

Elementos necesarios o estructurales de las relaciones de puestos de trabajo del personal funcionario en el Estado y los municipios, desde las normas y la jurisprudencia

Agustín Juan Gil Franco

DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.99.100.2014.066>

Sumario: I. Disposiciones normativas referentes a los contenidos de las RPT.— II. Elementos básicos asociados a la organización y estructura de los órganos y unidades administrativas. II.1 Órganos y unidades del centro directivo. II.2 Estructuración jerárquica y su traducción en el estatuto de los funcionarios. II.2.1. Nivel del puesto de trabajo.—III. Elementos estructurales relacionados directamente con el estatuto de los funcionarios públicos. III.1 Estrictamente relacionados con el puesto de prestación del servicio ordinario. III.1.1. El complemento específico asignado al puesto. III.1.2. El tipo puesto de trabajo. III.1.3. La forma de provisión del puesto. III.2 Elementos relacionados con la movilidad funcional interadministrativa. III.3 Elementos relacionados con la tipología de cuerpos / escalas. III.3.1. Adscripción a los grupos de clasificación de los cuerpos /escalas. III.3.2 Las posibles adscripciones a cuerpos y /o escalas específicos. III.3.3 La titulación académica cuando sea imprescindible para el desempeño del puesto y otros requisitos específicos para el desempeño del mismo. III.3.4 Observaciones adicionales distintas a las anteriores. III.4. Las RPT de personal eventual. III.4.1. Personal Eventual o funcionarios de empleo. III.4.1.1. Personal Directivo y RPTs.

I. Disposiciones normativas referentes a los contenidos de las RPT

Se dice en el Estatuto Básico del Empleado Público (1), (EBEP en adelante) 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. A los que se añade la publicidad como uno de los elementos distintivos en la dinámica norma-acto administrativo que ha caracterizado una larga etapa jurisprudencial (2). Dicha norma viene a sustituir al

(1) Art. 74 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del *Estatuto Básico del Empleado Público*.

(2) A este respecto podrá consultarse la reciente y básica STS contencioso sección 7, de 5 de febrero de 2014 (ROJ: STS 902/2014) N.º de Recurso: 2986/2012 | Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS, que trata de solventar la polémica jurisprudencial respecto al carácter de norma o de acto en las RPT dentro del ámbito de la Administración General del Estado. Véase también el trabajo de Guillermo RUIZ ARNAIZ «Relaciones de puestos de trabajo: ¿disposiciones generales o actos administrativos?». *El Consultor de los Ayuntamientos* n.º 9. Comentarios jurisprudenciales, 5 al 29 mayo 2014, Ref. 1028/2014, p. 1028

art. 16 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto referido a las RPT de las Comunidades Autónomas y Administraciones locales y a complementar el art. 15 de la misma Ley respecto a la Administración General del Estado. Éste último, responde al contenido material previsto para las relaciones de puestos de trabajo (en adelante RPT) y que debían comprender, en todo caso, la denominación, tipo y sistema de provisión de los mismos; los requisitos exigidos para su desempeño; el nivel de complemento de destino y, en su caso, el complemento específico que corresponda a los mismos, cuando hayan de ser desempeñados por personal funcionario, o la categoría profesional y régimen jurídico aplicable cuando sean desempeñados por personal laboral. A estas disposiciones reguladoras del contenido esencial de las RPT y más directamente vinculados al sistema de ordenación de los empleados públicos, se añade la función de las RPT como creadoras del elemento organizativo básico de las grandes estructuras orgánicas, que son las denominadas unidades administrativas(3). Por tanto, los contenidos de las RPT representan los elementos desgajados de concreción normativa, tanto en el aspecto de la ordenación del personal y su estatuto regulador, como de la organización de las estructuras orgánicas de los Departamentos ministeriales y Entidades públicas dependientes o vinculadas a éstos junto a las restantes Administraciones públicas. De ahí la importancia estratégica que tiene la existencia y el contenido material de las RPT, en las que necesariamente habrán de basarse los *instrumentos organizativos similares, alternativos a las RPT* de los que se habla en el EBEP. De igual forma se añade que la creación, modificación, refundición y supresión de puestos de trabajo se realizará a través de las antedichas RPT, lo cual le añade otro elemento de conexión con las normas presupuestarias de las diferentes Administraciones públicas que necesitan igualmente de las RPT para una correcta ejecución presupuestaria.

Es verdad que el desarrollo reglamentario del precitado artículo 15, la Orden de 2 de diciembre de 1988(4), sobre relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado, se centra en exclusiva en el carácter ordenador del personal pero no podemos dejar a un lado el carácter orgánico de éstas, como ya hemos dicho, por lo que los elementos constitutivos de las RPT se desdoblán, en sus efectos, sobre ambas realidades administrativas, aunque también denota un descuido constante en la actividad normativa de la AGE sobre sus contenidos organizativos básicos. En otro lugar hemos defendido la naturaleza básica indudable de este reglamento. Por ello, la precitada Orden es el punto de referencia innegable a la hora de determinar y desarrollar los contenidos esenciales de las RPT. RIVERO ISERN señalaba que si importancia tiene la actividad administrativa a la hora de crear modificar o extinguir un ente público, mayor importancia tiene a la hora de su configuración orgánica, personal y real(5).

Así pues, las RPT comprenderán, conjunta o separadamente, los puestos de trabajo del personal funcionario de cada centro gestor, el número y las características de

(3) Art. 7 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

(4) BOE núm. 294, de 8 de diciembre de 1988,

(5) RIVERO ISERN, Enrique (1973) «Potestad organizatoria y actividad organizativa». *Documentación Administrativa*, n.º 153, p. 34.

los que puedan ser ocupados por personal eventual, así como los de aquellos otros que puedan desempeñarse por personal laboral. Entre las características esenciales de los puestos de trabajo y los requisitos exigidos para su desempeño, han de señalarse necesariamente el tipo de puesto, el sistema de provisión y los grupos, cuerpos y escalas a que deban adscribirse y, en su caso, la titulación académica y formación específica necesarias para el correcto desempeño del puesto de trabajo y otras condiciones particulares que se consideren relevantes en el contenido del puesto o en su desempeño.

Esta Orden de 8 de diciembre de 1988, supone, pues, un instrumento básico para superar la escasez normativa sobre esta cuestión del anterior art. 16 de la Ley 30/1984, y el actual art. 74 del EBEP. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha destacado que a pesar de la pérdida de vigencia del art. 16 de la Ley 30/1984, y en orden a las limitaciones del art. 74 del EBEP, en tanto se desarrolle por la respectiva norma de función pública para las Administraciones locales: «ahora bien, *en la medida en que ofrece una pauta* que puede ser observada, igualmente, por las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales (6)».

Dichos contenidos estructurales, a pesar de los cambios legislativos, por mor de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, han adquirido un peso evidente y los ha asociado inevitablemente al concepto jurídico de RPT, de tal manera que distinguen lo que es, de lo que no es: «lo que hacen esos anexos, mediante la identificación con su código y denominación, es limitarse a relacionar, sin más, unos concretos puestos de trabajo, pero no estableciendo para ellos disposición o modificación alguna sobre los elementos que según la ley constituyen la materia principal de una RPT (tipo, sistema de provisión, requisitos y complementos (7))».

II. Elementos básicos asociados a la organización y estructura de los órganos y unidades administrativas

Ya hemos señalado que el art. 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto y la Orden de 2 de diciembre de 1988, no bastan para encontrar el significado y alcance de las RPT. Necesariamente hemos de fundamentarla, además, tanto en el art. 74 del EBEP («Las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de...») y, para el caso de la Administración General del Estado (AGE, en adelante), como en el art. 7 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE, en adelante), en donde se dice taxativamente que «las unidades administrativas se establecen mediante las relaciones de puestos de trabajo». Por tanto, el elemento organizativo es imprescindible para conceptualizar las RPT, ya que, como dice GIANNINI, la potestad de organización se ejercita a través de actos normativos no primarios (8).

(6) STS, contencioso sección 7, del 25 de junio de 2012 (ROJ: STS 5470/2012) N.º de Recurso: 2583/2011 | Ponente: Pablo María LUCAS MURILLO DE LA CUEVA.

(7) STS, contencioso sección 7, del 26 de julio de 2012 (ROJ: STS 5779/2012) N.º de Recurso: 2994/2011 | Ponente: Nicolás Antonio MAURANDI GUILLEN.

(8) Giannini, MASSIMO SEVERO (1991) *Derecho Administrativo*. Ed. INAP, p. 322.

II.1. Órganos y unidades del Centro directivo

Dentro de este apartado ha de considerarse lo que la precitada Orden señalaba como «denominación y ordenación de los puestos agrupados dentro del Centro directivo». Señala PAREJO ALFONSO que no sólo no es inusual, sino normal, que el ejercicio de una competencia en materia de organización esté imbricado de modo inseparable con el de una competencia sectorial sustantiva y que el ejercicio de una competencia material puede igualmente implicar en el caso concreto, el de otra competencia (aquí la organización), quedando por ella sometida a los límites y, entre ellos, las reserva de ley a que ésta esté sujeta(9). Por ello, la organización más elemental del Centro directivo responderá al conjunto competencial que las normas hayan determinado en cada período concreto, sabiendo que la tendencia es que los órganos administrativos, últimos en su nivel de desagregación y las unidades administrativas tiendan a una mayor perdurabilidad en el tiempo. Conviene precisar aquí que las competencias, en puridad, corresponden a la organización o persona jurídica en su conjunto, a pesar de que vengan atribuidas a cada órgano en particular en que se estructure.

En la AGE, los Centros directivos vienen representados por la estructura departamental ministerial, si bien también las organizaciones personificadas(10) pueden constituir centros directivos /gestores cuya estructuración interna venga diseñada por una RPT. Los centros directivos, a su vez se desagregan, en los denominados por la LOFAGE, órganos superiores (Ministro y Secretarías de Estado) y órganos directivos (Subsecretarías, Secretarías Generales, Secretarías Generales Técnicas, Direcciones Generales y Subdirecciones Generales(11)) y, en la organización periférica, se reserva el carácter de órganos a los Delegados del Gobierno y los Subdelegados del Gobierno. Conviene precisar aquí que el concepto de órgano es básico a los efectos organizativos en cuanto sujeto de atribuciones genéricas o abstractas con funciones que tienen efectos jurídicos frente a terceros (Resoluciones administrativas), y que vienen a imputarse, en el ejercicio de sus funciones, a todo el Centro directivo. Este concepto de órgano viene a predicarse, además de los anteriores, sobre todas las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo(12) y que, en la AGE, se atribuye a las subdirecciones generales. Por lo que podemos tildar de conjunto de «unidades administrativas cualificadas» a la totalidad de los órganos directivos de un Centro Directivo/ Gestor. Se manifiesta de manera crítica con esta solución legislativa GALLEGU ANABITARTE al señalar que desde un planteamiento teórico estricto, estas

(9) PAREJO ALFONSO, Luciano (2009) *Organización y poder de organización. Las potestades organizatoria y reglamentaria del complejo orgánico-funcional Gobierno y Administración*, Ed. Iustel, 1.ª edición, pp. 106 y 107.

(10) A este respecto hemos de incluir dentro de este término los Establecimientos públicos diseñadas por el art. 43 (Organismos autónomos, Entidades Públicas empresariales, Agencias Estatales), la Disposición Adicional 6.ª (Entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social), la Disposición adicional 8.ª y 9.ª (las Entidades con características definidas en su propia ley de creación: Instituto Cervantes, etc.), todos ellos de la LOFAGE y, finalmente, las denominadas por la doctrina Administraciones independientes (Comisión Nacional del Mercado de Valores, Comisión Nacional de la Energía, etc.)

(11) Véanse los arts. 10 y 11 de la LOFAGE.

(12) Art. 5.2 de la LOFAGE.

unidades no son órganos porque carecen de autonomía funcional, dependen jerárquicamente del ministro y, por tanto, no son órganos sino simplemente partes del órgano (fracciones del órgano) —cargos o dependencias administrativas dice en otro lugar— que integran el órgano Ministerio(13). De ahí que en las RPT conste el Centro directivo y los diversos órganos directivos en que se desagrega conforme a los Reales Decretos de estructura orgánica establecidos por cada Departamento Ministerial, aunque la misión organizadora de las RPT comienza a partir del órgano denominado «subdirección general» que es el órgano que aúna a las distintas unidades administrativas sin la cualificación a la que aludíamos más arriba, y que contiene como requisito específico para su titularidad la condición de funcionario de carrera. En este terreno, la misión organizativa de la RPT ha de coheretarse con los requisitos y estructuras de ordenación de los empleados públicos y sus estatutos específicos.

En el ámbito autonómico, se ha repetido la misma concepción respecto de las RPT aunque quizás deteniéndose mayormente en su carácter orgánico. Así, en la Comunidad de Madrid, las relaciones de puestos de trabajo son los instrumentos técnicos a través de los cuales se establecerán las unidades administrativas inferiores a Subdirección General con naturaleza orgánica(14), e igualmente respecto de las Administraciones municipales cuyas RPT pueden estar constituidas por la Concejalía correspondiente o las denominadas Áreas de Gobierno(15)según el Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Madrid. En estos casos, es fundamental el catálogo de puestos de trabajo, en cuanto que define la tipología de puestos, su denominación conforme a la cultura organizativa o la que se busque implantar como efecto del plan de organización general de la Administración local correspondiente.

La denominación del puesto contiene en si misma su inserción en el órgano correspondiente sobre una tipología funcional general o particular basada en las competencias asignadas al órgano. Es verdad que la denominación lleva directamente a los criterios profesionales de desempeño y las aptitudes diseñadas para los Cuerpos y /o Escalas de funcionarios pero también implican los caracteres asignados a las distintas jefaturas comunes de puestos y dotaciones de plantilla. La plasmación de la tipología de «jefaturas», y de puestos con carácter consultivo dentro de la Unidad administrativa correspondiente, puede venir determinada, previamente, por el denominado catálogo de puestos de trabajo(16). En el caso de la administración munici-

(13) GALLEGO ANABITARTE, Alfredo y otros (2001) *Conceptos y principios fundamentales del derecho de organización*, Ed. Marcial Pons, Madrid, pp. 52 y 54.

(14) Arts. 3 y 4 de la ORDEN de 27 de marzo de 2012, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se establecen las denominaciones de las unidades administrativas inferiores a Subdirección General.

(15) Art. 40 de dicho Reglamento cuyo tenor literal es como sigue: «Las Áreas de Gobierno constituyen los niveles esenciales de la organización municipal y comprenden, cada una de ellas, uno o varios sectores funcionalmente homogéneos de la actividad administrativa municipal. De las mismas podrán depender otras Áreas de Coordinación o Delegadas a las que corresponderá la dirección de un sector de la actividad administrativa de la responsabilidad de aquéllas. 2. El número de Áreas de Gobierno no podrán exceder de 15, correspondiendo al alcalde, al amparo de lo previsto en el artículo 123.1.c) en relación con las facultades que le atribuye el artículo 124.4.k) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, determinar el número, denominación y atribuciones de las Áreas, sin perjuicio de las competencias que le puedan delegar otros órganos municipales».

(16) Véase al respecto mi trabajo «Otros instrumentos de ordenación de los empleados públicos, previos o conjuntos, con las relaciones de puestos de trabajo en las Administraciones locales». *El Consultor de los Ayuntamientos*, Ed. La Ley, N.º 13, 2014.

pal, la creación de catálogos de puestos de trabajo, es un paso previo obligatorio dentro de la confección y aprobación de sus RPT. No se puede pasar por alto que ha de reflejarse en la RPT el *número puestos* asignados a las distintas Unidades administrativas con la denominación que corresponda, con la cobertura presupuestaria suficiente y, por tanto, calificarse como «dotados» o, por el contrario, se haga constar la insuficiencia presupuestaria para ese ejercicio pero sí para los siguientes. Lo cual supone un compromiso «*ad futurum*» de su consolidación en la masa retributiva del próximo ejercicio presupuestario. La asignación presupuestaria anual implica que aquellos puestos que se encontraran vacantes podrían incorporarse a la Oferta de empleo público que corresponde convocar a las distintas Administraciones Públicas cada año (17).

II.2. Estructura jerárquica y su traducción en el estatuto de los funcionarios

Los Ministros son los jefes superiores del Departamento y superiores jerárquicos directos de los Secretarios de Estado. Los órganos directivos dependen de alguno de los anteriores y se ordenan jerárquicamente entre sí de la siguiente forma: Subsecretario, Director general y Subdirector general. Los Secretarios Generales tienen categoría de Subsecretario y los Secretarios generales técnicos tienen categoría de Director general (18). Por lo tanto, la Ley no hace sino incorporar algo que la Constitución Española prevé dentro del denominado por PAREJO ALFONSO, el «estatuto de la Administración pública (19)» y es la jerarquía en cuanto a su forma de organización y articulación interna, mandato recogido en LOFAGE que determina la jerarquía como primer principio inspirador en la organización administrativa (20). GALLEGO ANABITARTE señala que la jerarquía supone la identidad de las competencias materiales entre los órganos superiores y los inferiores, lo que permite a los superiores dirigir la actividad de los inferiores con tutela de legalidad y oportunidad, así como mediante la imposición de órdenes concretas de obligado cumplimiento para los subordinados (21). Esto viene representado en la RPT a través del *nivel asignado al puesto* dentro del conjunto del centro directivo de órganos y unidades administrativas. El nivel, como en el caso de la denominación del puesto, también puede configurarse expresamente en el catálogo de puestos.

(17) El art. 70.1 del EBEP.

(18) Art. 11 de la LOFAGE.

(19) «La atención prestada por el constituyente a la actividad de ejecución administrativa es en todo caso «notoriamente mayor que la dedicada —como hemos visto— a la «ejecución gubernativa», al punto de que se traduce en un verdadero estatuto, por más que principal de la actividad administrativa (objetividad, servicialidad al interés general, eficacia, sometimiento pleno a la ley y el derecho, *op. cit.*, p. 136.

(20) Art. 3.1 a) de la LOFAGE: «La Administración General del Estado se organiza y actúa, con pleno respeto al principio de legalidad, y de acuerdo con los otros principios que a continuación se mencionan: 1. De organización: a) Jerarquía...».

(21) GALLEGO ANABITARTE, Alfredo y otros (2001), *op. cit.*, p. 60.

II.2.1. NIVEL DEL PUESTO DE TRABAJO

El nivel del puesto, cuya traducción a efectos retributivos es el complemento de destino, es elemento más directamente vinculado con la carrera profesional del funcionario y que manifiesta, como anverso y reverso de una misma moneda, el grado de responsabilidad dentro de la organización como administrador o gestor del puesto (22) que puede coincidir con el de titular del órgano o de la unidad administrativa. Como señalaba el Tribunal Supremo, al tiempo de calificar el nivel como concepto retributivo objetivo y singular, en el nivel del puesto «se prima o la especial preparación añadida a la genérica para el ingreso en la función pública, o la especial responsabilidad que lleva aneja la adscripción a un servicio determinado (23)», algo que ha recalcado más recientemente: «la asignación de niveles de complemento de destino responde a la especialización, responsabilidad, competencia y mando, así como a la complejidad territorial y funcional de los servicios en que esté situado el puesto () la posibilidad de asignar el nivel máximo de complemento de destino a determinados puestos de trabajo no depende de la pertenencia a un Cuerpo a otro, supuesta la naturaleza indistinta de la adscripción de puestos que, como regla general, rige en nuestro sistema de empleo público, sino que ha de estarse específicamente a la naturaleza de sus funciones y a su carácter directivo o de especial responsabilidad (24)». Precisamente SÁNCHEZ MORÓN señalaba que el nivel responde a la valoración que se haga de cada puesto, a reflejar en la RPT con la mayor objetividad y equidad posible (25) conforme a criterios estrictamente organizativos. Lo cual viene a expresar la conexión entre la carrera profesional del funcionario, su pertenencia a Cuerpos y Escalas determinados y su cualificación y aptitud para el desempeño del *roll* organizativo correspondiente.

Aunque la inserción en la organización a través del puesto, viene dada por los intervalos de niveles asignados a los grupos /subgrupos de clasificación de los Cuerpos y Escalas, no goza de un carácter transversal o básico en el conjunto de las Administraciones ya que su determinación se vincula a las amplias facultades de la potestad de organización de la Administración. En efecto, según el Tribunal Constitucional, «ninguna duda razonable de constitucionalidad cabe albergar sobre las atribuciones conferidas en lo que toca a la aprobación de los intervalos de nive-

(22) Con anterioridad y como antecedente lejano, el art. 672 del Estatuto de Personal al servicio de Organismos Autónomos, Decreto de 23 de julio 1971, limitaba este complemento a los puestos de trabajo requeridos de una particular preparación técnica o que impliquen especial responsabilidad.

(23) STS, contencioso sección 7, del 1 de octubre de 1991 (ROJ: STS 11542/1991) N.º de Recurso: 187/1987 | Ponente: José María SÁNCHEZ ANDRADE Y SAL. Sin embargo, la STS, contencioso sección 7, del 22 de diciembre de 1995 (ROJ: STS 6640/1995) N.º de Recurso: 338/1993 | Ponente: Vicente CONDE MARTÍN DE HIJAS, admite otras consideraciones, si bien es verdad que muy ligadas a la organización: «nada impide que el exceso de jornada, empleado en determinadas tareas, cualitativamente singularizadas, pueda ser objeto de una previsión singular, y que, si ese exceso es apriorísticamente previsible, como normal, pueda ser tenido en cuenta como uno de los elementos a considerar en la asignación del complemento de destino»

(24) STS, contencioso sección 7, del 12 de junio de 2012 (ROJ: STS 4436/2012) N.º de Recurso: 6397/2009 | Ponente: Vicente CONDE MARTÍN DE HIJAS, además también la STS, contencioso sección 7, del 19 de junio de 2006 (ROJ: STS 3853/2006) N.º de Recurso: 1328/2001 | Ponente: EDUARDO CALVO ROJAS.

(25) SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2000) *Derecho de la función pública*, 2.ª edición, Ed. Tecnos, p. 207.

les de puestos de trabajo asignados a cada Cuerpo o Escala, atribución que está limitada por la pertenencia de cada uno de estos Cuerpos o Escalas a un grupo determinado, establecido por la propia Ley. Aunque la asignación de intervalos a cada Cuerpo o Escala no es materia que quepa esperar sujeta a rápidas mudanzas, está muy directamente conectada con la facultad de autoorganización de la Administración. Más dudas suscita la atribución mencionada en primer lugar, esto es, la de aprobar la estructura en grados del personal de la Administración del Estado, pues la expresión resulta ambigua. Entendida, sin embargo, como hasta ahora lo ha sido en la práctica, es decir, como la facultad de aprobar la estructura en niveles de la Administración del Estado, que inmediatamente condiciona la estructura en grados del personal que la sirve, esas dudas pueden desecharse por la misma razón que antes se dijo (26)».

De igual forma, en ámbitos organizativos específicos en los que se desarrolla una prestación del servicio vinculada a tareas especiales y cuerpos específicos el nivel se asigna en función del empleo o pertenencia al cuerpo, entendiéndose que el puesto que desempeñen todos los funcionarios pertenecientes a un cuerpo o escala será el mismo y con la mismos requisitos. O bien la estructura de categorías altamente jerarquizadas, dentro de determinados cuerpos, que propician la asignación del nivel en función de la categoría o empleo desempeñado. Este es el caso, por ejemplo, de los funcionarios pertenecientes a cuerpos docentes universitarios y no universitarios, en los que a los profesores del Cuerpo de profesores titulares de universidad se les asigna un nivel determinado y otro al Cuerpos de catedráticos independientemente del puesto desempeñado en dicho ámbito (27). Esquema que se reproduce en el ámbito militar en el que el nivel equivale al complemento de empleo (28) y en el de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (29). De cualquier manera y ya dentro de ámbitos generales, la asignación del nivel debe venir muy determinada, como afirma CASTILLO BLANCO, por el tipo de organización, o sector operativo de ésta, en que se incardina el profesional que presta sus servicios (30). De ahí que PALOMAR OLMEDA concluya que del nivel, complemento de destino, puede decirse no es instrumento técnico que sirva de soporte para la introducción en toda su extensión del modelo técnico de puestos de trabajo ya que verifica una división jerarquizada de los mismos y, a renglón seguido, iguala a todos los que se encuentran en idéntico nivel, sin ningún tipo de individualización (31).

(26) STC, constitucional pleno, del 11 de junio de 1987 (ROJ: STC 99/1987) Recurso de inconstitucionalidad núm. 763/84, | Ponente: Carlos DE LA VEGA BENAYAS.

(27) Art. 2 del Real Decreto 1086/1989, de 28 de agosto sobre retribuciones de profesorado universitario.

(28) Art. 3 y el anexo II del Real Decreto 1314/2005, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de retribuciones del personal de las Fuerzas Armadas.

(29) Art. 4 a) y anexo II del Real Decreto 950/2005, de 29 de julio, de retribuciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Aunque la STS, contencioso sección 7, del 5 de noviembre de 1991 (ROJ: STS 12549/1991) N.º de Recurso: 3212/1989 | Ponente: Ángel RODRÍGUEZ GARCÍA, admitió la «desjerarquización» del nivel de complemento de destino en el Real Decreto 358/1989.

(30) CASTILLO BLANCO, Federico y otros (2009) *Manual de empleo público*, Ed. Iustel, 1.ª edición, p. 481.

(31) PALOMAR OLMEDA, Alberto (1990) *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Ed. Dykinson, p. 237.

III. Elementos estructurales relacionados directamente con el estatuto de los funcionarios públicos

III.1. Estrictamente relacionados con el puesto de prestación del servicio ordinario

III.1.1. EL COMPLEMENTO ESPECÍFICO ASIGNADO AL PUESTO

Este concepto se traduce de forma inmediata en un concepto retributivo de vinculación directa al puesto, acompañando al funcionario de forma indisoluble mientras lo desempeñe. Su asignación es de forma tal que, a diferencia del nivel, no genera derecho alguno en la carrera profesional del funcionario ya que, una vez deja de desempeñarse el puesto, no se consolida cantidad retributiva alguna. Sin embargo, esta regla general se desintegra en ámbito de prestación del servicio asignados a algunos cuerpos especiales en los que se ha diseñado componentes personales dentro del complemento específico (32) que pueden ser objeto de consolidación (33). Ni siquiera la incompatibilidad con otras funciones o con una dedicación excluyente de actividades con el sector privado, en un catálogo de puestos de trabajo y/o relación de puestos de trabajo puede motivar atisbo alguno de consolidación en la carrera del funcionario (34). Tempranamente la jurisprudencia definió el complemento específico y su asignación concreta a cada puesto de tal manera que, en contraposición con el nivel asignado, no cabe una mayor discrecionalidad por parte de la Administración: «no aparece pues en la determinación del complemento específico la discrecionalidad administrativa —no resulta indiferente para el Derecho, es decir, no es igualmente justo que se aprecie o no la peligrosidad, la penosidad, etc.—, sino que se trata de actuación reglada, bien que con un, en este caso, amplio margen de apreciación para la Administración () destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad (35)». Es más, se trata de (una) *actuación reglada, bien que con un, en este caso,*

(32) Véase el art. 2.3 c) en le que se denomina «*componente de méritos docentes*» en el Real Decreto 1086/1989, de 28 de agosto, sobre retribuciones del profesorado universitario. Lo cual tiene su correlato en que el componente general del complemento específico se asigna no en función del puesto sino en función del Cuerpo y de la categoría funcional (vid .art. 2.3 a) del anterior Real Decreto y el art. 4.B) b).1 del Real Decreto 950/2005, de 29 de julio, de retribuciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

(33) La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, en su art. 70 señala que «cada Universidad pública establecerá anualmente, en el estado de gastos de su presupuesto la relación de puestos de trabajo de su profesorado, en la que se relacionarán, debidamente clasificadas, todas las plazas de profesorado, incluyendo al personal docente e investigador contratado». Es evidente que en estas RPT el complemento específico sólo podrá reflejar el denominado componente general de dicho complemento, reflejando con esto la relatividad de una RPT en este ámbito. Quizás hubiera sido más correcto hablar de relaciones de plantillas de profesorado.

(34) Así lo señaló la STS, contencioso sección 7, del 4 de enero de 2001 (ROJ: STS 37/2001) N.º de Recurso: 5220/1996 | Ponente: Ramón TRILLO TORRES, que reitera otras anteriores.

(35) STS, contencioso sección 1, del 1 de julio de 1994 (ROJ: STS 1262/1994) | Ponente: Francisco Javier DELGADO BARRIO. Efectivamente, el Tribunal considera que se trata de un conjunto de conceptos jurídicos indeterminados que son concretables: «Ya en este punto ha de destacarse que los datos a tener en cuenta para la fijación del complemento específico —especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad— integran conceptos jurídicos indeterminados que, en cuanto tales, tienen naturaleza reglada: O hay penosidad o no la hay, o hay peligrosidad o no, etc. No aparece pues en la determinación del complemento específico la discrecionalidad administrativa —no resulta indiferente para el Derecho,

amplio margen de apreciación para la Administración(36). Así pues, viene a retribuir la especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo a la que hemos hecho alusión más arriba, o las condiciones en que se desarrolla el trabajo(37). En el ámbito local y con carácter previo, se exige además que el establecimiento o modificación del complemento específico en las RPT, por la Corporación efectúe una valoración del puesto de trabajo atendiendo a las circunstancias mencionadas(38). La valoración en sí misma puede contener otro procedimiento que concluya con un juicio técnico sobre la asignación de una cantidad retributiva determinada, única o desglosada a efectos de la propia decisión en componentes, que puede delimitar el amplio margen de actuación por parte de la Administración que decida. Algo que también se ha consignado por la jurisprudencia: «Y es que debía constar una explicación de las razones por las que se creaban del modo en que se hizo tales puestos y de las que aconsejaban el cambio en las retribuciones complementarias de los que ya existían y las vieron alteradas. No se trata, pues, de la suficiencia o insuficiencia de una motivación en todo caso existente, sino de la inexistencia de la que debió haber»(39).

Por tanto, diversos tipos de complementos específicos, en cuanto a su cuantía, pueden coexistir con puestos a los que se les asigne el mismo complemento de destino/nivel ya que éste expresa el enganche de éstos con la estructura organizativa y aquél el contenido propio e individual del puesto.

III.1.2. EL TIPO PUESTO DE TRABAJO

El *tipo de puesto*, viene a incidir sobre su singularidad, en primer término respecto a los efectos de producir frente a terceros actos y resoluciones administrativas que representen la voluntad del órgano administrativo, y en segundo, en cuanto a su importancia dentro de la línea jerárquica o de staff de la organización administrativa. Esta circunstancia implica que los *puestos directivos* a desempeñar en exclusiva por funcionarios de carrera dentro de las RPT tengan la consideración de «puestos singulari-

es decir, no es igualmente justo que se aprecie o no la peligrosidad, la penosidad, etc.—, sino que se trata de actuación reglada, bien que con un, en este caso, amplio margen de apreciación para la Administración»

(36) STS, contencioso sección 1, de 22 de diciembre de 1994 (Roj: STS 8776/1994) Recurso de apelación | Ponente: José María RUIZ-JARABO FERRÁN. La sentencia añade criterios para desentrañar su correcta o no aplicación: «Sobre esta base, en relación con el complemento específico hay que distinguir dos momentos: A) Actuaciones que preceden y tienden a la determinación del complemento específico. Aquí, ciertamente, la Administración ha de atender exclusivamente al contenido del puesto de trabajo en cuestión para aplicarle los criterios de valoración que se hayan adoptado. B) Fijado ya el complemento específico, cabe una tarea de comprobación, que puede realizar la propia Administración, o de control, que desarrollan los Tribunales —art. 106.1.º de la Constitución—, para examinar si la fijación del complemento específico ha sido o no legalmente procedente. Y en su curso resulta perfectamente viable comparar el «contenido» de varios puestos de trabajo —no el Cuerpo o Escala al que pertenecen los funcionarios que los desempeñan— para ver si el complemento específico fijado a los mismos resulta o no coherente con aquel «contenido».

(37) Art. 24 b) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

(38) Art. 4.2 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.

(39) STS, contencioso sección 7, del 11 de diciembre de 2012 (ROJ: STS 8368/2012) N.º de Recurso: 2860/2011 | Ponente: Vicente CONDE MARTÍN DE HIJAS.

zados». El ejemplo paradigmático en la Administración General del Estado son las subdirecciones generales, responsables inmediatas, bajo la supervisión del Director general o del titular del órgano del que dependan, de la ejecución de aquellos proyectos, objetivos o actividades que les sean asignados, así como de la gestión ordinaria de los asuntos de su competencia(40). Los restantes puestos son denominados como «no singularizados». No obstante, no siempre se sigue esta regla de los efectos «ad extra» de las Resoluciones administrativas de dichas Unidades /órganos, y se ha atribuido dicha singularización a puestos con una importancia simbólica dentro de la organización administrativa. Además no es un elemento constitutivo de esta singularidad, el tipo de forma de provisión, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo: «tampoco este reproche casacional resulta fundado. Una cosa es que el puesto de trabajo tenga asignadas unas funciones de naturaleza especial (esto es, un cometido con unas especiales notas, como puede ser su carácter directivo o su especial responsabilidad) que permitan establecer para él el sistema de libre designación, lo que puede darse en una pluralidad de puestos; y otra diferente es que el puesto, aunque no tenga aquellas funciones especiales, sea individualizado y distinto de los restantes que aparezcan en la relación de puestos de trabajo, siendo estas últimas notas las que considera el artículo 59 del Reglamento General de Ingreso y Provisión (Real Decreto 364/1995) para determinar si el puesto es o no singularizado(41)».

La singularidad puede venir reforzada por la asignación de un complemento específico lo suficientemente definidor de su grado de responsabilidad dentro de la Unidad administrativa.

III.1.3. LA FORMA DE PROVISIÓN DEL PUESTO

El puesto ocupa el punto central y la carrera administrativa horizontal viene determinada precisamente por el desempeño de los puestos de trabajo que otorgan al funcionario un grado que consolidará en su vida administrativa tanto a la hora de optar a otros puestos como de la propia garantía profesional de sus progresos y de sus retribuciones mínimas. Por tanto, la forma de provisión se convierte en la única forma de movilidad, tanto la ordinaria dentro de la organización y como fuera de ella, la denominada movilidad interadministrativa. Así lo señala el EBEP cuando afirma que la carrera

(40) Art. 19 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, que señala además: «Los nombramientos se efectuarán entre funcionarios de carrera de la Administración General del Estado y, en su caso, de otras Administraciones públicas cuando así lo prevean las normas de aplicación y que pertenezcan a Cuerpos y Escalas, a los que se exija para su ingreso el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente, de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado 10 del artículo 6 y conforme al sistema previsto en la legislación específica.»

La Disposición Transitoria quinta del Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Madrid hace una referencia a la transición de la tradicional «Dirección de Servicios» como último escalón superior dentro de las RPT o catálogos a desempeñar por funcionarios, hacia la denominación de «subdirecciones generales»: «Las Direcciones de Servicios existentes a la entrada en vigor del presente Reglamento se transformarán en Subdirecciones Generales a través del decreto del alcalde de estructura del Área correspondiente, debiéndose adaptar posteriormente a estos efectos la relación de puestos de trabajo. Dicha modificación no afectará a las demás características y retribuciones de dichos puestos, establecidas en la relación de puestos de trabajo».

(41) STS, contencioso sección 7, del 19 de julio de 2010 (ROJ: STS 4521/2010) N.º de Recurso: 3143/2007 | Ponente: Nicolás Antonio MAURANDI GUILLEN.

profesional es el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad (42). La jurisprudencia del Tribunal supremo ha reafirmado el deseable carácter objetivo en los sistemas de provisión: «la cuestión central consiste en cómo ha de regularse el modo de provisión de los puestos en cuanto norma objetiva de ordenación de la organización administrativa y no en cuanto a que ello constituya título suficiente para otorgar de forma directa un derecho subjetivo a personas que se rigen por normas que constituyen el estatuto común de los funcionarios, o por normas que suponen la existencia de un estatuto especial (43)» Precisamente la igualdad, mérito y capacidad es la que ha de tenerse en cuenta como principio inspirador y finalidad última de las formas de provisión de puestos.

Efectivamente, las formas de provisión que conllevan la asignación definitiva del puesto son una proyección definitiva sobre la carrera profesional: «ya que de lo contrario estas situaciones provisorias podrían servir para asignaciones de grados personales desvinculadas de la idoneidad para el puesto y para demorar la provisión de éstos por los mecanismos que *hagan efectivo los principios de mérito y capacidad* (44). Algo que ha sido recogido de forma explícita por el EBEP al señalar que las Administraciones públicas proveerán los puestos de trabajo mediante procedimientos basados en los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad (45). El art. 101 de la LRBRL establece que los puestos de trabajo vacantes que deban ser cubiertos por los funcionarios propios de la corporación local se proveerán en convocatoria pública por los procedimientos de *concurso de méritos o de libre designación*, de acuerdo con las normas que regulen estos procedimientos en todas las Administraciones públicas. Los procedimientos que hayan de emplearse en el puesto/s concreto/s convocado/s será el que se determine explícitamente en la RPT de la Corporación correspondiente como señala la propia LRBRL quedando la participación a lo que al respecto establezcan las relaciones de puestos de trabajo. A este respecto, las RPT determinan las dos formas de provisión ordinarias previstas por el antedicho Estatuto: el concurso y de libre designación ambos con convocatoria pública. El concurso, como procedimiento normal de provisión de puestos de trabajo, consiste en la valoración de los méritos y capacidades y, en su caso, aptitudes de los candidatos por órganos colegiados de carácter técnico (46). En realidad, el sistema de concurso de méritos, a su vez, se subdivide en denominado concurso general y el concurso específico de méritos, en donde la automaticidad de los méritos generales vinculados a la carrera general del funcionario, tienden a relativizarse por componentes más específicos y atinentes a la experiencia del desempeño de puestos de trabajo en áreas organizativas funcionales, bien a través de la posesión de titulaciones oficiales o bien en relación con otra formación de carácter profesio-

(42) Art. 16.2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

(43) STS, Contencioso sección 1 del 30 de Enero del 1992 (ROJ: STS 608/1992) Recurso: | Ponente: Mariano BAENA DEL ALCAZAR.

(44) STS, contencioso sección 7, del 21 de mayo de 2008 (ROJ: STS 2641/2008) N.º de Recurso: 1369/2004 | Ponente: Enrique CANCER LALANNE.

(45) Art. 78 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

(46) Art. 79.1 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

nal en áreas relacionadas con la de los puestos convocados(47). La calificación de las candidaturas en este caso se otorga a una Comisión de valoración reflejada en las distintas Leyes y normas reguladoras, dentro del «arco» de la función pública española, y se han apresurado en destacar la profesionalidad, especialización y «asepsia» en relación con su composición y su modo de actuar(48). Por eso, la legislación básica, el EBEP, ha establecido el criterio de paridad entre mujer y hombre, apostillando que su funcionamiento se ajustará a las reglas de imparcialidad y objetividad. La LRBRL encomienda al Alcalde/Presidente de la Corporación la aprobación de las bases que regulen los sistemas de provisión puestos de trabajo en los Ayuntamientos de régimen general y en los de régimen especial a la Junta de Gobierno Local(49). Ahora bien, la decisión de establecer en la RPT la forma de provisión del puesto, si el concurso de méritos o el concurso específico de méritos o la libre designación, está ligada a la potestad de organización de la AGE o de la Corporación local correspondiente y, por tanto, a un amplio grado de discrecionalidad por parte de la misma que ha sido delimitada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo ante la realidad y ya «clásica» opción de casi todas las Administraciones territoriales de optar —a veces de forma un tanto generalizada— por la libre designación como forma de provisión incluso para puestos con niveles de responsabilidad intermedia. En efecto, la jurisprudencia se ha pronunciado de forma muy concreta y pormenorizada al respecto cuando señala que «En esencia, consiste en exigir, para que proceda la utilización del sistema de libre designación, una justificación, *puesto por puesto*, de la concurrencia de las circunstancias legalmente previstas para autorizarla a la luz de los singulares cometidos concurrentes de cada uno, de manera que se pueda valorar si presenta o no el carácter directivo o la especial responsabilidad de los que depende la validez de la previsión de este sistema de libre designación y sin que sean suficientes a estos efectos fórmulas estereotipadas o la mera denominación aplicada al puesto(50)».

(47) El concurso específico de méritos que es una realidad más común que el concurso general reservado a puestos «no cualificados» dentro de las estructuras de la RPT, viene a ser un fórmula intermedia entre éste y la libre designación. Se utiliza para la mayor parte de los puestos intermedios de las estructuras administrativas de las distintas Administraciones públicas, si bien es verdad que en el ámbito local su utilización de la forma de provisión dependerá del tamaño de la Administración municipal y de la propia cultura administrativa. Se regula en el art. 45 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado.

(48) Estos calificativos son utilizados frecuentemente por nuestra clase política y a veces no se sabe realmente cuál es la sistemática, las virtudes del proceso y, desde luego, las consecuencias negativas también de estos procesos.

(49) Arts. 102.1 y 127.1h) de la LRBRL.

(50) STS, contencioso sección 7, del 18 de junio de 2012 (ROJ: STS 4809/2012) N.º de Recurso: 1879/2011 | Ponente: Pablo María LUCAS MURILLO DE LA CUEVA. Existe una amplísima jurisprudencia al respecto de la motivación en la elección de la libre designación como forma de provisión de los puestos de trabajos del personal funcionario. La STS, contencioso sección 7, del 13 de junio de 2012 (ROJ: STS 4365/2012) N.º de Recurso: 401/2009 | Ponente: Vicente CONDE MARTÍN DE HIJAS realiza una amplísima selección de sentencias al respecto: «de 11 de marzo de 2009 (casación 2332/2005), 9 de febrero de 2009 (casación 7168/2004), 10 de diciembre de 2008 (casación 10351/2004), 24 de septiembre de 2008 (casación 5231/2004), 2 de julio de 2008 (casación 1573/2004), 7 de abril de 2008 (casación 765712003), 17 de diciembre de 2007 (casación 596/2005), 17 de septiembre de 2007 (casación 5466/2002), 16 de julio de 2007 (casación 1792/2004) y 30 de marzo de 2009 (casación 4188/2005) entre otras».

La inclusión de personal eventual en la RPT implica que en este apartado de la misma, hayan de utilizarse otras claves o conceptos denominativos ya que, con frecuencia se confunde la forma de provisión de la libre designación, exclusivamente reservada para los funcionarios de carrera, con la expresión que, tanto el EBEP como la LRBRL, utilizan para el método de provisión de este tipo de puestos de trabajo, reservados a los otrora llamados funcionario de empleo: «el nombramiento y cese de estos funcionarios es libre (51) aunque su nombramiento sólo está atribuido a los órganos que cada Ley de Función pública determine. En cualquier caso su función no podrá ser ejecutiva dentro del organigrama funcional de la RPT quedando «recluidas» sus funciones dentro de los gabinetes u órganos de consulta directamente incardinados de las autoridades que los nombran.

III.2. Elementos relacionados con la movilidad funcional interadministrativa

La traducción en las RPT se ha venido en denominar como adscripción de puestos a las Administraciones, como elemento descriptivo clave para el desempeño general de los puestos de trabajo. Hemos de partir de la base de que el legislador básico ha planteado procesos de movilidad entre las distintas Administraciones públicas con el objeto de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos humanos, en garantía de la eficacia del servicio que se preste a los ciudadanos. Principio director conectado directamente con el «estatuto de la Administración», expresado en el art. 103 CE. Por eso, el legislador exige que la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales establezcan medidas de movilidad interadministrativa, preferentemente mediante Convenio de Conferencia Sectorial u otros instrumentos de colaboración (52). Para ello, las RPT se presentan como instrumentos idóneos, ya que estos elementos básicos constitutivos de las RPT ofrecen esta posibilidad y son reflejo del sistema propio de función pública creado. La determinación legislativa básica (53) de atribuir a la ley la creación, modificación y supresión de los cuerpos y escalas de funcionarios implica la posibilidad de regular la movilidad interadministrativa. Por tanto, tan sólo a las Administraciones territoriales se hayan atribuido la regulación de los procesos de movilidad interadministrativa de los funcionarios

(51) El art. 12 del EBEP, no señala sus características, régimen jurídico aplicable y formas de provisión, limitándose a señalar que «es personal eventual el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin», si bien este mismo artículo establece algunos elementos básicos definidores de esta figura para el conjunto de las Administraciones públicas. También la LRBRL en su art. 104, se refiere a este tipo de funcionarios, retribuciones y autoridades competentes para su nombramiento. En el proceso de elaboración de la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, y fruto de los procesos de restricción presupuestaria, el personal eventual fue un tema muy debatido y en algunos momentos se constituyó como «estrella» de la Ley. De hecho, la misma ha introducido un nuevo art. 104 bis, limitativo de su número en función de la población del municipio y de la plantilla de los empleados públicos municipales.

(52) Art. 84.1 del EBEP.

(53) Art. 75 del EBEP. El art. 167 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local es la disposición legislativa habilitadora para la creación de Escalas, Subescalas y clases de funcionarios y la clasificación de los mismos dentro de cada una de ellas en las Corporaciones locales.

públicos (54), cuya única clasificación administrativa básica, por su pertenencia a la Administración territorial correspondiente, responde al calificativo de funcionario del Estado, autonómico o local. Algo por otro lado reafirmado por la doctrina del Tribunal Constitucional. No podemos hablar, pues, de Administraciones independientes a los efectos constitutivos de Cuerpos, Escalas y categorías de funcionarios, siendo necesaria siempre una «ley cabecera» para su creación y régimen jurídico regulador, definiendo su pertenencia básica a una Administración territorial. Así pues, nos encontramos, desde un punto de vista estatutario y de categorías jurídicas, con tres grandes bloques de sistemas de función pública en España sustentados desde los tres ordenamientos jurídicos propios de cada Entidad territorial que, a su vez, por mandato constitucional, se encuentran ligados y supeditados por normas y conceptos jurídicos emanados de la propia capacidad unificadora del poder Estatal único: el sistema de función pública estatal, el sistema de las Comunidades autónomas y el sistema de las Entidades locales (55).

De hecho, sólo las RPT de las distintas organizaciones administrativas finalmente pueden determinar su mayor o menor apertura a los Cuerpos y escalas de funcionarios adscritos a otras Administraciones Públicas, son el verdadero punto neurálgico de los procesos de movilidad interadministrativa. Desde luego y al margen de otros instrumentos, su concreción normativa más real, frente a los pronunciamientos legislativos, son las RPT (56). Sólo a través de las RPT podemos hablar de una mayor o menor apertura de una Administración respecto de otras en el terreno de la gestión de los recursos humanos. Por tanto, es evidente que la importancia de las RPT a la hora de comprobar las políticas reales de movilidad interadministrativa. CORRAL VILLALBA recalca esta idea ya que esta movilidad no es libre (no es una realidad diríamos) sino que queda encomendada a la RPT, siendo ésta el instrumento que debe determinar qué puestos quedan abiertos al personal propio y qué puestos pueden ofrecerse a

(54) En efecto, señala el Tribunal Constitucional: «en materia de función pública al Estado le corresponde, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE, la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, expresión que ha de entenderse referida, como ha tenido ocasión de declarar este Tribunal, a los funcionarios de todas las Administraciones públicas, debiendo, por consiguiente, entenderse incluidos en dicho título competencial tanto los funcionarios de la Administración del Estado como los de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y los de las Corporaciones Locales». STC, constitucional sala 2.ª, del 27 de abril de 2010 (ROJ: STC 8/2010) Cuestión de inconstitucionalidad núm. 2010-2003 | Ponente: Vicente CONDE MARTÍN DE HIJAS.

(55) Por eso, a nuestro modo de ver no podemos hablar con un contenido técnico real cuando hablamos de funcionarios de las universidades o de los ayuntamientos sino de funcionarios estatales, autonómicos o locales, con independencia de cuál sea su norma cabecera —que normalmente delimitará su propio régimen jurídico— partiendo del hecho de pertenencia del órgano estatal competente en la aprobación de la Ley.

(56) Efectivamente, ya la Ley 30/1984, de 2 de agosto, en su art. 17 disponía que «Con el fin de lograr una mejor utilización de los recursos humanos, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas podrán ser cubiertas por funcionarios que pertenezcan a cualquiera de estas Administraciones Públicas, de acuerdo con lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo.

2. Asimismo, los funcionarios de la Administración local, cuando así esté previsto en las relaciones de puestos de trabajo, podrán desempeñar puestos de trabajo en otras Corporaciones locales, en las Administraciones de las Comunidades Autónomas y en la Administración General del Estado en puestos relacionados con las funciones que les competen en materia de Entidades locales. 3. En el marco de los Acuerdos que las Administraciones Públicas suscriban con la finalidad de facilitar la movilidad entre los funcionarios de las mismas, tendrán especial consideración los casos de movilidad geográfica de las funcionarias víctimas de violencia de género». El EBEP dedica el art. 84 a la movilidad interadministrativa pero de una manera menos concreta, instando a las distintas Administraciones públicas al establecimiento de medidas de movilidad interadministrativa. Quizás el aspecto más real, a los efectos de la movilidad es el apartado tercero de dicho artículo, y como decíamos las RPT.

provisión de personal de otras Administración/es (57). Así lo ha señalado, con el grado de concreción con que puede hacerlo, el Tribunal Constitucional: «el predicado carácter básico del precepto estatal no es óbice para que dejase que fueran cada una de las Administraciones públicas las que, a través de las relaciones de puestos de trabajo, determinasen los puestos que podían ser desempeñados por funcionarios de otras Administraciones públicas (...) desde una perspectiva material reviste carácter básico la previsión de la posibilidad de movilidad entre funcionarios de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas y también la remisión a las relaciones de puestos de trabajo como instrumento de ordenación de la función pública en el que ha de concretarse aquella posibilidad (58)».

Cuestión que para las Administraciones públicas es un mandato claro: los puestos de trabajo vacantes que deban ser cubiertos por los funcionarios y no estén reservados a funcionarios con habilitación estatal, se proveerán en convocatoria pública por los procedimientos de concurso de méritos o de libre designación, de acuerdo con las normas que regulen estos procedimientos en todas las Administraciones públicas. En dichas convocatorias de provisión de puestos de trabajo, además de la participación de los funcionarios propios de la entidad convocante, *podrán* participar los funcionarios que pertenezcan a cualquiera de las Administraciones públicas, quedando en este caso supeditada la participación a lo que al respecto establezcan las relaciones de puestos de trabajo (59).

Por lo general, los sistemas de adscripción a Administraciones públicas, en este apartado de clasificación de las RPT, suelen recoger a las Administraciones territoriales correspondientes y dentro de ellas, por coherencia el sistema, han de incluirse como potenciales candidatos /as a desempeñar esos puestos, a todos los cuerpos y escalas que aquéllas hayan creado en sus leyes. Así pues, determinados puestos, según sus características y adscripción a un centro gestor determinado, podrán ser desempeñados por funcionarios de Cuerpos y Escalas de la Administración General del Estado, en exclusiva, o bien por éstos y por funcionarios de cuerpos y escalas de las CCAA, o bien por funcionarios de cuerpos y escalas de la AGE, de las CCAA y de las Entidades locales, o bien por funcionarios de cuerpos y escalas de la AGE y las Entidades locales o bien de todas indistintamente. Algunas RPT se han abierto en este apartado a otras posibilidades dentro del interminable mundo de las Administraciones públicas instrumentales que, dependientes de las territoriales arriba mencionadas, adquieren algún relieve por la posibilidad de creación, a través de su ley reguladora, de cuerpos y escalas propias o bien alcanzar a sectores muy especializados dentro de cada Administración territorial como es el caso de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Cuerpo Nacional de Policía

(57) CORRAL VILLALBA, Juan (2001) *Cómo hacer la valoración de puestos en un Ayuntamiento: la relación de puestos de trabajo*, Ed. Civitas, Madrid, p. 63.

(58) STC, constitucional sala 2.ª, del 27 de abril de 2010 (ROJ: STC 8/2010) Cuestión de inconstitucionalidad núm. 2010-2003 | Ponente: Vicente CONDE MARTÍN DE HIJAS.

(59) Art. 101 de la LRBRL, en la redacción dada por el número 1 del artículo 39 de Ley 55/1999, 29 diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (BOE, 30 diciembre). La nueva redacción modifica la inicial en la que las Administraciones locales debían ofertar de forma obligatoria los puestos de trabajo no cubiertos con sus propios funcionarios a otros pertenecientes a cualquiera de las Administraciones públicas quedando la referencia de las RPT tan sólo para el sistema de provisión de estos puestos de trabajo a ofertar «externamente».

y Cuerpos de la Guardia Civil) cuyo estatuto emana directamente de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y disposiciones de desarrollo de ésta. Capítulo especial merece algunas Entes públicos como la Universidades públicas —en un punto intermedio entre las Administraciones independientes y las meramente instrumentales—, que no se insertan en la Administración territorial correspondiente —Estado y/o CCAA— aunque parecen vinculadas a ellas. La Ley Orgánica de Universidades abre la posibilidad de que las Universidades públicas establezcan a través de sus estatutos constitutivos Escalas de personal funcionario (60) cuya adscripción a la Administración territorial a la que están vinculadas no aparece de forma clara, generando interpretaciones variadas de los preceptos legales —no siempre acordes con el espíritu de la propia ley— por parte de los gestores de Recursos Humanos generando una indiscutible inseguridad jurídica.

III.3. Elementos relacionados con la tipología de Cuerpos /Escalas

III.3.1. ADSCRIPCIÓN A LOS GRUPOS DE CLASIFICACIÓN DE LOS CUERPOS /ESCALAS

La Orden de referencia, señala la necesaria *adscripción a grupos de clasificación* de los puestos de trabajo de la RPT, teniendo en consideración que no es tanto la pertenencia al cuerpo o Escala ya que para la adscripción de puestos de trabajo a grupos deben combinarse tanto las exigencias derivadas de las funciones de un puesto en cuanto a titulación y cualificación, con factores ajenos a la pertenencia a un grupo concreto, como la capacidad de gestión y la experiencia.

Este apartado refleja otro aspecto básico dentro de la función pública española. Los grupos de titulación que transformarían los anteriores índices de proporcionalidad, se convierten desde la reforma de 1984, en el eje básico y estructural del sistema. Así pues, la titulación académica oficial, es el elemento que agrupa en torno a sí, a todos los cuerpos, escalas y categorías y, para los que es necesaria poseer para acceder a los mismos. Son los denominados por el EBEP (61) grupos de clasificación profesional que, por otro lado, han sido objeto de cierta relativización. La Ley 30/1984 creó el grupo B, cuyo acceso exigía estar en posesión del Título de Ingeniero Técnico, Diplomado Universitario, Arquitecto Técnico, Formación Profesional de tercer grado o

(60) Efectivamente es el art. 73 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades: «1. *El personal de administración y servicios de las Universidades estará formado por personal funcionario de las escalas de las propias Universidades y personal laboral contratado por la propia Universidad, así como por personal funcionario perteneciente a los cuerpos y escalas de otras Administraciones públicas...*».

(61) El art. 76 del EBEP recoge la clasificación profesional: Los cuerpos y escalas se clasifican, de acuerdo con la titulación exigida para el acceso a los mismos, en los siguientes grupos: Grupo A, dividido en dos Subgrupos A1 y A2. Para el acceso a los cuerpos o escalas de este Grupo se exigirá estar en posesión del título universitario de Grado. En aquellos supuestos en los que la Ley exija otro título universitario será éste el que se tenga en cuenta. La clasificación de los cuerpos y escalas en cada Subgrupo estará en función del nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar y de las características de las pruebas de acceso. Grupo B. Para el acceso a los cuerpos o escalas del Grupo B se exigirá estar en posesión del título de Técnico Superior. Grupo C. Dividido en dos Subgrupos, C1 y C2, según la titulación exigida para el ingreso. C1: título de bachiller o técnico. C2: título de graduado en educación secundaria obligatoria.

equivalente (62) que, en la actualidad, tras la aprobación del EBEP, ha quedado diluido entre, propiamente, un grupo B y el subgrupo A2.

La novedad respecto a la anterior reforma introducida por la Ley 30/1984, radica en que los grupos realmente no indican sino los niveles educativos generales sobre los que se desagregarán los respectivos requisitos de acceso, que son los que, de manera concreta y tangible, se exigirán para pertenecer a un cuerpo o escala determinado, que, a su vez, se encuadran dentro de un subgrupo. A tenor de la redacción del precepto podemos entender matizada la rigidez que suponía, como único requisito de formación, la «titulación» para acceder a un Cuerpo/Escala, al introducirse el nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar por los Cuerpos/Escala y su adscripción a un subgrupo. Así, por ejemplo, el grupo A, del art. 76 del EBEP, representa uno de grados académicos en que se estructuran los estudios superiores de carácter universitario (63), el título de grado, desagregado en los subgrupos A1 y A2 para los que se exige la misma titulación pero para los que la carrera profesional se ve limitada hasta un máximo —el complemento de destino /nivel— en el desempeño de puestos. Ciertamente podríamos encontrar un paralelismo evidente —siguiendo el camino iniciado por la Ley 30/1984— entre los niveles de titulación de acceso para el subgrupo A1 y el subgrupo A2 entre el título de Máster y el de Grado respectivamente (64), aunque quizás el legislador básico ha buscado alternativas por parte de cada ley de función pública en relación con uno y otro subgrupo a la hora de establecer el pase entre ambos: si ha de limitarse a la vía tradicional de las pruebas de acceso mediante promoción interna o bien otras fórmulas como es la superación de uno o varios períodos de formación evaluada junto a la experiencia profesional y /o formación adquirida que habiliten al funcionario al cambio de subgrupo. La jurisprudencia del Tribunal Supremo, tomando como base la del Constitucional, ya hacía referencia a la desigualdad intrínseca del sistema ya que «en virtud de la cual todas las categorías de funcionarios con igual titulación haya de tener asignado un mismo coeficiente multiplicador, porque la unidad del título, por si sola, no asegura la identidad de circunstancias ni es el único elemento que el legislador puede tomar en consideración De manera que tampoco basta con que las tareas asignadas a dos Cuerpos distintos sean reglamentariamente definidas en términos análogos o casi idénticos, ya que es obvio que esa definición se hará siempre por referencia a las estructuras administrativas en que dichos funcionarios se inserten» (Cfr. STC. 77/1990, de 26 de abril, FJ.3) (65).

El grupo B del EBEP se reserva a los Cuerpos/escalas cuyo acceso se exija la posesión del título de Técnico Superior en formación profesional, al que se accede desde

(62) Procede del ya derogado art. 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública.

(63) El art. 3 del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, adaptando el sistema de grados español al Espacio Europeo de Educación Superior, ordena las enseñanzas universitarias de la siguiente manera: «Las universidades impartirán enseñanzas de Grado, Máster y Doctorado conducentes a la obtención de los correspondientes títulos oficiales».

(64) Ya es conocido que el título de grado puede no ser constitutivo para el acceso al ejercicio de actividades profesionales. Por ejemplo, para el ejercicio profesional de la Abogacía, véase el art. 2 de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales.

(65) STS, Contencioso sección 1, del 26 de octubre de 1994 (ROJ: STS 6904/1994) Recurso: 2625/1991 | Ponente: Melitino GARCÍA CARRERO.

el grado medio de la Formación Profesional (66). Tal circunstancia puede parecer desapercibida pero este es un elemento más para la abrir un camino inverso al propuesto por la Ley 30/1984 y es el de la «administrativización» de determinadas categoría profesionales que en la AGE, por ejemplo, tienen el carácter de personal laboral (67). Pero, desde luego, si hay un ámbito en el que este grupo puede «dar juego suficiente» por el alto grado de diversificación de tareas, es en el ámbito local en donde las categorías profesionales encuadradas dentro de la Administración Especial, se contemplan de modo específico en el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (68). En realidad el grupo B creemos que ha quedado reducido a un ámbito administrativo especial de fuerte especialización y para sectores en los que el apoyo a las tareas experimentales principales constituye su razón de ser (así por ejemplo los ayudantes de laboratorio, o de investigación en Instituciones docentes y de investigación...). Sin embargo, tanto la naturaleza de este grupo como el posible intervalo de niveles es una incógnita a la espera de su regulación por la Ley de Función pública correspondiente, si bien la normativa que establezca el Estado tendrá un carácter de guía indudable. Finalmente, el grupo C, desagregado en dos subgrupos el C1 y el C2, agrupa los niveles educativos correspondientes al bachillerato, y la educación secundaria obligatoria respectivamente, aunque la inclusión para el acceso a cuerpos y escalas encuadrados en C1, del título de bachiller y otro denominado «técnico» introduce alguna confusión al respecto ya que cuando, en una convocatoria de acceso a Cuerpos /Escalas, se requiera el título de Bachiller o equivalente, serán válidos los títulos de Técnico de las enseñanzas de Formación Profesional, de las enseñanzas profesionales de Artes Plásticas y Diseño o, incluso, el de Técnico Deportivo de las enseñanzas Deportivas (69). Naturalmente que, a pesar de no ser reconocido explícitamente en el tenor literal la «equivalencia» de otros títulos con el paradigmático general, ha de estarse en este extremo con la legislación educativa establecida, la cual determina exhaustivamente las equivalencias tanto a efectos educativos como laborales, y ambos efectos son

(66) El art. 35.3 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, señala que: «el título de técnico, en el caso de alumnos que hayan cursado la formación profesional específica de grado medio según lo dispuesto en el artículo 32.1, permitirá el acceso directo a las modalidades de bachillerato que se determinen, teniendo en cuenta su relación con los estudios de formación profesional correspondiente. A su vez, el título de *técnico superior* permitirá el acceso directo a los estudios universitarios que se determinen, teniendo en cuenta su relación con los estudios de formación profesional correspondiente».

(67) A este respecto es interesante tener como referencia el art. 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto.

(68) Efectivamente el art. 171 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, establece que «pertenecerán a la Subescala Técnica de Administración Especial los funcionarios que desarrollen tareas que son objeto de una carrera para cuyo ejercicio exigen las leyes estar en posesión de determinados títulos académicos o profesionales. En atención al carácter y nivel del título exigido, dichos funcionarios se dividen en Técnicos Superiores, Medios y Auxiliares, y, a su vez, cada clase podrá comprender distintas ramas y especialidades. El ingreso en esta Subescala se hará por oposición, concurso o concurso-oposición libre, según acuerde la Corporación respectiva, y se requerirá estar en posesión del título académico o profesional correspondiente a la clase o especialidad de que se trate; todo ello sin perjuicio de las normas que pueda dictar la Administración del Estado».

(69) Disposición adicional primera de la Orden EDU/1603/2009, de 10 de junio, por la que se establecen equivalencias con los títulos de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria y de Bachiller regulados en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

igualmente acreditativos de posesión de los requisitos académicos de acceso al cuerpo /escala del subgrupo correspondiente (70).

Pues bien, la Orden de 8 de febrero de 1989, establece que a un puesto de trabajo se pueden adscribir hasta a dos grupos de titulación —ahora dos subgrupos— conforme a ciertos requisitos: a) cuando se trate de puestos orgánicos, siempre que la titulación no sea un requisito esencial; b) adscripción de puestos no orgánicos a un solo grupo —ahora subgrupo— cuando el contenido de dichos puestos, en lo que se refiere a capacidad técnica, responda a la titulación y cualificación propia de ese grupo —subgrupo—. Con la salvedad siempre de que la adscripción a ambos subgrupos ha de respetar los intervalos de niveles de complemento de destino correspondientes a cada subgrupo de titulación establecidos en la normativa vigente y que tanto para los funcionarios locales como los del Estado son los mismos (71). Así, por ejemplo, el subgrupo A1 y el A2 podrá coincidir en puestos con el nivel de complemento de destino entre el nivel 20 y el nivel 26, ambos inclusive. En cualquier caso, como hemos señalado, sólo pueden adscribirse puestos de trabajo a dos subgrupos simultáneos a pesar de que, en algunos casos, por la escala de niveles asignados a los subgrupos, pueda darse un solapamiento en los intervalos de niveles hasta en tres subgrupos. La doctrina señala que cuando las características del puesto lleva a la Administración a prever puestos abiertos a más de un grupo /subgrupo lleva a pensar que, o bien el puesto no está bien diseñado o catalogado, o bien que las conveniencias organizativas llevan a tal decisión y no el rigor técnico (72).

III.3.2. LAS POSIBLES ADSCRIPCIONES A CUERPOS Y /O ESCALAS ESPECÍFICOS

En las RPT pueden producirse *adscripciones a cuerpos y/o Escalas específicos* dentro de los grupos/subgrupos de clasificación. La Ley 30/1984 ya advertía que, en general, los puestos de trabajo en la Administración eran de adscripción indistinta para todos los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley. Únicamente

(70) El régimen de equivalencias al título de bachillerato y al de Educación Secundaria Obligatoria se recogen en las Orden EDU/1603/2009, de 10 de junio, por la que se establecen equivalencias con los títulos de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria y de Bachiller regulados en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación; la Orden EDU/520/2011, de 7 de marzo, por la que se modifica la Orden EDU/1603/2009, de 10 de junio, por la que se establecen equivalencias con los títulos de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria y de Bachiller regulados en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

(71) Efectivamente así lo determina el art. 3 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: «Los intervalos de los niveles de puestos de trabajo de los funcionarios de Administración Local serán los que en cada momento se establezcan para los funcionarios de la Administración del Estado. Dentro de los límites máximo y mínimo señalados, el Pleno de la Corporación asignará nivel a cada puesto de trabajo atendiendo a criterios de especialización, responsabilidad, competencia y mando, así como a la complejidad territorial y funcional de los servicios en que esté situado el puesto. En ningún caso los funcionarios de Administración Local podrán obtener puestos de trabajo no incluidos en los niveles del intervalo correspondiente al grupo de titulación en que figure clasificada su Escala, Subescala, clase o categoría.» Los intervalos de niveles se determinan en el art. 71 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado.

(72) Luis MORELL OCAÑA, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Ed. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 5.ª Edición, Madrid, p. 485.

podían adscribirse con carácter exclusivo puestos de trabajo a funcionarios de un determinado Cuerpo o Escala cuando tal adscripción se derive necesariamente de la naturaleza y de la función a desempeñar en ellos y, en tal sentido, debía determinarlo el Gobierno, lo cual significa que la vieja distinción —formalmente en vigor— de la LFCE entre cuerpos generales y especiales (73) pierde cierto sentido al establecerse el régimen de desempeño indistinto. Y si quedaran dudas al respecto el art. 26 de la Ley 30/1984 se reafirmaba que los Cuerpos y Escalas de funcionarios no podrán tener asignadas facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos administrativos. Únicamente las relaciones de puestos de trabajo podrán determinar los Cuerpos o Escalas de funcionarios que puedan desempeñar los puestos a los que corresponda el ejercicio de las citadas funciones (74). Es el caso, por ejemplo, de los puestos asignados a la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, las diferentes Abogacías del Estado en los Departamentos ministeriales y restantes organismo públicos para desarrollar la función de asistencia jurídica, consistente en el asesoramiento y la representación y defensa en juicio del Estado (75), reservados explícitamente al Cuerpo de Abogados del Estado. De igual forma, según los ámbitos administrativos, puede haber puestos que tengan atribuido el ejercicio de facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos administrativos, con incidencia directa en los administrados, reservados a determinados Cuerpos y Escalas de funcionarios. Es el caso, por ejemplo, de las funciones públicas que son necesarias en todas las Corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter estatal y que son las tareas de secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo, así como el control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación (76). En cualquier caso, dentro de la AGE, la adscripción con carácter exclusivo de puestos de trabajo a un determinado cuerpo o escala deberá ser aprobada por el Gobierno a propuesta del Ministro para las Administraciones Públicas, previos informes de las Comisiones Interministeriales de Retribuciones y Superior de Personal.

A pesar de las previsiones de la Ley 30/1984, la realidad ha demostrado que, so pena de descapitalizar ciertos sectores administrativos especiales para los que existen cuerpos y escalas específicos con un alto componente técnico y para los que existía

(73) Art. 23 y 24 del Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado. Sin embargo, la Resolución de 21 de diciembre de 1984, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, por la que se ordena la publicación del acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de diciembre de 1984, de adscripción de Cuerpos y Escalas de funcionarios de la Administración del Estado a los Departamentos ministeriales (BOE, núm. 307, de 24 de diciembre de 1984), modificada por una posterior de 16 de diciembre de 1992, por mandato del art. 26 de la Ley 30/1984, reproduce *sui generis* la distinción cuerpos generales/especiales.

(74) Aunque ya hemos hablado sobre la cuestión este artículo estaría formalmente en vigor en tanto se promulga la futura Ley sobre Función Pública de la AGE: *vid.* disposición final 4, por la disposición derogatoria única. b) de la Ley 7/2007, de 12 de abril.

(75) Real Decreto 997/2003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado.

(76) Disposición adicional segunda del EBEP: La escala de funcionarios con habilitación de carácter estatal se subdivide en las siguientes subescalas: a) Secretaría a la que corresponde las funciones contenidas en el apartado 1.2.a); b) Intervención-tesorería a la que corresponde las funciones contenidas en el apartado 1.2.b); c) Secretaría-intervención a la que corresponde las funciones contenidas en los apartados 1.2.a) y 1.2.b), salvo la función de tesorería. Los funcionarios de las subescalas de secretaría e intervención-tesorería estarán integrados en una de estas dos categorías: entrada o superior.

una carrera profesional propia —sector de la sanidad, educación, instituciones penitenciarias...—, era necesario establecer ciertas limitaciones sobre la intercambiabilidad de cuerpos y escalas en el desempeño del puesto de trabajo concreto, en una organización administrativa o sectorial determinada. Por eso, en este apartado, las RPT ha admitido exclusiones genéricas de algunos cuerpos y escalas de ciertos sectores en la acción administrativa para el desempeño de puesto puestos de «gestión general». Así, por ejemplo, cuerpos y escalas pertenecientes a los sectores de docencia, investigación, sanidad, servicios postales y telegráficos, instituciones penitenciarias, transporte aéreo y meteorología se les excluye para desempeñar, en general, la mayor parte de los puestos con niveles de complemento de destino 28 e inferiores. La inclusión o exclusión de cuerpos y escalas adscritos a distintos sectores de la acción administrativa corresponde a la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones (77).

La normativa local para este apartado de las RPT ofrece mejores soluciones. Cuando el art. 167 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, disponía que los funcionarios de carrera de la Administración Local que no tengan habilitación de carácter nacional quedaban integrados en las escalas de Administración General y Administración Especial de cada Corporación, agrupadas en los grupos /subgrupos por titulación exigida en el ingreso, conforme a lo dispuesto en la legislación básica del Estado sobre función pública, se está realizando una primera división explícita sobre sectores de acción administrativa que facilita la creación de puestos de trabajo con la especialidad necesaria para su desempeño y las Subescalas más propicias para ello. En efecto, corresponde a los funcionarios de la *Escala de Administración General* el desempeño de funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa. En consecuencia, los puestos de trabajo predominantemente burocráticos habrán de ser desempeñados por funcionarios técnicos, de gestión, administrativos o auxiliares de Administración General y, por el contrario, tendrán la consideración de funcionarios de *Administración Especial* los que tengan atribuido el desempeño de las funciones que constituyen el objeto peculiar de una carrera, profesión, arte u oficio. En atención al carácter y nivel del título exigido, dichos funcionarios se dividen en Técnicos Superiores, Medios y Auxiliares, y, a su vez, cada clase podrá comprender distintas ramas y especialidades. Dentro de esta Escala, a su vez, se determinan un subsector específico, agrupada en torno a la Subescala de Servicios Especiales, en la que se adscriben los funcionarios que desarrollen tareas que requieran una aptitud específica, y para cuyo ejercicio no se exija, con carácter general, la posesión de títulos académicos o profesionales determinados, citándose entre otros, y sin perjuicio de las peculiaridades de cada Corporación, la policía Local y sus auxiliares, el servicio de Extinción de Incendios, plazas de Cometidos Especiales y el Personal de Oficios (78). Así pues Administración general y administración especial, y, dentro de ésta, los Servicios especiales son los dos sectores de necesario reflejo en la RPT junto con las subescalas adscritas a cada uno de ellos. A pesar de esta inicial

(77) La Comisión Interministerial de Retribuciones (CIR) y su Comisión Ejecutiva (CECIR), se crean mediante Real Decreto 469/1987, de 3 de abril, por el que se articulan las competencias conjuntas atribuidas al Ministerio para las Administraciones Públicas y al Ministerio de Economía y Hacienda, en la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987.

(78) Arts. 167 a 172 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.

delimitación podremos encontrar centros gestores u órganos administrativos locales en los que tanto las tareas burocráticas como especiales tengan acomodo indistinto propiciando una división de funciones razonable dentro de las competencias asignadas al órgano. Ahora bien, es necesario delimitar de forma motivada la adscripción a un cuerpo o escala determinada tal y como determina la doctrina del Tribunal Constitucional: «el fundamento racional y objetivo de una diferenciación basada en criterios de mérito y capacidad, resulta claro que no es lo mismo que los requisitos se hayan determinado en términos positivos (una concreta titulación, experiencia mínima, conocimientos o capacidades, por ejemplo), que por vía negativa (v.gr.: prohibición de acceso a determinados colectivos, con independencia y al margen de que eventualmente concurren o no tales elementos). Cabe afirmar, en línea de principio, que la configuración de las condiciones de acceso por vía negativa requiere una mayor y más severa justificación objetiva y racional para superar el juicio que el art. 23.2 C.E. impone. Por hipótesis, el legislador formal y material podría reservar determinados puestos a uno o varios cuerpos o establecer ciertas preferencias, por entender que en ellos se dan las condiciones ideales para su desempeño (79) .

III.3.3. LA TITULACIÓN ACADÉMICA CUANDO SEA IMPRESCINDIBLE PARA EL DESEMPEÑO DEL PUESTO Y OTROS REQUISITOS ESPECÍFICOS PARA EL DESEMPEÑO DEL MISMO

Las RPT ofrecen la posibilidad de establecer requisitos adicionales a los generales en el desempeño de los puestos de trabajo y uno de ellos es una titulación académica específica además de la genérica correspondiente al grupo al que se haya adscrito el puesto. Sólo una auténtica necesidad organizativa y de prestación del servicio puede justificar esta medida que viene a contravenir la norma general de «intercambiabilidad» entre los Cuerpos y Escalas y desempeño de los puestos de trabajo.

Ciertamente que este requisito adicional es factor para otorgar cierta singularidad al puesto, pero será realmente en su provisión cuando aquél manifieste o no dicha especialidad. De esta manera, la titulación específica se convierte en un elemento excluyente para los que pertenezcan a Cuerpos y Escalas de ese mismo grupo y no la posean, lo cual parece un contrasentido en relación con la fórmula general de no adscripción de puestos de trabajo a cuerpos o escalas determinados, porque precisamente son estos puestos los que necesitan de funcionarios que posean una titulación determinada para el acceso a determinados Cuerpos y Escalas.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha pronunciado al respecto y, a pesar del amplio grado de discrecionalidad (80) que posee la Administración y tras la implantación del Espacio Europeo de la Educación superior (vulgarmente calificado

(79) STC, constitucional sala 2.ª, del 2 de marzo de 1998 (ROJ: STC 48/1998). Recurso de amparo núm. 2.712/95 | Ponente: TOMÁS S. VIVES ANTÓN.

(80) «Lo segundo a destacar es que, en orden a la fijación de la concreta titulación exigible para el desempeño de determinados puestos, la Administración goza, como defiende la sentencia recurrida, de una amplia libertad que tiene como límite la interdicción de la arbitrariedad; y debe decirse que no es arbitrario limitar en determinados puestos sus requisitos de desempeño a una sola titulación, entre las varias que puedan ser idóneas para sus cometidos, cuando concurren razones de otra naturaleza, ligadas a concretas necesidades de la organización administrativa, que así lo aconsejen» (STS, contencioso sección 7, del 12 de diciembre de 2011 (ROJ: STS 8221/2011) N.º de Recurso: 4945/2008 | Ponente: Nicolás ANTONIO MAURANDI GUILLÉN).

como «las nuevas titulaciones de Bolonia») en nuestros días, que tiende a dificultar y enturbiar las funciones profesionales de cada titulación académica oficial, ha optado por continuar con la coherencia de nuestro sistema de función pública de no singularización de los puestos más que en las condiciones generales de desempeño. En efecto, «Pues bien, como punto de partida, o marco en el examen de legalidad del Decreto recurrido, resulta que la ordenación del personal por medio de las relaciones de trabajo (actual art. 74 del Estatuto Básico del Empleado Público), constituye una manifestación de la potestad organizativa de la Administración, que, en ejercicio de dicha potestad, queda facultada para establecer las funciones propias de cada puesto de trabajo, los requisitos necesarios para su desempeño y la titulación, si bien es obligado, con el fin de evitar la discriminación entre colectivos profesionales, que *los puestos de trabajo queden abiertos a todas titulaciones idóneas para su desempeño, debiendo rechazarse cualquier interpretación que lleve al monopolio profesional en razón exclusiva de la mejor idoneidad del título ostentado para el puesto en cuestión*. Se trata, por tanto, de dejar abierta la posibilidad de acceso al puesto de todo título oficial siempre que quede amparado con un nivel de conocimientos técnicos suficientes y relacionados con las funciones encomendadas, siendo fiel exponente de esta concepción la sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 2009, que advierte que, solo en el caso de que la naturaleza del puesto admitiese una titulación en exclusiva, se podría pretender de la Administración que tan sólo contemplase ésta, pero siendo rechazable que se excluya, inmotivadamente, dentro del abanico de las posibles titulaciones, aquellas perfectamente idóneas para el puesto pues la potestad de autoorganización no excluye la necesidad de explicar las razones por las que se decide prescindir de una titulación perfectamente idónea. También en esta línea, la sentencia de Tribunal Supremo de 27 de enero de 2010 (Sección 7) apunta que en la decisión sobre las titulaciones exigibles para un determinado puesto, la Administración «no tiene por qué incluir a todas las que ofrecen esa capacitación, aunque sí debe explicar las razones por las que opta entre las posibles y en este punto es donde debe ofrecer una justificación que excluya toda arbitrariedad en la decisión» (81). Opinión que se ha plasmado en una línea jurisprudencial reciente, muy crítica con la reserva de puestos de trabajo en las RPT, que incluso llega a conectarse con los principios de mérito y capacidad, necesitando de una justificación muy clara por parte de la Administración para optar por esta limitación. Y así, se dice: «lo cual significa, paralelamente, que las diferencias que se quieran establecer entre ambos grupos de profesionales en cuanto al acceso a determinados puestos de la Administración pública deberán estar suficientemente justificadas, y corresponde a dicha Administración la carga de cumplir con esa exigencia ofreciendo dicha justificación. Desde las premisas anteriores, la vulneración en el caso enjuiciado de esos principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad que rigen en el acceso a las funciones públicas» (82). Ahora bien, la «jurisprudencia de esta Sala se viene inclinando por un principio de suficiencia, en cuanto a la motivación de las profesiones

(81) STS, contencioso sección 7, del 18 de febrero de 2013 (ROJ: STS 748/2013) N.º de Recurso: 5485/2011 | Ponente: José DÍAZ DELGADO.

(82) STS, contencioso sección 7, del 28 de septiembre de 2012 (ROJ: STS 6650/2012) N.º de Recurso: 2925/2011 | Ponente: Nicolás Antonio MAURANDI GUILLÉN.

que pueden acceder a un determinado puesto de trabajo, frente al criterio de exhaustividad de llamada a todas aquellas profesiones que teóricamente pudieran ser suficientes para un determinado puesto de trabajo por estar relacionadas con el mismo. En efecto, lo decisivo no es si existe alguna profesión que no se haya contemplado en la convocatoria, sino que las incluidas sean razonables y estén directamente relacionadas con el puesto a cubrir (83)».

Todas estas previsiones no hacen sino resaltar y precisar las disposiciones normativas contenidas en la precitada Orden de 6 de febrero de 1989, al señalar que esta especificidad solo sería admisible cuando su necesidad se deduzca objetivamente de la índole de las funciones a desempeñar o de la aplicación de normativa reglamentaria (84). Si bien, la jurisprudencia precitada viene a afirmar que frente al principio de exclusividad debe prevalecer el de libertad con idoneidad (85).

A pesar de estos condicionantes, dependerá del ámbito organizativo al que se refiera la RPT para afirmar dichas singularidades en el desempeño del puesto. Desde luego que, por ejemplo, en el ámbito local, en sectores de pertenencia a la Escala de Administración Especial y de la subescala de servicios especiales, será más propicio exigir una titulación o cualificación profesional concreta para su desempeño.

En la misma línea apuntada, pueden señalarse otros requisitos específicos para el desempeño del puesto. Son las RPT las que deben prever estos requisitos adicionales de formación específica siempre y cuando de la naturaleza de las funciones del puesto se deduzca claramente esta circunstancia, exigiéndose que la misma pueda ser acreditada por la posesión de diplomas o títulos reconocidos por la Administración, o la experiencia profesional equivalente que acredite dichos conocimientos específicos. Dichas especificidades del puesto han de ser reflejadas en la valoración previa a la elaboración de la RPT y configurar así el denominado perfil del puesto, el cual puede llegar a singularizarlo o asociarse mutuamente en cuanto a sus características definitorias. El Tribunal Supremo señala que «es difícil perfilar con exactitud cuándo se puede dar por satisfecha la necesidad de que concorra este elemento, por lo que habrá que atender a las circunstancias de una casuística, en la que a veces la definición del puesto vendrá contenido en su propia denominación, mientras que otras será necesaria una descripción más amplia, que permita apreciar realmente el ámbito y nivel de cometidos que le corresponden (86)».

(83) STS, contencioso sección 7, del 21 de julio de 2011 (ROJ: STS 5446/2011) N.º de Recurso: 2155/2010 | Ponente: Vicente CONDE MARTÍN DE HIJAS.

(84) Punto 10.1 de la Orden de 6 de febrero de 1989 por la que se dispone la publicación de la Resolución conjunta de las Secretarías de Estado de Hacienda y para la Administración Pública por la que se aprueba el modelo de relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario y se dictan normas para su elaboración.

(85) En este sentido tanto la STS, contencioso sección 7, del 15 de abril de 2011 (ROJ: STS 3241/2011) N.º de Recurso: 2273/2009 | Ponente: Vicente CONDE MARTÍN DE HIJAS, como las citadas por ésta misma Sentencias de 13 de noviembre de 2006 (casación 5049/01), 2 de febrero de 2007 (casación 6329/01) y 5 de marzo de 2007 (casación 426/02), en las que se citan otros pronunciamientos de 21 de octubre de 1987, 27 de mayo de 1980, 8 de julio de 1981, 1 de abril de 1985, 27 de octubre de 1987, 9 de marzo de 1989, 21 de abril de 1989, 15 de octubre de 1990, 14 de enero de 1991, 5 de junio de 1991 y 27 de mayo de 1998, así como las Sentencias del Tribunal Constitucional SsTC 50/1986, 10/1989, 27/1991, 76/1996 y 48/1998.

(86) STS, contencioso sección 7, del 23 de enero de 1997 (ROJ: STS 329/1997). N.º de Recurso: 10/1996 | Ponente: Ramón TRILLO TORRES.

III.3.4. OBSERVACIONES ADICIONALES DISTINTAS A LAS ANTERIORES

Lejos de ser una apartado de importancia relativa o poca importancia puede contener datos básicos sobre las condiciones de prestación del servicio de ese puesto concreto de trabajo. De hecho, puede incluir aquellas circunstancias que no siendo requisitos básicos exigibles, constituyen méritos a valorar en la provisión del puesto, siendo imprescindible su inclusión en los sistemas de provisión de puestos.

Este es el lugar idóneo para justificar las posibles diferencias retributivas y de provisión en los puestos de trabajo: «en consecuencia, la omisión de esa descripción en la RPT no es, por sí sola, causa de invalidez general de este instrumento técnico, pues la invalidez sólo resultara procedente respecto de concretos puestos de trabajo cuando se hayan establecido para ellos distintos complementos retributivos y sistemas de provisión, en relación con otros puestos, y no sea posible constatar a través de esos elementos descriptivos las diferencias funcionales que podrían justificar el distinto trato establecido para las retribuciones o la provisión (87)». También lo es para incluir las diferencias de dedicación, traducida en la jornada de prestación del servicio, si esta fuera diferente de la general o contuviera especificidades relacionadas con el servicio prestado, y que, por supuesto, ha de ser señalada expresamente. Así lo entiende el Tribunal Constitucional en relación con las RPT de los Cuerpos de la Administración de Justicia: «cuando las peculiaridades de algunos servicios u órganos jurisdiccionales así lo aconsejen, podrán establecerse horarios especiales, que figurarán en las relaciones de puestos de trabajo y serán objeto del complemento retributivo que se determine (88)».

Puede servirnos de referencia acerca de la importancia de esta apartado, el conjunto de medidas que al respecto determinó la Comisión Interministerial de Retribuciones, en el Acuerdo de 27 de noviembre de 2007, en la que sobre todo se refiere a medidas *ad futurum* cuando los puestos tengan encuadre con la organización diseñada, y así pueden contemplarse la siguientes situaciones: *a) Modificación de la Residencia en puestos de trabajo vacantes. b) Supresión de la clave A.R. (A regularizar cuando quede vacante), asignando al puesto de trabajo, si fuera necesario, el Complemento Específico más frecuente que tengan atribuido puestos de la misma denominación en la Unidad en que esté ubicado el mismo. c) Supresión de la clave T15 (Puestos incorporación personal afectado Disposición Transitoria 15 de la Ley 30/84) cuando queden vacantes los puestos. Si además de esta clave, los puestos fueran A.R. (a regularizar cuando quede vacante), habrá de asignarse un Complemento Específico inferior con el fin de ajustarlo al que tengan atribuido puestos con la misma denominación y Complemento de Destino en la Unidad en que estén ubicados. En el caso de puestos informáticos no podrá mantenerse la adscripción a Grupo C2. d) Supresión de las claves ATC (A término. Consolidación de empleo) y PCI (Puesto cobertura por funcionarios interinos). En este caso, la supresión se producirá en el momento en que el puesto deje de estar desempeñado por un funcionario interino y acceda al mismo un funcionario de carrera. e) Intercambio*

(87) STS, contencioso sección 7, de 11 de junio de 2011, (ROJ: STS 3872/2011) N.º de Recurso: 380/2009 | Ponente: Juan José GONZÁLEZ RIVAS.

(88) STC, constitucional pleno, del 20 de septiembre de 2012 (ROJ: STC 163/2012) Recurso de inconstitucionalidad núm. 1916-2004 | Ponente: Manuel ARAGÓN REYES.

de la clave EPD (Empleado público designado) entre puestos de trabajo por cambio de puesto del funcionario designado, ajustándose a la normativa sobre prevención de riesgos laborales y de acuerdo con las Instrucciones adoptadas por la CECIR. La resolución del órgano competente deberá contener el nombre y apellidos del empleado público designado, la identificación de los puestos de cese y de nuevo destino obtenido y la fecha de efectos(89).

De igual forma, en las Comunidades autónomas con lengua cooficial, las RPT en este apartado han de señalar la necesidad del conocimiento de la lengua adicional, su grado y la obligatoriedad o no, para acceder al puesto y «*configura los conocimientos de la lengua cooficial como "mérito", que puede operar con carácter general, y ya más concretamente para determinados puestos de trabajo como "requisito exigible", si bien, en cuanto a este último extremo, ello sólo será así "cuando de la naturaleza de las funciones a desempeñar se derive dicha exigencia y así se establezca en las relaciones de puestos de trabajo".*» (STC 253/2005, FJ 10)(90).

Es más incluso puede contener elementos que contemplen procesos de reorganización administrativa y/ o transferencias a las CCAA: «en efecto, admitido que la Administración pública (con mayor lógica, el legislador) disfruta de cierta discrecionalidad para configurar o concretar organizativamente el status del personal a su servicio(...) No cabe duda que dentro de esas situaciones particulares cabe incluir las que nacen de procesos de transferencias, como el presente, en los que, entre otros extremos, hay que acomodar y adecuar a la Administración receptora a personas que, con uno u otro status, prestaban sus servicios en otro Ente(91)». Algo que también ha sido admitido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo(92). Como también puede recoger requisitos referidos nuevas tecnologías: (93). E incluso el mismo Tribunal constitucional da pie para que puedan incluirse cuestiones específicas a las incompatibilidades de los funcionarios públicos(94). E incluso pueden diseñarse algunos puestos, que por sus características funcionales se consideran idóneos como primer destino para funcionarios de nuevo ingreso en aquellos cuerpos o escalas con especialización en las actividades del puesto de trabajo concreto.

(89) Punto 11 de la Resolución de 4 de diciembre de 2007, de la Presidencia de la Comisión Interministerial de Retribuciones, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de la Comisión Interministerial de Retribuciones de 27 de noviembre de 2007, sobre el ejercicio de competencias en materia de modificación de las relaciones y catálogos de puestos de trabajo de personal funcionario y laboral. (BOE, n.º 132 del 18 de diciembre de 2007).

(90) STC, constitucional pleno, del 20 de septiembre de 2012 (ROJ: STC 163/2012) Recurso de inconstitucionalidad núm. 1916-2004 | Ponente: Manuel ARAGÓN REYES.

(91) STC, constitucional pleno, del 15 de diciembre de 2005 (ROJ: STC 330/2005) Cuestión de inconstitucionalidad núm. 2177/98 | Ponente: Pablo PÉREZ TREMP. En este mismo sentido la STC, constitucional pleno, del 30 de junio de 2004 (ROJ: STC 110/2004) Cuestión de inconstitucionalidad 4891/99 | Ponente: Vicente CONDE MARTÍN DE HIJAS.

(92) Así, por ejemplo la STS, contencioso sección 7, del 6 de junio de 2011 (ROJ: STS 4356/2011) N.º de Recurso: 5460/2008 | Ponente: Pablo María LUCAS MURILLO DE LA CUEVA.

(93) STC, constitucional pleno, del 11 de octubre de 2005 (ROJ: STC 253/2005) Conflicto positivo de competencia núm. 3783/98 | Ponente: María Emilia CASAS BAAMONDE.

(94) STC, constitucional pleno, del 2 de noviembre de 1989 (ROJ: STC 178/1989) Recurso de inconstitucionalidad núm. 272/1985 | Ponente: Álvaro RODRÍGUEZ BEREIJO.

III.4. Las RPT de personal eventual

III.4.1. PERSONAL EVENTUAL O FUNCIONARIOS DE EMPLEO

Conviene señalar que el personal eventual es el que desempeña solamente funciones de confianza o asesoramiento especial, y su nombramiento y cese son libres, por lo que no es necesario que se reclute entre funcionarios ni que cumplan requisitos específicos de cualificación quienes sean nombrados con ese carácter. Por otra parte, no constituye mérito para el acceso a la función pública haber ejercido como tal. Lógicamente, dichas circunstancias tienen su reflejo en la RPT correspondiente, primero por su propia inclusión en la misma y segundo por las condiciones específicas de desempeño. En las Corporaciones locales se exige además que figuren en las plantillas de su personal(95), ya que pueden desempeñar determinados puestos de trabajo de carácter directivo, de acuerdo con lo que dispongan las normas que dicte el Estado para su confección. En estos supuestos, el personal eventual debe reunir las condiciones específicas que se exijan a los funcionarios, en su caso, que puedan desempeñar dichos puestos (96), de la misma forma que éstos pueden desempeñar estos puestos en la situación administrativa que corresponda (97).

En los últimos tiempos se ha planteado que efectivamente se limite la posibilidad de designar este tipo de personal dadas las dificultades financieras y la constante emulación de los distintos políticos en cuanto al nombramiento de este tipo de personal. ¿En qué medida un Alcalde o Concejal es equiparable a un Secretario de Estado o a un Delegado del Gobierno para dotarse de un gabinete frondoso repleto de este tipo de personal? Desde luego que estas cuestiones y sobre todo pensando en los municipios en las que la debilidad de la Administración municipal es evidente, nos lleva a concluir que es necesaria una regulación básica estatal en función de la población, capacidad financiera y competencias de la corporación local correspondiente(98). En cualquier caso y pesar de

(95) Efectivamente el art. 104 de la LRBR así lo establece: «El número, características y retribuciones del personal eventual será determinado por el Pleno de cada Corporación, al comienzo de su mandato. Estas determinaciones sólo podrán modificarse con motivo de la aprobación de los Presupuestos anuales. El nombramiento y cese de estos funcionarios es libre y corresponde al Alcalde o al Presidente de la entidad local correspondiente. Cesan automáticamente en todo caso cuando se produzca el cese o expire el mandato de la autoridad a la que presten su función de confianza o asesoramiento».

(96) Art. 176.3 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.

(97) El art. 3 del Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, establece que están en situación de activo y, por tanto, en la situación ordinaria: «Cuando presten servicios en puestos de trabajo de niveles incluidos en el intervalo correspondiente a su Cuerpo o Escala en los Gabinetes de la Presidencia del Gobierno, de los Ministros o de los Secretarios de Estado, y opten por permanecer en esta situación (...). En cambio cuando «cuando presten servicios en puestos de trabajo de niveles incluidos en el intervalo correspondiente a su Cuerpo y Escala, en los Gabinetes de la Presidencia del Gobierno, de los Ministros o de los Secretarios de Estado, y opten por pasar a esta situación, (...). Asimismo, cuando presten servicios en puestos de niveles no incluidos en el intervalo correspondiente al Grupo en el que figure clasificado su Cuerpo o Escala en los Gabinetes de la Presidencia del Gobierno, de los Ministros, Secretarios de Estado, Delegados del Gobierno y Gobernadores Civiles».

(98) Esta misión parece satisfacerse a través del art. 104.bis de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local que prohíbe la creación de este tipo de personal en los municipios inferiores a 5.000 h. y estableciendo un total de seis tramos en los municipios en función de su po-

todas las medidas de publicidad y transparencia que las leyes han querido trasladar a esta cuestión, se han topado con la realidad de ser uno de los ámbitos más opacos de la realidad administrativa local, a pesar de las previsiones de la LRBRL al determinar que los nombramientos de funcionarios de empleo, el régimen de sus retribuciones y su dedicación debían publicarse en el «Boletín Oficial» de la Provincia y, en su caso, en el propio de la Corporación(99), y aunque efectivamente corresponde al Pleno determinar el número y régimen del personal eventual en los municipios de régimen general, en los de régimen especial o de gran población corresponde a la Junta de Gobierno(100), por lo que la conveniencia de su regulación se manifiesta especialmente importante.

En cualquier caso el Tribunal Supremo ha determinado que los puestos reservados a personal eventual *«son excepcionales y su validez está condicionada a que sus cometidos se circunscriban a esas funciones de «confianza y asesoramiento especial» que legalmente delimitan esta específica clase de personal público. Y la consecuencia paralela que también se extrae es que deben quedar vedadas a ese personal eventual las actuaciones de colaboración profesional que se proyecten en las funciones normales de la Administración pública, bien en las externas de prestación y policía frente a la ciudadanía, bien en las internas de pura organización administrativa. Estas actuaciones profesionales, por la directa conexión que tienen con los principios constitucionales de objetividad y eficacia administrativa, deben ser asignadas al personal público seleccionado bajo los principios de igualdad, mérito y capacidad(101)»*.

Por tanto, las RPT referidas al personal eventual han de reunir los requisitos que se determinen (en el caso de la administración local por el Pleno de cada Corporación) en la que tan sólo es necesario diferenciar el nivel del Complemento de Destino y el complemento específico(102) y su peculiar forma de provisión que en nada tiene que ver con la libre designación de los funcionarios de carrera(103).

blación que van desde la creación de un solo puesto en sobre el número total de puestos de trabajo de la plantilla de cada entidad local, considerando, a estos efectos, los entes que tengan la consideración de Administración pública en el marco del Sistema Europeo de Cuentas hasta el máximo del 0,7% de dicha plantilla.

(99) Por poner un ejemplo de los datos con los que nos movemos en el principal Ayuntamiento de nuestro país, los datos son concluyentes: según consta en los presupuestos generales del Ayuntamiento de Madrid para el ejercicio 2013, el número de puestos reservados a personal eventual es de 219, distribuidos entre 87 —Alcaldía y grupos políticos—; 86 —en Áreas de Gobierno—; 41 —distribuidos en los 21 Distritos de la ciudad— y 5 —en sus distintos Organismos Autónomos. La plantilla total de empleados públicos del Ayuntamiento de Madrid es de 25.765, de los que 21.736 son funcionarios y 3.632 son personal laboral. Aparte están los 8.161 efectivos de la Empresa Municipal de Transportes; 364 de la Empresa Municipal de la Vivienda; 231 en la empresa «Madrid visitors & convention bureau»; 383 de la Empresa «Madrid movilidad»; 338 de la empresa «Madrid arte y cultura»; 558 de la Empresa Mixta «Servicios funerarios»; 109 de la empresa «Mercamadrid»; 209 de la Empresa mixta club de Campo Villa de Madrid, S.A.; y 13 en la Empresa «Madrid calle 30».

(100) Art. 22.2 i) art. 127.1 h) de la LRBRL.

(101) STS, contencioso sección 7, del 4 de julio de 2007 (ROJ: STS 5478/2007) N.º de Recurso: 3492/2002 | Ponente: Nicolás Antonio MAURANDI GUILLÉN.

(102) Como tampoco el perfil lingüístico. STS, contencioso sección 7, del 26 de mayo de 2008 (ROJ: STS 3009/2008) N.º de Recurso: 662/2004 | Ponente: Pablo María LUCAS MURILLO DE LA CUEVA.

(103) «que la confianza no puede ser el único o principal elemento caracterizador de los puestos reservados a los funcionarios de carrera que tienen establecido el sistema de provisión de libre designación, por ser ello contrario al principio de profesionalización proclamado en nuestro actual ordenamiento administrativo y, también, por tener tal elemento su normal aplicación en la diferente figura del personal eventual». STS, contencioso sección 7, del 24 de noviembre de 2010 (ROJ: STS 6348/2010) N.º de Recurso: 5140/2007 | Ponente: Nicolás Antonio MAURANDI GUILLÉN.

III.4.1.1. Personal Directivo y RPTs

La LRBRL da más pistas, al establecer respecto determinados puestos de trabajo de carácter directivo, el régimen jurídico de los funcionarios eventuales, que el posible «multirégimen» que el EBEP señalaba para el personal directivo de su subtítulo I, art. 13, en el que se señala que el Gobierno y los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán establecer, en desarrollo del Estatuto, el régimen jurídico específico del personal directivo, así como los criterios para determinar su condición; y que dada su redacción es vinculante para toda las Corporaciones locales, ya que sólo Estado y CCAA están habilitados para su regulación.

Así pues, el personal directivo que se regula en el art. 131.1.B) de la LRBRL, es decir, los Coordinadores Generales de cada área o concejalía, los Directores Generales u órganos similares que culminen la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías, el titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al concejal-secretario de la misma; el titular de la asesoría jurídica, el Secretario general del Pleno, el Interventor General municipal y, en su caso, el titular del órgano de gestión tributaria, deberían tener el régimen jurídico, en su vinculación y su relación de servicios con la Corporación local respectiva, de funcionarios de empleo o de personal eventual según la moderna denominación. Sin embargo, una cosa es la aplicación del régimen jurídico del personal eventual y otra que se identifique con éste, ya que éste mismo reviste otra tipología de empleado público. Así lo señala la jurisprudencia del Tribunal Supremo, de una manera indirecta cuando el EBEP «excluye de las materias objeto de negociación colectiva la determinación de las condiciones de empleo del personal directivo, no ocurre lo mismo con el personal eventual que, como integrante del concepto de empleado público, tiene entre los derechos que se ejercen colectivamente el de la negociación colectiva y la participación en la determinación de las condiciones de trabajo (104).

En el caso previsto por el art. 176 del Texto Refundido de Régimen Local, cuando el personal eventual desempeñe puestos directivos deberá reunir las condiciones específicas que se exijan a los funcionarios que puedan desempeñar dichos puestos, si bien otros requisitos formales de la RPT no es necesario que se individualicen (105).

La jurisprudencia del Tribunal Supremo señala que no es necesario incluir a todos los empleados públicos de una Corporación en una única RPT, por lo que no nada impide que se confeccione una única RPT de personal eventual y directivo de la Corporación. Ahora bien, una vez creados y reflejados los puestos de personal eventual en la RPT, solamente a través de la modificación de ésta pueden modificarse estos puestos (106).

(104) STS, contencioso sección 7, del 6 de octubre de 2008 (ROJ: STS 5304/2008) N.º de Recurso: 3287/2005 | Ponente: Ramón TRILLO TORRES

(105) «... en cuanto a la exigencia de que la Relación precise sus retribuciones complementarias, carece de sentido ya que, no siendo necesario tener la condición de funcionario para desempeñarlos, basta con consignar las retribuciones totales, que es lo que hace la Relación controvertida, sin descomponerlas en conceptos que no son aplicables porque forman parte del régimen retributivo funcional.» STS, contencioso sección 7, del 26 de mayo de 2008 (ROJ: STS 3009/2008) N.º de Recurso: 662/2004 | Ponente: Pablo María LUCAS MURILLO DE LA CUEVA.

(106) Efectivamente así lo afirma la STS, contencioso sección 7, del 20 de octubre de 2008 (ROJ: STS 5629/2008) N.º de Recurso: 6078/2004 | Ponente: José DÍAZ DELGADO: «la plantilla Orgánica no es instrumento idóneo para transformar la naturaleza de dos puestos de trabajo, que pasan de estar reservados a funcionarios de carrera, a ser personal eventual, la potestad de autoorganización no puede prevalecer sobre el cumplimiento de los preceptos antes mencionados».

Por tanto, podemos concluir que el personal eventual debe formar parte de una RPT que contemple la totalidad de los funcionarios, o bien en una RPT específica y propia. Y en cuanto a las características de estas relaciones de puestos podemos distinguir dos extremos: a) cuando este personal eventual desempeñe puestos directivos —por ejemplo subdirecciones generales— que también puedan ser desempeñados por funcionarios de carrera, los puestos deberán reunir las condiciones específicas que se exijan a los funcionarios que puedan desempeñar dichos puestos. b) cuando no sea así y reflejen otros puestos incluidos los puestos de designación política, calificados como directivos por la LRBRL para los municipios de régimen especial, los puestos de dichas RPT no es preciso que incluyeren ni que especificaren el concreto contenido funcional de ellos, ni la diferenciación de los diversos complementos retributivos, —bastando señalar la cantidad total de la retribución por la realización de dichas funciones— ni otros componentes tales como el perfil lingüístico del puesto o cualquier otra característica.

Finalmente señalaremos que las RPT tienen un contenido preciso y delimitador de su concepto jurídico como ha señalado la jurisprudencia del Tribunal Supremo, y ello con el objeto de cumplir las funciones de ordenador del personal y ejecución real del estatuto regulador de los funcionarios públicos. No es posible hablar, en estos momentos y a salvo de implementar otro modelo, de carrera profesional de los funcionarios públicos sin la existencia de las RPT. El siguiente gran objeto es la desagregación de las estructuras orgánicas de los grandes sectores funcionalmente homogéneos de actividad administrativa (ministerios, consejerías, concejalías...) a través de la generación de las distintas unidades administrativas.

Este instrumento técnico necesita, pues, de un contenido estructural que curiosamente ha sido respetado por todas las Administraciones públicas territoriales y que ha generado un uso básico entre todas ellas, más importante incluso que la escasa normativa reguladora de aquéllas y que ha actuado precisamente con dicho papel regulador.

Trabajo recibido el 18 de septiembre de 2014.

Aceptado por el Consejo de Redacción el 10 de octubre de 2014.

LABURPENA: Lanpostu-zerrendak osotasun abstraktu gisa hartzen ohitu gara, bai eta haien izaera arautzailea den edo administrazio-egintza orokorra soilik den eztabaidatzen, baina ez dira argitu bere barruko elementu nagusiak. Lanpostu-zerrendek bi funtzio betetzen dituzte: alde batetik, langileak antolatzeko tresnak dira; eta, bestetik, hori bezain garrantzitsua, ministerio, kontseilaritza edo zinegotzigo baten oinarritzko antolamendua finkatzen dute. Sakondu beharra dago bere araubide juridiko urrian, bere barruko elementu horiek argitzeko, kontuan hartuz lanpostu-zerrenda ez dela arrazoirik edo garrantzirik gabe multzokatutako lanpostu pila bat.

HITZ GAKOAK: Lanpostu-zerrenda. Administrazioaren antolamendua eta unitateak. Funtzionarioen ordainsari-osagarriak. Kidegoak/Eskalak. Postuen hornikuntza.

RESUMEN: Estamos acostumbrados a referirnos a las RPT como un todo abstracto, e incluso polemizar sobre su carácter normativo o de simple acto administrativo general, pero no se han desentrañado sus elementos esenciales y constitutivos. Las RPT cumplen una doble función, por un lado como instrumentos de ordenación del personal, y, por otro y no menos importante, como elementos de establecimiento de la organización básica de un Ministerio, una consejería o una concejalía. Precisamente es necesario adentrarse en su escaso régimen jurídico regulador para poder señalar dicho elementos constitutivos en uno y otro sentido, sabiendo que las RPT no son un montón informe de puesto de trabajo agrupados sin razón alguna o sin transcendencia alguna.

PALABRAS CLAVES: Relación de puestos de trabajo. Organización y unidades administrativas. Complementos retributivos de los funcionarios. Cuerpos/Escalas. Provisión de puestos.

ABSTRACT: We are used to refer to relations job as an abstract whole, and even argue about its normative character or simple general administrative act, but have not unraveled its essential elements and constitutive. The RPT play a dual role, first as staff management tools, and on the other, and not least, as elements of establishing the basic organization of the Ministry, one counseling or council. Precisely requires an inquiry into its low regulatory legal regime to point out that one constituent elements and forth, knowing that the RPT are not a lot of job report grouped for no reason or for no transcendence

KEYWORDS: Relations job. Organization and administrative units. Additional remuneration. Bodies / Scales. Filling posts.