels recursos humans, les vies procedimentals per a la seva modificació, i finalment, i com a novetat, la necessària harmonització entre les prohibicions pressupostàries imposades des de l'Estat, sobre els possibles increments de despeses de personal, i la potestat autoorganitzatòria reconeguda a l'Administració local.

Ara, després de la sentència dictada per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem, encara que es pugui creure que la situació s'ha simplificat, ja que l'Alt Tribunal ha determinat, per a futur, la naturalesa jurídica de la RLT, com a acte-condició administratiu, ordenat i no ordenador dels efectius públics, abandonant l'anterior doctrina jurisprudencial d'acte de naturalesa híbrida (disposició normativa-acte admi-

nistratiu), sobre el concret pla de la realitat pràctica administrativa passa justament el contrari, sobretot –de nou ho hem de subratllar– en el sector públic local.

Les dificultats d'aplicació d'aquesta doctrina en el referit sector provenen, principalment, del camí procedimental previst legalment, tot i que de manera desordenada, per a l'aprovació o la modificació de les RLT, que segueix les artificiositats burocràtiques pròpies per a l'elaboració de normes jurídiques (ordenances i reglaments) i no de mers actes administratiu. A això cal sumar el fet que és el mateix Tribunal Suprem el que especifica en la referida sentència que aquesta no pot ser aplicada, apriorísticament, a les relacions de llocs de treball de les comunitats autònomes i de les entitats locals, tenint en compte, d'una banda, la derogació dels articles 16 i 17 de la Llei 30/1984, per part de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, per la qual s'aprova l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP) (disposició derogatòria única b), referits ambdós a l'àmbit local i autonòmic respectivament, i, de l'altra, el que regula cadascuna de les lleis de funció pública de les comunitats autònomes.

Malgrat les lloables cauteles tingudes en compte per l'Alt Tribunal, l'operador jurídic local no pot descoïnèixer l'afirmat en la sentència judicial, encara que l'àmbit d'aplicació d'aquesta sigui el de l'Administració general de l'Estat, i això ja que el funcionari públic local es regeix, en el que no disposa la Llei 7/1985, de 2 d'abril, de bases del règim local (LBRL), per la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, per la resta de legislació de l'Estat en matèria de funció pública, així com per la legislació de les comunitats autònomes, en els termes de l'article 149.1.18a de la Constitució (article 92.1 de la LBRL).

És l'Estat l'anomenat constitucionalment per establir les bases del règim jurídic de les administracions públiques (article 149.1.18 de la CE), reservant a les comunitats autònomes les competències de desplegament en aquesta matèria. Però és la normativa bàsica local, particularment l'article 90.2 de la LBRL, el que obliga les corporacions locals a formar les seves relacions de llocs de treball en els termes que preveu la legislació bàsica (estatal) sobre funció pública, aclarint que és l'Estat el que haurà de dictar les normes d'acord amb les quals s'hagin de confeccionar aquestes RLT. En aquesta mateixa línia d'actuació es troba el Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local (TRRL).

Per tant, els operadors jurídics locals no podem passar per alt l'acordat en sentència, sobretot si possibilita agilitzar tràmits administratius en l'aprovació o la modificació de les RLT, ja que no cal oblidar que qualsevol actuació administrativa ha d'estar impulsada pels marcats principis d'eficiència i racionalitat organitzativa.

2. Tradició reguladora

L'etiologia de la relació de llocs de treball, com a pedra angular dels sistemes d'organització de recursos humans, la podem trobar en els estudis i les anàlisis que, sobre l'àmbit privat, es van dur a terme per la teoria i les tècniques de l'Organització Científica del Treball. Aquesta escola del pensament organitzatiu propugnava la racionalització del centre de treball com a via principal per a la maximització del rendiment dels treballadors. El nucli central d'aquest corrent estava constituït per l'anàlisi organitzada del treball. El rendiment de treball s'havia de valorar a través de factors objectius. L'anàlisi del rendiment, per tant, s'havia de centrar en el lloc de treball i no en la persona que l'ocupava, el que possibilitava un procediment objectiu de valoració (CHIAVENATO, Idalberto, *Administración de Recursos Humanos*, McGraw-Hill, Mèxic, 1988, p. 276; SÁNCHEZ BARRIGA, Francisco, *Técnicas de administración de recursos humanos*, Limusa, Mèxic, 1993, p. 134).

A Espanya, com se sap, l'eina designada amb el nom de relació de llocs de treball apareix per primera vegada a través de l'article 15.1 de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública (en endavant, LMRFP). Aquest article va disposar 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 [...]."

Específicament, el derogat article 16 de la mateixa Llei es va referir a les RLT que havien de formar les corporacions locals:

"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."

Per tant, la LMRFP va dibuixar la relació de llocs de treball com el mitjà tècnic necessari per a l'ordenació del personal al servei de l'Administració que, obligatòriament, havia d'establir la respectiva corporació local amb el contingut mínim que disposava l'article 16 de la LMRFP (STS de 20-10-2008).

En termes semblants a la LMRFP, l'article primer de l'Ordre de 2 de desembre de 1988, dictada pel Ministeri de Relacions amb les Corts i de la Secretaria del Govern, va regular aquest instrument disposant 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."

L'actual normativa bàsica estatal de l'empleat públic dedica un sol article a la RLT, sense perjudici de la derogació normativa que, com ja hem indicat, realitza sobre els articles 16 i 17 de la LMRFP.

L'article 74 de l'EBEP estableix 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."

Cal tenir en compte que, respecte dels instruments d'ordenació de l'ocupació pública, continuen en vigor les normes anteriors a la publicació de l'Estatut, mentre no es dictin la legislació estatal o autonòmica de desplegament de l'Estatut i les seves corresponents normes reglamentàries, d'acord amb el que estableix el número 3 de la disposició final quarta de la dita Llei, sempre que no s'oposin al que s'hi estableix; en conseqüència, cal entendre que es manté la vigència de l'esmentat article 15 de la LMRFP.

Ja hem vist com l'article 90.2 de la LBRL es remet a la normativa bàsica sobre funció pública, en establir 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 termes semblants, el TRRL estableix, en l'article 126, apartat 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 conclusió, i des del punt de vista de la gestió de recursos humans, es tracta d'un instrument tècnic d'ordenació del personal en el qual es classifiquen els llocs i es defineixen els requisits essencials per ocupar-los.

3. Doctrina jurisprudencial

Des de les primeres sentències del Tribunal Suprem dictades en la dècada dels 90, l'Alt Tribunal va entendre que la RLT era un instrument d'organització que havia d'estar al servei de l'Administració, per donar resposta a les necessitats immediates que poguessin sorgir en la tasca d'organitzar de manera eficient els seus efectius públics. Això comportava, per descomptat, la potestat de modificació d'aquest instrument. La possibilitat de dur a terme aquesta actuació, trobava la seva legitimitat en el marc de la competència d'autoorganització de l'Administració pública per vertebrar els seus recursos humans, segons el que disposava l'article 72 de l'EBEP.

El Tribunal Suprem en aquesta matèria va mantenir (entre d'altres, sentència de 17-02-1997, secc. 3a) que la potestat autoorganitzativa de les administracions públiques atribuïa a aquestes la facultat d'organitzar els serveis de la manera que consideressin més convenient a raó d'una major eficàcia per satisfer els interessos generals, a la qual els compelleix el mandat que conté l'article 103.1 de la Constitució.

Així mateix, la Sala Contenciosa Administrativa del TSJ Extremadura, en sentències de 14-07-05 i 27-11-07, va establir que el reconeixement de la potestat d'autoorganització que correspon a cada corporació

local constitueix un component essencial de l'autonomia per a la gestió dels seus respectius interessos.

Del que s'ha exposat, es pot inferir que és cada Administració l'únic ens que pot i ha de valorar les necessitats concretes de la seva organització administrativa, i definir les característiques dels llocs de treball que formen part de la seva estructura administrativa, en exercici d'aquesta potestat d'autoorganització. L'Administració materialitza aquesta activitat mitjançant l'aprovació o la modificació de les corresponents RLT, i aquest és l'instrument tècnic a través del qual es realitza l'ordenació del personal d'acord amb les necessitats dels serveis, havent d'incloure-hi almenys la denominació dels llocs, els grups de classificació professional, els cossos o escales a què estan adscrits, els sistemes de provisió i les retribucions complementàries (article 74 de l'EBEP).

4. Nova perspectiva jurisprudencial

Considerant que la RLT és l'instrument tècnic al servei de l'Administració pública per a l'organització efectiva dels seus recursos humans en l'ús que pugui fer de la seva autonomia i autogovern, havent d'adaptar-la a les necessitats que li exigeix la prestació efectiva dels seus serveis públics, aquella ha de respondre a necessitats no només actuals sinó reals de la corporació mateixa.

Aquest procés adaptatiu exigeix la possible modificació per part de la corporació local de la RLT, quan no respongui a les exigències que li imposa el deure d'una prestació eficient dels serveis públics, havent d'esdevenir un instrument dinàmic (STS de 5 de febrer de 2014) i no estàtic o petri; dinamisme i adaptació que es troben emparats per l'arc de la garantia constitucional de l'autonomia local.

Ara bé, sent conscients que s'ha de tractar d'un instrument que ha de respondre a les necessitats reals de l'Administració, i, per tant, susceptible de modificació, s'ha de reconsiderar l'actual marc normatiu, ja que, encara que aquest es trobi fragmentat i desubicat unitàriament, hi ha un conjunt de normes legals sobre això que s'haurà de complir.

La consideració actual i jurisprudencial de la seva naturalesa com a acte administratiu ple i complet, exigeix analitzar cada un dels tràmits procedimentals vigents, per tal que, envistes de la recent sentència i dels principis d'eficàcia, eficiència, racionalitat organitzativa, economia procedimental i bon govern, es pugui

determinar quins ja no tenen raó de ser. Tanmateix, cal advertir que, fins que es produeixi una derogació normativa expressa o tàcita, els preceptes legals i reglamentaris esmentats estaran totalment vigents.

La naturalesa jurídica de les RLT ha estat una qüestió controvertida sobre la qual la jurisprudència ha mantingut una posició oscil·lant. I així, algun sector ha considerat les RLT com a veritables reglaments, i altres, en canvi, han considerat que la seva naturalesa respon a la de simples actes administratius aplicatius, però de caràcter general i destinataris indeterminats.

En línia amb l'anterior, un cert sector de la jurisprudència va entendre que les RLT aprovades per les administracions públiques en exercici de les seves facultats organitzatives, encara que enquadrables en la matèria de personal, participaven de la naturalesa pròpia de les disposicions de caràcter general (STS de 13 de febrer, 20 de febrer i 5 de març de 2001, 1 de març de 2004 i 7 de març de 2005). Davant d'aquesta línia interpretativa, l'Alt Tribunal també va entendre que participaven de la naturalesa d'actes administratius múltiples (sentències de 19 de juny de 2006, 4 de juliol de 2012 i 10 de juliol de 2013).

No obstant això, la doctrinal jurisprudencial imponent fins a la sentència de 5 de febrer de 2014 del Tribunal Suprem va ser la de considerar la RLT un ens jurídic amb doble naturalesa (acte administratiu-disposició general) segons es referís la qüestió impugnatòria al pla substantiu o material, o al pla processal (sentències de 4 de febrer de 2002, 19 de juny de 2006 i 4 de juliol de 2012).

El debat jurisdiccional sobre la naturalesa jurídica de la RLT ha estat definitivament tancat després de la referida sentència de 5 de febrer de 2014 de la Secció 7a, Sala Tercera, Contenciosa Administrativa.

La resolució estableix que aquestes relacions s'han de conceptualitzar "a tots els efectes" com a actes administratius, amb la conseqüència que no hi cap contra les mateixes el recurs de cassació davant el Suprem mateix. Això rectifica la jurisprudència seguida fins a la data, que assimilava les RLT a disposicions generals a l'efecte del recurs de cassació.

El debat processal que va motivar la sentència es centrava en un recurs plantejat per un funcionari contra una sentència del Tribunal Superior de Justícia de Madrid, que va desestimar la seva demanda contra un acord d'una comissió interministerial, de l'any 2002, que va modificar la relació de llocs de treball de personal funcionari de les gerències del cadastre.

La resolució recull que, des de la seva introducció en la Llei de 1984, les relacions de llocs de treball han plantejat dificultats a la jurisprudència, que han estat pel que fa a la caracterització jurídica d'aquesta figura "insegura i no sempre coherent", de manera que suposava un last per a l'objectiu de seguretat jurídica.

Els magistrats assenyalen que la RLT "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". Després de la seva argumentació, s'indica que la RLT és un acte administratiu, i no una disposició general, per la qual cosa no hi cap la seva obertura a la cassació. Per això, es declara que no pertoca el recurs plantejat pel funcionari.

5. Nou enfocament sobre el procés de modificació de les relacions de llocs de treball (RLT) en l'àmbit local

La regulació actual atribueix la competència per a l'aprovació de la RLT i conseqüentment de les seves modificacions a l'ajuntament constituït en ple, en virtut del que preveu l'article 22.2.i) de la LBRL, sense que aquesta atribució pugui ser objecte de delegació (article 22.4 LBRL), i als municipis de gran població, a la junta de govern local (article 127 LBRL).

Ara bé, no obstant això, la normativa vigent no regula de manera detallada un procediment específic o concret per a l'aprovació i la modificació de la RLT, sinó que hi ha diferents normes de diferent rang que es refereixen separadament a algun dels seus tràmits i documents.

En l'àmbit estatal, l'anteriorment citada Ordre de 2 de desembre de 1988, que regula les relacions de llocs de treball de l'Administració de l'Estat, en l'article quart únicament exigeix l'elaboració de la RLT per part del respectiu departament ministerial, i la seva aprovació per part de la Comissió Executiva de la Comissió Interministerial de Retribucions.

És important tenir en compte, per aplicació analògica de l'article 126.1 del TRRL, l'informe o estudi del cap del departament de personal al començament de l'expedient a instància o provisió de l'alcaldia o de la regidoria corresponent. Aquell haurà de contenir de manera precisa l'ordenació de personal que es proposa, és a dir, s'haurà de portar a terme una descripció

detallada dels llocs, retribució, complements, funcions, provisió i accés.

Després de l'informe de l'òrgan tramitador, es planteja la qüestió relativa a l'obligatorietat o no de la realització d'un tràmit de consulta o negociació amb la representació sindical abans de procedir a la seva aprovació. La jurisprudència ha estat oscil·lant sobre això. En sentències de 27 i 29 de maig de 2009, el Tribunal Suprem va exigir, per aplicació de l'article 37 de l'EBEP, que es dugués a terme una veritable negociació amb els representants legals dels empleats públics afectats, sota titlla de nul·litat radical per aplicació de l'article 62.1.e) de la Llei 30/1992. No obstant això, la important sentència de 27 de gener de 2011 (rec. 5854/07) va determinar rotundament 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 següent tràmit, assolit l'acord amb la representació sindical o intentat per part de l'Administració sense aconseguir-lo, el constitueix l'informe amb proposta d'acord elaborat pel departament de personal de la respectiva corporació local de conformitat amb el que disposa l'article 175 del Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals. Aquest informe es basarà en l'informe/estudi inicial del cap de personal, i pot coincidir-hi plenament o contenir modificacions per les negociacions sindicals.

La proposta d'acord de modificació de la RLT ha de ser sotmesa al dictamen de la comissió informativa corresponent, perquè així ho exigeix l'article 123.1 del Reial decret 2568/1986 citat, en tractar-se d'un assumpte l'aprovació del qual està expressament atribuïda al ple de l'entitat local, d'acord amb el que disposen els articles 22.2.i) i 33.2.f) de la LBRL, o a la junta de govern local, als municipis de règim de gran població.

Aprovada pel ple de la corporació local la RLT o la seva modificació, per a la qual cosa esdevé suficient el vot de la majoria simple, en no exigir-se específicament per a l'adopció vàlida de l'acord el quòrum de la majoria absoluta del nombre legal de membres de la corporació, segons es desprèn dels apartats 1 i 2 de l'article

47 de la LBRL, considero que no és legalment exigible l'informe de la secretaria i intervenció, interpretant en sentit contrari l'article 54.1.b) del TRRL, sent, per tant, suficient l'informe del departament de personal.

Ara bé, no podem oblidar que, d'acord amb el que estableix l'article 4.h del Decret 1174/1987, de 18 de setembre, pel qual es regula el règim jurídic dels funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional, s'haurà de demanar l'informe d'intervenció sobre la procedència de nous serveis o reforma dels existents, només als efectes de l'avaluació de la repercussió economicofinancera de les respectives propostes.

Des del Reial decret Llei 8/2010, de 20 de maig, passant pel Reial decret Llei 20/2011, de 30 de desembre, fins a la Llei 22/2013, de 13 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2014, han prohibit qualsevol modificació que en termes d'homogeneïtat suposés un increment del crèdit dedicat a personal (capítol I del pressupost) en relació amb l'autoritzat per a l'exercici immediatament anterior, amb independència de quina fos la pujada percentual, llevat d'excepcions singulars.

El necessari compliment de la limitació pressupostària per tal de proveir la contenció de la despesa pública, s'ha d'harmonitzar amb la necessària prestació eficient dels serveis públics mitjançant una organització adequada de l'empleat públic, com a expressió de la potestat d'autogovern que consagren l'article 140 de la CE i l'article 6.1 de la Carta europea d'autonomia local.

Les limitacions pressupostàries per a despeses de personal han estat una constant en les lleis de pressupostos anuals de l'Estat (i suposen la majoria dels inconvenients de la intervenció de fons dels ajuntaments a l'hora de "fiscalitzar" els expedients de modificació de RLT); la diferència amb les lleis pressupostàries actuals rau en el fet que les anteriors permetien un determinat increment percentual, i les actuals no. Els termes utilitzats en totes elles són idèntics, i, envistes d'una insuficient interpretació uniforme donada per la Intervenció general de l'Estat o pel Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, han estat els tribunals de justícia els que han marcat els paràmetres interpretatius per poder entendre com s'han d'aplicar les limitacions esmentades. Una de les sentències més importants dictades fins a la data, en què es fa un resum clar de la doctrina del Suprem sobre com s'han d'entendre els límits quantitius i com aplicar-los, és la de 5 de

gener de 2009 del TSJ Comunitat Valenciana, Sala Contenciosa Administrativa, Secció 2a (la seva lectura es recomana completament). Disposa l'Alt Tribunal autonòmic, fent seu l'argument jurisprudencial del Suprem:

"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). [...] tampoco 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, [...]."

Doncs bé, tenint en compte l'anterior, les limitacions pressupostàries s'hauran de referir no només a l'aspecte quantitatiu, sinó també al qualitatiu, ja que, en cas contrari, no es podria fer el judici verificador d'homogeneïtat que exigeix la norma. La limitació

s'haurà de referir a la quantia global del crèdit referit al grup de personal, i en atenció a llocs de treballs ja existents, sobre la base dels quals s'haurà de realitzar la comparativa oportuna, identificant si hi ha hagut un canvi retributiu o no, i quines són les causes que el justifiquen; en cas contrari, com assenyala el Tribunal Suprem, no es podria realitzar aquest/a enjudiciament/comparativa, ja que aquest procés lògic de recerca sistemàtica de similituds s'haurà de centrar en el fet i la raó en què s'aprecia l'homogeneïtat, i no en una consideració en abstracte.

No obstant això, la contenció de la despesa pública exigida legalment passa per un ús racional de la mateixa, i s'han d'amortitzar els llocs de treball o les places l'existència dels quals no respongui a necessitats actuals de la corporació, per tal que la major despesa sigui pertinentment absorbida i anivellada, respectant, així, les limitacions pressupostàries.

Seguint amb el procediment d'aprovació o de modificació de les RLT, i tenint en compte la recent doctrina jurisprudencial, considero que no cal el tràmit d'informació pública propi dels instruments que tenen caràcter normatiu, i que, per tant, no seria exigible ni el termini d'exposició pública de 15 dies que preveu l'article 169.1 del text refós de la Llei d'hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, per a l'aprovació del pressupost o la seva modificació, al qual es remet l'apartat 3 de l'article 126 del TRRL, ni el termini de trenta dies d'informació pública i audiència als ciutadans per a la presentació de reclamacions i suggeriments, que regula l'article 49 b) de la LBRL.

Tampoc no sembla exigible el tràmit d'audiència als interessats que preveu l'article 84 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, atesa la naturalesa de la RLT d'instrument de caràcter tècnic dirigit a la racionalització de les estructures administratives, criteri compartit pel TSJ Andalusia en les sentències de 24 de maig de 2000 i 5 de maig de 2008.

Finalment, en considerar-se un acte administratiu, esdevindria efectiu des de la seva aprovació, si bé se n'exigeix la publicació, no com a requisit d'eficàcia, sinó perquè puguin ser conegudes pels interessats, com aclareix la STS de 26 de maig de 1998, sent suficient la seva publicació en el BOP. La remissió de l'acte administratiu a l'Administració general de l'Estat i, si s'escau, a la comunitat autònoma, considero que no més s'haurà de fer per a actes d'aprovació, però no de

modificació de RLT, d'acord amb el tenor literal de l'article 127 del TRRL. No obstant això, aquesta darrera consideració, entenc que pot ser discutida i discutible.

6. Conclusió

La recent sentència del Tribunal Suprem fixa un nou horitzó a l'hora d'abordar la naturalesa administrativa de les RLT. Malgrat copar processalment l'accés a casació, la consideració d'aquestes com a acte jurídic ordenat i no ordenador, emès en l'exercici de la potestat d'autoorganització reconeguda a les administracions públiques –entre les quals s'inclou la local– com a expressió de la seva autonomia, s'ha de tenir en compte a l'hora d'interpretar la normativa actual vigent, sobretot a l'hora de procedir-ne a la modificació.

La normativa reguladora existent no està pensada per a un acte administratiu, sinó per a una disposició general, amb tot el que la seva tramitació comporta, de manera que els operadors jurídics –fins que hi hagi alguna modificació legal sobre això– haurem de fer una interpretació contextualitzada i conforme amb la nova doctrina jurisprudencial, que permeti configurar un instrument tècnic dinàmic, flexible i adequat per a l'ordenació de l'empleat públic, per tal que les corporacions locals puguin servir amb eficàcia i objectivitat els interessos generals, *bosó de Higgs* de les nostres administracions públiques (article 103 de la CE).

“Res no és permanent, excepte el canvi”
(Sòcrates) ■