

En Logroño, a 7 de junio de 2018, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

62/18

Correspondiente a la consulta formulada por el Ayuntamiento de Arrúbal a través de la Consejería de Fomento y Política Territorial, sobre *procedimiento administrativo de revisión de oficio de los acuerdos de 24 de mayo de 2017, del Pleno del Ayuntamiento de Arrúbal (La Rioja), sobre aprobación de la RPT de dicho Ayuntamiento y reconocimiento de compatibilidad del puesto de Alguacil municipal.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Preliminar

En este dictamen emplearemos las siguientes siglas:

- Art.= Artículo.
- BOE= Boletín Oficial del Estado.
- BOR= Boletín Oficial de La Rioja.
- CA/ CCAA= Comunidad/es Autónoma/s.
- CAR= Comunidad Autónoma de La Rioja.
- Cc= Código civil
- CE= Constitución española vigente de 1978.
- ce= Corrección de errores.

-cfr.= véase, confróntese con.

-D.= Dictamen.

-DG= Dirección General.

-EBEP'07 = Estatuto básico del empleado público, aprobado por Ley (estatal) 7/2007, de 12 de abril.

-LALR'03= Ley (autonómica riojana) 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja.

-LBRL'85= Ley (estatal) 7/1985, de 2 de abril, de Bases del régimen local.

-LFP'84= Ley 30/84 de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública.

-LFPR'90= Ley 3/1990, de 29 de junio, de Función pública de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

-LHL'04= Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Haciendas locales.

-LIP'84= Ley (estatal) 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas.

-LO= Ley Orgánica.

-LPA'58= Ley (estatal, preconstitucional y derogada) de 17 de julio de 1958, de Procedimiento administrativo.

-LPAC'15= Ley (estatal) 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.

-LPAC'92= Ley (estatal, derogada) 30/1992, de 29 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, modificada por Ley (estatal) 4/1999, de 13 de enero.

-LPG= Ley de presupuestos generales.

-LPGE= Ley de presupuestos generales del Estado.

-LRL'86 =Texto refundido (estatal) de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

-núm.= número.

-OM= Orden ministerial.

-p.e.= por ejemplo.

-RD= Real Decreto.

-RDLeg= Real Decreto Legislativo.

-RIAE'85= Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, sobre incompatibilidades del personal al servicio de la Administración del Estado, de la Seguridad Social y de los Entes, Organismos y Empresas dependientes.

-ROF'86=Real Decreto 2568/1986, de 28 noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades locales.

-RAL'86= Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local.

-RPT = Relación/es de puesto/s de trabajo.

-S/SS= Sentencia/s.

-TC= Tribunal Constitucional

-TS= Tribunal Supremo.

-TSJ= Tribunal Superior de Justicia.

Primero

El Ayuntamiento de Arrúbal ha tramitado el precitado procedimiento de revisión de oficio, de cuyo expediente resultan los siguientes datos de interés.

-El Pleno municipal celebrado el 27 de marzo de 2017, acordó no reconocer, al Alguacil-operario de servicios del Ayuntamiento, la compatibilidad solicitada para el ejercicio de la actividad privada de monitor de pádel los fines de semana en un club privado, ya que el complemento específico asignado a su puesto de trabajo en la RPT municipal excedía del 30% de las retribuciones básicas asignadas a dicho puesto de trabajo.

-Sin embargo, el mismo Pleno municipal, en sesión de 24 de mayo de 2017, acordó: i) aprobar inicialmente la modificación de la RPT del Ayuntamiento, para reducir en 2.500 euros anuales el complemento específico que tenía asignado el puesto de Alguacil-operario de servicios múltiples (que ascendía a 5.161,80 euros en fecha 1 de enero de 2017); ii) incrementar, en el mismo importe de 2.500 euros, el complemento de productividad del interesado (lo cual fue ejecutado mediante Resolución de Alcaldía de 27 de junio de 2017, que fijó el nuevo complemento de productividad); y iii) reconocer, al Alguacil municipal, la compatibilidad para el ejercicio de la actividad privada de monitor de pádel los fines de semana en un club privado, pues el complemento específico de su puesto de trabajo no excedía ya del 30% de las retribuciones básicas percibidas como funcionario.

-No obstante, por escrito, de 28 de septiembre de 2017, la DG de Política Local del Gobierno de La Rioja advirtió que este Acuerdo de modificación de la RPT municipal puede ser nulo de pleno Derecho, al encontrarse incurso en la causa de nulidad establecida en el art. 47.1.e) de la LPAC'15, por haberse modificado el complemento específico del puesto de Alguacil municipal-operario de servicios múltiples prescindiendo del procedimiento de revaloración objetiva del mismo.

-Por tal motivo, el Pleno municipal, en sesión de 26 de octubre de 2017, acordó iniciar el procedimiento de revisión de oficio del mencionado Acuerdo, suspendiendo, en su caso, su ejecución, desde 1 de noviembre de 2017, dado que la misma, podría causar perjuicios de difícil reparación.

Segundo

De este último citado Acuerdo, se dio traslado, el 31 de octubre de 2017, al interesado, el cual presentó un escrito de alegaciones, el 10 de enero de 2018, cuando ya había transcurrido en exceso el plazo de 15 días que se le había conferido al efecto; pese a lo cual, las mismas fueron informadas, por la Secretaría municipal, el 26 de marzo de 2018.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 14 de abril de 2018 y registrado de entrada en este Consejo el 16 de abril de 2018, el Excmo. Sr. Consejero de Fomento y Política Territorial del Gobierno de La Rioja, remitió, al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 17 de abril de 2018, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo

El carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo en los casos de revisión de los actos administrativos resulta, con toda claridad, de lo dispuesto en el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC'15), a cuyo tenor: *“las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1”*.

Reiteran la necesidad del dictamen del Consejo Consultivo en estos casos nuestra Ley reguladora (Ley 3/2001, de 31 de mayo, art. 11.f) y el Reglamento que la desarrolla (aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero art. 12.2.f).

Por lo demás, como claramente se infiere del art. 106.1 LPAC'15, el dictamen del Consejo Consultivo en materia de revisión de actos administrativos es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiere sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

Segundo

La Relación de puestos de trabajo (RPT)

La consulta que se nos formula, al versar sobre si concurre o no, en el Acuerdo municipal antes referido, la causa de nulidad de pleno Derecho señalada por la DG precitada (consistente en haber prescindido, total y absolutamente, del procedimiento administrativo establecido para modificar la RPT y fijar las retribuciones funcionariales de las que deriva la posible incompatibilidad del interesado para ejercer actividades privadas), requiere previamente que nos pronunciemos sobre la naturaleza y régimen jurídico que, especialmente en materia de procedimiento administrativo, tienen, en las Entidades locales de la CAR, las tres instituciones jurídicas a las que tales Acuerdos se refieren, cuales son: i) la RPT; ii) las retribuciones funcionariales denominadas complementos (específico y de productividad); y iii) la incompatibilidad, derivada de la cuantía del complemento específico, para el ejercicio de actividades privadas por el funcionario de los percibe.

Dedicaremos sendos Fundamentos de Derecho a cada una de esas tres instituciones, comenzando ahora por la RPT.

1. Nociones previas.

El Derecho administrativo de la organización, distingue varios conceptos elementales, como son los de *plaza* y *puesto de trabajo* o *destino* y otros derivados, como los de *plantilla*, *nómina*, *catálogo* y *relación de puestos de trabajo*. Para evitar las habituales confusiones en esta materia, conviene, partiendo de la legislación vigente, que luego citaremos con detalle, precisarlos previamente:

A) Plaza.

Plaza es el concepto (elemental, históricamente más antiguo y de carácter económico-presupuestario y organizativo-abstracto), que expresa cada una de las previsiones de empleo para personas físicas, funcionalmente ordenadas y presupuestariamente dotadas, por un empleador. Cuando dicho empleador es una entidad administrativa, las previsiones de empleo en que consisten las plazas se refieren al conjunto de funciones administrativas, permanentes y caracterizadas, susceptibles de ser desempeñadas profesionalmente por una persona física a lo largo de su vida laboral activa. Lo esencial en el concepto administrativo de *plaza* es que la previsión de empleo que la caracteriza esté dotada presupuestariamente y ordenada funcionalmente, lo cual se realiza mediante la *plantilla*.

B) Plantilla.

Plantilla es la relación de las plazas previstas, presupuestariamente dotadas y funcionalmente ordenadas, por un empleador. Cuando el empleador es una Administración pública, la plantilla es un instrumento: por un lado, presupuestario (ya que se aprueba en y por la ley o norma local aprobatoria de los Presupuestos de la entidad pública correspondiente para cada ejercicio); y, por otro, funcional (ya que determina el número y ordenación de las plazas, indicando el Cuerpo, Escala, o Categoría a que pertenecen o su carácter de no escalafonadas. A estos efectos, conviene precisar, los siguientes subconceptos:

-*Plaza de plantilla* es una redundancia, pero se utiliza para aludir a las plazas realmente existentes, es decir, las previstas y dotadas presupuestariamente en la llamada *plantilla real*, esto es, la oficialmente aprobada; y diferenciarlas de las plazas de *plantilla ideal*, esto es, las no dotadas presupuestariamente y que existen solo en teoría para hacer los cálculos y previsiones de futuro que requiere un modelo abstracto de óptima organización de personal y de prestación de los servicios públicos que tiene encomendados la entidad de que se trate. No debe ser confundido con el concepto de *nómina*.

-*Nómina* es, tanto el documento contable general expresivo de las retribuciones mensuales que, devengadas, por todos los conceptos, deben ser pagadas al personal que presta sus servicios en una entidad (*nómina general*); como cada uno de los documentos contables concretos, derivados de la *nómina general*, en los que se plasman las retribuciones mensuales que ha de percibir, por los distintos

conceptos retributivos, cada una de las personas que en dicho periodo ha prestado sus servicios en referida entidad (nomina particular). Pero “estar en nómina” no indica el carácter duradero del desempeño de la plaza que la nómina retribuye, por lo que hay que distinguir entre plazas *fijas* o en propiedad y *no fijas* o *temporales*.

-*Plaza fija o en propiedad* es la de plantilla que una persona física ostenta de forma definitiva por haberla obtenido en virtud de un procedimiento de acceso, objetivo y selectivo, caracterizado por las notas de publicidad, competitividad, mérito y capacidad, como son la oposición, el concurso o el concurso-oposición. Por eso, esta denominación alude, más que a la plaza en sí, a la forma en que se ha accedido a ella (procedimiento de acceso) y a la estabilidad con la que su titular la ostenta. Cuando dicho titular es funcionario, se suele denominar *de carrera* ya que ha hecho de la función pública su profesión estable; pero, si se trata de personal laboral, se dice que es un *trabajador fijo*. La referencia a “propiedad” es meramente histórica (heredada del Antiguo Régimen, cuando las plazas funcionariales se podían comprar y heredar, ya que el canon percibido por autorizar las enajenaciones constituía un medio de financiación de las entidades públicas; razón por la cual el art. 337 Cc, pensando en los viejos títulos de adquisición, alude, anacrónicamente, a los “oficios enajenados” como bienes muebles; por lo que, actualmente, esta expresión hay que referirla al título administrativo de nombramiento que acredita haber accedido a una plaza estable mediante el procedimiento legalmente establecido para ello). Por tanto, el término “propiedad” debe ser interpretado, en este contexto, como titularidad administrativa estable de una plaza.

-*Plazas no fijas o temporales* no son las que tienen señalado un plazo de caducidad, ya que todas las de la plantilla (real) son estables, sino aquellas cuyo desempeño es transitorio hasta que se cubran en propiedad por el procedimiento correspondiente, lo cual se supone que debe ser realizado cuanto antes. Ahora bien, en estos casos, cuando quien desempeña la plaza transitoriamente es funcionario, como quiera que éste no es *de carrera* sino *interino*, se suele hablar de *plazas en interinidad*; si forma parte del personal laboral, se suele denominar *trabajador temporal*; y, si sólo se trata de una persona física libremente designada y removida por una autoridad política, y, además, dicha persona no desempeña un alto cargo, se habla de *personal eventual* (como los Secretarios particulares de los Ministros). Al referirse siempre a plazas de plantilla (real), estos conceptos no aluden, pues, al carácter transitorio de una plaza sino al de su desempeño, por lo que deben ser distinguidos de otras nociones relacionadas, como son las de *plaza ocupada* y *vacante*.

-*Plaza ocupada* es la de plantilla (real) que está siendo desempeñada por una persona física que es su titular, como funcionario (en propiedad o interinidad), trabajador (fijo o temporal) o personal eventual; a diferencia de la *vacante*, que es la plaza de plantilla (real), mientras carece de una persona física que la desempeñe como titular por cualquier concepto. Ahora bien, dentro de las plazas ocupadas en propiedad por funcionarios de carrera, conviene distinguir las *escalafonadas* y las *no escalafonadas*.

-*Escalafón* es la relación de las personas físicas titulares de las plazas existentes en la plantilla real de una entidad, ordenados cronológicamente por razón de su fecha de acceso a las mismas y, dentro de la misma fecha, por orden de puntuación en las pruebas de acceso. Como el acceso suele ser mediante pruebas selectivas periódicas, a la relación ordenada por orden de puntuación de los seleccionados en cada una de ellas, se la denomina *Promoción*, identificada por el año de finalización del proceso selectivo. Los términos *Escalafón* y *Promoción* son antiguos y un tanto desusados, pero se emplean cuando hay que acudir a ellos para fijar un criterio de antigüedad.

-*Plaza escalafonada* es, pues, aquella cuyo titular está incluido en un escalafón; aunque hoy se emplea más esta expresión para aludir al hecho de que una plaza está incluida, junto con otras semejantes, en un Cuerpo, Escala o Categoría profesional; y diferenciarla así de las *plazas no escalafonadas*, es decir, las

que aparecen sueltas en la plantilla sin estar incluidas en Cuerpos, Escalas o Categorías profesionales predeterminados, por responder a situaciones singulares o declaradas *a extinguir*.

C) *Cuerpos, Escalas y Categorías profesionales.*

Las precisiones que acabamos de efectuar revelan que las plazas de las que disponen las entidades públicas están todas ellas destinadas a prestar los servicios públicos que legalmente le competen, y son asignadas a las distintas colectividades administrativas en las que se organiza su personal funcionario (como son los Cuerpos y Escalas), laboral (como son las Categorías profesionales) o eventual (de libre nombramiento y remoción política); por lo que también interesa precisar estos conceptos:

-Cuerpos, Escalas, Subescalas y Especialidades (funcionariales) son conjuntos coherentes y ordenados de plazas funcionariales de plantilla que tienen características semejantes, como la titulación académica exigida para acceder a ellas, el desempeño de unas mismas funciones, especialmente si éstas conforman las propias de una profesión reconocida legalmente. La ley puede integrar directamente las plazas en *Cuerpos* o en *Escalas* o bien dividir un mismo *Cuerpo* en diferentes *Escalas* y estas en *Subescalas* y *Especialidades*. Antiguamente, los *Cuerpos* servían para dirigir la función pública, al estar dotados de órganos de gobierno corporativo y facultades disciplinarias; pero actualmente los *Cuerpos*, las *Escalas* y sus subdivisiones son meras estructuras para la ordenación racional de la función pública.

-Categoría profesional, sin embargo, es un concepto sólo aplicable al personal laboral, ya que la ordenación funcional del mismo en las entidades públicas no se efectúa mediante *Cuerpos* y *Escalas*, sino por dichas *Categorías profesionales*, las cuales suelen ser determinadas en las normas laborales de negociación colectiva, en función de los distintos oficios y titulaciones de formación profesional de los trabajadores, así como de la respectiva jerarquización de tareas, que requiere el desempeño de los distintos tipos homogéneos de las plazas de plantilla reservadas a los mismos. Estas *Categorías profesionales laborales* no deben ser confundidas con las *Categorías funcionariales* o *Empleos* a que seguidamente aludimos, aunque obedecen a principios históricos de ordenación parecidos.

-Categoría o *Empleo* (funcionario) es, en efecto, la graduación personal que, por criterios objetivados, como méritos o antigüedad en la carrera o en un determinado tipo de plaza, corresponde a la persona física titular de ciertas plazas funcionariales escalafonadas, cuyas funciones se refieren a actividades tradicionalmente jerarquizadas. Las *Categorías* o *Empleos* funcionariales no existen normalmente en la Administración general, pero subsisten en ciertas Administraciones especiales, como la militar (capitán, coronel, general), la judicial (jueces, magistrados), la académica (catedráticos, profesores titulares) la diplomática (embajador, ministro plenipotenciario), la tributaria (Inspectores tipo A, B o C) y algunos cuerpos nacionales de fedatarios (Notarios o Secretarios de primera, de segunda, etc). La relación cronológicamente ordenada de las personas físicas titulares de una misma *Categoría* o *Empleo* funcional suele ser denominada *Escalilla* (p.e la Escalilla de Coroneles de Infantería). Las *Categorías* o *Empleos* suelen traducirse en retribuciones complementarias especiales, con tendencia a integrarse en los complementos específicos por la vía de exigir determinada *Categoría* o *Empleo* como requisito para el desempeño de ciertos puestos de trabajo.

-Grupo es el colectivo de encuadramiento que corresponde a los titulares de cada plaza por razón de la titulación académica exigida para acceder a la misma. La legislación actual distingue los Grupos A (superior), B (media) y C (elemental), y los *Subgrupos* 1, 2 y 3. La pertenencia a uno u otros Grupos determina el concepto retributivo *básico* llamado *sueldo* base, que es fijado por la Ley o norma de presupuestos de cada año.

-*Antigüedad* es el tiempo de servicio prestado por cada persona física concreta. Se remunera con un concepto retributivo llamado, por razón de la permanencia retribuida, *trienios*, *quinquenios*, *sexenios*, etc, y que es fijado por la Ley de presupuestos de cada año. Es una condición rigurosamente personal.

D) Puesto de trabajo.

Puesto de trabajo es un concepto (más moderno que el de *plaza*, y de carácter funcional y organizativo-concreto) que expresa cada uno de los destinos concretos previstos por un empleador para ocupar al personal a su servicio, esto es, al que desempeña una plaza de su plantilla.

En las entidades públicas, los *puestos de trabajo* son una consecuencia de las *plazas* de plantilla real, ya que éstas últimas tienen la virtualidad de que, una vez adjudicadas mediante los procedimientos de acceso legalmente previstos, habilitan a sus titulares, para obtener, seguidamente y mediante los procedimientos de provisión también legalmente previstos, un *puesto de trabajo* concreto en la organización administrativa de que se trate.

Los puestos de trabajo, al ser concretos, son susceptibles de tipificación según sus características y, en consecuencia, ser organizados por su número, denominación, localización, adscripción orgánica dentro de la organización correspondiente, graduación según niveles de responsabilidad, descripción de los cometidos que tenga asignados y de los requisitos precisos para su desempeño. Los puestos de trabajo pueden también ser objeto de valoración a efectos de fijar las retribuciones complementarias que ha de devengar su ejercicio. A su vez y por todo ello, de los *puestos de trabajo*, se derivan otros diversos conceptos organizativos y retributivos que también conviene precisar:

-*Nivel*, es la clasificación concreta que, en virtud de su potestad de auto-organización, la entidad de que se trate asigna a cada concreto puesto de trabajo, según sus cometidos y responsabilidades, de entre los 30 niveles en que legalmente pueden ser clasificados todos los puestos de trabajo; teniendo en cuenta que dicha asignación está parcialmente reglada en cuanto que existen *intervalos* de niveles reservados a los distintos *Grupos* de personal según la titulación académica requerida para el acceso a las respectivas plazas.

-*Destino*, en su acepción jurídico-organizativa, es un concepto equivalente al de puesto de trabajo, aunque, en ocasiones, expresa más bien una característica concreta del mismo, cual es su localización o ubicación en una localidad determinada. Como sinónimo de puesto de trabajo, se emplea para determinar el *complemento* retributivo denominado *de destino*, cuyo objeto es remunerar el desempeño del puesto de trabajo del que se trate, según el nivel en que el mismo se encuentre clasificada, dentro de los posibles en el intervalo correspondiente.

-*Cargo*, en principio, es también un concepto sinónimo a los de puesto de trabajo y destino, pero modernamente se emplea para designar aquellos puestos de trabajo o destinos reservados exclusivamente a personas físicas que no pertenecen a la función pública, sino que son libremente nombrados y cesados por las autoridades políticas. Así, se distinguen los *cargos políticos*, cuyos titulares son los llamados *altos cargos*; de los *meros cargos* (puestos de trabajo), funcionariales o laborales, aunque hayan sido provistos mediante el sistema legal *de libre designación*. La línea política divisoria entre ambos tipos de

cargos suele estar fijada (en la jerarquía orgánica estatal y autonómica) en el rango orgánico equivalente a las Subdirecciones generales (que son todavía puestos de trabajo o cargos funcionariales), mientras que los rangos orgánicos superiores suelen ser ya cargos políticos, cuyos titulares son *altos cargos* (directores generales o los superiores a éstos). Debe tenerse en cuenta que las retribuciones de los *altos cargos* existentes en cada entidad pública se determinan en la Ley o norma anual de presupuestos, no en la plantilla de personal; tampoco se recogen en la RPT, sino en sus normas de estructura orgánica; y, por último, tienen también un régimen jurídico y un sistema de incompatibilidades distinto al del resto del personal.

-*Grado personal* es una condición personal individualizada que se adquiere por haber desempeñado durante al menos dos años consecutivos o tres con interrupción, un puesto de trabajo y que se traduce en adquirir, como grado personal consolidado, el mismo nivel que el puesto desempeñado tenía asignado entre los 30 posibles según su intervalo. El *grado personal* tiene así una triple virtualidad, pues: i) por un lado, opera como garantía, en cuanto que impide que su titular pueda ser destinado a puestos inferiores en uno o dos niveles al que haya consolidado; ii) por otro, opera como habilitación, pues permite que su titular opte a la provisión de puestos clasificados en el nivel correspondiente al grado consolidado; y iii) finalmente, opera como retribución, pues influye en el complemento de destino. Este grado personal no debe ser confundido con el recientemente instaurado *grado de carrera horizontal* y su complemento retributivo derivado.

-*Grado (de carrera horizontal)* es una reciente calificación administrativa (que, en la CAR, consta de 4 niveles), conferida, por la evaluación positiva del desempeño de un puesto de trabajo durante determinado tiempo, a los funcionarios que la obtengan, tras haber concurrido voluntariamente a la convocatoria que, periódicamente, se publique para evaluar tal desempeño; con la consecuencia retributiva de quienes concurran y obtengan una evaluación favorable, percibirán un complemento retributivo especial denominado *de grado (de carrera horizontal)*, el cual se devenga sólo en la anualidad en que se convoque la oportuna evaluación; si bien habilita luego para concurrir a las próximas evaluaciones que, cuando proceda, se convoquen para consolidar el siguiente *grado*. Por tanto, este *grado (de carrera horizontal)* y su correspondiente complemento retributivo en el año en que se devengue, no puede ser confundido con el *nivel* del puesto de trabajo a efectos de consolidación del *grado personal* ni de la percepción mensual del complemento *de destino* correspondiente al puesto de trabajo, según el nivel que tenga atribuido.

2. Concepto de RPT.

Aclaradas las nociones anteriores, mención especial merecen dos conceptos derivados de las características, que los puestos de trabajo tienen, de ser tipificables y evaluables:

-Por un lado, el *Catálogo de puestos de trabajo*, que es un instrumento organizativo que se limita a expresar los concretos destinos existentes en una organización administrativa, con las retribuciones complementarias que les corresponden.

-Por otro lado, la *Relación de puestos de trabajo* (RPT), que es la formulación ordenada de los existentes en cada entidad empleadora; y, en el caso de las entidades públicas (como la STS 20-10-2008 deduce de los preceptos que la regulan y luego citaremos), es el instrumento de ordenación del personal de cada una de ellas, según las necesidades de los servicios asignados a la misma, a través del cual se publica la

enumeración, denominación, localización y demás características de todos los destinos de trabajo existentes en dicha entidad, determinando, para cada uno de ellos, su número, tipología, adscripción orgánica, nivel de destino (dentro de los 30 posibles, según el intervalo que corresponda), reserva (a determinadas titulaciones, Categorías profesionales, Grupos, Subgrupos, Cuerpos, Escalas, Subescalas, Especialidades, o plazas no escalafonadas), sistema de provisión (normalmente el concurso y excepcionalmente, la libre designación), requisitos y condiciones de desempeño (como penosidad, nocturnidad, etc); y también las retribuciones complementarias asignadas al mismo, en especial los complementos de destino (según su nivel) y específico (según sus circunstancias especiales). En conclusión, y desde un punto de vista de la gestión de recursos humanos, la RPT es un instrumento técnico de ordenación del personal en el que se clasifican los puestos y se definen los requisitos esenciales para su desempeño.

Estos dos últimos instrumentos técnicos y, en especial, las RPT, proceden de la Ciencia de la Administración, como medios para racionalizar la ordenación de los recursos humanos; y han sido importados, por el Derecho Administrativo de la organización, para sistematizar el régimen del personal (funcionario, laboral o eventual) de cada entidad jurídico-pública, en cuanto a las características (número, denominación, tipificación, provisión, adscripción, descripción funcional y retribución) de los distintos y posibles destinos del mismo.

2. Normación.

En Derecho español (tratando de superar y completar el modelo tradicional de organización escalafonada de la función pública en Cuerpos y Escalas por profesiones o especialidades), las RPT fueron instauradas, por los arts 15 y 16 de la LFP'84, en todas las Administraciones públicas (estatal, autonómica y local). En concreto, el art. 15.1 LFP'84 describe la RPT como *“el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto”* (art. 15.1 LFP'84).

Por su parte, los arts 15 y 16 LFP'84, entre otras cosas, detallan que las RPT: i) serán públicas; ii) comprenderán los puestos de trabajo del personal funcionario de cada organización o centro gestor; iii) expresarán el número y las características de los que, excepcionalmente, puedan ser desempeñados por personal laboral y eventual; iv) indicarán la denominación, tipo, sistema de provisión y requisitos exigidos para su desempeño (como puede ser determinada titulación o la pertenencia a un concreto Cuerpo o Escala); v) fijarán el nivel de complemento de destino y, en su caso, el complemento específico que corresponda a los mismos (o la Categoría profesional y régimen jurídico aplicable cuando sean desempeñados por personal laboral); y v) serán el medio a través del cual se realizará la creación, modificación, refundición y supresión de puestos de trabajo.

Posteriormente, el EBEP'07 ha ratificado las RPT, al establecer, en su art 74, que: *“las Administraciones públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los Cuerpos o Escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos”*.

La legislación estatal sobre Administración local también adoptó las RPT. Así: i) el art. 90.2 LBRL'85 se remite a la normativa básica sobre función pública, al establecer que: *“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”*; y ii) el art. 126.4 LRL'86 ratifica que las RPT *“tendrán, en todo caso, el contenido previsto en la legislación básica sobre función pública”*.

También la legislación de la CAR sobre régimen local recoge las RPT, pues el art. 233.2 LALR'03 establece que *“las Corporaciones locales formarán y aprobarán la relación de puestos de trabajo existentes en su organización, de acuerdo con la legislación básica de función pública de las Administraciones públicas y de la legislación de la función pública de la CAR. En la misma, deberán incluirse, en todo caso, la denominación, características esenciales de los puestos, retribuciones complementarias que le correspondan y requisitos exigidos para su ejercicio”*.

3. Naturaleza.

A) A la vista de estos preceptos, se ha planteado, doctrinal y jurisprudencialmente, si las RPT constituyen verdaderas normas jurídicas de carácter reglamentario o sólo actos administrativos de carácter general:

-A favor de la naturaleza normativa de las RPT, se han aducido, entre otros argumentos: i) que son aprobadas y publicadas formalmente (criterio de la *formalidad*); ii) que se incardinan en el ordenamiento jurídico (criterio de la *ordinamentalidad*); iii) que son susceptibles de aplicaciones reiteradas (criterio de la *reiteración*); y iv) que tienen las notas de *objetividad* y *permanencia*. Tal postura fue mantenida, entre otras, por las SS de la Sala 3ª del TS de 03-03-1996, 25-04-1996, 13-05-1996, 28-05-1996, 04-06-1996, 03-10-2000, 13-02-2001, 20-02-2001, 01-03-2004 y 07-03-2005.

-Por el contrario, a favor del carácter de las RPT como actos administrativos generales, se ha argumentado: i) que la aprobación y publicación formal no es exclusiva de los reglamentos, ya que también es exigida por los actos generales al tener destinatarios indeterminados; ii) que no son disposiciones *ordinamentales*, esto es, integradas en el ordenamiento jurídico, sino *ordinamentadas*, es decir, reguladas por el mismo como instrumentos reglados de limitación y canalización de la potestad administrativa de auto-

organización; iii) que su permanencia, objetividad y susceptibilidad de aplicaciones reiteradas se explican al tener el carácter de medidas de auto-organización administrativa con destinatario plúrimo.

-Tras algunas SS (como las de 03-03-1995, 28-05-1996, 26-05-1998, 04-02-2002, 19-06-2006, 04-07-2012 y 10-07-2013) en las que el TS mantuvo que las RPT tenían una naturaleza híbrida (de acto administrativo y disposición general), según se refiriese la cuestión impugnatoria a los planos sustantivo o procesal; el criterio de que constituyen un acto administrativo general comenzó a ser sostenido por la STS 05-02-2014, que ha sido luego reiterada por las SSTs de 25-02-2014, 07-04,2014, 29-04-2014, 08-05-2014 y 15-09-2014, por lo que se ha consolidado.

B) En rigor, estas vacilaciones se explican porque las RPT, como sucede con los planes urbanísticos y otras manifestaciones de ordenación administrativa, están incursas en lo que doctrinalmente se ha denominado la *escala de la normatividad* que, como otras *escalidades* propias del Derecho Administrativo (p.e. la *escala de la demanialidad* o la *escala de la personalidad jurídica*), revela instituciones y figuras que se sitúan, por sus características, en posiciones intermedias con respecto a dos extremos que se reputan arquetípicos (como, en este caso, pueden ser los reglamentos frente a los actos administrativos o, en el ejemplo de los bienes, los de dominio público, frente a los de propiedad privada), de suerte que dichas instituciones y figuras, como en este caso sucede con las RPT, participan de algunas de las características propias de las que ocupan ambos extremos.

Ahora bien, estos debates doctrinales sólo tienen interés práctico cuando, de los mismos, se derivan consecuencias jurídicas, como, p.e, un distinto régimen jurídico de elaboración o de impugnación. Es lo que sucede en el caso de las RPT, donde esta controversia encerraba, en sede judicial, otra sobre la legitimación activa y los demás requisitos exigidos para impugnar procesalmente una RPT; o, como enseguida analizaremos en el presente caso, donde hay que dilucidar previamente el procedimiento administrativo que regula la elaboración de la RPT y cuya omisión se alega en el expediente como causa de nulidad para su revisión de oficio.

4. Procedimiento.

A) Es notable destacar que, pese a la importancia conferida a las RPT por la precitada legislación vigente, no se haya publicado todavía un procedimiento administrativo especial para su elaboración aplicable a todas las Administraciones públicas. En efecto, las escasas normas vigentes al respecto se limitan a preceptuar lo siguiente:

-En el art. 90.2 LBRL'85, que "*corresponde al Estado establecer las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las RPT*". Pese a esta disposición habilitante, tales normas estatales de carácter común no han sido aún dictadas.

-En el art 126.4 LRL'86, que las RPT *“se confeccionarán con arreglo a las normas previstas en el art. 90.2 LBLR'85”* (precitado), por lo que se trata de una simple remisión a una norma que, a su vez, se remite, por ahora, a otras estatales y comunes aún no dictadas).

-En el art. 74 EBEP, que las RPT *“serán públicos”*.

-En el art. 233.3 LALR'03, que, *“sin perjuicio de lo que disponga la legislación básica de régimen local, cada Entidad local enviará copia de la plantilla y de la RPT a la Consejería competente en materia de régimen local de la CAR, en el plazo de treinta días desde su aprobación”*.

B) En el ámbito de la Administración estatal (pero sin el carácter de procedimiento común y, por tanto, sin aplicación a las demás Administraciones públicas), la Orden de 2 de diciembre de 1988, dictada por el entonces denominado Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, se limitó a regular las RPT, sin fijar su procedimiento de elaboración y limitándose a remitir: su elaboración, a los distintos Ministerios; y, su aprobación, a la Comisión Interministerial de Retribuciones (CIR). Ésta última había sido creada por el RD 469/1987, de 3 de abril, para solventar la competencia conjunta que, para aprobar las RPT en el ámbito de la Administración estatal, atribuía, el art. 15.1e) LFP'84, a los Ministerios de Economía y de Hacienda. Pero la CIR, que se ha mantenido vigente en las distintas reestructuraciones ministeriales, se ha limitado, en esta materia, a la aprobación del Acuerdo de 02-03-1988, sobre criterios que los Ministerios deben observar en el contenido de las RPT que elaboren, sin establecer los trámites precisos para ello.

C) Aunque no es el caso de la CAR, algunas CCAA y Entidades locales, ante la tardanza del Estado central en dictar una normativa común sobre el procedimiento administrativo especial para la elaboración de las RPT, han elaborado algunas normas reglamentarias al respecto, como Aragón (Decreto 140/1996, de 26 de julio), Cataluña (Decreto 328/1993) Extremadura (Decreto 29/1994, de 7 de marzo, modificado por Decreto 94/1998, de 21 de julio) o Murcia (Decreto de 28 de junio de 1990), entre las CCAA; y de los Ayuntamientos de Orense o Irún (Decreto 3064/2005, de 16 de noviembre), entre otros.

Obviamente, estas normativas autonómicas o locales no son aplicables, ni siquiera analógicamente, fuera de su ámbito territorial, pero, en la metodología propia del Derecho comparado, son útiles para ayudar en la determinación de los trámites procedimentales que, en aplicación de la escasa normativa estatal básica existente al respecto, pueden reputarse esenciales para elaborar una RPT.

D) La doctrina *iusadministrativista* ha tratado, en consecuencia, de integrar esta anomia procedimental extrayendo algunas normas de procedimiento para su elaboración, de

diversos grupos normativos, que conforman lo que doctrinalmente se ha denominado *bloque de legalidad formal* regulador del procedimiento de elaboración de las RPT:

-Un primer grupo normativo está compuesto por las escasas normas, antes citadas, sobre el contenido mínimo que han de tener las RPT, es decir: los arts. 15 y 16 LFP'84, 74 EBEP'07, con carácter general; los arts. 90.2 LBRL'85 y 126 LRL'86, en el ámbito local; y el art 233 LALR'03, en la CAR.

-El segundo grupo normativo se integra por las normas sobre procedimiento administrativo común (contenidas en la LPAC'15) que resultan aplicables a los trámites que se adecúen a la elaboración de las RPT, en cuanto que son actos administrativos generales.

-Finalmente, algunos autores traen a colación algunas normas propias del procedimiento administrativo especial de elaboración de disposiciones generales, ya que, si bien las RPT no tienen rango reglamentario, su carácter de acto administrativo general y su precitada posición intermedia en la *escalidad* normativa posibilitan una, limitada y prudente, aplicación analógica de algunos trámites de dicho procedimiento. Ahora bien, y esta precisión es importante, para no contrariar la actual jurisprudencia, antes citada, sobre el carácter de las RPT como actos generales, estos trámites sólo pueden ser aceptados en cuanto que tengan sustento en normas de rango superior o común, aplicables también a los actos administrativos generales, las cuales serían las directamente aplicables; como son las constitucionales en materia de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), objetividad administrativa (art. 103.1 CE), audiencia (art. 105 CE) o motivación (art. 106.1 CE y 35 LPAC'15).

5. Trámites procedimentales.

Siguiendo, pues, tales pautas de aplicación e integración normativa, podemos señalar que el procedimiento administrativo para la elaboración de las RPT, especialmente, por lo que se refiere a las Entidades locales de la CAR, debe considerarse integrado, al menos, por los siguientes trámites.

A) Acto de iniciación.

La RPT requiere, como primer trámite de elaboración, un acto de iniciación, bien sea adoptado de oficio por el órgano competente para su aprobación (que, en el caso de las RPT de entidades locales, es, con carácter indelegable, el Pleno municipal, por mayoría simple, según resulta de los arts 22.2 i), 22.4, 33.2 y 47 LBRL'85, 137.1 LALR'03 y 50.5 y 99.1 ROF'86) o a instancia razonada de otro órgano, como puede ser el encargado de la representación sindical del personal.

Así se deduce de los arts. 58 y 61 LPAC'15; debiendo tener en cuenta a estos efectos que, si bien las RPT se incardinan en la potestad de auto-organización de las entidades correspondientes (como han declarado las SSTS de 27-05-2009 y 20-10-2008, entre otras), ello no significa que sean máximamente discrecionales, ya que sus aspectos esenciales están *reglados* y, en ese sentido, suponen una limitación de dicha potestad administrativa (como han reconocido las SSTS de 02-07-2008 y 20-10-2008, entre otras).

Es más, las RPT son *obligatorias*, como se deduce de los términos imperativos de los arts. 74 EBEP'07, 15 y 16 LFP'84 y 90.2 LBRL'85, que han sido ratificados por la jurisprudencia (STS 17-07-2012 y STSJ de Andalucía de 26-01-2007), de suerte que omitir su elaboración implica una infracción del ordenamiento jurídico, como señala la Recomendación de 18-09-2014, del Defensor del pueblo.

B) Actuaciones de instrucción.

Como actos de instrucción (art. 75 LPAC'15), parece obvio que la elaboración de una RPT requiere siempre una fase previa de documentación e información (a la que aluden los arts. 79 y 80 LPAC'15) que, mediante los oportunos estudios, memorias e informes (técnicos, jurídicos y económicos), acredite, al menos, los siguientes extremos, todos ellos referidos a los contenidos mínimos que las antes citadas normas señalan para las RPT:

-Un primer extremo que debe ser acreditado está integrado por las **necesidades de los servicios** que precisa la entidad correspondiente, ya que el art. 15.1 LFP'84 preceptúa que las RPT se realicen “*de acuerdo con las necesidades de los servicios*”, partiendo de las competencias que legalmente tiene asignadas la entidad correspondiente.

Esta determinación no es baladí ya que, como han expuesto los tratadistas de Ciencia de la Administración, requiere, por de pronto, un *juicio de racionalidad jurídica* que conduce a precisar tanto las *plazas de plantilla* como los *puestos de trabajo* que la Entidad o centro gestor de que se trate “debe tener” (perspectiva deóntica) para un óptimo funcionamiento de los servicios públicos que le compete prestar (*plantilla o RPT ideales*), como los que “puede tener” (perspectiva pragmática) conforme a las limitaciones, especialmente presupuestarias, pero también de otra índole (*plantilla o RPT reales*).

Además, esta determinación supone un *juicio de sostenibilidad económica*, ya que la RPT implica una previa **valoración** de los puestos de trabajo, sin la cual no se pueden precisar las retribuciones asignadas a cada uno en la RPT que se apruebe, ni calcular ulteriores actualizaciones retributivas. Dicha valoración requiere objetividad técnica y cálculos presupuestarios, para lo que existen diversos sistemas, como el de valorar cada puesto por puntos y asignar luego, en los presupuestos anuales, un valor económico a cada punto, entre otros posibles modelos.

Repárese, a estos efectos, en que la fijación y variación del concepto retributivo denominado *complemento específico* asignado a cada puesto funcional de trabajo requiere una previa valoración del puesto de que se trate, según resulta del art. 4.2 RAL'86. Por eso, hemos declarado, en nuestros dictámenes D.55/08 y D58/14, que es precisa una memoria económica cuando un Anteproyecto de disposición general implique la modificación de la correspondiente RPT.

-Un segundo extremo que debe ser determinado lo conforman las **características de cada puesto de trabajo**, lo cual exige previamente pronunciarse, con carácter general (puesto que la RPT lo es "*de todos los puestos de trabajo existentes*" en la organización de que se trate, como señala el art. 90.2 LBRL'85), sobre su número, denominación, adscripción orgánica, sistema de provisión, características funcionales y retribuciones asignadas, tal y como requieren los arts 15 y 16 LFP'84.

-Un tercer extremo que debe ser fijado está compuesto por los **requisitos para el desempeño de cada puesto**. Esto último es exigido por el art. 15.1 LFP'84 y hay que referirlo, no sólo a la titulación académica, la Categoría profesional o la pertenencia a un determinado Cuerpo, Escala o plaza funcional no escalafonada, cuya titularidad se exija para desempeñar un puesto concreto; sino también a si dicho desempeño puede encomendarse, excepcionalmente, a personal laboral o eventual; lo cual habrá de razonarse, ya que la regla general, como antes hemos expuesto, es que los puestos de trabajo sean desempeñados por funcionarios.

C) Actuaciones de participación y negociación colectiva.

El procedimiento de elaboración de las RPT requiere, obviamente, la **participación** de los interesados (arts. 82 y 83 LPAC'15), la cual, al versar sobre la propuesta de un acto administrativo general, debe instrumentarse, no tanto a través de los trámites de audiencia o información pública, cuanto mediante la participación activa de los órganos de representación colectiva del personal; ya que la RPT, si bien es un acto de auto-organización que, en principio, queda sustraído a la **negociación colectiva** (*ex* art. 37.2,a) EBEP'07), sin embargo contiene aspectos retributivos y de ordenación del personal que son materia de dicha negociación, *ex* arts 37,1, a), b) y c) EBEP'07; como ha recordado la jurisprudencia (STS de 23-12-2013 y STSJ del País Vasco de 05-04-2011); por lo que conviene precisar, como señalamos en nuestros dictámenes D.39/09 y D.49/15, que la negociación se limita, en este ámbito, a los aspectos que han de ser objeto de la misma, especialmente los retributivos, sin poder extenderse a una participación integral en el procedimiento de elaboración de la RPT; si bien, es de advertir, como señalamos en nuestro dictamen D.10/11, que tal negociación (de los aspectos negociables), no sólo es precisa en los casos de elaboración de la RPT, sino también en los de modificación de la misma, cual es el caso que nos ocupa; aunque, obviamente, como señala la STS de 27-01-2011, "*la observancia del requisito de la negociación obligatoria comporta que se haya ofrecido la posibilidad de llevarla a cabo por*

*quien tiene la obligación de promoverla, pero su cumplimiento **no impone** que la actividad desarrollada con esa finalidad haya culminado necesariamente en un resultado positivo de coincidencia plasmado en la perfección de un determinado pacto”.*

A tal objeto, es de citar el protagonismo que corresponde a la *Junta de Personal*, que (instaurada por el art. 7 de la, en lo demás, derogada Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas) ha sido ratificada en el art 39 EBEP’07.

Para limitar la negociación a los aspectos que son materia de la misma, puede ser aconsejable que los órganos de elaboración de la RPT presenten, a los de negociación, una **propuesta**, documentada y motivada, sin que sea, sin embargo, exigible un acto previo y formal de **aprobación provisional** de la RPT; ya que, al no tratarse de un reglamento, no procede una aplicación analógica, preconizada por algunos autores, de lo previsto sobre tal aprobación en el procedimiento establecido para la aprobación de presupuestos (arts. 168 y 169 LHL’04) y ordenanzas locales (art. 151 LALR’3).

D) Información pública.

Algunos ius-municipalistas mantienen que, al integrarse las plantillas (de las que derivan las RPT) en los presupuestos (cfr. art- 232 LALR’03), las RPT deben, como estos, ser objeto de un trámite de 15 días, al menos, de **información pública**; pero, en nuestro criterio, este trámite no resulta preceptivo al no tratarse la RPT de una norma jurídica; y, aunque se reputase lo contrario, no sería un trámite esencial, en el sentido de que su omisión determinase la nulidad del procedimiento de aprobación. Por ello, una STSJ de La Rioja de 27-01-1994 negó la obligatoriedad de este trámite, al examinar un Acuerdo municipal de aprobación de un Catálogo de puestos de trabajo.

E) Aprobación final.

Desde luego, como acto de terminación del procedimiento (art. 87 LPAC’15) de elaboración, las RPT deben ser objeto de un acto de **aprobación final o definitiva** por parte del órgano competente (en este caso, del Pleno municipal), previa la correspondiente **propuesta de resolución** (art. 88 LPAC’15) por parte de la Secretaría; pese a que algún sector doctrinal entienda que ésta última propuesta no es precisa; ya que tal opinión se basa en un argumento (cual es que dicha propuesta sólo se exige, en los arts 22.2 i), 22.4, 33.2 y 47 LBRL’85, para acuerdos plenarios adoptados por mayoría cualificada, siendo así que, *ex* arts 169 LHL’04 y 137.1 LALR’03, basta una simple para aprobar los presupuestos, en los que se integran las plantillas, de las que derivan las RPT); argumento que estimamos endeble, por derivar, en el fondo, de reputar reglamentos a las RPT.

F) Trámites ulteriores.

Las RPT, una vez aprobadas, según determinan los arts 15 y 16 LFP'84 y 74 EBEP'07, deben *ser públicas* (que no *publicadas*); por lo que entendemos que sólo se requiere su inserción en un medio que asegure su **publicidad** o posible conocimiento de todos los interesados (STS 26-05-1998); ya que, como son actos administrativos generales y no reglamentos, no procede notificarlos individualmente ni tampoco resulta obligado insertarlos en medios de **publicación** oficial (Boletines o diarios oficiales de la Provincia o Comunidad Autónoma correspondiente), aunque dicha publicación sea obligatoria para los presupuestos y ordenanzas locales *ex* arts. 169 LHL'04, 152 LALR'03 y 196.2 ROF'86. Por ello, entendemos que también cabe hacer públicas las RPT mediante su inserción en espacios oficiales de la entidad en internet, siempre que éstos sean libremente accesibles, abiertos al público y localizables con facilidad.

Los arts. 232.3 LALR'03, específicamente, y 196.3 ROF'86, genéricamente, requieren también que las RPT sean objeto de **remisión** en copia a la Consejería competente en materia de régimen local, en el plazo de 30 días desde su aprobación; como medida de conocimiento y eventual control de legalidad y tutela financiera (art. 111 LALR'03), como ha sucedido en este caso.

Segundo

Los complementos específico y de productividad

La segunda institución jurídico-administrativa que presenta el procedimiento revisor que nos ocupa es el régimen retributivo de los funcionarios locales, ya que el Acuerdo, cuya nulidad se pretende declarar, versa sobre la modificación de la RPT municipal, para modificar dos retribuciones complementarias del funcionario interesado, reduciendo el complemento específico y aumentando, en la misma cantidad, el de productividad.

1. Normación.

El sistema retributivo de los funcionarios locales de la CAR está diseñado en las siguientes disposiciones de la LALR'03 y el EBEP'07, desarrolladas por el RAL'86:

A) El art. 234 LALR'3 dispone que:

1. Las retribuciones básicas de los funcionarios locales tendrán la misma estructura y cuantía que las establecidas con carácter general para toda la función pública.

2. Las retribuciones complementarias respetarán la estructura y el criterio de valoración objetiva de las del resto de funcionarios públicos. Su cuantía será fijada por el Pleno de la Corporación, dentro de los límites máximos y mínimos que señale la legislación estatal.

B) Por tanto, en lo demás, es forzoso remitirse a la normativa básica estatal, contenida en el EBEP'07, cuyos arts. 22, 23 y 24 disponen lo siguiente:

-Artículo 22. Retribuciones de los funcionarios.

1. Las retribuciones de los funcionarios de carrera se clasifican en **básicas** y **complementarias**.
2. Las retribuciones **básicas** son las que retribuyen al funcionario según la adscripción de su cuerpo o escala a un determinado Subgrupo o Grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo, y por su antigüedad en el mismo. Dentro de ellas están comprendidas los componentes de sueldo y trienios de las pagas extraordinarias.
3. Las retribuciones **complementarias** son las que retribuyen las características de los puestos de trabajo, la carrera profesional o el desempeño, rendimiento o resultados alcanzados por el funcionario.
4. Las pagas extraordinarias serán dos al año, cada una por el importe de una mensualidad de retribuciones básicas y de la totalidad de las retribuciones complementarias, salvo aquéllas a las que se refieren los apartados c) y d) del artículo 24.
5. No podrá percibirse participación en tributos o en cualquier otro ingreso de las Administraciones Públicas como contraprestación de cualquier servicio, participación o premio en multas impuestas, aun cuando estuviesen normativamente atribuidas a los servicios.

-Artículo 23. Retribuciones básicas.

Las retribuciones **básicas**, que se fijan en la LPGE, estarán integradas única y exclusivamente por:

- a) El **sueldo** asignado a cada Subgrupo o Grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo.
- b) Los **trienios**, que consisten en una cantidad, que será igual para cada Subgrupo o Grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo, por cada tres años de servicio.

-Artículo 24. Retribuciones complementarias.

La cuantía y estructura de las retribuciones complementarias de los funcionarios se establecerán por las correspondientes leyes de cada Administración Pública atendiendo, entre otros, a los siguientes factores:

- a) La progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa.
- b) La especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo.
- c) El grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos.
- d) Los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo.

C) Por su parte, estas normas son completadas por el RAL'86, que, entre otras cosas, dispone lo siguiente:

Artículo 1.º Conceptos retributivos.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 93 LBRL'85, los funcionarios de Administración Local sólo podrán ser remunerados por los conceptos retributivos establecidos en el artículo 23 LFP'84... sin perjuicio de lo que resulte de la aplicación del sistema de incompatibilidades.

Artículo 2.º Retribuciones básicas.

- 1. La cuantía de las retribuciones básicas de los funcionarios de Administración Local será la que se fije, para cada uno de los grupos A, B, C, D y E a que se refiere el art. 25 LFP'84, en la LPGE para el año correspondiente y deberán reflejarse anualmente en el presupuesto de cada Corporación Local.*
- 2. El sueldo, trienios y pagas extraordinarias se devengarán y harán efectivos de conformidad con la legislación aplicable a los funcionarios de la Administración Civil del Estado.*

Artículo 3.º Complemento de destino.

- 1. 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.*
- 2. 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.*
- 3. 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.*
- 4. Los complementos de destino asignados por la Corporación deberán figurar en el presupuesto anual de la misma con la cuantía que establezca la LRGE para cada nivel.*
- 5. Los funcionarios sólo podrán consolidar grados incluidos en el intervalo correspondiente al grupo en que figure clasificada su Escala, Subescala, clase o categoría, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 LFP'84, y de acuerdo con lo establecido en el presente RD.*

Artículo 4.º Complemento específico.

- 1. El complemento específico está destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad o penosidad. En ningún caso podrá asignarse más de un complemento específico a cada puesto de trabajo, aunque al fijarlo podrán tomarse en consideración conjuntamente dos o más de las condiciones particulares mencionadas que puedan concurrir en un puesto de trabajo.*
- 2. El establecimiento o modificación del complemento específico exigirá, con carácter previo, que por la Corporación se efectúe una valoración del puesto de trabajo atendiendo a las circunstancias expresadas en el número 1 de este artículo.*

3. Efectuada la valoración, el Pleno de la Corporación, al aprobar la relación de puestos de trabajo, determinará aquéllos a los que corresponde un complemento específico, señalando su respectiva cuantía.

4. La cantidad global destinada a la asignación de complementos específicos figurará en el presupuesto y no podrá exceder del límite máximo expresado en el artículo 7.2, a), de esta norma.

Artículo 5.º Complemento de productividad.

1. El complemento de productividad está destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés e iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo.

2. La apreciación de la productividad deberá realizarse en función de circunstancias objetivas relacionadas directamente con el desempeño del puesto de trabajo y objetivos asignados al mismo.

3. En ningún caso las cuantías asignadas por complemento de productividad durante un período de tiempo originarán ningún tipo de derecho individual respecto a las valoraciones o apreciaciones correspondientes a períodos sucesivos.

4. Las cantidades que perciba cada funcionario por este concepto serán de conocimiento público, tanto de los demás funcionarios de la Corporación como de los representantes sindicales.

5. Corresponde al Pleno de cada Corporación determinar en el presupuesto la cantidad global destinada a la asignación de complemento de productividad a los funcionarios dentro de los límites máximos señalados en el artículo 7.2, b), de esta norma.

6. Corresponde al Alcalde o al Presidente de la Corporación la distribución de dicha cuantía entre los diferentes programas o áreas y la asignación individual del complemento de productividad, con sujeción a los criterios que en su caso haya establecido el Pleno, sin perjuicio de las delegaciones que pueda conferir conforme a lo establecido en la LBRL '85

Artículo 6.º Gratificaciones.

1. Corresponde al Pleno de la Corporación determinar en el presupuesto la cantidad global destinada a la asignación de gratificaciones a los funcionarios dentro de los límites máximos señalados en el artículo 7.2, c), de este RD.

2. Corresponde al Alcalde o Presidente de la Corporación la asignación individual, con sujeción a los criterios que, en su caso, haya establecido el Pleno, sin perjuicio de las delegaciones que pueda conferir conforme a lo establecido en la LBRL '85l.

3. Las gratificaciones, que en ningún caso podrán ser fijas en su cuantía ni periódicas en su devengo, habrán de responder a servicios extraordinarios realizados fuera de la jornada normal de trabajo.

Artículo 8.º Normas especiales. (...)

3. Los funcionarios de la Administración Local que, de acuerdo con las normas en vigor, realicen una jornada de trabajo reducida, experimentarán una reducción proporcional sobre la totalidad de las retribuciones correspondientes a la jornada completa, tanto básicas como complementarias, con

inclusión de los trienios. Idéntica reducción se practicará sobre las pagas extraordinarias en el caso de que los funcionarios disfrutasen una jornada de trabajo reducida el día 1 de los meses de junio y/o diciembre, fecha de devengo de las citadas pagas.

2. Naturaleza.

De las normas expuestas, resulta con claridad que, mientras las *retribuciones básicas* (sueldo y trienios) se refieren a circunstancias personales del funcionario, pero totalmente objetivas y vinculadas a la plaza, como son: i) por un lado, el Grupo o Subgrupo funcional al que pertenece (por razón de la titulación académica requerida en su momento para acceder a la plaza que ocupe, esto es, en la convocatoria del proceso selectivo correspondiente); y ii) por otro, la antigüedad que tenga oficialmente acreditada en la función pública; sin embargo, las *retribuciones complementarias* (complementos) se refieren a circunstancias objetivas, no de la plaza, sino del puesto de trabajo al que haya accedido el funcionario mediante el oportuno sistema de provisión; y, en el caso del complemento de grado (de carrera horizontal), a la positiva evaluación de su desempeño.

En otras palabras, las retribuciones básicas remuneran al funcionario en cuanto titular de una *plaza de plantilla* y las complementarias en cuanto que titular de un *puesto de trabajo*; y, por tanto, éstas últimas dependen de las características objetivas que dicho puesto tenga reconocidas en la RPT correspondiente; como son, entre otras, *su especial dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad, penosidad* o la evaluación, objetiva y positiva, de su desempeño; parámetros todos ellos señalados expresamente, en la normativa antes citada, como factores que deben ser tenidos en cuenta, al elaborar o modificar la RPT, para valorar cada puesto de trabajo y asignar al mismo el complemento, por ello llamado *específico*, que le corresponda, sin perjuicio del complemento *de destino* que tenga asignado y del complemento de grado (de carrera horizontal) que se le pueda atribuir en función de la evaluación, objetiva y positiva, de su desempeño.

Como antes hemos expuesto, el complemento llamado *de destino* (que no es objeto de debate en el presente caso) también se refiere al puesto de trabajo, ya que depende del nivel que, dentro de los 30 admisibles, le haya asignado la RPT *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*. Pero dicha asignación está limitada por factores derivados de la titularidad de la plaza, ya que la normativa reguladora establece intervalos de niveles según la titulación requerida para acceder a la misma, de suerte los funcionarios no pueden acceder a puestos de trabajo no incluidos en los niveles del intervalo correspondiente al Grupo de titulación en que figure clasificada su plaza, lo cual, a su vez, depende, del Cuerpo, Escala, Subescala, Especialidad o Categoría profesional en la que dicha plaza esté previamente integrada.

En cuanto al complemento denominado *de productividad*, también está ligado al concreto puesto de trabajo, pero, no tanto a las características objetivas del mismo, cuanto a las de su desempeño por el titular: ya que retribuye el *especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés e iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo*; si bien no debe ser confundido con el reciente complemento de grado (de carrera horizontal) que

atiende a la evaluación, objetiva y positiva, del desempeño de un puesto de trabajo durante un período determinado.

En otras palabras, si el sueldo remunera la *aptitud* (cualificación académica y profesional) del funcionario, demostrada en el procedimiento selectivo que superó al acceder a su plaza; el complemento *de productividad* remunera la *actitud* de dicho funcionario en el desempeño de un concreto puesto de trabajo; mientras que el complemento *de destino* depende de la clasificación de dicho puesto en un nivel de los posibles dentro del intervalo asignado en función de la titulación requerida; el complemento *específico* se fija en función de las condiciones objetivas del puesto concreto de que se trate según hayan sido valoradas por la entidad pública correspondiente; y el complemento de grado (de carrera horizontal) depende de la evaluación, objetiva y positiva, del desempeño durante el período correspondiente.

3. Procedimiento.

A) Tanto en las normas sobre retribuciones que hemos transcrito como en las antes citadas sobre las RPT, queda claro que la fijación de las retribuciones funcionariales no es una potestad conferida por el legislador a la entidad pública correspondiente con carácter discrecional; sino que se trata de una potestad casi totalmente reglada y objetivada, de suerte que, aun dentro de los márgenes de apreciación que la normativa confiere sobre ciertos aspectos, se aprecia una tecnificación y objetivación que permiten un control jurídico completo de los actos administrativos de aplicación en esta materia. En efecto:

-Las *retribuciones básicas* vienen predeterminadas por elementos absolutamente objetivos como son la titulación académica requerida para acceder al procedimiento selectivo convocado para cubrir la plaza de que se trate, o la antigüedad en la titularidad de la misma contada en trienios reconocidos.

-El *complemento de destino* es también objeto de una fijación casi totalmente reglada ya que el puesto de trabajo al que se refiere ha sido previamente clasificado en uno de los 30 niveles que la legislación contempla y que dependen de condiciones objetivas como son la integración de la plaza en un determinado cuerpo, escala, etc; que, a su vez, depende de la titulación exigida para ingresar en dicha plaza, la cual condiciona también el intervalo de clasificación, debiendo señalar que ésta ha de hacerse mediante criterios homogéneos y objetivos de los puestos (destinos) y no por circunstancias personales de sus titulares.

-El *complemento específico* es también fijado en la RPT en función de las diversas circunstancias objetivas que concurren en un concreto puesto y que la normativa precitada exige valorar. Es cierto que dicha valoración puede encerrar un cierto margen de apreciación discrecional, pero también lo es que el procedimiento de elaboración de

la RPT (y la negociación colectiva que implica), así como la comparación con puestos similares, impide o limita fuertemente las valoraciones subjetivas; y, por el contrario, se está imponiendo el recurso a sistemas altamente tecnificados de valoración de puestos de trabajo en los que, mediante fórmulas y criterios diversos, se puede lograr una valoración del puesto lo suficientemente objetiva como para reputarla jurídicamente adecuada, sin merma de la discrecionalidad técnica que no puede negarse a la Administración actuante, en cuanto que también aquí ejercita una potestad de auto-organización en la ordenación de su personal que el ordenamiento jurídico le confiere.

-El *complemento de productividad* encierra, ciertamente, un factor de mayor discrecionalidad en la apreciación de las circunstancias sobre el desempeño del puesto de trabajo que lo determinan; pero tampoco puede decirse que su fijación sea por completo discrecional; ya que siempre han de ser ponderados los aspectos reglados que su determinación presenta y que deben ser objetivados en el procedimiento administrativo de concesión, mediante los oportunos informes o memorias justificativas; y, siempre, por supuesto, sin perjuicio de su ulterior revisión jurídica, si procediere.

-El *complemento de grado (de carrera horizontal)* también presenta acusados elementos reglados en la reciente normativa que lo han instaurado para la evaluación, objetiva y positiva, del desempeño de un puesto de trabajo durante el período correspondiente.

B) Sobre las diferencias entre estos distintos complementos, especialmente, entre los de destino y específico, nos hemos pronunciado anteriormente en nuestro dictamen D.58/14, en el que sentamos la doctrina de que:

-No cabe establecer reglamentariamente una vinculación entre el complemento específico y los niveles que determinan el complemento de destino, pues la misma sería ajena a la configuración normativa que las Leyes sobre función pública hacen del complemento específico (arts. 23.3 LFP'84 y 58.3 LFPR'90, ambos -en caso de la Administración local- en relación con el art. 93.2 LBRL'85).

-El complemento específico ha de fijarse para cada puesto en la RPT, pero su determinación ha de hacerse en atención a los criterios objetivos que en cada caso procedan y sin vinculación con el nivel del puesto de trabajo.

-El nivel asignado a cada puesto ha de venir señalado en la RPT, pero sólo determina el complemento de destino, no el específico.

-Las disposiciones legales vigentes no autorizan a condicionar el complemento específico de un puesto al nivel asignado a dicho puesto.

Finalmente, en nuestros dictámenes D. 62/10 y D.39/12 fijamos la doctrina de que las retribuciones, en cuanto vengan determinadas por las Leyes de presupuestos, estatal y autonómica, gozan de la garantía de intangibilidad anual de sus cuantías, como exigencia del principio de seguridad jurídica; ya que las retribuciones forman parte del *contenido esencial* del derecho al trabajo *ex art 35 CE* y del estatuto de los funcionarios *ex art. 103.3 CE*, por lo que son inmunes a reducciones intentadas por otras normas, como los Decretos-leyes.

Tercero

El régimen de incompatibilidades

1. Conceptuación.

El empleo público, como afirmamos en nuestro dictamen D.40/11, es una *relación de sujeción especial* que convierte a todo el *status* funcional en materia de *ius strictum*, que debe ser correspondido por una actuación igualmente diligente y ajustada a Derecho de la Administración empleadora.

Dicha relación de sujeción especial, conlleva que el empleado público tenga: i) por un lado, una *relación orgánica*, que lo vincula con la Administración, de cuya organización forma parte, al ostentar una plaza de plantilla y desempeñar un puesto de trabajo que, eventualmente, puede constituir un órgano administrativo, si conlleva el ejercicio de actuaciones administrativas con relevancia ante terceros; y ii) por otro lado, una *relación de servicios*, que lo configura como persona que es sujeto de derechos y obligaciones que pueden enfrentarla, eventualmente, con los intereses de la Administración que lo emplea y a la que sirve.

Pues bien, si las retribuciones conforman uno de los conjuntos de derechos que genera la relación de servicios de los empleados públicos, las incompatibilidades suponen un grupo normativo concreto de obligaciones y límites a los derechos de tales empleados y, en concreto, a su derecho constitucional al trabajo, por razón del estatuto jurídico-administrativo de empleo público que les vincula en virtud de la precitada relación de sujeción especial.

2. Normación.

En anteriores dictámenes, hemos reconocido, en base a la STC 178/89, la competencia que asiste al legislador estatal para establecer un régimen común de incompatibilidades de los empleados públicos, con independencia de si la relación subyacente es funcional, laboral o estatutaria, puesto que el sistema de incompatibilidades forma parte del régimen

jurídico común a que se refiere el art. 1491.1.18 CE (D.131/08), que también puede afectar a los altos cargos (D.30/04, D.12/11).

El régimen común de incompatibilidades de los empleados públicos está contenido en la LIP'84, de la que, afectos del presente caso, sólo nos interesa destacar: i) el art. 1,c) LIP'84, a cuyo tenor, “esta Ley será de aplicación...al personal al servicio de las Corporaciones locales...”; y ii) el art. 16.4 LIP'84, a cuyo tenor: “*excepcionalmente ...podrá reconocerse compatibilidad para el ejercicio de actividades privadas al personal que desempeñe puestos de trabajo que comporten la percepción de complementos específicos, o concepto equiparable, cuya cuantía no supere el 30 por 100 de su retribución básica, excluidos los conceptos que tengan su origen en la antigüedad*”.

3. Procedimiento.

La DT 6ª LIP'84 remite al Gobierno central y a los órganos competentes de las CCAA la determinación de las normas precisas para la ejecución de dicha Ley, “*asegurando la necesaria coordinación y uniformidad de criterios y procedimientos*”.

Por su parte, en el ámbito de la CAR: i) el art. 235 LALR'03 remite el régimen estatutario de los funcionarios locales, no pertenecientes a Cuerpos nacionales, al de los funcionarios de la CAR; y ii) el art. 55 LFR'90 se remite a la normativa estatal en lo relativo al régimen de incompatibilidades del personal.

En el ámbito estatal, el RIAE'85 se limita a desarrollar la LIP'84, si bien de sus preceptos se deduce que el reconocimiento de compatibilidades requiere un procedimiento del que sólo alude a la instancia del interesado y la resolución del órgano competente en base a las normas legales, lo cual supone, obviamente, una fase de prueba o investigación, objetiva y desinteresada, sobre las circunstancias alegadas por el interesado.

En la CAR, se han dictado las siguientes normas (algunas meramente de carácter jerárquico interno) en materia de procedimiento para la declaración y reconocimiento de compatibilidades e incompatibilidades del personal: i) Decreto 57/1985, de 18 de diciembre, sobre competencias al respecto (B.O.R. núm. 143, del 21; ce B.O.R. núm. 150, del 31); ii) Circular 3/1985, de 15 de febrero, de la Consejería de Presidencia (B.O.R. núm. 23, del 23); iii) Circular de 20 de diciembre de 1985, de la misma Consejería, sobre procedimiento en caso de ejercicio de actividades privadas (B.O.R. núm. 150, del 31); y iv) Instrucción, de 21 de julio de 1992, de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas (B.O.R. núm. 93, de 4 de agosto).

Dichas disposiciones de la CAR, en resumen, establecen un procedimiento simple que consta de los siguientes trámites: i) instancia normalizada del funcionario interesado en obtener la declaración de compatibilidad con una actividad privada, en la que descrita con

detalle la actividad que desarrolla en el sector público y la que pretende desarrollar en el privado, incluyendo horario, jornada de trabajo y retribuciones y adjuntado un informe de la empresa privada en la que se pretende trabajar que advere tales datos; ii) informe de la SGT de la Consejería en la que preste sus servicios, en el que detalle las funciones asignadas al puesto de trabajo y si lo pretendido afecta al servicio público o incurre en alguna de las prohibiciones establecidas en la legislación general sobre incompatibilidades; iii) informe de la Inspección General de los Servicios y iv) Resolución motivada de la DG de la Función Pública, que es recurrible en alzada ante el Consejero competente en materia de función pública.

La aplicación traslativa de estas normas a las Entidades locales de la CAR ha de traducirse simplemente en la exigencia procedimental de los siguientes trámites esenciales: i) instancia justificada del interesado en la que se detallen las circunstancias y características del trabajo pretendido en el sector privado, incluyendo un informe de la empresa correspondiente que advere en especial la jornada de trabajo, el horario y las retribuciones exigidas; ii) informe-propuesta del órgano municipal competente en materia de gestión de personal y, en su defecto, de la Secretaría de la entidad local, sobre si se cumplen o no, y, en su caso, en qué medida, las normas vigentes con carácter general en materia de incompatibilidades; y, en consecuencia, sobre si procede o no reconocer la compatibilidad pretendida; y iii) Resolución del órgano competente en esta materia, que, por defecto, hay que entender que es el Pleno municipal, mediante Acuerdo adoptado por mayoría simple, recurrible en vía judicial.

Cuarto

Sobre la nulidad de pleno Derecho

1. Expuesto, en los Fundamentos de Derecho anteriores, el régimen jurídico aplicable a la elaboración de las RPT, a la fijación de las retribuciones funcionariales denominadas complementos específico y de productividad y al régimen de incompatibilidades de los funcionarios locales; estamos en condiciones de abordar la consulta que se nos formula sobre si concurre o no en el Acuerdo municipal antes referido la causa de nulidad de pleno Derecho consistente en haber prescindido, total y absolutamente, del procedimiento establecido para, en la Entidad local afectada, modificar su RPT, alterar las cuantías de los complementos específico y de productividad del funcionario interesado y, en consecuencia, autorizarle la compatibilidad del desempeño de su puesto de trabajo municipal con la actividad privada solicitada por el mismo.

2. Comencemos señalando que, siguiendo lo que establecieron, en similares términos, los arts. 47.1,c) LPA'58 y 62.1,e), inciso primero, LPAC'92, el actualmente vigente art. 47.1. e), inciso primero, LPAC'15, considera también incursos en causa de nulidad radical o

de pleno Derecho a los actos administrativos dictados “*prescindiendo, total y absolutamente, del procedimiento legalmente establecido*”.

3. Como hemos expuesto en los Antecedentes del asunto, esta es la causa que el escrito de 28-09-2017, de la DG de Política local del Gobierno de la CAR, y el Acuerdo de 26-10-2017, del Pleno del Ayuntamiento de Arrúbal, aducen para declarar nulo de pleno Derecho los Acuerdos de 24-05-2017, del mismo Pleno municipal, por los que se decidió: i) aprobar la modificación de la RPT municipal, para reducir en 2.500 euros anuales el complemento específico que tenía asignado el puesto de Alguacil-operario de servicios múltiples (que ascendía a 5.161,80 euros en fecha 01-01-2017); ii) incrementar, en el mismo importe de 2.500 euros, el complemento de productividad del interesado (lo cual fue ejecutado mediante Resolución de Alcaldía de 27 de junio de 2017, que le fijó el nuevo complemento de productividad); y iii) reconocer, a dicho Alguacil municipal, la compatibilidad que solicitó para el ejercicio de la actividad privada de monitor de pádel los fines de semana en un club privado, pues el complemento específico de su puesto de trabajo no excedía ya del 30% de las retribuciones básicas percibidas como funcionario.

4. Una interpretación literal de la causa de nulidad enunciada y, en especial, del inciso inicial que requiere haber prescindido, *total y absolutamente* del procedimiento, ha sido sostenida por no pocas SSTS (así las de 04-01-1983, 21-03-1988, 12-12-1989, 29-06-1990, 07-05-1993, 31-01-1992, 28-12-1993, 22-03-1994, 18-06-1994, 22-09-1998 o 15-10-1998, entre otras), incluso advirtiendo alguna de ellas que la omisión de algún trámite procedimental no implica haber prescindido total y absolutamente del procedimiento; lo que equivale a reducir la aplicación de esta causa de nulidad a casos en que no ha existido procedimiento alguno o en que el procedimiento aplicable ha sido uno completamente distinto del procedente, esto es, supuestos en que se ha resuelto de plano e incurriendo en una vía de hecho por ausencia o apartamiento absoluto del cauce procedimental legalmente establecido al efecto.

5. Ahora bien, seguir esa línea interpretativa tan literalista y estricta equivaldría a impedir prácticamente la operatividad de esta causa de nulidad, con sólo probar que se ha observado alguna tramitación procedimental, de suerte que no se ha prescindido, total y absolutamente, del procedimiento, como mandata el legislador. Por ello, la jurisprudencia más reciente ha entendido que esta causa de nulidad es también aplicable a los casos en los que se ha observado algún tipo de actividad procedimental, pero se ha omitido o se ha prescindido de uno o varios trámites esenciales y determinantes del acto. Tal postura ha sido mantenida, entre otras, por las SSTS de 31-01-1992, 22-03-1994, 15-06-1994, 16-06-1998, 17-11-1998, 17-03-2000, 03-04-2000, 17-09-1998, 19-02-2002, 12-03-2002, 03-05-2006).

6. También ha sido esta última la postura que hemos adoptado en este Consejo en nuestros dictámenes D.40/10, D.48/10 y D.26/16, entre otros, siempre, por supuesto, que el trámite o trámites omitidos sean verdaderamente esenciales, de suerte que la infracción

procedimental cometida resulte clara, manifiesta y ostensible (como exige la STS de 15-10-1997), hasta el punto de que la actividad procedimental desarrollada equivalga a una ausencia u omisión total y absoluta del procedimiento establecido o a la aplicación de un procedimiento completamente distinto.

7. De los procedimientos aplicables, tanto a la modificación de las RPT, como a la fijación de los complementos retributivos y a la autorización de compatibilidad para el ejercicio de actividades privadas, se deducen, con toda claridad, las exigencias de **documentación, motivación y objetividad** de las correspondientes decisiones administrativas.

-En la **motivación**, ha insistido reiteradamente el TC (cfr, entre otras, SSTC 150/1988, 44/1996, 115/96 o 116/98); debiendo aclarar que no debe ser genérica, sino dirigida específicamente a justificar los extremos que conforman el contenido legalmente asignado por las disposiciones legales al instrumento de que se trate (en este caso la modificación de la RPT o de las cuantías de los complementos específico y de productividad).

-En cuanto a la **objetividad**, requiere que estas modificaciones se efectúen desde una perspectiva general de todos y cada uno de los puestos de trabajo y, en su caso, del que concretamente se trate, según sus características propias, sin tener en cuenta los aspectos subjetivos y particulares de sus posibles titulares, esto es, de las personas físicas concretas que puedan desempeñarlos.

8. Pues bien, esto dicho, parece claro que, en el presente caso, el Ayuntamiento actuante ha acometido la modificación de la RPT municipal de forma expeditiva y carente de objetividad, ya que no se trata de una modificación general, ni siquiera amplia, de la RPT, sino circunscrita al puesto de trabajo concreto de Alguacil y con la única finalidad de disminuir la cuantía del complemento específico asignado al mismo, sin que tal proceder resulte avalado y precedido por informe técnico alguno de valoración, mínimamente objetivo, que exprese los motivos de tal minoración por referencia a las características y tampoco los del incremento, en igual cuantía, del complemento de productividad asignado a la misma persona.

9. Es más, ese proceder tal concreto y detallado revela, sin duda alguna, que el motivo perseguido por el Pleno municipal ya sido defraudar lo establecido en el art. 16.4 LIP'84, para minorar el complemento específico, sin motivo objetivo alguno, y con la sola finalidad de posibilitar la compatibilidad con una actividad privada al funcionario solicitante, sin causarle ningún perjuicio económico, ya que se le aumenta, en la misma cuantía, el complemento de productividad, pero, esto último, también sin informe de valoración objetivo alguno que lo ampare; y sin tener en cuenta que ambos complementos (el específico y el de productividad) no son vasos comunicantes, sino que retribuyen aspectos distintos y que no se implican mutuamente. Y todo ello sin que conste en el expediente que la modificación de la

RPT que estas operaciones conlleven haya sido objeto de negociación colectiva ni de ningún estudio, o memoria objetivo, de valoración y justificación, de las medidas adoptadas, que no sea la meramente subjetiva de conferir al interesado la compatibilidad que solicitaba.

10. No cabe, pues, duda alguna de la concurrencia de la causa de nulidad aducida y de la procedencia de declarar la nulidad de pleno Derecho de los Acuerdos municipales precitados.

Quinto

Actuaciones posteriores procedentes

1. Sentada la nulidad radical que afecta a las decisiones municipales concernidas, este Consejo Consultivo, examinado con detalle el expediente administrativo, así como los bien razonados informes de la Secretaría municipal y las muy sensatas y respetuosas alegaciones presentadas por el interesado, ha advertido la concurrencia de las siguientes circunstancias que entendemos deben modular la aplicación práctica de la precitada nulidad radical.

-Por un lado, es de considerar que nos encontramos ante una cuestión *de minimis*, no sólo por ocupar el funcionario afectado una plaza adscrita al Grupo E y desempeñar un puesto de trabajo dotado con modestas retribuciones, sino también por la prácticamente inexistente afectación del interés público municipal por la pequeña y honesta compatibilidad pretendida.

-Por otro lado, hay que aludir también a la circunstancia de que la compatibilidad pretendida por el funcionario sólo se ve impedida por el art. 16.4 LIP'84 (que prohíbe autorizar que los funcionarios desempeñen actividades privadas cuando el complemento específico de su puesto de trabajo supere en más del 30% el importe de sus retribuciones básicas, excluidas las de antigüedad), disposición prohibitiva ésta, de tipo meramente retributivo, que ha sido relativizada, en el ámbito de la Administración estatal, por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 16 de diciembre de 2011 (BOE núm. 308, del 23), que, por motivos de justicia material, incrementados en el marco de la crisis económica, instauró un procedimiento administrativo especial para la reducción, a petición propia, del complemento específico de los funcionarios de la Administración General del Estado pertenecientes a los Subgrupos C1, C2 y E.

-En tercer lugar, hay que reconocer que los procedimientos para aprobar la RPT y los complementos específico y de productividad no están formalizados en una secuencia institucionalizada de trámites especiales (aunque los mismos pueden ser inferidos de la normativa vigente, en la forma, ciertamente compleja, que hemos expuesto; y, además, ello no impide localizar, en todos los casos, aquellos trámites que resultan esenciales).

2. Sin embargo, estas circunstancias no son suficientes para enervar la declaración de nulidad radical al amparo del art. 110 LPAC'15, pues el expediente revela una clara parcialidad subjetiva del Pleno municipal en favor del funcionario solicitante. En efecto:

-Las decisiones adoptadas, por razonables que puedan ser, no van acompañadas de los imprescindibles trámites, mínimos y que reputamos esenciales, para modificar una RPT y asignar un complemento específico, como son la negociación colectiva y la valoración técnico-objetiva e independiente de su cuantía, en función, exclusivamente, de las circunstancias propias del puesto de trabajo.

-Esa falta de objetividad es clara cuando se ha tratado de compensar la minoración del complemento específico con un incremento equivalente del complemento de productividad, el cual es un concepto retributivo, que también requiere un previo informe de valoración objetivo y que, además, se refiere, no a las circunstancias del puesto de trabajo, sino a la actitud, diligencia y eficiencia, de intensidad, superior a la normalmente exigible, con la que lo desempeña su titular.

-Todo ello manifiesta que se ha tratado de defraudar la aplicación del precitado art. 16.4 LIP'84, sin adoptar, con carácter general, para todo el personal del Ayuntamiento, un procedimiento similar al adoptado, en el ámbito de la Administración estatal, por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de diciembre de 2011; por lo que se impone, como establece el art. 6.4 Cc para los casos de fraude de ley, restablecer el imperio del precitado precepto defraudado por el medio de revisión de oficio que, al efecto ofrecen los arts. 47,1, e) y 106.1 LPAC'15 .

3. Ahora bien, todas las consideraciones anteriores, no impiden considerar que persiste, en el fondo del caso, un requerimiento de equidad que, como resulta del art. 110 LPAC'15, en relación con el art. 3.2 Cc, debe ser ponderado a la hora de aplicación de la nulidad radical que se postula y que aconseja que dicha aplicación se atempere con las siguientes pautas de actuación, que sugerimos a la Entidad local concernida:

-Por un lado, debe, sin duda, declararse la nulidad de pleno Derecho de las decisiones municipales por las que: i) se aprobó la modificación puntual de la RPT municipal, en lo referente al puesto de trabajo de Alguacil-operario de servicios múltiples; ii) se rebajó el complemento específico del mismo en determinada cuantía; iii) se aumentó, en la misma cuantía, el complemento de productividad asignado a su titular; y iv) se autorizó al peticionario la compatibilidad solicitada, con el doble objetivo de no generarle perjuicio económico alguno y defraudar la aplicación del art. 16.4 LIP'84.

-Pero, por otro lado, deben reiniciarse las actuaciones para analizar si procede adoptar, en el ámbito del municipio afectado, un Acuerdo general, similar al precitado del

Consejo de Ministros de 16 de diciembre de 2011, cuya aplicación particularizada resolviera lo solicitado por el funcionario interesado.

-Si la adopción de dicha media general no se estimara oportuna, deberían reiniciarse, con carácter particular, las actuaciones para, con arreglo a la legalidad vigente y, en especial, a los trámites que hemos descrito en este dictamen, esto es, de forma técnica, objetiva e independiente y mediante los correspondientes informes, propuestas y negociación colectiva, determinar si procede o no: i) modificar la RPT municipal con respecto al puesto de trabajo que nos ocupa; ii) aumentar, disminuir o mantener el complemento específico que corresponda a dicho puesto de trabajo; y iii) analizar si, a la vista de lo anterior, procede o no autorizar la compatibilidad solicitada por el interesado.

-Ahora bien, las actuaciones anteriores han de ser desvinculadas de la idea preconcebida de que el objetivo final de las mismas ha de ser la autorización de la compatibilidad pedida y el mantenimiento del equilibrio retributivo del peticionario, suerte que éste no sufra perjuicio económico alguno; ya que, de una determinación objetiva del complemento específico y de la modificación que, en su caso, proceda de la RPT, no tiene necesariamente que desprenderse dicho equilibrio ni la autorización de la compatibilidad pedida o una alteración del complemento de productividad que corresponda al interesado.

-Para ello, hay que tener en cuenta que es legalmente posible rebajar la cuantía del complemento específico por motivo de incompatibilidades, ya que tal complemento tiene, como uno de sus elementos constitutivos, la retribución del régimen de incompatibilidad que conlleve el puesto de trabajo; pero teniendo en cuenta que dicho régimen es el que dicho puesto demande objetivamente por razón del interés público, no el que su titular solicite subjetivamente por razón de su interés privado.

-Por lo mismo, las actuaciones precedentes deben ser desvinculadas de una posible alteración del complemento de productividad del funcionario afectado, ya que este concepto retributivo: i) remunera la aptitud, diligencia y eficacia, superior a la ordinaria, demostrada por el interesado en el desempeño de su puesto de trabajo; ii) requiere que tales circunstancias, aunque son de tipo subjetivo, en el sentido de remitirse a una persona concreta, deben ser acreditadas objetivamente (como, p.e, se hace con el pago de las horas extraordinarias prestadas fuera de la jornada laboral); iii) no es consolidable, ya que la eficiencia especial demostrada en un periodo puede no acreditarse en otro; y iii) supone haber ponderado objetivamente si una posible compatibilidad con actividades privadas interfiere, dificulta o impide la apreciación de las circunstancias de desempeño especialmente eficiente que este complemento retribuye.

CONCLUSIONES

Primera

Procede la revisión de oficio de los Acuerdos de 24 de mayo de 2017, del Pleno del Ayuntamiento de Arrúbal (La Rioja), y demás actos de órganos municipales derivados, por los que se aprobó: modificar la RPT de dicho Ayuntamiento en lo relativo al puesto de trabajo de Alguacil; rebajar el complemento específico asignado a dicho puesto de trabajo; aumentar el complemento de productividad de su titular; y autorizar a éste último a compatibilizar dicho puesto con una actividad privada; todo ello por incurrir en la causa de nulidad de pleno Derecho establecida en el artículo 47.1.e), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común, al haber sido adoptados tales Acuerdos prescindiendo, total y absolutamente, del procedimiento legalmente establecido para adoptarlos.

Segunda

En la aplicación de la nulidad de pleno Derecho que eventualmente se declare al amparo de la conclusión anterior, entendemos que sería conforme a la equidad que el Ayuntamiento de Arrúbal (La Rioja) se ajustase a las pautas de moderación que hemos señalado en el Fundamento de Derecho Quinto, punto 3, de este dictamen

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero