

CRÓNICA

Relación de puestos de trabajo y masa salarial: una tensión local y legal apenas resuelta

Staffing table and wage bill: a local and legal tension that has barely been resolved

Antonio Segura Martínez

Director de la Agencia Tributaria del Ayuntamiento de Murcia

Funcionario con habilitación de carácter nacional

ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-1593-1744>

RESUMEN: Este artículo pretende llevar a cabo una reflexión sobre las continuas tensiones que las normas presupuestarias han mantenido con la regulación general de la función pública, permitiendo que diversos fenómenos organizativos, como la RPT, se hayan empequeñecido y llenado de complejidades, olvidando que una adecuada ordenación de los recursos humanos tiene ineludiblemente como efecto directo unas mejores magnitudes en términos presupuestarios. La limitación que supone el cálculo de la masa salarial, y su interpretación todavía más limitante, desvirtúa la institución analizada, atacando su esencia hasta dejarla irreconocible, pues la mejora en la distribución y utilización de los efectivos solo se convierte en un objetivo programático si la valoración de estos consiste en una pseudoaplicación genéricamente pactada de factores conforme al cumplimiento de los límites presupuestarios, un fraude legal a través de una valoración simulada, nunca efectiva y objetivamente realizada.

ABSTRACT: This article aims to reflect on the ongoing tensions between budgetary regulations and the general regulation of the civil service, allowing various organizational phenomena, such as the staffing table (RPT), to be diminished and burdened with complexity, overlooking the fact that proper human resource management inevitably leads to improved budgetary performance. The limitations imposed by the calculation of the total wage bill, and its even more restrictive interpretation, distort the institution under analysis, attacking its very essence to the point of being unrecognizable. Improving the distribution and utilization of personnel only becomes

Recibido: 06-10-2025

Aceptado: 09-04-2026

a programmatic objective if their evaluation consists of a generically agreed-upon pseudo-application of factors based on compliance with budgetary limits—a legal fraud through a simulated valuation that is never truly effective or objectively carried out.

PALABRAS CLAVE: Relación de puestos de trabajo; masa salarial; presupuestos generales del Estado; plantilla de personal; valoración de puestos.

KEYWORDS: Staffing table; total wage bill; national budget; workforce; job evaluation.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN; DISCRECIONALIDAD EN LA ELABORACIÓN DE LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO. III. LIMITACIONES EN LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO; QUID DE LA CUESTIÓN. IV. DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO DE SINGULARIDAD Y EXCEPCIONALIDAD; APROXIMACIÓN A TRAVÉS DE LA JURISPRUDENCIA. V. MASA SALARIAL; TAUTOLOGÍA EN LOS TÉRMINOS HOMOGENEIDAD, SINGULARIDAD Y EXCEPCIONALIDAD. VI. RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO, PLANTILLA DE PERSONAL Y ANEXO DE PERSONAL; JUNTAS, PERO NO REVUELTAS. VII. EJECUCIÓN PROGRESIVA DE LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO. VIII. VALORACIÓN DE LOS PUESTOS DE TRABAJO; ¿OBJETIVIDAD CONDICIONADA POR LAS NORMAS PRESUPUESTARIAS? IX. DISTINCIÓN ENTRE APROBACIÓN Y MODIFICACIÓN DE LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO. X. CONCLUSIONES. XI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

I. INTRODUCCIÓN

Corren tiempos difíciles para aquellos que propugnan que la gestión de personal puede (y debe) ser un elemento vital en el ámbito de la eficacia y eficiencia en la gestión pública. En un contexto de claro predominio de la concepción hacendística, corresponde a esta disciplina el protagonismo en la materia, situando la misma en lo que, entre otros derroteros jurídicos, los franceses llaman *haute fonction publique*, y relegando a las demás, como la propia gestión de personal, a un segundo (cuando no mayor) plano.

Las continuas tensiones que las normas presupuestarias han mantenido con la regulación general de la función pública han sido una constante en nuestro ordenamiento jurídico, permitiendo que diversos fenómenos organizativos, que van más allá

de una necesidad legal (como es disponer de una relación de puestos de trabajo), se hayan empequeñecido y llenado de complejidades.

En efecto, la técnica presupuestaria se comporta en el contexto normativo actual como una suerte de elemento omnicompreensivo y omnipotente, con una inagotable e ilimitada capacidad fagocitadora de las perspectivas y propuestas planteadas por cualesquiera de las ciencias con impacto en la organización administrativa, completamente desprovista de ningún elemento de entendimiento, carente de toda aptitud de coordinación e implicando su completa priorización, debido al fuerte anclaje de la creencia de que la consecución de los objetivos de racionalidad, eficacia y eficiencia en la gestión pública solo tienen cabida desde la óptica y técnica presupuestaria. Se trata de una concepción no solo limitada, sino también limitante, situada en torno a sí misma, dejando de lado los aspectos interorgánicos e interadministrativos propios de cualquier organización, y generando en consecuencia planificaciones miopes y cortoplacistas.

Una adecuada ordenación de los recursos humanos que aporte una visión más amplia, en concreto aquella que propugne la optimización de sus necesidades, tendrá ineludiblemente como efecto directo unas mejores magnitudes en términos presupuestarios. Lo afirmado no constituye una mera afirmación del autor, sino una aseveración que ya nos anticipaba la comisión de expertos encargada de elaborar el actual Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, al decir en el apartado VI de su informe: «(...) ninguna Administración puede funcionar correctamente si carece de una estrategia adecuada de gestión de su personal y de las medidas necesarias para ejecutarlas», para seguidamente continuar afirmando que «(...) cualquier Administración que aspire a prestar con eficacia y eficiencia servicios de elevada calidad precisa de estos instrumentos de ordenación y gestión de recursos humanos o de otros semejantes». Asimismo, esta posición cuenta con respaldo normativo expreso en el párrafo primero del artículo 69 de la citada ley, indicando que: «1. La planificación de los recursos humanos en las Administraciones públicas tendrá como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad».

La gestión de personal es una materia más completa y, por supuesto, compleja que la presupuestaria. En la misma influyen valores como la probidad, lealtad, honradez, rectitud, corrección, respeto, coherencia y fidelidad a la palabra dada y al comportamiento seguido. La gestión de personal presenta muchas más aristas, y todas ellas más afiladas. Sin duda, por todos es conocido que las cuestiones referentes a la

gestión de personal conducen a una fuente inagotable de conflictos en toda organización; cualquier variación que afecte de manera intensa y potencialmente reformadora en aspectos fundamentales de la relación laboral, aun cuando la voluntad inequívoca de la entidad pública sea mantener la estabilidad o la permanencia en la mejora, dispondrá de un gran impacto desmotivador y por consiguiente disuasorio.

Sin embargo, la necesidad de una RPT es obvia y su ausencia uno de los elementos que más han justificado el predominio y la relevancia que han adquirido las fuerzas parasitarias propias de cualquier organización. Cuando no existe RPT, la arbitrariedad encuentra el caldo de cultivo idóneo para hacer de las suyas. Donde no hay RPT, hay relaciones absolutamente personalistas, hay oscuridad, no hay transparencia, situando en el centro de la valoración a las personas, y no a los puestos. En ausencia de RPT, la fijación de retribuciones queda expuesta a la negociación discrecional e injustificada, sin soporte en criterios objetivos ni en procedimientos reglados. La distribución de complementos se convierte, así, en el resultado de presiones informales y de decisiones *ad personam*, y es que, utilizando a nuestro infalible y rico refranero, me he permitido el lujo de adaptarlo a la cuestión que aquí nos ocupa: «En ausencia de RPT, al más zoquete, le dan el mejor rosquete».

La elaboración de una RPT supone un cambio de cultura organizativa, supone vencer la cultura del parche, dejar atrás aquellos sectores más reivindicativos que ejercen más que una presión hasta una cierta extorsión, de forma que no encuentren el terreno fértil para ver satisfechas sus reivindicaciones mediante el establecimiento de unas reglas del juego poco claras, menos transparentes y nada justas.

Así pues, la mayor parte de los artículos existentes sobre la RPT se proyectan sobre la problemática de su naturaleza jurídica o en la explicación de modelos metodológicos a la hora de su realización o implementación. Su naturaleza jurídica ha sido ampliamente debatida y controvertida; tanto la jurisprudencia como la doctrina han mantenido una posición oscilante, en cuyo paradigma quizás haya contribuido una regulación fragmentada y muy heterogénea. Actualmente puede considerarse pacífica su calificación como «actos plúrimos con destinatarios indeterminados», y ello sobre la base de la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 5 de febrero de 2014, según la cual la RPT no es un acto ordenador, sino un acto ordenado, mediante el que la Administración se autoorganiza, ordenando un elemento de su estructura como es el de su personal, con exclusión de su calificación como disposición de carácter general o reglamentaria, dando lugar a la superación de elementos burocráticos inherentes a la elaboración de normas jurídicas (ordenanzas y reglamentos), pero encontrando importantes límites y fronteras en lo que al cumplimiento de los límites salariales se refiere.

El conflicto estriba en determinar si, tras una valoración objetiva y a pesar de incumplir los límites presupuestarios, la misma adolece de un vicio que la invalida, que pueda eludir o soslayar la función organizativa y objetiva de la corporación en la realización de una RPT. Esto es, sin quebrar el objetivo que se propone el Gobierno de la Nación de contención del gasto público, y sin negarle el legítimo fundamento en su búsqueda de racionalidad, uniformidad y coherencia en su aplicación, esta podría comprometer a su vez la planificación estratégica de la RPT, haciéndola perder su esencia y convirtiéndola en un plan puramente operativo, pensado a muy corto plazo, para la ejecución y la solución temporal de necesidades, sin contemplar elementos como la objetividad o el largo plazo en su proceso de elaboración.

Sobre la base de lo anterior defenderemos un trato diferencial a un hecho tan singular y excepcional (no son casualidad los términos utilizados como más adelante analizaremos) cual es la aprobación de una RPT y con ello su aparición en el mundo municipal, teniendo como elemento protagonista y básico la objetividad, evitando con ello un posible conflicto presupuestario, pues la esencia y verdadera utilidad de este instrumento está directamente vinculada a la compatibilidad con la legalidad presupuestaria, en tanto permitirá evitar la multiplicación de puestos o la creación artificial de estos, de forma que se permita mejorar la calidad del servicio a los ciudadanos y el incremento de la productividad, dando como resultado una visión armónica y estructurada con criterios objetivos de ordenación del personal.

En definitiva, el presente artículo tiene como objetivo contribuir, mediante una profusa recopilación jurisprudencial, a presentar algo de luz sobre la cuestión desde una perspectiva crítica y reformista. En las siguientes líneas se intentará exponer que el principio de contención del gasto público es conciliable con la potestad de autoorganización vinculada a la autonomía municipal. El objetivo es claro: diseñar un sistema retributivo sólido, a prueba de críticas, que contenga los elementos vertebradores del resto de la política de personal. Los supuestos de hecho que intentaremos desmenuzar partirán de la base de ese contexto de choque entre dos disciplinas, personal y presupuestaria, RPT y masa salarial, aportando los elementos necesarios para comprender no solo el estado de la cuestión, sino también su relación.

II. POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN; DISCRECIONALIDAD EN LA ELABORACIÓN DE LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO

La autonomía local ha de configurarse como un núcleo esencial, básico y manifiesto de la plena, completa y acabada potestad de autoorganización de las entidades locales, y en tal sentido podríamos afirmar sin miedo a equivocarnos que la RPT constituye la máxima expresión de la referida potestad. Esto es así porque cada

Administración es única e insustituible en su facultad de valorar las concretas necesidades de su organización, materializando dicha actividad mediante la aprobación o modificación de una RPT. Tal ejercicio deberá partir siempre del necesario examen de la situación para comprobar si su estructura funciona correctamente y está eficientemente dimensionada, de forma que las actividades que deban ser desarrolladas por la Administración puedan ser ejecutadas por los empleados públicos existentes, razón por la cual cada RPT es única y su contenido diferente según las necesidades de cada organización.

En tal sentido, el art. 6.1 de la Carta Europea de Autonomía Local del 15 de octubre de 1985, al hablar de las estructuras y de los medios administrativos en los cometidos de las entidades locales, indica: Sin perjuicio de las disposiciones más generales creadas por la ley, las entidades locales deben poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse, con el objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de garantizar una gestión eficaz».

A mayor abundamiento, y en nuestro ordenamiento jurídico interno, los artículos 72, 73.2, 74 y 76 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante TREBEP) disponen el amplio margen de la Administración para la ordenación de sus recursos, y en lo que ahora nos importa de los servicios que han de prestar sus empleados públicos a través de instrumentos como la RPT. Asimismo, en el plano estrictamente local es una manifestación de la potestad de autoorganización de las Administraciones locales reconocida en el art. 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL), la cual está referida, fundamentalmente, a la facultad para establecer sus propias estructuras organizativas.

Por su parte, la jurisprudencia establece igualmente que el reconocimiento de la potestad de autoorganización que corresponde a cada corporación local constituye un componente esencial de la autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. A este respecto, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 20 de enero de 2015, mantiene: «Las relaciones de puestos de trabajo son expresión de una actividad reflexiva o de autoorganización, por lo que las Administraciones públicas determinan su estructura administrativa, con los requisitos legalmente exigidos y con la necesaria flexibilidad». A más a más, el propio el Tribunal Supremo, en su Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7^a, de 12 de junio de 2012, afirma que no puede desconocerse la potestad municipal de crear puestos de trabajo, ni de modificarlos, ni en general, las facultades de gestión de su personal que puede llevar a cabo mediante el instrumento técnico que representa la RPT, para sostener en su fundamento jurídico cuarto:

En este sentido, afirma la sentencia de instancia, y esta Sala lo comparte, que «la Administración cuenta con potestades discrecionales para adecuar a cada puesto de trabajo concreto los requisitos genéricos de titulación exigidos para el acceso a la plaza, optando por una titulación específica, al igual que modulando los méritos generales a los precisados por el concreto contenido funcional del puesto de trabajo». Ninguna contradicción existe por el hecho de que un puesto se limite a técnicos de Administración General, que han acreditado para ingresar en su cuerpo de pertenencia el conocimiento de todas o de la mayor parte de las disciplinas, incluyendo las jurídicas, y que específicamente se exija la titulación de licenciado en Derecho. Lo contrario privaría a la Administración de la potestad de ordenar su personal a través de la correspondiente RPT en aras de configurar los requisitos positivos para acceder a determinados puestos. Cualquier posible modificación devendría imposible y la RPT quedaría petrificada.

Por lo que respecta a la jurisprudencia menor podemos traer a colación por su claridad expositiva la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 15 de diciembre de 2006, que señala:

(...) la doctrina reiterada ha venido reconociendo la potestad de la Administración para apreciar la existencia de las circunstancias legales que justifican y a las que se condiciona la asignación de las retribuciones complementarias a cada uno de los puestos de trabajo. Esta atribución, esencialmente discrecional y derivada de las potestades de autoorganización que la Administración ostenta, no significa un apoderamiento totalmente libre e independiente, sino que está ligado a lo que los conceptos legales que fundamentan las distinciones que puede introducir, con independencia del cuerpo de procedencia del funcionario, ya que los complementos mencionados están vinculados exclusivamente a la calidad y circunstancias del puesto de trabajo al que se les asigna. La Administración materializa esta actividad mediante la aprobación de las correspondientes relaciones de puestos de trabajo, instrumentos técnicos a través de los cuales se lleva a cabo la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios, y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto.¹

Cabe afirmar igualmente que el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de declarar en diversas ocasiones² el amplio margen de que gozan las Administraciones públicas a la hora de consolidar, modificar o completar sus estructuras organizativas, así como para configurar o concretar el estatus del personal a su servicio.

En consecuencia, es cada Administración la que puede y debe valorar las concretas necesidades de su organización administrativa, definiendo las características de los puestos de trabajo que forman parte de su estructura administrativa, si bien

¹ En similares términos podemos citar los pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, Sala de lo Contencioso Administrativo, en Sentencias de 14 de julio de 2005 y de 27 de noviembre de 2007.

² Sentencias de 23 de abril de 1986, de 29 de marzo de 1990 y de 18 de octubre de 1993.

sujetando su ejercicio a determinados límites. La discrecionalidad que es inherente a la potestad reglamentaria y a las competencias de autoorganización tiene como necesario límite el cumplimiento de lo legalmente establecido sobre la específica justificación que requieren las decisiones administrativas³. La potestad de autoorganización no es ilimitada, sino que se encuentra sujeta a los límites que comporta el ejercicio de las potestades administrativas, lo que nos conduce necesariamente al siguiente apartado.

III. LIMITACIONES EN LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO; QUID DE LA CUESTIÓN

Debemos tener presente que las normas que regulan los incrementos retributivos son básicas, aplicables a todas las Administraciones públicas, y por consiguiente también a las entidades locales. La imposición de topes máximos al incremento del volumen global de las retribuciones tiene su apoyo constitucional en la competencia estatal de fijar las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, fundamentada en el art. 149.1. 13.^a de la Constitución española de 1978 (en adelante CE), teniendo por finalidad la consecución de la estabilidad económica y el equilibrio presupuestario, implicando de facto que la autonomía local pueda quedar vaciada de contenido para acordar incrementos globales a sus empleados por encima de los márgenes fijados por el Gobierno de la Nación.

En todo caso, y al margen de la regulación literal que contiene la CE, no puede ocultarse que existen cuatro cláusulas de cierre del sistema, a saber:

- Artículo 21 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público:

1. Las cuantías de las retribuciones básicas y el incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias de los funcionarios, así como el incremento de la masa salarial del personal laboral, deberán reflejarse para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente ley de presupuestos. 2. No podrán acordarse incrementos retributivos que globalmente supongan un incremento de la masa salarial superior a los límites fijados anualmente en la ley de presupuestos generales del Estado para el personal.

- Artículo 154 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:

1. La ley de presupuestos generales del Estado para cada año fijará los límites al incremento de las retribuciones o gastos de personal de las corporaciones locales. Cuando tales límites

³ Sentencias de 26 de marzo de 2014 y de 24 mayo de 2021 del Tribunal Supremo.

hagan referencia a la cuantía global de las retribuciones de los funcionarios, se entenderán sin perjuicio de las ampliaciones de plantillas que puedan efectuarse, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 126.2 y 3 de esta ley. 2. Lo dispuesto en el párrafo segundo del número anterior no obstará a que, por la ley de presupuestos o por otras leyes especiales o coyunturales, puedan establecerse reglas específicas para ciertos casos o limitaciones a la cuantía de las retribuciones individuales.

• Artículo 129 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:

1. Corresponde al Gobierno, a propuesta del ministro de Administración Territorial: a) Establecer los límites máximos y mínimos de las retribuciones complementarias de los funcionarios de Administración local. b) Establecer límites de carácter general a los gastos de personal de las entidades locales, sin perjuicio de los que puedan establecerse en las leyes de presupuestos generales del Estado o en otras leyes.

• Artículo 90.1, párrafo segundo, de la LRBRL:

Las plantillas deberán responder a los principios de racionalidad, economía y eficiencia y establecerse de acuerdo con la ordenación general de la economía, sin que los gastos de personal puedan rebasar los límites que se fijen con carácter general.

En efecto, las limitaciones presupuestarias para gastos de personal han sido una constante en las leyes de presupuestos generales del Estado, facultad ampliamente confirmada por nuestra jurisprudencia⁴. No obstante, el legislador ha venido incorporando cada año en la ley de presupuestos una cláusula de excepcionalidad a los límites del incremento retributivo, incorporación que data de la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994. La voluntad del legislador de permitir este incremento quedó patente en el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* correspondiente al día 8 de noviembre de 1993, en cuya página 1.793, y ante una propuesta de supresión del entonces apartado tres del artículo 21 del Proyecto de Ley, el diputado que defendía el proyecto manifestó:

Si no existiera la cláusula a que hace referencia la lógica y la razonabilidad de su planteamiento, la rigidez de la Administración haría a ésta absolutamente inoperante, ya que impediría la modificación de los sistemas de organización de trabajo y clasificación profesional y las consecuencias serían paliar la dinamicidad de la Administración (...)

Palabras que nunca han perdido su vigencia y que de alguna manera constituyen la motivación del presente artículo.

⁴ A modo de ejemplo véase la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 62/2001, de 1 de marzo de 2001, que confirma que el Estado tiene competencia para fijar límites o tipos máximos a los incrementos retributivos.

Actualmente, el artículo 19 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 (en adelante LPGE 2023), referente a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público, establece en su apartado 7:

Lo dispuesto en los apartados anteriores debe entenderse sin perjuicio de las adecuaciones retributivas que, con carácter singular y excepcional, resulten imprescindibles por el contenido de los puestos de trabajo, por la variación del número de efectivos asignados a cada programa o por el grado de consecución de los objetivos fijados al mismo.

En definitiva, podemos observar cómo las diferentes leyes de presupuestos generales del Estado permiten adecuaciones retributivas con carácter singular y excepcional, siempre que se correspondan con circunstancias objetivas y evaluables con criterios igual de objetivos. Su objetivo es claro, pero su aplicabilidad traslúcida. La cuestión de fondo es interpretar el sentido y extensión de estos conceptos que establece la entidad para justificar tal excepción, lo que, tratándose de conceptos jurídicos indeterminados, no resulta nada fácil, dada su literalidad en términos abstractos y, por tanto, abiertos e imprecisos. Por ello, debemos acudir a la jurisprudencia en orden a clarificar el alcance de la excepción invocada como elemento necesario e imprescindible de modulación de los efectos maximalistas de tal declaración.

IV. DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO DE SINGULARIDAD Y EXCEPCIONALIDAD; APROXIMACIÓN A TRAVÉS DE LA JURISPRUDENCIA

La delimitación de conceptos como singularidad y excepcionalidad no es tarea fácil. Dilucidar cuándo nos encontramos realmente frente a las notas requeridas para la aplicación de tal excepcionalidad requiere del necesario análisis y marco jurisprudencial. Los términos utilizados en todas las leyes de presupuestos generales del Estado son idénticos y, a la vista de una suficiente interpretación uniforme, han sido los tribunales de justicia los que han marcado los parámetros interpretativos para poder entender cómo han de aplicarse las referidas limitaciones. Veamos a continuación cuáles son las cuestiones litigiosas que se han planteado y resuelto.

A este respecto, la jurisprudencia de los tribunales superiores de justicia determina:

1. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 1 de septiembre de 2004:

A juicio de esta Sala (...) el término singular se opone a lo general y el de excepcional hace referencia a la necesidad de concurrencia de circunstancias muy especiales que excedan de la norma. (...) Así pues, de forma coherente con el fundamento y fines de ese tipo

de medidas, orientadas a la consecución de objetivos de la política económica general, a controlar la expansión del gasto público e impedir desviaciones presupuestarias por razones de cohesión, equilibrio y coordinación de las políticas económicas de todas las Administraciones públicas, hemos de declarar que los supuestos de excepción a las medidas de contención han de interpretarse en su justo sentido, de manera estricta y no amplia, pues de otro modo se conseguirá eludir el objetivo de la medida de carácter general. Y dicha interpretación viene avalada por el empleo consciente del legislador como hemos visto de términos muy restrictivos «singular» y «excepcional» que en modo alguno se avienen con medidas de valoración general de todos los puestos de trabajo de la estructura organizativa de la plantilla de personal del Ayuntamiento, como la aprobación de una nueva relación de puestos de trabajo, cuando implica un crecimiento que excede con mucho del citado límite impuesto por la ley de presupuestos. (...) A nuestro juicio, dichas previsiones suponen una adaptación de lo dispuesto con carácter general como bases de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público en el art. 19.

2. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 27 de octubre de 2012:

En el presente caso es evidente que el incremento retributivo deviene como consecuencia del paralelo aumento de las funciones asignadas, pero no podemos olvidar que esta posibilidad viene condicionada por la norma a que se trate de ajustes imprescindibles por el contenido de los puestos de trabajo y que se trate de unos incrementos singulares y excepcionales. Tocándole a la Administración que adopta estos acuerdos justificar estos extremos. En el presente caso no se acredita ni su condición de imprescindibles y además resulta que no tienen nada de singulares ni excepcionales, toda vez que afectan a la totalidad de los integrantes de la banda municipal de música, por lo que dicho motivo de impugnación ha de ser acogido y la resolución recurrida anulada.

3. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 2 de noviembre de 2012:

(...) la Sala no comparte las conclusiones que de la normativa extrae la Administración para justificar el incremento retributivo por encima de los topes fijados por la legislación estatal, pues éste no se subsume en el supuesto específico previsto en la norma, en el que se alude a una situación de carácter excepcional que resulte imprescindible por el contenido de los puestos de trabajo, la variación del número de efectivos asignados a cada programa o por el grado de consecución de los objetivos fijados, siempre con estricto cumplimiento de la normativa vigente, pero sin que ello justifique que la modificación de la RPT suponga un incremento retributivo global en toda la plantilla del Ayuntamiento contraviniendo lo dispuesto en el art.22,2º Ley 26/2009 y excediéndose así de la autonomía de las corporaciones locales (FJ 3).

4. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 27 de noviembre de 2012:

El objeto del presente recurso se centra en determinar si el incremento del complemento específico de los puestos de trabajo de Secretaría, Intervención, Tesorería, Técnico en Asuntos Jurídicos y Urbanísticos y Psicólogo Municipal en los Presupuestos del año 2009 del Ayuntamiento es conforme a derecho (...) En el presente caso, por la parte actora se reconoce, en la demanda, que se ha incrementado a todos los puestos de trabajo de funcionarios dentro de los límites previstos en la LPGE 2/2008 para 2009, pero se ha excedido dicho incremento respecto de cinco puestos de trabajo. (...) En relación con este argumento, debemos reiterar uno que se ha hecho valer en anteriores fundamentos y es que, para que fuera de aplicación esta norma, la corporación demandada debiera haber justificado que los cinco puestos a los que se había aplicado el referido incremento superior al previsto en la LPGE no contemplaban en el específico correspondiente al año anterior, el del 2008, la responsabilidad o circunstancias especiales de los puestos o cualquier otra cuestión que justificara el carácter singular y excepcional de la adecuación de tal forma que la mera relación de las funciones propias de cada puesto y la apelación a su responsabilidad no es suficiente para justificar el incremento aplicado efectivamente si no se acredita que no se habían tenido en cuenta en el año anterior para fijar el específico o que ha habido una carga superior de trabajo o que han variado en su contenido de alguna forma lo que cubriría la exigencia normativa de que se había producido una adecuación retributiva fundada en cuestiones de naturaleza singular o excepcional que la justificaran. En consecuencia, dado que el incremento asignado a dichos puestos es superior al límite previsto en la LPGE para 2009 y que no se ha justificado materialmente el motivo del exceso ni el mismo es incardinable en el supuesto previsto en el art. 22.3 in fine ni en el 22.8 de la Ley 2/2008, es por lo que procede estimar el recurso y declarar la nulidad del acuerdo recurrido.

Por su parte, el Tribunal Supremo también ha tenido la ocasión de pronunciarse:

1. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 1 de septiembre de 2004:

Ajuicio de esta Sala, (...) el término singular se opone a lo general y el de excepcional hace referencia a la necesidad de concurrencia de circunstancias muy especiales que excedan de la norma. (...) Así pues, de forma coherente con el fundamento y fines de ese tipo de medidas, orientadas a la consecución de objetivos de la política económica general, a controlar la expansión del gasto público e impedir desviaciones presupuestarias por razones de cohesión, equilibrio y coordinación de las políticas económicas de todas las Administraciones públicas, hemos de declarar que los supuestos de excepción a las medidas de contención ha de interpretarse en su justo sentido, de manera estricta y no amplia, pues

de otro modo se conseguirá eludir el objetivo de la medida de carácter general. Y dicha interpretación viene avalada por el empleo consciente del legislador como hemos visto de términos muy restrictivos «singular» y «excepcional» que en modo alguno se avienen con medidas de valoración general de todos los puestos de trabajo de la estructura organizativa de la plantilla de personal del Ayuntamiento, como la aprobación de una nueva relación de puestos de trabajo, cuando implica un crecimiento que excede con mucho del citado límite impuesto por la Ley de Presupuestos.

2. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 28 de marzo de 2007:

Pues bien, no desconoce el Ayuntamiento demandado que el incremento retributivo de 48 puestos de trabajo (...), es superior al límite previsto en la L. 65/97, si bien entiende que al haberse modificado el anexo de personal con reclasificación y valoración de los puestos de trabajo, tal variación retributiva encontraría apoyo legal en la excepción prevista en el ap. 3 del art. 18 transcrito y así se plasma en el informe elaborado en su día por el interventor municipal que se acompañó como contestación al requerimiento de nulidad dirigido por la Administración del Estado, obrante en el expediente. Tal postura no puede ser compartida, desde el momento que al afectar el incremento retributivo discutido, a un importante número de empleados públicos municipales, no puede considerarse que existe una adecuación retributiva de carácter singular y excepcional, dada su generalidad, siendo, además, que no aparecen circunstancias excepcionales que el art. 18.3 autoriza (contenido de determinados puestos de trabajo, variación del número de efectivos asignados a cada programa o grado de consecución de los objetivos fijados al mismo).

3. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 17 de septiembre de 2012:

Además este motivo, que procede desestimar por lo indicado, debe ponerse en conexión con el siguiente —tercero de los articulados por el recurrente— referido al incremento de la masa salarial por encima del límite que al efecto estaba establecido por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2007 (art. 21) y la referida al año 2006 (art. 19.2). La justificación que se ofrece a dicho incremento deriva de la aprobación de una nueva relación de puestos de trabajo y su revalorización. (...) Pero señala con acierto la sentencia impugnada que la posibilidad de dicho incremento no encuentra habilitación en la norma, pues ésta se refiere a eventuales adecuaciones retributivas que, con carácter singular y excepcional, resulten imprescindibles por el contenido de los puestos de trabajo, por la variación del número de efectivos asignados a cada programa o por el grado de consecución de los objetivos fijados al mismo. Y es claro que no estamos en esa concreta previsión que podría habilitar el incumplimiento del límite de aumento que señala la norma estatal.

4. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 29 de mayo de 2012:

En relación a la segunda de las alegaciones esgrimidas por la parte actora, relativa a la infracción del art. 21.2 de la Ley 42/06, de 28 de diciembre de Presupuestos Generales para el año 2007, en el que se determina que las retribuciones del personal al servicio del sector público, no podrán experimentar un incremento global superior al 2 % respecto de las del año 2006; han de constatarse los elementos fácticos derivados del expediente administrativo y de las actuaciones judiciales: • La cantidad dotada para gastos de personal en el Ayuntamiento de Granada para el ejercicio 2006 ascendió a 93.639.734,94 euros, como deriva del documento n. 1 aportado junto al escrito de demanda. • La cantidad presupuestada en el ejercicio 2007 para personal en el referido ente local fue de 103.649.627,68 euros. Con ello, puede deducirse que la diferencia entre ambos ejercicios presupuestarios en el concepto de personal ha sido de 10.009.892,74 euros, lo que representa un incremento de un ejercicio a otro de más del 10 %, sin que medie justificación por la Administración demandada, que ni siquiera ha procedido a contestar a la demanda en el presente recurso contencioso administrativo, en relación a la posible creación de nuevos puestos de trabajo. Y junto a ello, ha de destacarse que a los folios 145 a 150 del expediente administrativo, obra informe del interventor general del Ayuntamiento de Granada, en el que manifiesta que la aplicación de la RPT supondrá un incremento global en las retribuciones del personal afectado superior al establecido en los apartados 2, 3, 4 y 5 del art. 21 de la Ley 42/06, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado. Por este motivo ha de estimarse el recurso contencioso interpuesto, declarando la nulidad de la RPT recurrida.

A mayor abundamiento, el Tribunal Constitucional también se ha pronunciado sobre la materia que ahora nos ocupa en su Sentencia de 13 de septiembre de 2019, al decir:

La autonomía retributiva, de existir, no significa reconocer un ámbito exento de la vigencia del principio de legalidad, sino que debe llevarse a cabo en el marco de los mandatos legislativos expresados en las leyes de presupuestos. Esta doctrina desde la Sentencia del Tribunal Constitucional 63/1986, de 21 de mayo (RTC 1986\63), señala que los incrementos retributivos de las Administraciones públicas deben ajustarse a lo establecido en la correspondiente ley de presupuestos generales del Estado para cada año, añadiendo que el carácter básico de los preceptos en los que se establece esta limitación retributiva tiene su amparo en el artículo 149 de la Constitución, en el que se asigna al Estado la competencia para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, dado el gran peso que tienen para la Hacienda pública las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas.

Finalmente, debemos destacar por su claridad expositiva el Dictamen núm. 4/2006, de 19 de enero, del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, sobre la viabilidad y posibilidad de incrementar la masa salarial del personal del Ayuntamiento por encima de lo previsto en la ley de presupuestos generales del Estado, señalando que:

Del examen detallado de las resoluciones constitucionales y judiciales, citadas en esta consideración y en la anterior, se desprende que la excepción contenida en el apartado cuatro del artículo 19 a la limitación general de incrementos retributivos establecida en los apartados dos y tres del mismo precepto de la Ley de Presupuestos del Estado para el año 2006 debe, sin duda, interpretarse restrictivamente, pues de otra forma supondría un subterfugio fácil para eludir las limitaciones expuestas más atrás, lo que constituiría un verdadero fraude de ley, repudiado por el artículo 6.4 del Código Civil; debiendo, por tanto, el incremento superador de las limitaciones establecidas por el Estado reunir los requisitos de singularidad y excepcionalidad y obedecer a una modificación, suficientemente justificada e imprescindible, en las condiciones de los puestos de trabajo que ventan desempeñando el personal al servicio del Ayuntamiento. El adjetivo «singular», que recoge el repetido apartado cuatro, debe ser interpretado como impeditivo de que la modificación de la relación de puestos de trabajo suponga un incremento retributivo generalizado para el personal municipal por encima del límite establecido en la entidad estatal de presupuestos.

En consecuencia, el denominado *carácter singular y excepcional* marcado por el legislador significa que las adecuaciones retributivas de los puestos de trabajo que puedan sobrepasar los límites señalados en la ley, en ningún caso pueden afectar a la generalidad o a la casi totalidad de los existentes en la organización. Los propios tribunales no dejan de reconocer que lo que se prohíbe es la subida generalizada de retribuciones y no la subida de forma concreta y específica de las retribuciones de los empleados públicos para los que se justifique, llegando a la conclusión de que debe interpretarse de forma restrictiva, por lo que, en el expediente en que se apruebe un incremento retributivo por encima del límite legal habrá de justificarse la concurrencia de todos los requisitos establecidos en la norma, que como se deducirá, tratándose de un concepto jurídico indeterminado, su credibilidad irá relacionada con la solvencia técnica que guarde la misma⁵.

Sin embargo, tales consideraciones no dejan de situarse y operar sobre la volubilidad e inconsistencia de conceptos que únicamente pueden precisarse a través de la casuística, acudiendo a criterios empíricos, cuya afirmación nos hace postularnos

⁵ Respecto a la carga probatoria en esta materia, conforme a la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 24 de junio de 2009: «Será el Ayuntamiento demandado quien deberá probar las circunstancias excepcionales que justifiquen un aumento por encima del límite establecido legalmente».

por la necesidad de un refuerzo legislativo que aclare los mismos, de forma que se trace una línea fronteriza entre lo que tiene carácter sustancial y aquello que es una variación meramente circunstancial, permitiendo definir de manera categórica los términos de la precitada singularidad y excepcionalidad. Tal concreción ha de pasar por la fijación más amplia y precisa de los supuestos de singularidad y excepcionalidad, que a los ya apuntados por el legislador, como son la variación del número de efectivos asignados a cada programa o el grado de consecución de los objetivos fijados al mismo, bien podría incorporarse a modo de ejemplo: a) asunción de competencias delegadas o impropias por la propia corporación local; b) cambios legislativos que impliquen nuevas competencias, bien locales o bien al conjunto de las Administraciones públicas como podría suponer el tan extenso desarrollo en materia de protección de datos o transparencia; o c) modificaciones en el contenido de los puestos de trabajo.

V. MASA SALARIAL; TAUTOLOGÍA EN LOS TÉRMINOS HOMOGENEIDAD, SINGULARIDAD Y EXCEPCIONALIDAD

El concepto de masa salarial aparece en nuestro sistema de empleo público con una literalidad un tanto controvertida, dando lugar a no pocos problemas de interpretación y aclaración en torno al mismo, pues su definición no emplea la mejor de las técnicas legislativas. De lo que no cabe duda es de su intencionalidad, en tanto mecanismo que permita asegurar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de las Administraciones públicas.

En efecto, el concepto de masa salarial se encuentra positivizado en el artículo 103 bis. de la LRBRL, en los siguientes términos:

1. Las corporaciones locales aprobarán anualmente la masa salarial del personal laboral del sector público local respetando los límites y las condiciones que se establezcan con carácter básico en la correspondiente ley de presupuestos generales del Estado. 2. La aprobación indicada en el apartado anterior comprenderá la referente a la propia entidad local, organismos, entidades públicas empresariales y demás entes públicos y sociedades mercantiles locales de ella dependientes, así como las de los consorcios adscritos a la misma en virtud de lo previsto en la legislación básica de régimen jurídico de las Administraciones públicas y de las fundaciones en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias: a) Que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de las entidades citadas en este apartado. b) Que su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 por 100 por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades.

A mayor abundamiento, hemos de tener presente que la legislación vigente utiliza el término masa salarial para referirse al personal laboral, y en tal sentido el apartado cuatro del artículo 19 de la LPGE 2023 establece:

La masa salarial del personal laboral, que podrá incrementarse en el porcentaje máximo previsto en el apartado dos de este artículo, en términos de homogeneidad para los dos períodos objeto de comparación, está integrada por el conjunto de las retribuciones salariales y extrasalariales devengadas por dicho personal en el año anterior. Se exceptúan, en todo caso: a) Las prestaciones e indemnizaciones de la Seguridad Social. b) Las cotizaciones al sistema de la Seguridad Social a cargo del empleador. c) Las indemnizaciones correspondientes a traslados, suspensiones o despidos. d) Las indemnizaciones o suplidos por gastos que hubiera realizado el trabajador.

A más a más, el artículo 19. Dos.1 de la LPGE 2023 dispone:

En el año 2023, las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrán experimentar un incremento global superior al 2,5 por ciento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2022, en términos de homogeneidad para los dos períodos de la comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo.

De la lectura del precepto anterior hemos de hacer hincapié en que las limitaciones impuestas en las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado al incremento de la masa salarial deben referirse en términos de homogeneidad. El término homogeneidad debe ser entendido como elemento comparativo entre las cantidades consolidadas en el capítulo de personal del presupuesto del ejercicio anterior y las previstas en el nuevo presupuesto, esto es, tal comparación se efectuará en los mismos términos, en términos homogéneos, mismo número de efectivos y misma situación. De lo cual se deduce que cualquier variable que haga su aparición en la esfera de personal no incluye el concepto de homogeneidad. Al respecto, encontramos clarificador lo establecido por la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 18 de febrero de 2008, de la que extractamos lo siguiente:

Igualmente se dice en esta sentencia que es evidente que no nos encontramos ante un límite infranqueable, y la propia norma transcrita establece excepciones. En primer lugar, cuando dispone que el incremento ha de medirse en términos de homogeneidad para los dos períodos de comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a antigüedad en el mismo. Si la ley hubiera querido establecer un aumento del gasto de personal máximo del 2.1 %, no habría hablado de estos términos de homogeneidad, y ello se deduce además del argumento ab absurdo que alega la recurrente, pues la antigüedad de quienes, por ejemplo, cumplen trienios conllevaría, o bien el incumplimiento de su pago efectivo, o una disminución de las retribuciones de quienes no lo cumplen. Por eso la norma ha de interpretarse en el sentido de que si cambian las condiciones de antigüedad,

este concepto no puede computarse dentro del límite de incremento del gasto de personal del 2.1 % citado, o lo que es lo mismo, ha de entenderse que de dicho límite debe excluirse el aumento derivado de la antigüedad del personal.

Como vemos, lo que la norma prohíbe es que existan incrementos retributivos superiores a los marcados por la ley de presupuestos generales del Estado, pero en términos de homogeneidad, es decir, al comparar los dos ejercicios hay que tener en cuenta los mismos criterios y efectivos de personal. Ello quiere decir que no es comparable, en términos de homogeneidad, puestos de trabajo de nueva creación o puestos ya existentes con funciones distintas, de tal forma que aquellos puestos de trabajo que puedan experimentar incrementos retributivos por incluir entre sus funciones nuevos factores, como mayor dedicación, jornada, etc., que no tenían con anterioridad, no serán comparables en términos de homogeneidad, y excluyéndose por consiguiente del cálculo de la masa salarial, operando sobre tales circunstancias la cláusula de la singularidad y excepcionalidad.

Pero, es más, desde la misma construcción y literalidad gramatical del precepto analizado, por «carácter singular y excepcional», ambos conceptos no son más que sinónimos, extendiendo su aplicación sobre unos mismos hechos. El Diccionario de la Real Academia Española afirma que por singular ha de entenderse algo extraordinario, excepcional, irrepetible, único, particular, especial, original, raro, peculiar o diferente. Por su parte, lo excepcional constituye una excepción a la regla común, que ocurre rara vez y, por tanto, es singular. En consecuencia, singular y excepcional son, en el presente caso, términos sinónimos que, por su reiteración, lo único que pretenden es recalcar, poner énfasis y rotundidad en la argumentación del legislador, lo que nos invita a concluir como una completa tautología hablar de singularidad y excepcionalidad en el caso aquí analizado.

En suma, lo que pretendemos sostener es que, cuando se habla de cálculo de la masa salarial en términos homogéneos, ya excluye de ese cálculo las circunstancias singulares y excepcionales, pues es obvio que lo que no es homogéneo se sitúa en el terreno de lo heterogéneo, en consecuencia, entendible como algo diverso y dispar, y por tanto singular y excepcional, haciendo, por consiguiente, inoperante la excepción invocada. La situación es, cuando menos, preocupante, pues en torno a tales reiteraciones pivota el principal instrumento de las entidades locales en materia de personal, que, a su vez, también es el mayor exponente de la litigiosidad instada por parte de las subdelegaciones y delegaciones del Gobierno contra los acuerdos de las corporaciones locales.

VI. RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO, PLANTILLA DE PERSONAL Y ANEXO DE PERSONAL; JUNTAS, PERO NO REVUELTAS

El análisis del presente apartado debe partir de una realidad innegable, que no es otra que la distinta naturaleza que tienen la RPT, la plantilla de personal y el anexo de personal, constituyendo instrumentos distintos, manifestativos de realidades distintas, aunque a menudo se utilicen de manera impropia como sinónimos, o directamente se confundan⁶.

Así pues, comenzaremos por sus reflejos positivos y para ello partiremos del artículo 90 de la LRBRL, de acuerdo con el cual:

1. Corresponde a cada corporación local aprobar anualmente, a través del Presupuesto, la plantilla, que deberá comprender todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual. (...) 2. Las corporaciones locales formarán la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización, en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública. Corresponde al Estado establecer las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las relaciones de puestos de trabajo, la descripción de puestos de trabajo tipo y las condiciones requeridas para su creación, así como las normas básicas de la carrera administrativa, especialmente por lo que se refiere a la promoción de los funcionarios a niveles y grupos superiores.

Por su parte, el artículo 126 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, determina:

1. Las plantillas, que deberán comprender todos los puestos de trabajo debidamente clasificados reservados a funcionarios, personal laboral y eventual, se aprobarán anualmente con ocasión de la aprobación del Presupuesto y habrán de responder a los principios enunciados en el artículo 90.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril. A ellas se unirán los antecedentes, estudios y documentos acreditativos de que se ajustan a los mencionados principios. 2. Las plantillas podrán ser ampliadas en los siguientes supuestos: a) Cuando el incremento del gasto quede compensado mediante la reducción de otras unidades o capítulos de gastos corrientes no ampliables. b) Siempre que el incremento de las dotaciones sea consecuencia del establecimiento o ampliación de servicios de carácter obligatorio que resulten impuestos por disposiciones legales. Lo establecido en este apartado será sin perjuicio de las limitaciones específicas contenidas en leyes especiales o coyunturales.

Así, una cosa es la RPT (plantilla ideal) y otra diferente la plantilla de personal (plantilla real). Surge de distinguir entre lo objetivo (RPT) y lo subjetivo (plantilla de

⁶ El Tribunal Supremo, no ha sido ajeno a dicha confusión, entre otras en sus Sentencias de 18 de julio de 1990, de 3 de febrero de 1997 y de 24 de octubre de 2001.

personal), pues mientras que la RPT supone una objetivación de las funciones dentro de la organización interna de la Administración pública, por contra, la plantilla responde a una visión subjetiva del personal⁷.

En efecto, la RPT constituye un instrumento de ordenación de recursos humanos de carácter programático, frente al carácter normativo de la plantilla de personal. Esto es, la RPT, se erige como un instrumento de planificación a futuro, de manera que no todos los puestos de trabajo incluidos en la misma deben estar dotados presupuestariamente, sino que incluso es posible fijar ejercicios presupuestarios en los que podrán ser objeto de dotación, por lo cual no hay inconveniente alguno en incluir puestos sin dotación en la RPT, pudiendo existir en la misma puestos que no estén en la plantilla, pero que, como propuesta de ordenación de la Administración, deban estar contenidos. Así, sólo las plazas que estando vacantes requieran de dicha previsión presupuestaria para permitir su provisión definitiva en el ejercicio, porque vayan a incluirse en la oferta de empleo o porque estén cubiertas definitiva o temporalmente, deberán constar en la plantilla de personal del ejercicio para ser trasladada al presupuesto, debiendo figurar para ello en el anexo de personal debidamente cuantificadas.

Asimismo, téngase en cuenta que en la RPT se incluyen todos aquellos puestos previstos de carácter permanente y estructural que podrán ser cubiertos por personal funcionario, laboral o eventual. Por esta razón, la contratación o nombramiento de personal temporal en la Administración pública, ya sea laboral o funcionario, que deba obedecer en todo caso a necesidades y situaciones coyunturales y esporádicas, y por lo tanto no permanentes para la entidad, no deben tener reflejo en la RPT, los cuales deberán figurar únicamente en la plantilla de personal, para ser incorporadas al anexo de personal del presupuesto a efectos de garantizar su necesaria dotación presupuestaria. Por tanto, no podrán figurar en la plantilla presupuestaria plazas que no consten en la RPT, salvo aquellas contrataciones o nombramientos temporales que por razones coyunturales y extraordinarias se pretendan realizar en el ejercicio.

En suma, la aprobación de la plantilla de personal no es sino la aprobación de una partida del presupuesto. Su finalidad es, por tanto, garantizar que exista crédito en el presupuesto para dar cumplimiento a las obligaciones económicas que el Ayuntamiento tiene adquiridas con el personal, respondiendo a la finalidad de que todos los puestos de trabajo de la entidad local cuenten con la correspondiente dotación presupuestaria que permita la viabilidad económica de los mismos⁸.

⁷ No debe olvidarse que, como dice la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, núm. 151/2014, el concepto de puesto de trabajo a que responde el instrumento de la RPT está más bien, concebido en un aspecto objetivo ajeno a la persona que puede desempeñarlo, y define la inserción del puesto dentro de la organización, sus características objetivas y los requisitos para su desempeño.

⁸ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 5 de febrero de 2015.

Veamos a continuación qué nos dice la jurisprudencia sobre la cuestión analizada:

1. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 9 de abril de 2014:

En la STS de 17 de julio de 2012, recurso de casación 3547/2011, se toma en cuenta el art. 90.1 LBRL y el 126.1. del TRRL para con transcripción de la STS de 20 de octubre de 2008, recurso de casación 6078/2004 afirmar en su Fj 4º que «la aprobación de la plantilla orgánica no es sino la aprobación de una partida de los presupuestos, que podrá prever un número de funcionarios menor que el establecido en la relación de puestos de trabajo (al existir por ejemplo vacantes que por motivos presupuestarios se decida no cubrir), pero que no puede contradecir en el contenido, naturaleza y número máximo de plazas, a las previsiones previstas en la relación de puestos de trabajo (...).

2. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 17 de julio de 2012:

(...) establecida la relación de puestos de trabajo como el instrumento idóneo para la modificación del contenido, valoración de complementos, etc., de cada puesto de trabajo, es claro que no puede modificarse sino a través de ésta, y no por una simple aprobación de la plantilla que es un instrumento y cuyas exigencias procedimentales contenidas en el artículo 126.1 TRRL no son predicables de las relaciones de puestos de trabajo.

3. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 20 de diciembre de 2007:

(...) la plantilla lo que debe determinar es el número de funcionarios o personal laboral que ha de ocupar un puesto de trabajo (PT) ya existente, siendo la RPT la que debe crear el PT, definirlo, determinar los requisitos para su provisión y la forma de la misma.

4. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 21 de mayo de 2010:

Se desprende de estos preceptos que el instrumento técnico, el único, a través del cual se puede modificar el contenido de cada puesto de trabajo, es la relación de puestos de trabajo. En consecuencia, es evidente que este instrumento, al tener carácter excluyente de otros para configurar dicho contenido, vincula a las plantillas orgánicas, que tienen un marcado carácter presupuestario.

Finalmente, sobre el anexo de personal, la normativa existente no dice mucho al respecto. Por un lado, el artículo 168 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante TRLRHL), dispone sólo que al presupuesto de la entidad local habrá de unirse, entre otra documentación, el «anexo de personal de la entidad local». Por su

parte, el artículo 18 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos, señala: «anexo de personal de la entidad local, en que se relacionen y valoren los puestos de trabajo existentes en la misma, de forma que se dé la oportuna correlación con los créditos para personal incluidos en el presupuesto». Así pues, la información que se incluya en el anexo de personal debe provenir de la plantilla, comprensiva de todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual que deban estar dotados presupuestariamente, debiendo ser aprobada anualmente a través del presupuesto.

VII. EJECUCIÓN PROGRESIVA DE LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO

En este marco de adecuaciones retributivas hemos de traer a colación la posibilidad de la aplicación paulatina de la RPT en varios años en función del impacto del incremento global de las retribuciones. Así lo pone de manifiesto el Tribunal Supremo, y lo hace de manera reiterada en diversas sentencias de las cuales podemos destacar:

1. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 14 de julio de 2008:

(...) sostiene la recurrente que la sentencia supone una vulneración de lo dispuesto en el artículo 20.4, en relación con el artículo 20.2 de la Ley 54/1999, de Presupuestos Generales para el año 2000. Efectivamente, el apartado 2 del artículo 20 de esta norma dispone que «Con efectos de 1 de enero del año 2000, las retribuciones íntegras del personal al servicio del sector público no podrán experimentar un incremento global superior al 2 por 100 con respecto a las del año 1999, en términos de homogeneidad para los dos periodos de la comparación tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo. Los acuerdos, convenios o pactos que impliquen crecimientos retributivos superiores a los que se establecen en el presente artículo o en las normas que lo desarrollen deberán experimentar la oportuna adecuación, deviniendo inaplicables en caso contrario las cláusulas que se opongan al mismo». Sin embargo, como sostiene la recurrente, del apartado 4 se desprende que el documento que ha de respetar estos criterios es el presupuesto municipal y no otros documentos, que, como se dice en el apartado 2, solo deberán, en su caso, «adecuarse» (...). En consecuencia, es posible que la RPT no se ejecute en su totalidad en el ejercicio presupuestario, precisamente por los límites previstos en los presupuestos o por otras circunstancias (...). En consecuencia, la RPT no tiene necesariamente que ser contraria a estas previsiones presupuestarias, pues la limitación va referida a los presupuestos municipales. Por lo tanto, la sentencia, en tanto deduce la ilegalidad de la RPT, exclusivamente de la comparación de la cantidad destinada a personal en el presupuesto municipal de 1999 y el 2000, vulnera estos preceptos, pues no

estamos ante una impugnación de los presupuestos, sino que el objeto de la impugnación era la propia RPT, que como sostiene la recurrente ofrece la posibilidad de proveer los puestos de trabajo que aparecen relacionados en ellas, y los requisitos exigidos para su desempeño, retribuciones y forma de provisión, que han de ser observados en cuanto se refieren a la elaboración de la oferta de empleo público, provisión de puestos de trabajo y formación profesional, pudiendo crearse, modificarse, refundirse y suprimirse los puestos de trabajo a través de la misma.

2. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 20 de mayo de 2011:

La sentencia desestima el recurso porque sigue la doctrina fijada por la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de julio de 2008, dictada en el recurso de casación 3.218/2004, ponente D. José Díaz Delgado. Según la cual, el documento que ha de respetar el incremento de retribuciones de los funcionarios de Administración local que establece anualmente la ley de presupuestos generales del Estado es el presupuesto municipal y no otro. Por ello dice esa sentencia: «En consecuencia, es posible que la RPT no se ejecute en su totalidad en el ejercicio presupuestario, precisamente por los límites previstos en los presupuestos o por otras circunstancias». Por ello, para la sentencia citada del Tribunal Supremo y obviamente para la sentencia aquí recurrida, puede ocurrir que la RPT que contiene las retribuciones complementarias como el complemento específico, no se ejecute en un solo año, en el año en que se aprueba, sino que se puede diferir en dos o más años, por lo que, no cabe imputar al acuerdo aprobatorio de la RPT el no respetar el límite de incremento de retribuciones fijado en la ley de presupuestos generales del Estado. (...) El hecho de que la RPT sea parte de la documentación acompañada a los presupuestos del Ayuntamiento no basta para negar la distinta realidad jurídica de esa relación y los presupuestos mismos, que es la tesis de la que parte la sentencia recurrida y la de este tribunal, cuya doctrina aquella siguió. En todo caso, se echa en falta una argumentación convincente en la que pudiera justificarse que la distinción referida sea, como dice el recurrente, «un argumento formalista» y, lo que es más, que ese argumento formalista no sea aceptable. La diferenciación entre la índole jurídica de dos instrumentos normativos no puede tacharse en modo alguno de «argumento formalista», ni cabe tachar la referencia a tal diferenciación de modo de evitar el «pronunciarse sobre la legalidad del acuerdo que aprueba la RPT».

3. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 30 junio 2011:

El instrumento normativo que debe respetar el límite fijado para el incremento global de las retribuciones del personal no son las relaciones de puestos de trabajo, cualquiera que sea su vigencia temporal, sino los presupuestos municipales por así venirlo exigido en el apartado 9 del artículo 21 de la Ley 42/2006 y en el apartado 1 del artículo 90

de la Ley 7/1985 cuando señala que «Corresponde a cada corporación local aprobar anualmente, a través del presupuesto, la plantilla que deberá comprender todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual. Las plantillas deberán responder a los principios de racionalidad, economía y eficiencia y establecerse de acuerdo con la ordenación general de la economía, sin que los gastos de personal puedan rebasar los límites que se fijen con carácter general». El resto de acuerdos, convenios o pactos que impliquen crecimientos retributivos superiores, caso de las relaciones de puestos de trabajo, únicamente deberán adecuarse a dicho límite, tal y como prevé el apartado 8 del citado artículo 21.

4. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 9 de abril de 2014:

Es perfectamente posible que las relaciones de puestos de trabajo no se ejecuten en su totalidad en el ejercicio presupuestario correspondiente por diferentes motivos y circunstancias, entre los cuales, sin duda alguna, se encuentra la imposibilidad legal de aplicarlas íntegramente en atención a la limitación que pueda fijarse legalmente para cada ejercicio presupuestario, la cual, lógicamente, prevalece sobre los acuerdos que hayan podido ser suscritos.

En definitiva, partiendo de la distinta naturaleza analizada de la RPT y la plantilla de personal, el documento que ha de respetar el incremento que establece anualmente la ley de presupuestos generales del Estado es la plantilla de personal y por consiguiente el presupuesto municipal, por lo que no cabe imputar al acuerdo que apruebe la RPT el no respetar el límite retributivo fijado en las sucesivas normas presupuestarias, ya que es posible que la RPT no se ejecute en una sola anualidad, sino que pueda diferir su aplicación a lo largo de varios años, si bien siempre que su eficacia y puesta en marcha implique un gasto con la necesarias notas de certeza de viabilidad.

La jurisprudencia se ha decantado por considerar la RPT como un acto administrativo, por lo que entendemos que una vez aprobada, como tal acto administrativo, resulta válida y surte sus efectos, salvo que en ellos se disponga otra cosa, tal como dispone el artículo 39.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Por tanto, el propio acto de aprobación de la RPT podría contemplar, de forma motivada, su aplicación progresiva en función de las necesidades organizativas y las disponibilidades presupuestarias, de forma que los incrementos retributivos se vayan asumiendo por el Ayuntamiento en sucesivos ejercicios, sin que la aprobación de esta suponga la generación inmediata de derechos para los trabajadores. A mayor abundamiento, uno de los argumentos que nos pueden hacer valer la hipótesis mantenida es la no obligatoriedad de la fiscalización de la RPT por parte de la intervención municipal, discusión mantenida en el sector doctrinal, y que juega a favor de la tesis de que la RPT no debe cumplir la masa

salarial. De esta forma, el que, en la RPT, que es la configuración de las necesidades presentes y futuras, se prevean una serie de retribuciones y de puestos que no tengan reflejo en la plantilla de personal, no debería ser obstáculo para que se apruebe.

VIII. VALORACIÓN DE LOS PUESTOS DE TRABAJO; ¿OBJETIVIDAD CONDICIONADA POR LAS NORMAS PRESUPUESTARIAS?

En el ámbito privado, el otorgamiento al trabajador de una condición más beneficiosa nace de una concesión voluntaria y unilateral del empresario, incorporándola al vínculo contractual en virtud de una manifestación inequívoca de su concesión y reconocimiento. Sin embargo, en el sector público, tal concesión debe pasar por el tamiz del necesario procedimiento, presidido por la objetividad, dado que en tal sector no es posible justificar la tolerancia de una reiterada conducta para negar la existencia de una condición más beneficiosa, pues la tolerancia en tal caso puede deslizarse hacia la figura delictiva de la malversación de fondos.⁹

En la confección de la RPT, y el consecuente procedimiento de valoración de puestos de trabajo, el silencio del ordenamiento jurídico podría calificarse de sonrojante¹⁰, en tanto no existen normas concretas y específicas que orienten y guíen a las Administraciones en el proceso de valoración de sus puestos de trabajo. No obstante, la LRBRL, en su art. 93.2, advierte de un requisito esencial al manifestar que las retribuciones complementarias «observarán criterios de valoración objetiva». Este aspecto se reitera en el artículo 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, al decir: «el establecimiento o modificación del complemento específico exigirá, con carácter previo, que por la corporación se efectúe una valoración del puesto de trabajo». El objetivo no es otro que el que la retribución de cada puesto guarde relación procedente con su contenido, garantizando la imparcialidad e independencia de los empleados públicos y respondiendo, en consecuencia, a un criterio de equidad, mediante argumentos simples y bien planchados.

Sentando la anterior, hemos de tener en cuenta que el sistema retributivo ciemienta la columna vertebral de las relaciones laborales, constituyendo una variable estratégica en cualquier política de recursos humanos, debiendo primar en la misma el principio de objetividad, lo que permitirá a cualquier Administración pública generar sistemas retributivos que motiven, atraigan y permitan retener el talento público,

⁹ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 25 de junio de 2014.

¹⁰ Excepción hecha de la Resolución conjunta de 20 de enero de 1989 de las Secretarías de Estado de Hacienda y Administraciones Públicas de posible aplicación analógica.

abordando su equidad interna y estructura salarial. Lo dicho requiere de las necesarias garantías y fases procedimentales para considerar que el documento final sea un instrumento que permita evitar conductas arbitrarias, discrecionales o basadas en juicios intencionados, dando lugar a la falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra. Esta exigencia de valoración objetiva de los puestos de trabajo es reiterada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo de forma que la actuación técnica y los aspectos que la envuelvan, constituyan la pieza axial y garantía de seriedad del proceso de elaboración de cualquier RPT, pues siguiendo la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 29 de junio de 2005: «(...) las relaciones de puestos de trabajo han de cumplir dos requisitos: uno sustancial, la valoración de las tareas, y otro formal, la plasmación de esas tareas en la RPT». La fase de valoración no es un mero trámite optativo en la RPT, es un elemento esencial de esta. La valoración es el elemento que sirve de motivación y justifica la RPT. La necesidad de que, en la sustanciación del procedimiento de elaboración de una RPT, o de su modificación, quede acreditado el estudio y valoración individualizada de cada puesto, ha sido afirmada, bajo vicio de nulidad de pleno derecho, por la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 10 de mayo de 2013.

En efecto, no cabe duda de que una RPT cose el ayuntamiento hasta dotarlo del traje jurídico idóneo y necesario que ayude a mejorar su organización, clarificándola, haciéndola más transparente, objetivando los emolumentos y dificultando las arbitrariedades. Y en ese ejercicio de hilvanar el mejor de los trajes posibles, el único patrón que debe regir su ejercicio ha de ser la objetividad, de forma que dé lugar a un sistema de empleo público racional y objetivo, pues entendemos que lo contrario sería un grave error, ya que conduciría a fijar criterios excesivamente específicos que desvirtuarían el interés general en la correcta valoración de los puestos de trabajo. Igual de perjudicial consideramos aquellos procesos valorativos sujetos a una fuerte politización o personalización, como aquellos otros que no intenten afrontar las situaciones precarias de los puestos de trabajo (el decrecimiento de efectivos, sobrecarga de trabajo, existencia de tareas no asignadas de forma clara, agravios comparativos en retribuciones, etc.), en tanto manifestación del derecho de los trabajadores a que se realice la valoración objetiva de sus puestos, sin injerencias políticas, pero tampoco presupuestarias. Para el personal, la RPT supone la concreción de sus perspectivas y expectativas, la seguridad y garantía de sus derechos y obligaciones. La RPT es un instrumento esencial para concretar el status, entendido como el conjunto de derechos y deberes del personal.

La objetividad se presenta como un elemento vital e insoslayable. por ningún otro condicionante, pues, si no, la subjetividad y la injerencia de intereses harían su aparición en el proceso de valoración. y la consecución de la mejora en la distribución y utilización de los efectivos disponibles solo se convertiría en un objetivo progra-

mático, la valoración consistiría en una pseudoaplicación genéricamente pactada de factores conforme al cumplimiento de los límites presupuestarios, convirtiéndola en un mero formalismo justificativo de la obligación, un fraude legal a través de una valoración simulada de los puestos nunca efectiva y objetivamente realizada.

Ulpiano definió la justicia como dar a cada uno lo suyo, y es eso lo que debe regir la valoración del puesto a efectos retributivos, dar al policía local la retribución propia del policía local, al ordenanza la del ordenanza o al secretario la del secretario, la justicia debe presidir todo el proceso de elaboración de una RPT, es el fin máximo y último que debe predominar en tal instrumento, sin que pueda y deba verse limitada y coartada por cualesquiera otras consideraciones, en su mayoría subjetivas, pero también objetivas cual es el cumplimiento de la masa salarial.

IX. DISTINCIÓN ENTRE APROBACIÓN Y MODIFICACIÓN DE LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO

El momento y el contexto también tienen una importancia esencial. Una cosa es que la entidad se encuentre desnuda, mostrando, nunca mejor dicho, sus vergüenzas, y otra bien distinta que ya se encuentre provista de ropaje y que, como consecuencia del uso, puedan generarse roturas que deban someterse a corrección. A este respecto, debemos indicar que nos podemos encontrar ante dos situaciones y que, por tanto, entendemos que con tratamientos diferenciados: aprobación o modificación de la RPT.

En efecto, la aprobación de una RPT permite, en vez de seguir ensanchando el roto del tejido, coser al Ayuntamiento. Esto es así porque las pequeñas roturas iniciales se habrán ampliado con el tiempo debido a coyunturas muy variopintas. Estas desigualdades iniciales, y sus implicaciones retributivas, habrán tendido a persistir con el tiempo, dando lugar a círculos viciosos o virtuosos, según a quien perjudique o beneficie el *statu quo*, dejando entre sus costuras un rastro evidente: el tufo que deja es fácil de percibir a través de la plantilla y el anexo de personal. Se trata de situaciones generadoras de un absoluto caos organizativo, que se sitúan en las antípodas de la seguridad jurídica, situaciones agrandadas por el paso de los años hasta traer consigo disposiciones que merezcan el calificativo de dantescas.

En tal situación se sitúan muchas de las entidades locales de nuestro país. Se puede observar cómo de los más de 8.000 ayuntamientos existentes en España, solo un porcentaje que no alcanza el 30 % contaba con RPT en el ejercicio 2019¹¹. La inevitable decadencia funcional de las instituciones que se sitúan en ese paradero conlleva que tengan un modelo basado en tareas poco claras, responsabilidades no

¹¹ GÓMEZ ASENSIO, J. A., “Las relaciones de puestos de trabajo en la Administración local. Normativa legal”, *Diario La Ley*, n° 9940, 26 de octubre de 2021, Wolters Kluwer.

definidas y el establecimiento de complementos específicos otorgados históricamente con criterios que no se ajustan a factores objetivos ni consensuados. En estos casos, la RPT, invisible y convenientemente ignorada, cuando hace acto de aparición, conduce a la aparición de complejidades ocultas.

Así pues, con respecto a la posibilidad de no imputar al acuerdo de aprobación de una primera RPT los límites fijados en la ley de presupuestos, la respuesta que viene dando el Tribunal Supremo ha sido negativa. Así lo pone de manifiesto la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en Sentencia de 13 de octubre de 2014, señalando:

(...) la mera aprobación de tal instrumento de ordenación no puede considerarse circunstancia singular y excepcional, como señala la sentencia de instancia, para excluir la aplicación del párrafo 2 del art. 22 de la LPGGE, pues derrotaría y haría inane su tenor: bastaría aprobar formalmente este instrumento, para que la limitación impuesta por la ley de PPGGE (cuya legitimidad ha sido reiteradamente consagrada por la jurisprudencia de nuestro TS, como citábamos en nuestra demanda) quedará sin efecto (...) una mejora retributiva generalizada, como la realizada por el Ayuntamiento aprobando la RPT referida en nuestro escrito de interposición, así como en la pág. 6 de nuestra demanda y en la sentencia citada, nunca puede ser razonablemente considerada como «singular», puesto que se trata de una verdadera contradicción en los términos.

Sin embargo, consideramos que la primera aprobación de una RPT representa el principio del fin de una etapa por la que cualquier institución debe pasar en gestión de personal. Si pretendemos que la RPT tenga vocación de permanencia y duración indefinida, debemos flexibilizar los límites marcados por las leyes de presupuestos generales del Estado; tales limitaciones deben presentar niveles de fiabilidad, pero también de flexibilidad. Entendemos que modificar las cuantías retributivas de los complementos mediante la aprobación de una RPT es tan extraordinario y excepcional como la misma cláusula que la invoca, es decir, el supuesto o causa que la provoca, que, además de necesario —y en ningún caso sucesivo ni reiterado en el tiempo, pues tal fenómeno (no así su modificación) únicamente ocurrirá una vez en la vida municipal—, debe tener un trato diferenciado. Contar con los factores organizativos que permitan satisfacer el derecho de los ciudadanos a una buena administración debe ser un argumento más que suficiente para dar cobertura a la posibilidad descrita.

Por lo que respecta a la modificación, la potestad municipal de autoorganización debe extenderse al *ius variandi* de la RPT, siempre que tal variación sea coherente y no resulte arbitraria. Como toda creación humana, una RPT es susceptible de mejora, especialmente considerando que el presente documento es un instrumento en constante evolución. La evolución de la sociedad y el desarrollo tecnológico están obligando a la creación de nuevos perfiles y funciones, lo que consustancialmente im-

plica que la RPT se constituya en una suerte de instrumento dinámico, que convierta las estructuras anticuadas y rígidas en sistemas avanzados y flexibles¹², dinamismo y adaptación que se halla amparado por el arco de la garantía constitucional de la autonomía local ante la necesidad de adecuar la organización interna a las nuevas demandas de los ciudadanos y/o de la legislación sectorial, esto es, a fin de adecuarlas a las exigencias o circunstancias que en su día no existían o bien no fueron consideradas.

X. CONCLUSIONES

Los ayuntamientos, como cualquier institución (o quizás más que cualquier otra institución pública), poseen una enorme capacidad para generar caos y desorden. Unas veces por comisión y otras por omisión, como podría ser la ausencia (deliberada) de una RPT. Que las instituciones tienden a reproducirse y se resisten al cambio es una circunstancia por todos sufrida; que las instituciones son más reactivas que proactivas podría elevarse a la categoría de axioma.

No cabe duda de que, si rehúyes la responsabilidad de enfrentarte a tus obligaciones, incluso cuando se manifiestan en proporciones manejables, la realidad se vuelve insosteniblemente desorganizada y caótica, y después va creciendo hasta absorber todo orden, todo sentido y toda previsibilidad. Si se esconden productividades, gratificaciones, horas extra o demás conceptos retributivos debajo de la alfombra, se harán fuertes e irán creciendo en la oscuridad. Esa indolencia inicial habrá conseguido que las raíces de la desigualdad e injusticia retributiva se hayan vuelto profundas y sólidas, sosteniendo todo un entramado de intereses muy difíciles de destruir, con connivencias políticas y maridajes inaceptables. La ausencia de una RPT habrá tenido un efecto corrosivo, constatable en todas partes y en todo momento del hábitat municipal.

Una RPT adecuada debe captar la esencia de la corporación, a la vez que la depure y clarifique, poniendo en primer plano, no solo lo que es, sino lo que debería ser, en ese adecuado equilibrio entre la losa del hábito y la ingenuidad de la expectativa ha de situarse la vocación de cambio, que únicamente pasa por la aprobación de una RPT, cuya razón de ser es la de enfrentarse al caos conflictivo y transformarlo en orden productivo.

La valentía de aprobar una RPT hace que la realidad municipal sea simple, bien definida y habitable, en tanto solución que permite olvidar la memoria de los agravios y ese cainismo suicida que suele instaurarse en cualquier entidad pública cuando en materia de retribuciones anda el juego. Indudablemente nos encontrare-

¹² Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 5 de febrero de 2014.

mos ante un proceso complejo, lento y largo, cuyas ventajas no se verán a primera vista, por lo que, si bien no ha de ser premiado sí que debe ser facilitado, en tanto se erige como el único instrumento idóneo para privar de eficacia las maniobras torticeras en materia de personal, toda vez que constituye la medida correctora de las deficiencias que se originan en la Administración pública a nivel económico, productivo, técnico u organizativo.

En efecto, no debemos situarnos en los extremos; la aprobación de una RPT no debe ser patente de corso para disfrazar incrementos generalizados a nivel retributivo, constituyendo una suerte de amnistía hacendística. Ahora bien, la RPT no puede ser rehén de las normas presupuestarias, más aún cuando en su construcción subyacen argumentos, no solo de pura lógica jurídica, sino también de pura rentabilidad presupuestaria. Nos encontramos ante un fin tan loable como es el reto de reconducir el universo de puestos y situaciones personales a criterios y parámetros objetivos, con la consiguiente simplificación y la natural existencia de mayores niveles de productividad.

La eventual solución a la diatriba planteada parte de la necesidad de huir de la rigidez organizativa. La coordinación de la política económica y la contención del déficit público no pueden eliminar otros principios constitucionales en presencia que también deben ser observados. El debate se contrae a determinar si el hecho mismo de que no exista una RPT es ya de por sí una excepcionalidad a los efectos de la ley, aunque no una singularidad a los efectos de la realidad. Distinguir entre la primera aprobación de una RPT y su modificación, en la que, si fuera más operante la limitación analizada, dotaría de un necesario y plausible plus de flexibilidad en la instrumentalización de esta.

Consideramos que la limitación del cálculo de la masa salarial y su interpretación todavía más limitante desvirtúan la institución analizada, atacando su esencia hasta dejarla irreconocible, privándola de todo efecto práctico y a la vez desmotivando a las entidades públicas en su proceso de elaboración e implantación. Tal flexibilización permitirá incentivar a las entidades locales en el cumplimiento de su obligación de disponer de una RPT, constituyendo una medida de fomento al efecto.

Sin embargo, de un examen general de los elementos fácticos, y a la vista de los pronunciamientos de la jurisprudencia, se evidencia una rigidez en la cuestión. El legislador debería ampliar su campo de visión y relación, a veces tan estrecho y ciego con la tan viva y rica realidad local. El legislador percibe y concibe este instrumento de personal de forma inmediata, en vez de contemplarlo rodeado de sus ayeres y mañanas, que puede que constituyan una parte más importante que cualquier cosa que esté ocurriendo ahora y que se manifieste de forma obvia. Se trata de una sim-

plificación radical de las circunstancias, sin tener en cuenta las relaciones complejas y multidimensionales que en materia de personal se generan en la esfera local.

Asimismo, comenzamos este estudio poniendo de manifiesto la dificultad en la invocación del *carácter singular y excepcional*, y ello, entre otros motivos, por el simple pero ineludible ejercicio de análisis casuístico que implica analizar e interpretar las necesidades propias de cualquier organización. Sin embargo, entendemos que, en beneficio de la seguridad jurídica, así como de la estabilidad organizativa de la Administración fruto de la potestad de autoorganización de esta, dicho excepcionalidad, ante un futuro incierto y de difícil predicción, y sobre todo teniendo en cuenta su carácter permanente y recurrente en la ley de presupuestos generales del Estado, haría necesario su plasmación en un cuerpo normativo propio y específico en materia de personal (si bien respetando la fijación de su porcentaje en la respectiva ley de presupuestos generales del Estado), y con ocasión de ello aprovechar para juridificar esos aspectos demasiados amplios, vagos e imprecisos, permitiendo dibujar unos contornos claros mediante el establecimiento de supuestos tasados en los que se den tales circunstancias.

En definitiva, este es el foco que debe alumbrar cualquier lectura que se haga de esta materia, en cuanto que el núcleo y las bases sobre las que debe girar su aproximación desprenden una relevante importancia constitucional, pues se afecta directamente al principio básico de no indefensión de la autonomía local y es medio necesario para a la postre alcanzar la eficacia y eficiencia en la prestación de servicios públicos. La única forma de combatir los relatos de naturaleza subjetiva es la valoración jurídica y objetiva de los puestos de trabajo. La idea de una organización idónea y adecuada o la de la óptima utilización de los recursos humanos es esencial en el funcionamiento de cualquier Administración pública y únicamente pasa y se concibe desde el instrumento analizado, su correcta elaboración, objetiva valoración y definitiva aplicación.

XI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENILLA SÁEZ, M., LLORENTE MÁRQUEZ, J. y REDONDO LEBRERO, J. C. (2022). Las retribuciones de las Administraciones públicas españolas. Un estudio de su equidad interna. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (18), 137–155.

GINER BRIZ, A. (2020). Guía básica para la realización de una relación de puestos de trabajo. *El Consultor de los Ayuntamientos*, (7), 72.

RIESGO BOLUDA, J. (2008). Las valoraciones de los puestos de trabajo en las entidades locales y los límites de las leyes de Presupuestos Generales. *El Consultor de los Ayuntamientos*, (15/16), 2703.

SANCHO CALATRAVA, J. A. (2016). Relaciones de puestos de trabajo y fraude de ley. *El Consultor de los Ayuntamientos*, (10), 1172.

PARRA MUÑOZ, J. F. (2018). La relación de puestos de trabajo: naturaleza jurídica, procedimiento para su aprobación o modificación y limitaciones presupuestarias para su aplicación. *Revista digital CEMCI*, (30).