



INFORME JURÍDICO DE SECRETARÍA GENERAL

Nº de Informe: -016-

Procedencia: OPAEF

Asunto: Aprobación inicial de modificaciones en la Plantilla de Personal y en la Relación de puestos de trabajo del O.P.A.E.F. para el ejercicio 2021.

Con fecha 23 de julio de 2021, a solicitud de la Gerencia del OPAEF (Sideral 101083), se solicita informe jurídico sobre el asunto de referencia, que se someterá al Consejo Rector del Organismo, adjuntándose la siguiente documentación:

- Propuesta aprobación inicial de la Modificación de la Plantilla de Personal y la Relación de Puestos de Trabajo del OPAEF, suscrita por el Gerente el 22 de julio de 2021.
- Informe de la Jefatura de Servicio de Recursos Humanos del OPAEF, de fecha de 21 de julio de 2021.
- Informe de la Intervención Provincial de fecha 2 de julio de 2021.
- Escrito de 10/09/2021, de la Intervención Provincial dando respuesta a la petición de conformidad a la propuesta del Sr. Gerente de fecha 22 de julio de 2021.
- Nueva Propuesta aprobación inicial de la Modificación de la Plantilla de Personal y la Relación de Puestos de Trabajo del OPAEF, suscrita por el Gerente el 14 de septiembre de 2021.

Corresponde a la Secretaría General la competencia para emitir el presente informe jurídico, de acuerdo con lo establecido en el art. 3 del R.D. 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, y en virtud de la delegación efectuada por el titular de la Secretaría General conforme a la Resolución nº.4672/2019 de fecha 25/09/2019, a esta Vicesecretaría General.

Se reproducen, por su importancia, algunos de los fundamentos jurídicos ya realizados con motivo de anteriores propuestas de acuerdos de modificación de la plantilla y la RPT en el OPAEF.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS.-

I.- SOBRE LA MODIFICACIÓN DE LA PLANTILLA DEL OPAEF.-

PRIMERO.- El principio de buena administración exige una adaptación continua de la organización a los cambios requeridos de forma que la misma reproduzca una imagen fiel de la realidad económica y organizativa subyacente.

SEGUNDO.- A diferencia de la RPT, la plantilla no determina las características esenciales de los puestos de trabajo, ni los requisitos para su ocupación, siendo su finalidad la

Código Seguro De Verificación:	HN14YdTSku4ANMnWvpbCGQ==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Maria Garcia De Pesquera Tassara	Firmado	16/09/2021 14:16:52
	Francisco Macias Rivero	Firmado	16/09/2021 12:51:48
Observaciones		Página	1/6
Url De Verificación	https://portal.dipusevilla.es/vfirma/code/HN14YdTSku4ANMnWvpbCGQ==		



ordenación presupuestaria de las plazas de los empleados públicos existentes en cada Administración Pública.

La plantilla de personal es el conjunto de plazas creadas por la Corporación local agrupadas en Cuerpos, Escalas, Subescalas, Clases y Categorías en lo funcional y los diversos grupos de clasificación en lo laboral, de acuerdo con la estructura establecida por la normativa aplicable y que materializa la estructura de personal. La plantilla contiene plazas y, en su caso, titulares de las mismas que sirven de base a los puestos de trabajo que existan en la Corporación Local y que componen la relación de puestos de trabajo (RPT) . Por ello, la plantilla significa las necesidades estructurales de personal de cualquier Administración Pública.

El Título V del RD Legislativo 5/2015 de 30 de Octubre, Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), referido a la Ordenación de la actividad profesional, omite toda referencia a las plantillas de personal, por lo que deberá aplicarse lo dispuesto en el artículo 90.1 de la Ley 7/85, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL), que no ha sido objeto de derogación, y que las contempla como instrumento de carácter organizativo y contable de cada Corporación local , así como al art. 126 del RD Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigente sobre Régimen Local (TRRL).

En la legislación específicamente local se dedican diversos preceptos a la regulación de la plantilla, tanto en la LBRL como en el TRRL y, presupuestariamente, en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (actualmente TRLHL) – y su legislación de desarrollo–, por la interconexión entre Plantilla y Presupuesto, y la necesaria integración y coordinación entre ambas figuras.

La creación de plazas y la plantilla es consustancial con la potestad de autoorganización de las Entidades Locales a que se refiere el artículo 4.1.a) LBRL, excluida, por tanto y en principio, de la obligatoriedad de la negociación. En este sentido la **STS 09/04/2014** manifiesta que, “... hemos de concluir en la innecesiedad del proceso negociador en la amortización, transformación y creación de plazas en la plantilla (...) entendemos no afecta a las condiciones de trabajo a que se refiere el art. 37 EBEP por lo que se desestima la pretensión.”

Respecto a su naturaleza jurídica, el Tribunal Supremo ha extendido a las plantillas orgánicas el mismo criterio que a las RPT; también son actos administrativos generales y no disposiciones de carácter general (véase el ATS de 12/06/2014).

TERCERO.- El art. 126 TRRL señala que:

“1. Las plantillas, que deberán comprender todos los puestos de trabajo debidamente clasificados reservados a funcionarios, personal laboral y eventual, se aprobarán anualmente con ocasión de la aprobación del Presupuesto y habrán de responder a los principios enunciados en el art. 90.1 de la Ley 7/1985 de 2 abril. A ellas se unirán los antecedentes, estudios y documentos acreditativos de que se ajustan a los mencionados principios.

2. Las plantillas podrán ser ampliadas en los siguientes supuestos:

*a) Cuando el **incremento del gasto quede compensado** mediante la reducción de otras unidades o capítulos de gastos corrientes no ampliables.*

Código Seguro De Verificación:	HN14YdTSku4ANMnWvpbCGQ==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Maria Garcia De Pesquera Tassara	Firmado	16/09/2021 14:16:52
	Francisco Macias Rivero	Firmado	16/09/2021 12:51:48
Observaciones		Página	2/6
Url De Verificación	https://portal.dipusevilla.es/vfirma/code/HN14YdTSku4ANMnWvpbCGQ==		



b) Siempre que el incremento de las dotaciones sea consecuencia del **establecimiento o ampliación de servicios de carácter obligatorio** que resulten impuestos por disposiciones legales. Lo establecido en este apartado será **sin perjuicio de las limitaciones específicas contenidas en leyes especiales o coyunturales.**”

El aludido art. 90.1 LBRL dispone que “Las plantillas deberán responder a los principios de racionalidad, economía y eficiencia y establecerse de acuerdo con la ordenación general de la economía, sin que los gastos de personal puedan rebasar los límites que se fijen con carácter general.”

El informe del Área instructora acredita, aunque en términos generales, que la propuesta se ajusta a los principios de racionalidad, economía y eficiencia en relación con la necesidad de creación de las plazas y su repercusión en el funcionamiento de los servicios públicos esenciales.

En todo caso, la potestad de autoorganización debe respetar las Leyes que anualmente aprueban los Presupuestos Generales del Estado y que pueden limitar el incremento del gasto y la facultad de creación de plazas. Por tanto, habrán de respetarse los límites previstos sobre incremento de gasto y la tasa de reposición en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año que, para el año 2021 se encuentra prorrogada .

II.- SOBRE LA MODIFICACIÓN DE LA RELACION DE PUESTOS DE TRABAJO DE OPAEF (RPT)

En cumplimiento de lo dispuesto en el art. 90.2 LBRL :

“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”, correspondiendo al Estado “establecer las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las relaciones de puestos de trabajo, la descripción de puestos de trabajo tipo y las condiciones requeridas para su creación”.

El art. 74 TREBEP poco profundiza al respecto por lo que , para determinar el contenido y estructura de las relaciones de puestos de trabajo de las Administraciones Locales, sirven de guía las indicaciones contenidas, en primer lugar, en los desarrollos normativos que del TREBEP (antes Ley 7/2007.EBEP) lleven a cabo las Comunidades Autónomas y, en defecto de ellos, el vigente art. 15.1.b) de la LMRFP , a cuyo contenido no da mucho mayor desarrollo el art. 2 de la Orden de 2 de diciembre de 1988, sobre relaciones de Puestos de Trabajo de la Administración del Estado.

De dicha normativa se desprende que la RPT es un instrumento técnico de las Administraciones Públicas para llevar a cabo una ordenación racional de sus efectivos de personal en consonancia con las reales necesidades de los servicios, obligando a un detallado análisis y estudio de los puestos de trabajo que son precisos para atenderlos adecuadamente, así como a la determinación de los requisitos objetivos necesarios para su desempeño y acceso a los mismos, todo ello que de acuerdo con las funciones o competencias propias de cada Administración.

La RPT, entre su contenido mínimo, indicará las retribuciones complementarias que correspondan a cada puesto de trabajo que son aquellas que sean fijas y periódicas por el carácter objetivo del puesto de trabajo. Para llegar a la determinación de éstas es preciso,

Código Seguro De Verificación:	HN14YdTSku4ANMnWvpbCGQ==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Maria Garcia De Pesquera Tassara	Firmado	16/09/2021 14:16:52
	Francisco Macias Rivero	Firmado	16/09/2021 12:51:48
Observaciones		Página	3/6
Url De Verificación	https://portal.dipusevilla.es/vfirma/code/HN14YdTSku4ANMnWvpbCGQ==		



en todo caso, realizar una valoración individualizada de cada uno de los puestos, previa aplicación de unos criterios objetivados para la Administración Local determinados en los arts. 3 y 4 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el Régimen de las Retribuciones de los funcionarios de Administración Local dejando a la aprobación del Pleno de la Corporación, previa valoración objetiva y negociación con los representantes de los empleados públicos, la asignación del nivel que determine el complemento de destino del puesto según criterios de especialización, responsabilidad, competencia y mando, así como la complejidad territorial y funcional de los servicios en que esté situado el puesto; y la determinación del complemento específico de algunos puestos de trabajo, en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad o penosidad.

Lo realmente nuclear es constatar la necesidad de que, en la sustanciación del procedimiento de elaboración de una nueva relación de puestos de trabajo, o de su modificación, quede acreditado el estudio y valoración individualizada de cada puesto, ya que de otra forma estaríamos bajo una posible nulidad de pleno de derecho de los acuerdos en la interpretación de la **STS de 3 de octubre de 2012**. En esta sentencia el TS considera que no queda descartada la arbitrariedad en el ejercicio de la potestad administrativa de autoorganización, ejercida a través de la confección de la relación de puestos de trabajo, por la mera existencia y corrección de los elementos y circunstancias reflejados en la descripción y desglose de los puestos (los criterios más arriba mencionados), sino que es necesario justificar el resultado de su aplicación individualizada a cada puesto de trabajo, debiendo acreditarse que la motivación de las decisiones adoptadas se ha apoyado en una correcta y efectiva valoración de cada uno de ellos. El TS puntualiza, además, que la existencia de negociación previa a la aprobación de la relación de puestos de trabajo con los representantes de los empleados no dispensa de la observancia de exigencias legales inexcusables, tales como la aplicación individualizada en cada puesto de trabajo de los criterios de valoración y que esa valoración corresponda a un desglose y descripción correcta y efectiva.

Esta visión se completa con la **STSJ Castilla la Mancha de fecha 28-11-2011**, de la que traía causa la citada en el párrafo anterior, por la que se anulaba una relación de puestos de trabajo:

“Resulta de lo actuado y prueba practicada en autos que el Ayuntamiento procedió a aprobar su Relación de Puestos de Trabajo sin previa valoración del contenido de los puestos, incumpliendo la obligación legal derivada de lo dispuesto en el art. 90.2 de la LBRL en relación con el art. 15 de la Ley 30/1984 , por lo que la determinación de las retribuciones complementarias de cada uno de los puestos de trabajo no se ha hecho valorando sus características y teniendo presente, en cuanto al complemento específico, las particulares condiciones de dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad que entraña su desempeño.

En el caso que nos ocupa, se dice por el Ayuntamiento que se ha realizado una valoración ficha a ficha de cada puesto de trabajo. Sin embargo, de la prueba practicada obrante al ramo de prueba de la actora, se deduce: Apartado C.- punto 7: «No constan en el Departamento de Personal, ni en Secretaría entrevistas con el personal, ni tampoco una valoración individualizada de los puestos de trabajo. A ningún responsable técnico municipal, miembro de la comisión, ni tampoco a ninguna empresa privada se le ha encomendado esta labor previa para la elaboración de la RPT”.

Código Seguro De Verificación:	HN14YdTSku4ANMnWvpbCGQ==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Maria Garcia De Pesquera Tassara	Firmado	16/09/2021 14:16:52
	Francisco Macias Rivero	Firmado	16/09/2021 12:51:48
Observaciones		Página	4/6
Url De Verificación	https://portal.dipusevilla.es/vfirma/code/HN14YdTSku4ANMnWvpbCGQ==		



En definitiva, la valoración de los puestos realizada en el marco de la elaboración o modificación de una relación de puestos de trabajo es condición necesaria de su validez jurídica, y sólo se cumple cuando se acredita que ha sido efectuada, de forma individualizada y específica, para todos y cada uno de los puestos de trabajo mediante la aplicación de criterios objetivos previamente establecidos, no siendo suficiente el mero acuerdo de las partes negociadoras en la Diputación en una aplicación genérica pactada, pues ello quedaría en un mero formalismo justificativo de la obligación de negociación de la relación de puestos de trabajo impuesta por los apartados b) y c) del art. 37 del TREBEP.

III.- CONSIDERACIONES COMPLEMENTARIAS.-

Vista la propuesta de acuerdo debemos realizar las siguientes consideraciones particulares:

1.- Dado el carácter presupuestario de la plantilla de personal, la propuesta de acuerdo detalla los gastos de cada modificación indicando, en su caso, el incremento o disminución respecto a la situación anterior, como así viene expuesto en el expediente y en el informe de la Intervención Provincial, y que precisan de la correspondiente modificación presupuestaria, en la modalidad de transferencia de créditos.

2.- De acuerdo con el art. 126.1 del TRRL el informe/memoria del Área instructora motiva que la propuesta se ajusta a los siguientes extremos:

- Los principios de racionalidad, economía y eficiencia en relación con la necesidad de creación de las plazas y su repercusión en el funcionamiento de los servicios públicos esenciales, lo que así consta con carácter general en el informe de la Jefa de Servicio de recursos humanos.

- Queda acreditado en el referido informe que la amortización de plazas tiene como objetivo mantener la estabilidad presupuestaria y el equilibrio financiero correspondiente.

3.- Los retribuciones complementos de las plazas y puestos de trabajo de nueva creación deben ser una mera traslación presupuestaria de las modificaciones de los puestos de trabajo operada en la RPT lo que conllevaría la necesaria valoración de los puestos de trabajo. De ahí la necesaria coordinación de plantilla presupuestaria y RPT.

4.- Es preciso que, en aquellas plazas y puestos de trabajo de nueva creación que se definan por la singularidad y especialidad de sus funciones, se indiquen las características y funciones fundamentales de estos.

5.- Con carácter general se hace constar que de conformidad con lo dispuesto en el art. 92 de la Ley 7/85 de Bases de Régimen Local, y art.9.2 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, los puestos y plazas cuyo contenido se corresponda directa o indirectamente con el ejercicio de potestades públicas, su desempeño debe quedar reservado a funcionarios públicos.

6.- En relación a la modificación de la RPT resulta requisito previo ineludible para la aprobación o modificación de una RPT realizar una valoración individualizada de cada uno de los puestos, previa aplicación de unos criterios objetivados para la Administración Local en los arts. 3 y 4 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el Régimen de las Retribuciones de los Funcionarios de Administración Local.

Código Seguro De Verificación:	HN14YdTSku4ANMnWvpbCGQ==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Maria Garcia De Pesquera Tassara	Firmado	16/09/2021 14:16:52
	Francisco Macias Rivero	Firmado	16/09/2021 12:51:48
Observaciones		Página	5/6
Url De Verificación	https://portal.dipusevilla.es/vfirma/code/HN14YdTSku4ANMnWvpbCGQ==		



7.- En consonancia con lo informado por la intervención Provincial con fecha de 2 de julio de 2021, y escrito de conformidad de 10 de septiembre la propuesta de acuerdo ha sido rectificada según lo señalado en ambos documentos

8.-En los denominados puestos de doble adscripción, la doble adscripción debe venir referida a la forma de provisión, debiendo motivarse de forma sucinta su eventual provisión por funcionarios de la Escala de Administración Especial del Subgrupo A1.

9.- Respecto al procedimiento de aprobación será el siguiente:

a) El acuerdo de aprobación inicial de la Propuesta de **modificaciones en la Plantilla de Personal y en la Relación de puestos de trabajo del O.P.A.E.F. para el ejercicio 2021** se expondrá al público, previo anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia por 15 días hábiles, durante los cuales los interesados podrán examinarlos y presentar reclamaciones ante el Pleno. El acuerdo se considerará definitivamente aprobado si durante el citado plazo no se hubiesen presentado reclamaciones; en caso contrario, el Pleno dispondrá de un plazo de un mes para resolverlas.

b) El acuerdo de aprobación definitiva de la plantilla deberá publicarse en el Boletín Oficial de la Provincia y comunicarse a la Administración del Estado y a la Administración Autonómica, en el plazo máximo de 30 días hábiles (art. 127 TRRL).

c) En cuanto al quorum de aprobación y dado que la plantilla se aprueba con ocasión del presupuesto, la modificación de la plantilla requerirá el cumplimiento de los trámites establecidos para la modificación de éste, siendo suficiente el acuerdo favorable de la mayoría simple del Pleno.

d) En cumplimiento de lo dispuesto en el apartado e) del art. 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y en el art.13 e) de Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, que establecen: "Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán:...

e) Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación.", y deberán ponerse -durante el periodo de información pública-, a disposición de los interesados en sede electrónica, o en el portal web provincial, los documentos que conforman el expediente, con excepción a los que hagan referencia a datos de carácter personal.


Atendiendo a las consideraciones y fundamentos expuestos y en virtud de del informe de la Jefa de Servicio de Recursos Humanos, del informe de fiscalización de la intervención provincial; y de la propuesta de acuerdo, el expediente se informa favorablemente con las consideraciones establecidas en los fundamentos jurídicos que contiene.

EI SECRETARIO-INTERVENTOR,

Puesto de colaboración.

CONFORME,

LA SECRETARIA GENERAL DEL OPAEF

Código Seguro De Verificación:	HN14YdTSku4ANMnWvpbCGQ==	Estado	Fecha y hora	
Firmado Por	Maria Garcia De Pesquera Tassara	Firmado	16/09/2021 14:16:52	
	Francisco Macias Rivero	Firmado	16/09/2021 12:51:48	
Observaciones		Página	6/6	
Url De Verificación	https://portal.dipusevilla.es/vfirma/code/HN14YdTSku4ANMnWvpbCGQ==			