

OTROS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DE
LOS EMPLEADOS PÚBLICOS, PREVIOS O
CONJUNTOS, CON LAS RELACIONES DE
PUESTOS DE TRABAJO EN LAS
ADMINISTRACIONES LOCALES.

«OTHER MANAGEMENT TOOLS FROM THE PUBLIC, BEFORE
OR ENSEMBLES, RELATIONS JOBS IN LOCAL GOVERNMENT
EMPLOYEES»

AGUSTÍN JUAN GIL FRANCO

Doctorando en Derecho –UNED–
Funcionario de la Escala Técnica de Universidades, al servicio del
Ayuntamiento de Madrid.

Resumen: Se ha venido constatado por la propia realidad administrativa de las Corporaciones locales que todas poseen o una RPT o un catálogo de puestos de trabajo y, desde luego, una plantilla, aunque lo deseable es que todas poseyeran el conjunto e instrumentos que mencionamos en el artículo ya que es una obligación impuesta por el ordenamiento administrativo local, y, sobre todo, es la mejor manera de evitar la confusión sobre aquéllos y su verdadero carácter dentro de dichas organizaciones.

Palabras clave: Relación de puestos de trabajo, catálogo de puestos de trabajo, plantillas orgánicas, empleados públicos, ordenamiento jurídico local

Abstract: It has been noted by the administrative reality of the local governments all have or RPT or catalog job itself and, of course, a template, but it is desirable that all possess the set and instruments mentioned in Article since it is an obligation imposed by the local

administrative system, and above all, is the best way to avoid confusion about its true character and those within those organizations

Keywords: relationship jobs; catalog jobs; organic templates; public employees; local law.

Recepción original: 06/06/2014

Aceptación original: 30/06/2014

Esquema: 1. Otros instrumentos de ordenación de los empleados públicos, previos o conjuntos, con las relaciones de puestos de trabajo en las Administraciones locales. 1.1 Instrumentos previos: Catálogos de puestos de trabajo. 1.2 Instrumentos simultáneos: Plantillas orgánicas y presupuestos municipales.

1. OTROS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS, PREVIOS O CONJUNTOS, CON LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

Con cierta frecuencia –a pesar ya del tiempo transcurrido– se tiende a confundir catálogos de puestos de trabajo y relaciones de puestos de trabajo, e incluso cruzarse ambos conceptos con el de plantillas de personal. De hecho, alguna jurisprudencia también incurrió en este error auspiciado también por la falta de rigor en los usos administrativos. Por tanto, entendemos de extrema importancia señalar las diferencias entre unos y otros instrumentos y su verdadero carácter en relación con las relaciones de puestos de trabajo así como su posible naturaleza normativa.

La LRBRL señala que corresponde a cada Corporación local aprobar anualmente, a través del Presupuesto, la plantilla, que debe comprender todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual. Por su parte, se señala que las plantillas deberán responder a los principios de racionalidad, economía y eficiencia y establecerse de acuerdo con la ordenación general de la economía, sin que los gastos de personal puedan rebasar los límites que se fijen con carácter general¹, disposición que se ve complementada por el Texto Refundido cuando determina que las plantillas, deben contener todos los puestos de trabajo debidamente clasificados tanto los reservados a funcionarios de carrera como los de personal laboral

¹ Art. 90.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

y eventual. De igual forma, las plantillas han de aprobarse anualmente, con ocasión de la aprobación del Presupuesto, y han de contener los principios antes enunciados. A ellas han de unirse los antecedentes, estudios y documentos acreditativos del cumplimiento de los mencionados principios². Estas Disposiciones, a las que añadiremos la del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los Funcionarios de Administración Local, tienen un contenido básico que las hacen de ineludible cumplimiento por parte de las corporaciones locales³ y porque, además, obedece al desarrollo de la previsión contenida en el art. 90.2 de la LRBRL al determinarse que 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 hacia niveles y grupos superiores.

Por tanto, junto a las relaciones de puestos de trabajo nos encontramos con la siguiente tipología de documentos que las «rodean», bien como elementos constitutivos, bien como elementos preparatorios, e incluso como documentos complementarios de éstas: las denominadas plantillas orgánicas, los puestos de trabajo –tipo o catálogos de puestos de trabajo, la valoración de los puestos de trabajo y los presupuestos de la entidad local en cuanto acto de dotación económico– presupuestaria de aquéllos. Nos detendremos sobre dos de ellos los catálogos de puestos de trabajo y las plantillas orgánicas.

1.1. Instrumentos previos: Catálogos de puestos de trabajo

Hemos de entender como catálogo de puestos de trabajo el conjunto de puestos agrupados conforme a una tipología funcional emanada de su pertenencia a un grupo funcional de titulación determinada, su pertenencia a un Cuerpo o Escala, su inserción administrativa a

² Art. 126 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

³ En concreto se trata de la Disposición Transitoria segunda del citado Real Decreto: «hasta tanto se dicten por la Administración del Estado 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, los Plenos de las Corporaciones Locales deberán aprobar un **catálogo de puestos** a efectos de complemento específico. Mientras no estén aprobadas tales normas, los catálogos únicamente podrán ser modificados mediante acuerdo del Pleno».

través del puesto y los niveles retributivos que reflejen dichas responsabilidades. La inexactitud técnica en las normas reguladoras es llamativa teniendo en cuenta que la ley determina su creación previamente a la aprobación de las relaciones de puestos de trabajo porque el puesto es un elemento básico en la estructura de la función pública española y porque el funcionario de nuevo ingreso debe acceder a un puesto que en el caso de la no existencia de la RPT, debe ser proporcionado por el catálogo de puestos existente en ese momento.

La primera mención normativa referida a los catálogos de puestos de trabajo la encontramos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado del año 1986 y se determinan como la enumeración de los puestos de trabajo de cada Centro Gestor, con expresión de: a) El nivel de complemento de destino y, en su caso, del complemento específico que corresponden a los mismos, cuando hayan de ser desempeñados por personal funcionario. b) La categoría profesional y régimen jurídico aplicable, cuando hayan de ser desempeñados por personal laboral, significándose una cuestión que también ha sido traspasada a las relaciones de puestos de trabajo y es que los créditos de gastos de personal no implicarán, en ningún caso, reconocimiento de derechos ni modificación de los catálogos de puestos de trabajo, ni éstos, a su vez, condicionarán necesariamente la cuantía de los citados créditos⁴. Es decir que no es un instrumento básico, podríamos decir, de impacto presupuestario, sino que el capítulo de gastos de personal de los presupuestos de gastos de cada Administración predetermina su efectividad sobre el número real de efectivos de cada centro gestión o administración municipal concreta. Cuestión ésta que ha sido recogida por la propia jurisprudencia, que se hace eco, al mismo tiempo, de las contradicciones actualmente existentes sobre la normativa básica de los funcionarios públicos tras la entrada en vigor del EBEP: *«De otro lado, es cierto que ésta y la plantilla no coinciden pues su objeto es diferente y puede la primera contemplar puestos que no aparecen en la segunda por no haber sido dotados. Y, también, es verdad que el artículo 15 de la Ley 30/1984 se refiere a la Administración del Estado. (...) Por lo demás, el artículo 16, siempre de la Ley 30/1984, éste sí dirigido a las Administraciones autonómicas y locales, ha sido derogado por el Estatuto Básico del Empleado Público, cuyo artículo 74 deja a las Administraciones Públicas la determinación de los concretos contenidos de sus relaciones de puestos de trabajo, si bien el vigente artículo 1.3 de la Ley 30/1984 lo incluye entre las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos aplicable al personal de todas las*

⁴ Art. 23 de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986.

*Administraciones Públicas*⁵». Y se vuelve a reiterar que la creación, modificación, refundición o supresión de los puestos de trabajo en las unidades orgánicas, se realizará a través de los catálogos de puestos de trabajo, sin perjuicio de que mediante las respectivas normas sobre organización administrativa se puedan determinar las unidades, sus competencias, funciones y asignación de tareas, sin que ello condicione en ningún caso el número de dotaciones y las características retributivas reflejadas en el correspondiente catálogo. Finalmente se especifica que corresponde al Gobierno, a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda, la aprobación de los catálogos de la Administración del Estado y sus Organismos autónomos correspondientes a la aplicación inicial del régimen retributivo previsto en la propia ley de presupuestos ya que, además, ha de servir como norma de referencia para aplicar el nuevo régimen retributivo generado por la Ley 30/1984 con caracteres básicos ampliamente reconocidos por la jurisprudencia ordinaria y constitucional⁶. De igual forma se diseña un procedimiento para su modificación.

Sin embargo, las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para ejercicios siguientes vuelven a señalarse a los catálogos de puestos de trabajo como elemento transitorio para la definitiva configuración de las estructuras administrativas y de personal de los diferentes Centros Gestores⁷ que vienen a ser representados por las RPT: «hasta tanto se

⁵ STS, contencioso sección 7, del 25 de junio de 2012 n.º de Recurso: 2583/2011 [Ponente: Pablo María LUCAS MURILLO DE LA CUEVA].

⁶ La sentencia que ahora señalamos se detiene en la diferente técnica a emplear por los PGE en las subidas /congelaciones de los diferentes conceptos retributivos de los funcionarios cuyo carácter es básico per se: «Así, ciertamente, el criterio básico se materializa respecto del complemento de destino, concretando la cuantía que por tal concepto corresponde a cada nivel, desde el nivel 1 hasta el nivel 30 (art. 21.1.c). Pero esta técnica no se materializa así en relación con el complemento específico, lo que, sin duda, se deriva de la considerable extensión y complejidad de las diferentes relaciones de puestos de trabajo existentes en el seno de la Administración General del Estado y de sus diferentes organismos. De aquí que las Leyes de presupuestos generales del Estado suelen emplear una técnica diferente para determinar el porcentaje de subida de este complemento, técnica consistente en regular el porcentaje general de subida que procede, con las correcciones que, en su caso, hayan de aplicarse adicionalmente; en el caso que nos ocupa el criterio de congelación se concreta también de este modo (art. 21.1.d). En cuanto al complemento de productividad, la indeterminación en las leyes estatales es, lógicamente, mucho mayor aún y, en todo caso, alejada de la cuantificación exacta (art. 21.1.e)» **STC, constitucional pleno, del 6 de julio de 2006 Recurso de inconstitucionalidad núm. 1298/97 [Ponente: María Emilia CASAS BAAMONDE]**.

⁷ Con el término «Centros Gestores» viene introducirse un concepto netamente presupuestario en detrimento de un término, podríamos decir más administrativo»: los centros gestores, son aquellas unidades con diferenciación presupuestaria y con responsabilidad en la gestión de los programas presupuestarios para ello vid. Art. 6

aprueben las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado y sus Organismos Autónomos, se mantendrán en vigor los catálogos de puestos de trabajo aprobados a la entrada en vigor de la presente Ley⁸», texto que se reproduce en las siguientes leyes de presupuestos con el mismo tenor literal hasta la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 1994, añadiendo un sistema propio para su modificación que ya fuera regulado para la Ley de presupuestos de 1989: las modificaciones se efectuarán conforme al procedimiento señalado en el artículo 37 de la Ley 37/1988 que curiosamente se refiere al procedimiento de modificación de las RPT. Ciertamente que hemos de calificar dicha reiteración como un producto típico de la inercia legislativa.

El traslado al ámbito local de los catálogos, al margen de su propio contenido básico que también lo tienen, según hemos expuesto más arriba, se realiza a través del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los Funcionarios de Administración Local, con el mismo carácter de transitoriedad que se le otorga a los catálogos de puestos de trabajo del Estado: hasta tanto se dicten por la Administración del Estado 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, los Plenos de las Corporaciones Locales deberán aprobar un catálogo de puestos a efectos de complemento específico. Mientras no estén aprobadas tales normas, los catálogos únicamente podrán ser modificados mediante acuerdo del Pleno⁹. En efecto la medida explicitada en el preámbulo de la norma, aunque con un mayor carácter presupuestario que de ordenador de los recursos humanos, se enmarcaba dentro un plazo prudencial que debería extenderse a lo largo de todo el año 1986 con objeto de que las Corporaciones Locales pudieran realizar los estudios, adaptaciones y valoraciones de puestos de trabajo que sirvan de base a una adecuada y eficaz implantación del nuevo sistema, sin que su aplicación permita superar los límites de incremento de la masa retributiva establecidos con carácter general. El hecho es que el Decreto añade más elementos de juicio sobre las relaciones de puestos de trabajo que sobre los propios catálogos para los que es obligado dirigirse a los contenidos señalados en las leyes de presupuestos generales del Esta-

de la Orden HAP/981/2013, de 31 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2014 (BOE núm. 133, de 4 de junio de 2013).

⁸ Disposición Transitoria novena de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987.

⁹ Es la Disposición transitoria segunda.

do ya que parecen quedar asociados al establecimiento de los complementos específicos. La torpeza normativa o es casual o es causal porque la confusión ha reinado con cierta profusión en los ámbitos de las administraciones locales –también estatales– que han llegado a identificar unos y otros elementos normativo dándoles, incluso, el mismo tratamiento. No obstante, la calificación de normas otorgada a los catálogos de puestos de trabajo, aspecto refrendado por la atribución al Pleno de su aprobación, es un dato clarificador de su naturaleza jurídica y de las RPT. Confusión sobre la que se ocupó tempranamente la jurisprudencia de Tribunal Supremo: *«pero que no dictadas estas normas, no cabe equiparar el Catálogo General de Puestos de Trabajo de la Diputación a una Relación, por no cumplir aquél los requisitos que para las Relaciones prevé el artículo 16 de la Ley de la Función Pública. Recientemente, en sentencia de 13 de noviembre de 1995, hemos señalado que, al margen de la apariencia formal de la denominación utilizada, a un Catálogo se le puede dar el significado funcional de una relación de puestos de trabajo, en tanto se ajuste a la normativa básica reguladora de éstas, que en el ámbito de la Administración Local, al no haber sido promulgada la normativa básica prevista en el artículo 90-2 de la Ley 7/85, está constituida por el artículo 16 de la Ley 30/84¹⁰»*, aunque de la misma forma que para las RPT el pronunciamiento de su naturaleza jurídica añade más sombras que luces: *«El defecto de orden formal denunciado por la parte actora, en cuanto aduce que el Acuerdo debió adoptar la forma del Real Decreto, en congruencia con lo establecido en el artículo 24 de la Ley de Régimen Jurídico, tampoco puede entenderse concurrente para acceder a la petición de nulidad formulada, pues la aprobación del catálogo de puestos de trabajo no reviste el carácter de disposición normativa de orden general, enderezada á disciplinar o regular genéricamente el nuevo régimen retributivo o a desarrollar reglamentariamente normas legales, sino que ha de ser calificado como acto administrativo plural, dictado en aplicación de las normas legales examinadas que bien pudo ser adoptado bajo la forma de Acuerdo, pues las leyes encomiendan al Gobierno su aprobación y el Gobierno está constituido por el Consejo de Ministros, debiendo por último señalarse que el Acuerdo recurrido no altera las normas organizativas, ya que simplemente incorpora una relación de los puestos de trabajo económicamente dotados que no excluye la existencia de aquellas, cual se reconoce en el artículo 23.2 de la Ley 46/1985¹¹»*.

¹⁰ STS, contencioso sección 7, del 23 de enero de 1997, n.º de Recurso: 10/1996 | Ponente: Ramón TRILLO TORRES.

¹¹ STS, contencioso sección 1, del 28 de septiembre de 1987, n.º de Recurso: 623/1986. | Ponente: Pedro Antonio MATEOS GARCÍA.

Así pues, los catálogos de puestos de trabajo son disposiciones enteramente transitorias e, inicialmente, un producto necesario para la confección y aprobación de la relación de puestos de trabajo, pero normas, al fin y al cabo, porque permanecen en el Ordenamiento y generan actos administrativos. La semejanza de las disposiciones legislativas reguladoras entre una y otra, han hecho que con frecuencia se confundan, sobre todo en el ámbito local. Los catálogos son normas mediales respecto a las RPT y la implantación del nuevo régimen retributivo implantado por la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, pero completas en cuanto a sus consecuencias jurídicas y es el instrumento básico para la regulación organizativa y de ordenación del personal que con posterioridad realizarán las RPT. Sin embargo, su finalidad es mayormente de ordenación y planificación de los recursos humanos asemejándose a las plantillas orgánicas aunque también se apunta su utilidad organizativa. La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1986, en su art. 23, establecía que correspondía al Gobierno, a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda, la aprobación de los catálogos de la Administración del Estado y sus Organismos autónomos correspondientes a la aplicación inicial del régimen retributivo previsto en el artículo trece de la Ley, el cual es el referido a las retribuciones básicas y complementarias aprobadas por el art. 21 de la Ley 30/1984, artículo que, en la actualidad, ha sido sustituido por el art. 22 del EBEP, pero previamente la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985 señalaba que, con independencia de las retribuciones básicas y del complemento de destino, el Gobierno asignará un complemento específico a determinados puestos de trabajo, incluidos, en su caso, los Directores generales, cuando dicha asignación sea necesaria para asegurar que la retribución total de cada puesto de trabajo guarde la relación adecuada con el contenido de especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, peligrosidad o penosidad del mismo¹².

No podemos sino reafirmar el carácter de norma respecto a los catálogos de puestos de Trabajo, primero porque se trata de un desarrollo directo del régimen retributivo diseñado por el art. 21 de la Ley 30/1984, que, en definitiva, aplicaba un sistema de función pública básico para todas las Administraciones públicas. En segundo lugar, porque se reúnen los requisitos propios de una norma reglamentaria que posee los rasgos de generalidad, abstracción y permanencia –que no es lo mismo que tiempo indefinido– y porque además se ha ejercido el máximo grado de la discrecionalidad administrativa

¹² Art. 11. 4 de la Ley 50/1984 de 30 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para el año 1985.

que es típico de toda norma jurídica. En tercer lugar, los catálogos, norman ámbitos organizativos Departamentales, dimanando directamente de los Decretos de organización de cada Departamento Ministerial, determinando las unidades, sus competencias, funciones y asignación de tareas, sin que ello condicione, en ningún caso –como afirma la regulación de éstos–, el número de dotaciones y las características retributivas reflejadas en el correspondiente catálogo. Lo cual, por otro lado, los alejan en su caracterización de las plantillas orgánicas. La jurisprudencia fue oscilante –como posteriormente lo ha sido con las RPT– a la hora de reconocerles estos efectos normativos a los catálogos pasando desde su caracterización «como acto administrativo plural dictado en aplicación de las normas legales examinadas que bien pudo ser adoptado bajo la forma de Acuerdo¹³» hasta su reconocimiento como tal norma dispositiva: *«Deben reconocerse las dificultades que en muchos casos entraña distinguir si un catálogo de puestos de trabajo es una disposición general o un acto administrativo plural, señalando a este respecto que el criterio que con carácter general se ha venido manteniendo por este Tribunal –Sentencias de 21 de diciembre de 1987, 10 de mayo de 1988, 20 de julio de 1990, 22 de enero de 1991, 5 de febrero de 1991, etc.– es el de tener en cuenta su contenido y vocación de permanencia, conjugando ambos factores, de forma que cuando el catálogo regula el régimen jurídico, organizativo, económico, etc., de los puestos de trabajo, y ese régimen se establece con vocación de permanencia, se considera que es una disposición general, por lo que no existe la contradicción alegada con la Sentencia de la antigua Sala Quinta de 12 de julio de 1988, en la que se impugnaba un acuerdo del Consejo de Ministros que en cumplimiento de los arts. 11 a 13 de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, que aprobó los Presupuestos Generales del Estado para 1985, en el que se fijaban los complementos de los puestos de trabajo de los funcionarios del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, que es ciertamente un acto administrativo, puesto que el acuerdo impugnado se limitaba a fijar los comple-*

¹³ Efectivamente este es el sentido de la STS, contencioso sección 1, del 28 de septiembre de 1987, n.º de Recurso: 623/1986. | Ponente: Pedro Antonio MATEOS GARCÍA: *«tampoco puede entenderse concurrente para acceder a la petición de nulidad formulada, pues la aprobación del catálogo de puestos de trabajo no reviste el carácter de disposición normativa de orden general, enderezada a disciplinar o regular genéricamente el nuevo régimen retributivo o a desarrollar reglamentariamente normas legales, sino que ha de ser calificado como acto administrativo plural, dictado en aplicación de las normas legales examinadas que bien pudo ser adoptado bajo la forma de Acuerdo, pues las leyes encomiendan al Gobierno su aprobación y el Gobierno está constituido por el Consejo de Ministros, debiendo por último señalarse que el Acuerdo recurrido no altera las normas organizativas, ya que simplemente incorpora una relación de los puestos de trabajo económicamente dotados que no excluye la existencia de aquellas, cual se reconoce en el artículo 23.2 de la Ley 46/1985».*

mentos de puestos de trabajo para el año 1985, faltando en consecuencia los elementos que definen la naturaleza de las disposiciones generales¹⁴». Aunque jurisprudencia más reciente relativa a los catálogos, evidenciando cierta confusión conceptual con las RPT, se abona a un concepto simplemente pragmático que, por otro lado, ha sido el resultado final también de la evolución de la propia jurisprudencia respecto de las RPT: «*Atendida la obvia caracterización del objeto del proceso como cuestión de personal, la admisión del recurso de casación se justifica por la inclusión del mismo en el apartado 3 del artículo 93 de la Ley Jurisdiccional de 1956, en cuanto que, existe una impugnación indirecta del catálogo de puestos de trabajo, al que la jurisprudencia de la Sala viene reconociendo eficacia normativa, siquiera sea a los limitados efectos de admisión del recurso. Aceptado sobre esta base el acceso a la casación, la consecuencia inmediata es que el límite de ésta debe fijarse en el análisis de la validez del catálogo, excluyendo otras consideraciones, como las relativas a la supuesta extemporaneidad de la reclamación administrativa, cuya desestimación dio origen al proceso¹⁵*».

1.2 Instrumentos simultáneos: Plantillas orgánicas y presupuestos municipales

Este concepto jurídico ha perdido el protagonismo que inicialmente le diera la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 y el hecho de que ineludiblemente estuvieran unidas al «puesto de trabajo». Efectivamente, las plantillas orgánicas eran necesarias para instrumentar el proceso diseñado por el Texto articulado para la reforma de la Función pública española en aquél momento porque todos los Centros y dependencias de la Administración del Estado debían crear y constituir sus correspondientes plantillas orgánicas, en las que se debían relacionar, debidamente clasificados, los puestos de trabajo de que consten.¹⁶ Y como ya hemos destacado más arriba su naturaleza jurídica generó las mismas dudas que las RPT, dado que las plantillas

¹⁴ STS, contencioso sección 1, del 19 de noviembre de 1994 Recurso de revisión | Ponente: César GONZÁLEZ MALLO. En este mismo sentido, otorgando carácter normativo a los catálogos, la STS, contencioso sección 7, del 12 de diciembre de 1998 n.º de Recurso: 8070/1992 | Ponente: Gustavo LESCURE MARTÍN.

¹⁵ STS, contencioso sección 7, del 4 de enero de 2001 n.º de Recurso: 5220/1996 | Ponente: Ramón TRILLO TORRES.

¹⁶ Es el art. 52.3 del Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado. Pero también es importante destacar también el art. 53 que establece el contenido y relación de contenidos de dichas plantillas.

orgánicas y sus modificaciones debían ser aprobadas por el Gobierno, previo informe de la Comisión Superior de Personal, y ser publicadas al fin de cada bienio en el «Boletín Oficial del Estado». De hecho, las plantillas orgánicas se convierten en elemento imprescindible e incluso caracterizador de la noción de funcionario de carrera que da la propia Ley: «Son funcionarios de carrera los que, en virtud de nombramiento legal desempeñan servicios de carácter permanente, figurarán en las *correspondientes plantillas...*».

La Ley 30/1984, de 2 de agosto –con bastante poca precisión técnica– hace referencia a las plantillas, no orgánicas, sino a las plantillas de los diferentes Cuerpos y Escalas de la Administración del Estado, así como las del personal laboral, y que serán las que resulten de los créditos establecidos en la Ley de Presupuestos¹⁷, adelantando la verdadera función de este concepto que no es otro que prefijar el estado de gastos dedicados al personal por los presupuestos anuales de las distintas Administraciones públicas e incluso a formar parte de estos sus documentos anejos. Achacamos esa imprecisión técnica en la ley 30/1984 porque las *plantillas orgánicas*, con un carácter netamente heterogéneo, reflejan el conjunto de los puestos debidamente clasificados de un Centro o dependencia –en la terminología actual Centro Gestor– y las plantillas de los Cuerpos y /o Escalas, que tienen un carácter homogéneo, se refieren en exclusiva de los puestos reservados a los funcionarios pertenecientes a dichos cuerpos y/o Escalas, o incluso tan sólo a la pertenencia a un sólo Cuerpo pero con impacto presupuestario¹⁸. El EBEP ha prescindido directamente del concepto, aunque se presiente en el art. 73.3 cuando señala que los puestos de trabajo podrán agruparse en función de sus características para ordenar la selección, la formación y la movilidad. Puede intuirse que se está haciendo referencia a plantillas orgánicas porque no tendría lugar esta alusión directa a la «agrupación de puestos» cuando en el artículo siguiente se regula el sistema de ordenación de recursos humanos a través de las relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares.

Quizás en el ámbito administrativo y organizativo en donde se ha transmitido su sentido original y sus funciones, ha sido en la Administración local. Efectivamente, las plantillas, que deberán compren-

¹⁷ Art. 14.3 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública. Los dos apartados siguientes, dedicados a las CC. AA. y las Entidades locales quedan sometidos al régimen de vigencia de la disposición final 4, por la disposición derogatoria única. b) de la Ley 7/2007, de 12 de abril.

¹⁸ Véase Rafael ENTRENA CUESTA «Curso de Derecho Administrativo». Ed. Tecnos. 3.^a edición 1970. Págs. 406 y ss.

der todos los puestos de trabajo debidamente clasificados reservados a funcionarios, personal laboral y eventual, se aprobarán anualmente con ocasión de la aprobación del Presupuesto y habrán de responder a los principios de racionalidad, economía y eficiencia y establecerse de acuerdo con la ordenación general de la economía, sin que los gastos de personal puedan rebasar los límites que se fijen con carácter general. A ellas se unirán los antecedentes, estudios y documentos acreditativos de que se ajustan a los mencionados principios¹⁹. A esto hemos de añadir las disposiciones del Reglamento de funcionarios de la Administración local de 1952, aún vigente en este extremo, cuando afirmaba sin lugar a duda alguna, que toda Corporación estará obligada a formar la plantilla de su personal, e identificando las consecuencias para responsables y gestores de la contravención de dicha obligación: en ningún caso podrá expedirse nombramiento en propiedad, interino o accidental, ni satisfacer remuneraciones por empleos o cargos que no figuren en plantilla, y serán solidariamente responsables de las cantidades que se abonen con infracción de este precepto, el ordenador del pago y el interventor que no se opusiere a él²⁰.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo tiene clara la función que la ley atribuye a las plantillas y sus diferencias respecto a las RPT: *«es asimismo necesario resaltar la distinta naturaleza y funcionalidad que la sentencia recurrida atribuye a la plantilla y a la relación de puestos de trabajo, pues ciertamente, al contener regulaciones de carácter presupuestario, el cumplimiento de las exigencias contenidas en el artículo 126.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local es predicable de la plantilla, pero no de la RPT.»*²¹. Efectivamente la plantilla orgánica se convierte en un elemento básico del presupuesto de las Corporaciones locales: *«la conexión entre plantilla y Presupuesto, dispuesta por la LRBRL (art. 90) y el TRRL (arts. 126 y 127), responde a la finalidad de que todos los puestos de trabajo de la Entidad local cuenten con la correspondiente dota-*

¹⁹ Art. 126 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

²⁰ Art. 9 del Decreto de 30 de mayo de 1952 por el que se aprueba el texto del Reglamento de funcionarios de la Administración local. Son igualmente interesantes las admoniciones dirigidas a las autoridades y responsables locales sobre esta misma cuestión señaladas en el art. 10 y que constituyen un auténtico código ético a pesar de su derogación posterior: *«Se formarán con rigurosa austeridad, a fin de atender los servicios, según los requiera su naturaleza, clase e importancia, con el mínimo de prestaciones, y en proporción a la cuantía del presupuesto»*.

²¹ STS, contencioso sección 7, del 17 de julio de 2012, n.º de Recurso: 3547/2011 |Ponente: Vicente CONDE MARTÍN DE HIJAS.

*ción presupuestaria que permita la viabilidad económica de los mismos; y esta finalidad, en el caso litigioso, ha de considerarse alcanzada desde el momento en que hubo simultaneidad en la aprobación de la Plantilla y la aprobación provisional del Presupuesto y, posteriormente, ésta última quedó definitivamente aprobada por no haber sido estimadas las alegaciones que fueron presentadas. No se trata, pues, de un vacío requisito formalista, sino de una exigencia sustantiva dirigida a hacer factible en términos económicos la Plantilla durante el ejercicio anual al que está referida, por lo que bastará para ello, como aquí aconteció, que en la fecha de inicio de ese ejercicio esté aprobada la dotación presupuestaria correspondiente a dicha Plantilla. Y puede añadirse que esa exigencia de la dotación presupuestaria tiene sentido para los puestos de trabajo cuya continuidad se disponga o apruebe, pero no así para los que hayan sido objeto de supresión²²». Por tanto, la medida de relación entre una y otra, plantilla orgánica y RPT, parece clara si juzgamos los pronunciamientos judiciales al respecto: «se desprende de estos preceptos que el instrumento técnico, el único, a través de cual se puede modificar el contenido de cada puesto de trabajo es la Relación de Puestos de Trabajo. En consecuencia, es evidente que este instrumento, al tener carácter excluyente de otros para configurar dicho contenido, vincula a las Plantillas **Orgánicas, que, como dice la sentencia recurrida, tiene un marcado carácter presupuestario. En definitiva la aprobación de la Plantilla Orgánica no es sino la aprobación de una partida de los presupuestos, que podrá prever un número de funcionarios menor que el establecido en la Relación de Puestos de Trabajo (al existir por ejemplo vacantes que por motivos presupuestarios se decida no cubrir) pero que no puede contradecir en el contenido, naturaleza y número máximo de plazas, a las previsiones previstas en la Relación de Puestos de Trabajo²³».***

La vinculación entre el presupuesto municipal y la plantilla orgánica, lo es sobre la parte hacia el todo ya que la modificación de las plantillas durante la vigencia del Presupuesto requerirá el cumplimiento de los trámites establecidos para la modificación de aquél y con unas condiciones que implican algunas operaciones presupuestarias de redistribución de los créditos de dotaciones para los gastos corrientes y en función siempre de establecimiento o ampliación de servicios de carácter obligatorio que resulten impuestos por disposi-

²² STS, contencioso sección 7, del 28 de noviembre de 2007, n.º de Recurso: 1128/2003 | Ponente: Nicolás Antonio MAURANDI GUILLÉN.

²³ STS, contencioso sección 7, del 20 de octubre de 2008, n.º de Recurso: 6078/2004 | Ponente: José DÍAZ DELGADO.

ciones legales²⁴. El Tribunal Constitucional, incluso, ha avalado la vinculación necesaria entre la creación de un Cuerpo, Escala, categoría o especialidad, su plantilla y el presupuesto anual: *«Basta la mera lectura de ambas disposiciones adicionales para constatar que nos encontramos ante normas de neto contenido funcional, una vez que la primera de ellas se limita a crear una nueva Escala dentro de uno de los Cuerpos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias –sin especificación alguna del número de plazas de las que habrá de constar ni tampoco de su dotación–, mientras que la segunda establece una consideración aclaratoria sin incidencia económica alguna que afectaría, en todo caso, al estatuto jurídico de otro cuerpo administrativo. En consecuencia, las mismas carecen absolutamente de conexión con los ingresos y gastos que conforman el Presupuesto, de modo que si bien, al menos en el primer caso, podrían tener en el futuro repercusiones presupuestarias, no pueden reputarse complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del actual Presupuesto (STC 130/1999, FJ 7)²⁵».*

Las diferencias entre ambas normas no es una simple diferencia formal como aclara la jurisprudencia –aunque en este caso sea referida a las RPT– pero que de manera analógica puede ser aplicado a las plantillas: *«el hecho de que la RPT sea parte de la documentación acompañada a los presupuestos del Ayuntamiento, no basta para negar la distinta realidad jurídica de esa relación y los presupuestos mismos, (...) La diferenciación entre la índole jurídica de dos instrumentos normativos no puede tacharse en modo alguno de «argumento formalista», ni cabe tachar la referencia a tal diferenciación de modo de evitar el «pronunciarse sobre la legalidad del acuerdo que aprueba la RPT»²⁶.* En efecto, difícilmente se puede hablar de una mera diferencia formal cuando ambas normas son contempladas por la LRBRL y atribuidas a un Órgano concreto a quien corresponde su aprobación, que tanto para los municipios de régimen ordinario como especial, corresponde al Pleno²⁷.

²⁴ A este respecto han de recordarse los arts. 26 y 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y art. 30 del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

²⁵ STC, constitucional pleno, del 15 de noviembre de 2000 Recurso de inconstitucionalidad núm. 1259/97 | Ponente: Julio Diego GONZÁLEZ CAMPOS.

²⁶ STS, contencioso sección 7, del 20 de mayo de 2011, n.º de Recurso: 1345/2009 | Ponente: Vicente CONDE MARTÍN DE HIJAS.

²⁷ Ambos artículos son: el Art. 22.1. Corresponde al Pleno: i) *La aprobación de la plantilla de personal y de la relación de puestos de trabajo, la fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios y el número y régimen del personal eventual. Y el art. Art.123.1, en los grandes municipios.* Corresponde al Pleno: h) *La aprobación de los presupuestos, de la plantilla de personal, así como la*

Precisamente, la determinación de las plantillas y su procedimiento de elaboración es una norma necesaria en las corporaciones locales y su carácter normativo ha sido recalcado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo como hemos señalado. Los puestos incluidos en la plantilla orgánica son de imprescindible cobertura presupuestaria porque éste es el documento que soporta los gastos que se reflejan en las correspondientes partidas del presupuesto de gastos²⁸. Esta cuestión ha sido afirmada con claridad manifiesta por parte de la jurisprudencia que determina su régimen jurídico peculiar y su carácter individualizado: «*las plantillas son disposiciones generales, de carácter normativo y ordinamental, en las que, de acuerdo con las facultades que en el ámbito organizativo interno corresponden a los entes públicos, se establece una relación y clasificación de los puestos de trabajo –Sentencias del Tribunal Supremo de 26 de abril de 1966 y 27 de junio de 1978–, para cuya vigencia es indispensable su publicación en periódico oficial, teniendo un procedimiento específico para su elaboración, que estuvo regulado en los arts. 9.º a 14 del Reglamento de Funcionarios de 1952*»²⁹

En suma, tanto las RPT como los instrumentos previos y simultáneos analizados constituyen en sí mismos una garantía del acierto y de observancia del principio de legalidad, en un asunto de trascendencia suma para el conjunto de los ciudadanos. No en vano, el art. 23.2 CE comienza por la observancia de los requisitos de elaboración y aprobación de las normas reguladores de plantillas, dotaciones presupuestarias suficientes y su correcto dimensionamiento. En el orden interno también son una garantía de los elementos estructurales básicos del estatuto de los funcionarios locales y de cuantos empleados se han encuadrado en las organizaciones administrativas locales.

autorización de gastos en las materias de su competencia. Asimismo, aprobará la cuenta general del ejercicio correspondiente.

²⁸ Hay que recordar que el capítulo 1.º de gastos corresponde al conjunto de gastos de personal en el presupuesto de cualquier administración pública. Efectivamente, en el ámbito local el Estado ha establecido la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales. (BOE núm. 297 de 10 de diciembre de 2008): CAPÍTULO 1 «Gastos de personal». Se aplicarán a este capítulo los gastos siguientes: Todo tipo de retribuciones fijas y variables e indemnizaciones, en dinero y en especie, a satisfacer por las entidades locales y por sus Organismos autónomos al personal que preste sus servicios en las mismas. Las cotizaciones obligatorias de las entidades locales y de sus organismos autónomos a los distintos regímenes de Seguridad Social del personal a su servicio. Las Prestaciones sociales, que comprenden toda clase de pensiones y las remuneraciones a conceder en razón de las cargas familiares. Los Gastos de naturaleza social realizados, en cumplimiento de acuerdos y disposiciones vigentes, por las entidades locales y sus organismos autónomos para su personal.

²⁹ STS, contencioso sección 1, del 26 de diciembre de 1990 Recurso de apelación | Ponente: César GONZÁLEZ MALLO.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Julián (1987). «Neutralidad política y carrera administrativa de los funcionarios públicos». *Documentación Administrativa*, núms. 210-211.
- ENTRENA CUESTA, Rafael (1970). «Curso de Derecho Administrativo». Ed. Tecnos. 3.^a edición.
- FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel (2013). «La función pública local: asignatura pendiente de la autonomía local». *Revista de Administración Pública*, n.º 191.
- GUTIÉRREZ REÑÓN, Alberto (1987). «La carrera administrativa en España: histórica y perspectivas». *Documentación Administrativa*, núms. 201-211.
- PARADA VÁZQUEZ, Ramón (2007). «Derecho del Empleo Público. La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público». Ed. Marcial Pons. Madrid. 2007.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2000). «Derecho de la función Pública». 2.º edición –reimpresión–. Ed. Tecnos. Madrid.