



Revista de Estudios de la Administración Local y  
Autonómica. Nueva época

ISSN: 1989-8975

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

López González, Antonio Miguel

El nivel de puesto de trabajo y el grado personal con referencia a la función pública local de Canarias

Revista de Estudios de la Administración Local y  
Autonómica. Nueva época, núm. 17, 2022, pp. 174-201  
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.i17.11001>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576470659010>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEH  
redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto



REALA, número 17, abril de 2022  
Sección: COMUNICACIONES Y COMENTARIOS JURISPRUDENCIALES  
Recibido: 08-10-2021  
Aceptado: 14-03-2022  
Publicado: 07-04-2022  
DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.i17.11001>  
Páginas: 174-201

## El nivel de puesto de trabajo y el grado personal con referencia a la función pública local de Canarias

### *The level of job and the personal degree with reference to the local public function of the Canary Islands*

Antonio Miguel López González  
Ayuntamiento de Teror. Las Palmas (España)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7602-412X>  
[sag@teror.es](mailto:sag@teror.es)

#### NOTA BIOGRÁFICA

El autor es Licenciado en Derecho desde 1989 y funcionario de carrera del Ayuntamiento de Teror, donde ha desarrollado toda su carrera profesional desde 1991, año en que entró como Auxiliar Administrativo por oposición libre. En 1998 obtuvo una plaza de Administrativo mediante concurso-oposición y en 2011, mediante promoción interna, la plaza actual que ocupa de Técnico de Gestión de Administración General. Sus publicaciones tratan sobre Derecho Administrativo de Función Pública Local.

---

#### RESUMEN

El presente estudio tiene como objetivo: 1. analizar la figura jurídica del nivel de puesto de trabajo, desde el punto de vista de su utilidad para el ejercicio de la potestad de autoorganización en materia de ordenación del personal y del derecho a su promoción profesional; 2. extraer, del conjunto del ordenamiento jurídico, aquellos hechos determinantes del ejercicio y control de legalidad de la discrecionalidad administrativa, inherente a dicha potestad de autoorganización, cuando se aplica a determinar y motivar el nivel de puesto de trabajo; y 3. todo ello, combinando el Derecho de Función Pública Estatal Básico y el Autonómico de Canarias, aplicables a la función pública local canaria.

#### PALABRAS CLAVE

Función pública; nivel de puesto de trabajo; nivel de complemento de destino; grado personal; discrecionalidad administrativa; relación de puestos de trabajo; valoración de puestos de trabajo; Derecho Autonómico de Canarias.

---

#### ABSTRACT

The objective of this study is: 1. to analyze the legal figure of the job level, from the point of view of its usefulness for the exercise of the power of self-organization in matters of personnel management and the right to their professional promotion; 2. extract, from the legal system as a whole, those determining facts of the exercise and control of legality of the administrative discretionality, inherent to said power of self-organization, when it is applied to determine and motivate the level of job position; and 3. all this, combining the Basic State Public Function Law and the Canary Islands Regional Law, applicable to the canarian local public function.

#### KEYWORDS

Public function; job level; destiny complement level; personal grade; administrative discretionality; job openings relations; job evaluation; Canary Islands Regional Law.

## SUMARIO

PLANTEAMIENTO. 1. CONCEPTO. 2. NATURALEZA JURÍDICA. 3. LOS HECHOS DETERMINANTES DE LA CLASIFICACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO MEDIANTE NIVELES. 3.1. EL INTERVALO DE NIVELES DE GRUPO/SUBGRUPO DE TITULACIÓN Y/O CUERPO O ESCALA Y SUBESCALA. 3.2. LOS PUESTOS TIPO Y SU NIVEL. 3.3. LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS FUNCIONES DEL PUESTO DE TRABAJO. 4. LOS FINES Y EFECTOS DEL NIVEL DE PUESTO DE TRABAJO. 4.1. LA FINALIDAD ORGANIZATORIA DEL NIVEL DE PUESTO. 4.2. EN CUANTO A LOS FINES Y EFECTOS DE PROMOCIÓN PROFESIONAL DEL NIVEL DE PUESTO. 4.3. EN CUANTO A LOS EFECTOS RETRIBUTIVOS. 4.4. FINALMENTE, RESPECTO A LOS FINES O/Y EFECTOS SANCIONADORES. CONCLUSIONES. NORMATIVA CITADA. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## PLANTEAMIENTO

El presente estudio tiene como objetivo: 1) analizar la figura jurídica del nivel de puesto de trabajo, desde el punto de vista de su utilidad para el ejercicio de la potestad de autoorganización en materia de ordenación del personal y del derecho a su promoción profesional, y 2) extraer, del conjunto del ordenamiento jurídico, aquellos hechos determinantes del ejercicio y control de legalidad de la discrecionalidad administrativa, inherente a dicha potestad de autoorganización, cuando se aplica a determinar y motivar el nivel de puesto de trabajo; y, 3) todo ello, combinando el Derecho de Función Pública Estatal Básico y el Autonómico de Canarias, aplicables a la función pública local canaria.

El nivel de puesto en la función pública local se determina conforme a los amplios criterios del artículo 3 del RD 861/1986, lo que puede llevar a la práctica administrativa de fijar el nivel de cada puesto considerando como única limitación los niveles mínimo y máximo del intervalo correspondiente a su subgrupo de titulación<sup>1</sup>. La potestad organizatoria o de autoorganización aplicada a la determinación del nivel de puesto debe motivar el nivel de puesto adjudicado a cada puesto concreto con argumentos complementarios al de haber respetado los límites mínimo y máximo del intervalo de niveles correspondiente. *La motivación del acto de determinación del nivel de puesto de trabajo*, para garantizar un ejercicio legal de la potestad de autoorganización y su posterior control de legalidad, ha de basarse en los siguientes *aspectos reglados*: 1) La competencia y potestades administrativas del órgano administrativo actuante. 2) El procedimiento administrativo a seguir, que es el de aprobación o modificación de la RPT. 3) Los hechos determinantes subsumibles en los supuestos de hechos de las normas que regulan los grupos/subgrupos de titulación, los intervalos de niveles, los puestos tipo y las características de las funciones de cada puesto de trabajo real. 4) Las finalidades previstas por el Derecho de la Función Pública para el nivel de puesto de trabajo y sus posibles desviaciones invalidantes. 5) Los principios jurídicos que informan la determinación del nivel de puesto de trabajo.

En este estudio exponemos los hechos determinantes, fines y principios jurídicos a considerar en la motivación de la determinación del nivel de cada puesto de trabajo.

## 1. CONCEPTO

1. *El nivel de puesto es uno de los elementos de la técnica jurídica vigente de clasificación de puestos de trabajo de régimen funcionarial*, en el que confluyen todos los demás, basada en una escala progresiva y

<sup>1</sup> «FD 2.º.— ... El citado artículo 3 del Real-Decreto 861/1.986 ... faculta al Pleno de cada Corporación para que asigne el nivel de cada puesto de trabajo, ... atendiendo a unos criterios muy amplios y muy indeterminados: la especialización, la responsabilidad, la competencia, el mando, la complejidad territorial y funcional de los servicios en que esté situado el puesto de trabajo. Por tanto, las Corporaciones Locales deben hacer la clasificación y valoración de sus puestos de trabajo bajo el criterio de la objetividad y, ... además según criterios del artículo 3.3 del RD 861/1.986 ... y moverse dentro de las escalas de mínimos-máximos fijadas para el nivel del complemento de destino y conforme a cada grupo .../... la Jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reconocido la facultad de discrecionalidad de la que gozan las Corporaciones Locales bajo el principio de autoorganización en la asignación de niveles del complemento de destino a los puestos de trabajo, con la única limitación de que han de respetarse esos límites mínimos-máximos en función del grupo clasificatorio (Sentencias de 24 de enero de 1.991 y 9 de diciembre de 1.994 —Aranzadi 429 y 1653, respectivamente—)» (TSJ Canarias —Las Palmas— —Contencioso—, sec. 1.ª, S. 27-05-2006, núm. 581/2006, rec. 205/2004, FD 2.º).

«... en el ejercicio de su potestad de autoorganización, la Administración puede fijar libremente, dentro de los límites legalmente establecidos, el nivel de complemento de destino correspondiente a los puestos de trabajo de su organización, pero no lo es menos que esa potestad ha de actuarse de manera coherente con el fin de evitar desigualdades injustificadas que puedan dar lugar a discriminaciones inaceptables en el seno de su propia organización» (TSJ Canarias, S. 28-10-1994, FD 2.º, La Ley 12710/1994).

jerárquica desde el nivel 1 al 30 y que tiene finalidades y/o efectos organizativos, de promoción profesional, retributivos y sancionadores.

En el sistema actual de estructuración de puestos de trabajo hay 30 niveles, estando la norma básica que establece el número de niveles de puesto sujeta a la derogación suspensiva de la DD Única.b) y DF 4.ª.2 del RDLg 5/2015<sup>2</sup>.

2. La misma escala de niveles de puesto de trabajo se aplica simultáneamente como una escala del progreso profesional y retributivo de cada funcionario<sup>3</sup>, recibiendo en este caso cada nivel de puesto la denominación de «grado personal»<sup>4</sup>.

## 2. NATURALEZA JURÍDICA

1. El nivel de puesto de trabajo tiene *doble naturaleza jurídica* pues sirve tanto a los fines organizativos de la Administración Pública como a los fines de promoción profesional del funcionario.

Para la Administración Pública es un *instrumento organizativo de clasificación y ordenación de los puestos de trabajo*, razón por la que es un contenido básico de las relaciones de puestos de trabajo (artículo 15.1.b) de la Ley 30/1984; art. 16.1.5.º de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de función pública de Canarias)<sup>5</sup>, dado que el nivel asigna al puesto una posición jerárquica en la estructura organizacional.

Por ello, el nivel de puesto es *un requisito de capacidad exigible para el desempeño del puesto*, pues el funcionario nombrado, provisional o definitivamente, para su desempeño solo puede desempeñar puestos cuyo nivel esté dentro del intervalo de niveles del grupo/subgrupo de titulación del cuerpo o escala y subescala de su plaza<sup>6</sup>.

El nivel de puesto (y el complemento de destino vinculado) tiene *carácter objetivo*, pues «... el complemento de destino no está determinado por la función atribuida al Cuerpo de pertenencia del funcionario, sino que se fija en consideración a las características del puesto de trabajo ... la índole del puesto desempeñado y no las cualidades profesionales del funcionario, ni el campo en que se desarrollan sus funciones, es el que determina las percepciones del complemento de destino»<sup>7</sup>.

2. Para el funcionario, el nivel de puesto es un *instrumento de promoción profesional en su carrera vertical* que produce la adquisición del derecho subjetivo denominado «grado personal» (Ley 30/1984: 21.1.c); Ley 2/1987: 27.1 y 28.1) y *de promoción económica*<sup>8</sup> asociada a éste, *cuando asciende en la estructura (de*

<sup>2</sup> «Los puestos de trabajo se clasifican en 30 niveles» [Ley 30/1984: 21.1.a) –norma básica– y 1.3; RD 364/1995: 70.1; Ley 2/1987: 27.1.a) y 1.4]. La DD Única.b) y la DF 4.ª.2 del RDLg 5/2015 establecen una derogación de derecho básico sujeta a condición suspensiva que implica que el derecho estatal básico derogado continúa vigente hasta la entrada en vigor las leyes autonómicas y sus reglamentos que desarrollen al Estatuto Básico del Empleado Público. No obstante, esta derogación es efectiva tanto por el Derecho Autonómico anterior a la Ley 7/2007, refundida en el RDLg 5/2015, que reproducía a la Ley 30/1984, como por el Derecho Autonómico posterior a la Ley 7/2007, tanto si se trata de modificaciones legislativas del Derecho Autonómico posteriores a la Ley 7/2007, como si se trata de un Derecho Autonómico con un cuerpo legislativo nuevo que derogue al anterior.

<sup>3</sup> «Todo funcionario posee un grado personal que corresponderá a alguno de los niveles en que se clasifiquen los puestos de trabajo» [Ley 30/1984: 21.1.c)]. «Todo funcionario posee un grado personal correspondiente a uno de los treinta niveles en que están clasificados los puestos de trabajo» (Ley 2/1987: 27.1).

<sup>4</sup> No confundir el grado de la carrera horizontal en el mismo puesto, que solo tiene efectos retributivos, con el grado personal (de carrera vertical) que se adquiere por el desempeño de puestos con nivel de puesto superior o por la superación de cursos de formación u otros requisitos objetivos [Ley 30/1984, de 2 de agosto: 21.1.f); Ley –Canarias– 2/1987: 28.3].

<sup>5</sup> Ley 30/1984: 15-1.b): «Las relaciones de puestos de trabajo indicarán, en todo caso, ... el nivel de complemento de destino...» (sería más correcto decir «nivel de puesto»). Ley –Canarias– 2/1987: 16.1.3.º: «Las relaciones de puestos de trabajo ... contendrán ... las siguientes circunstancias mínimas: ... 3.º Nivel ... con el que ha sido clasificado, del 1 al 30».

<sup>6</sup> «En ningún caso los funcionarios podrán obtener puestos de trabajo no incluidos en los niveles del intervalo correspondiente al Grupo en el que figure clasificado su Cuerpo o Escala» (RD 364/1995: 71.2. Ley 2/1987: 27.2).

«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» (RD 861/1986: 3.3).

<sup>7</sup> TS, Sala 3.ª, S. 01-10-1991, rec. 187/1987, FD 2.º. TS, Sala 3.ª, sec. 7.ª, S. 26-09-2011, rec. 1864/2008, FD 1.º. TSJ Cantabria, S. 967/2007, de 10-12-2007, rec. 134/2007, FD 5.º.

La STS 10-11-1994 indica que «el complemento de destino no está determinado por la función atribuida al Cuerpo de pertenencia del funcionario, sino que se fija en consideración a ciertas características del puesto de trabajo. ... el mencionado complemento es un concepto retributivo objetivo y singular relacionado con el puesto de trabajo desempeñado y, por ello, ni cabe conectarlo con la titulación y capacitación técnica exigidas para el ingreso en Cuerpos determinados, ...» (TSJ Baleares, contencioso, sec. 1.ª, S. núm. 875/2005, de 14-10-2005, rec. 698/2003, FD 3.º).

<sup>8</sup> «La cuantía y estructura de las retribuciones complementarias de los funcionarios se establecerán ... atendiendo, entre otros, a los siguientes factores: a) La progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa» [RDLg 5/2015:

30 niveles) de puestos de trabajo, mediante el desempeño de puestos sucesivos, (1) cambiando de puesto de trabajo, por los procedimientos establecidos en el capítulo III del título V del RDLg 5/2015 (de provisión de puestos, de libre designación y de movilidad) [RDLg 5/2015: 16.3.b)] o por promoción interna horizontal, o (2) cambiando de plaza a otro grupo/subgrupo superior, mediante los procedimientos de nuevo ingreso o promoción interna vertical.

También es un *instrumento de promoción profesional en su carrera horizontal*, en el mismo puesto desempeñado y sin necesidad de cambiar de puesto [RDLg 5/2015: 16.3.a) y 17], cuando la norma de desarrollo de la carrera horizontal, con la que se dote la Administración Pública estatal, autonómica o local actuante, prevea la elevación del nivel de puesto como uno de los efectos de la carrera horizontal que diseña, dado que «los funcionarios de carrera podrán progresar simultáneamente en las modalidades de carrera horizontal y vertical...» (RDLg 5/2015: 16.4) y tener la oportunidad (RDLg 5/2015: 16.2) de poder alcanzar «los ascensos que procedan según la modalidad de carrera aplicable en cada ámbito» (RDLg 5/2015: DA 9.<sup>a</sup>).

Y, sin vinculación a puesto alguno, el grado personal puede ser adquirido mediante cursos de formación u otros requisitos objetivos, lo que, por razones sistemáticas y de orden, detallamos más adelante en el epígrafe 4.2, punto 2.

En consecuencia, el grado personal alcanza a todos los sistemas de ascenso profesional, siendo un elemento central, gradual y progresivo de la ordenación de la función pública, cuya fundamentación radica en los principios constitucionales rectores del acceso al empleo público (igualdad en las condiciones de acceso, mérito y capacidad)<sup>9</sup>.

Los anteriores principios jurídicos rectores constituyen el sustrato de la configuración legal del grado personal como *derecho subjetivo de todo funcionario* que se corresponde con alguno de los 30 niveles en que se clasifican los puestos de trabajo<sup>10</sup>, como condición de trabajo de la Directiva 1999/70/CE<sup>11</sup>, como garantía retributiva<sup>12</sup>, como mérito en los concursos<sup>13</sup> y como concepto más amplio que el de funciones desempeñadas<sup>14</sup>.

### 3. LOS HECHOS DETERMINANTES DE LA CLASIFICACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO MEDIANTE NIVELES

Los siguientes elementos clasificatorios de puestos de trabajo constituyen *los hechos determinantes del ejercicio y control de legalidad de la actividad administrativa de determinación y motivación del nivel de puestos de trabajo*: i) El intervalo de niveles de grupo/subgrupo de titulación y/o Cuerpo o Escala y Subescala; ii) El puesto de trabajo tipo y su nivel mínimo; iii) Las características de las funciones del puesto de trabajo.

No incluimos en este epígrafe al grado personal, pues éste clasifica a los funcionarios.

24.a)]. «Son retribuciones complementarias: a) El complemento de destino correspondiente al nivel del puesto de trabajo que desempeñe» [Ley –Canarias– 2/1987: 82.3.a)].

<sup>9</sup> «... la importancia que tiene el grado personal en la estructuración de la función pública que ha diseñado el legislador y también la tiene cuando señala la necesidad de que los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad se observen no sólo en el momento del acceso a ella, sino también a lo largo del desarrollo de la carrera administrativa, particularmente en cuanto hace a la progresión en el grado personal, precisamente por la relevancia que tiene este elemento en el conjunto de la ordenación de la función pública. ... Únicamente de este modo podrá asegurarse la observancia de la regla según la cual el acceso y el ascenso en la función pública han de producirse en condiciones de igualdad y por razones de mérito y capacidad, que es lo que, conforme a la Constitución, quiere la ley» (Tribunal Supremo –Contencioso–, sec. 7.<sup>a</sup>, S. 20-01-2003, rec. 6/2002, FD 3.<sup>o</sup>).

<sup>10</sup> Ver nota al pie 3. «El grado personal constituye un derecho del funcionario» (Ley –Canarias– 2/1987: 28.1).

<sup>11</sup> «... el grado personal y sus efectos jurídicos han de ser incluidos en el ámbito o en el concepto de condiciones de trabajo que utiliza la cláusula transcrita ...» –cláusula 4 de la Directiva 1999/70/CE– (TSJ Murcia, Sala de lo contencioso, S. núm. 332/2021, de 3-9-2021, rec. 227/2020, FD 4.<sup>o</sup>).

<sup>12</sup> Ley 30/1984: 21.2.a). D. 48/1998: 23.2.d).

<sup>13</sup> «Se considerarán méritos preferentes, conforme reglamentariamente se determine, la valoración del trabajo desarrollado en los anteriores puestos ocupados, los cursos de promoción y perfeccionamiento superados en las Escuelas de Administración Pública, las titulaciones académicas, en su caso, y la antigüedad» [Ley 30/1984: 20.1.a); Ley –Canarias– 2/1987: 78.2].

<sup>14</sup> El Abogado del Estado: «... el complemento de destino no retribuye las funciones desempeñadas sino el concepto más amplio de nivel del puesto ...» (Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, Sala contencioso-administrativo, Sentencia de 14-10-2005, recurso 698/2003, contra la que se impuso recurso de casación resuelto por TS, Sala 3.<sup>a</sup>, sec. 7.<sup>a</sup>, S. 14-09-2009, rec. 4/2006, FD 2.<sup>o</sup> y 3.<sup>o</sup>: resumen: es posible asignar nivel de puesto inferior a funcionario de nuevo ingreso si sus funciones son menores en cantidad y calidad a las de los que ya han consolidado grado inicial).



### 3.1. El intervalo de niveles de grupo/subgrupo de titulación y/o cuerpo o escala y subescala

1. Las competencias de las Administraciones Públicas se dividen en múltiples funciones y tareas jerarquizadas asumibles por una persona física (puesto de trabajo)<sup>15</sup> o por una máquina dotada de inteligencia artificial suficiente (puesto de trabajo robotizado o funciones robotizadas). Esta forma de *distribución del trabajo entre personas físicas* tiene dos *elementos básicos estructurales*: las agrupaciones profesionales y los grupos/subgrupos de titulación profesional.

«Los funcionarios se agrupan en cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo» (agrupaciones profesionales) (RDLg 5/2015: 75.1).

«Los cuerpos y escalas se clasifican, de acuerdo con la titulación exigida para el acceso a los mismos» (RDLg 5/2015: 76) en los *grupos y subgrupos de titulación profesional* de personal funcionario de carrera determinados en el art. 76, DA 6.ª y DT 3.ª del RDLg 5/2015.

A cada *grupo/subgrupo de titulación* (o cuerpo o escala de un mismo grupo de titulación) se le asigna un *intervalo de niveles de puesto* que, en el caso de la AGE (Administración General del Estado), lo establece el artículo 71.1 del RD 364/1995; para el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, lo determina la DA 4.ª del Decreto 48/1998; y, en el caso de los funcionarios de Administración Local, lo establece el artículo 3.1 del RD 861/1986, de 25 de abril, que remite a la norma aplicable a los funcionarios de la AGE.

La *tabla de intervalos de dicho artículo 71.1 ha de actualizarse* en lo referente a los niveles mínimos y a la identificación de los grupos (y subgrupos) de titulación.

En lo relativo a los *niveles inferiores de cada intervalo*, dado que tienen un margen de discrecionalidad y están sujetos a criterios reglados de determinación y a previa valoración técnica y a *negociación colectiva*, los niveles mínimos preceptivos pueden elevarse mediante negociación colectiva. Así lo ha hecho la AGE mediante la Resolución de 18 de junio de 1998, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 12 de junio de 1998, por el que se aprueba el Acuerdo Administración-Sindicatos sobre ordenación de retribuciones en el que se acuerda elevar los niveles mínimos de puestos (BOE 23-06-1998).

La elevación de niveles mínimos pactada en negociación colectiva por la AGE no implica modificación normativa del art. 71.1, ni es de aplicación directa a las Entidades Locales que podrán hacer sus propias negociaciones colectivas, también<sup>16</sup>.

En cuanto a los *grupos y subgrupos de titulación*, al ser dicho artículo 71.1 una norma previa a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, refundida en el actual RDLg 5/2015, hay que realizar la equivalencia de grupos entre los anteriores de la Ley 30/1984 y los del vigente art. 76 del RDLg 5/2015, lo que viene establecido en la DT 3.ª de este RDLg 5/2015.

Por otro lado, el Grupo B anterior a la Ley 7/2007, vinculado a la titulación universitaria de ingeniero técnico, arquitecto técnico, diplomado universitario, formación profesional de tercer grado o equivalente (Ley 30/1984: 25), es distinto del Grupo B del art. 76 de la Ley 7/2007, vinculado a la titulación de Técnico Superior (Formación Profesional).

El *nuevo grupo B*, creado por la Ley 7/2007 y actual RDLg 5/2015, tendrá el *intervalo de niveles* que le asigne la Ley de función pública que desarrolle al RDLg 5/2015 y, en ausencia de dicha norma con rango de ley, la norma local (reglamentaria) que resulte aprobada, pudiendo aplicarse un intervalo razonable del 20 al 24<sup>17</sup>.

En la siguiente tabla se resume la evolución de los intervalos de niveles de los grupos/subgrupos de titulación o cuerpos o escalas y subescalas:

<sup>15</sup> Pérez Luque (2003, p. 110): «... las funciones o tareas del puesto de trabajo son antes funciones o atribuciones que las corporaciones locales tienen encomendadas por el ordenamiento jurídico y ellas, mediante sus empleados, las reparten para que cumplan o pongan en práctica sus funciones públicas».

<sup>16</sup> «... hay que estar con la Administración demandada respecto a la inaplicabilidad del acuerdo entre la Administración General del Estado y las Organizaciones Sindicales y la resolución que ordena su publicación en el periódico oficial, por el carácter y extensión del mismo que vincula directamente a las partes que lo suscribieron, a menos que se produzca la aceptación expresa y formal del Pleno Municipal a quien compete la determinación del régimen retributivo de los funcionarios de la Administración Local» (TSJ Asturias, Sala de lo Contencioso-administrativo, sec. 2.ª, S. 29-04-2002, núm. 430/2002, rec. 3104/1998, FD 2.º, y la jurisprudencia del TS que cita).

<sup>17</sup> Gil (2018).

**TABLA 1. EVOLUCIÓN DEL GRUPO/SUBGRUPO DE TITULACIÓN DESDE LEY 30/1984**

GRUPO/ SUBGRUPO O CUERPO/ESCALA			NIVEL MÍNIMO RD 364/1995: 71.1		NIVEL MÁXIMO RD 364/1995: 71.1
Antes de Ley 7/2007 (Ley 30/1984)	Desde Ley 7/2007 GRUPO/SUBGRUPO		MÍNIMO LEGAL	Desde Resolución 18-06-1998, AGE (negociación colectiva)	
GRUPO	GRUPO	SUBGRUPO			
A	A	A1	20	22	30
B		A2	16	18	26
–	B		–	20	24
C	C	C1	11	14	22
D		C2	9	12	18
E	OAP (Otras Agrupaciones Profesionales)		7	10	14

*Fuente:* Elaboración propia.

2. Como consecuencia de las normas ya citadas, los intervalos de niveles de los puestos de trabajo (AGE y Entidades Locales que lo hayan negociado en el mismo sentido) pueden ser los siguientes<sup>18</sup>, según su adscripción a uno o a dos grupos/subgrupos:

**TABLA 2. INTERVALOS DE NIVELES DE PUESTOS DE TRABAJO POR GRUPO/SUBGRUPO Y DOBLE GRUPO/SUBGRUPO DE TITULACIÓN (CON NEGOCIACIÓN COLECTIVA QUE ELEVA EL NIVEL MÍNIMO)**

SUBGRUPO TITULACIÓN DEL PUESTO DE TRABAJO (ordenados de mayor a menor categoría)	INTERVALOS DE NIVELES DE PUESTOS DE TRABAJO (INP)	
	INP COMUNES	INP EXCLUSIVOS
A1	–	27 a 30
A1-A2 (o solo 1 de ellos)	22 a 26	
A2	–	No tiene
A2B	20 a 24	
A2-C1 (o 1 de ellos)	18 a 22	
B	–	No tiene
BC1	20 a 22	
C1	–	No tiene
C1C2 (o 1 de ellos)	14 a 18	
C2	–	No tiene
C2OAP (o 1 de ellos)	12 a 14	
OAP	–	10-11

*Fuente:* Elaboración propia.

<sup>18</sup> Corral (2001, p. 84). Tabla extraída del libro y adaptada a la Resolución de 18 de junio de 1998, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 12 de junio de 1998, por el que se aprueba el Acuerdo Administración-Sindicatos sobre ordenación de retribuciones en el que se acuerda elevar los niveles mínimos de puestos (BOE 23-06-1998).

Y las EE.LL que no hayan negociado incremento de nivel mínimo, tendrán estos intervalos:

**TABLA 3. INTERVALOS DE NIVELES DE PUESTOS DE TRABAJO POR GRUPO/SUBGRUPO Y DOBLE GRUPO/SUBGRUPO DE TITULACIÓN (SIN NEGOCIACIÓN COLECTIVA QUE ELEVE EL NIVEL MÍNIMO)**

SUBGRUPO TITULACIÓN DEL PUESTO DE TRABAJO (ordenados de mayor a menor categoría)	INTERVALOS DE NIVELES DE PUESTOS DE TRABAJO (INP)	
	INP COMUNES	INP EXCLUSIVOS
A1	–	27 a 30
A1A2 (o solo 1 de ellos)	20 a 26	
A2	–	No tiene
A2B	20 a 24	
A2C1 (o 1 de ellos)	16 a 22	
B	–	No tiene
BC1	20 a 22	
C1	–	No tiene
C1C2 (o 1 de ellos)	11 a 18	
C2	–	No tiene
C2OAP (o 1 de ellos)	9 a 14	
OAP	–	7 a 8

Fuente: Elaboración propia.

3. En el caso de la *Comunidad Autónoma de Canarias*, los *intervalos de niveles de los subgrupos de titulación de los cuerpos o escalas y subescalas* están determinados por la DA 4.ª del Decreto 48/1998, de 17 de abril, que regula la provisión de puestos de trabajo del personal funcionario de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias:

**TABLA 4. INTERVALOS DE NIVELES DE PUESTOS DE TRABAJO POR GRUPO/SUBGRUPO DE TITULACIÓN EN COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS.**

GRUPO/SUBGRUPO DE CLASIFICACIÓN DE CUERPOS O ESCALAS (*)	NIVEL MÍNIMO	NIVEL MÁXIMO
Subgrupo A1	24	30
Subgrupo A2	22	26
Subgrupo C1	18	22
Subgrupo C2	14	18
Otras agrupaciones	12	14

(\*) Denominación de los grupos/subgrupos de titulación adaptada al RDLg 5/2015.

Fuente: DA 4.ª Decreto (Canarias) 48/1998.

4. Las *reglas más importantes vinculadas a los intervalos de subgrupo de titulación de los cuerpos o escalas y subescalas* y determinantes del nivel de puesto son las siguientes:

- Los niveles de clasificación de puestos son treinta (L. 30/1984: 21.1.a); RD 364/1995: 71.1; Ley canaria 2/1987: 27.1; D. 48/1998: DA 4.ª; RD 861/1986: 3.1).



- El nivel de puesto ha de estar dentro del intervalo de niveles del grupo o subgrupo de titulación a que se adscribe el puesto. (Ley 30/1984: 22.1<sup>19</sup>; Ley 2/1987: 27.3; RD 861/1986: 3.2).
- La regla general es que los puestos de trabajo se adscriban a dos subgrupos de titulación correlativos, lo cual es justa correspondencia con el principio de adscripción indistinta de puestos de trabajo<sup>20</sup>. La adscripción a doble subgrupo es aplicable siempre a los puestos orgánicos (Orden 6-2-1989: 8.1.a) (por tanto, singularizados; ver las tablas 7 y 8). La adscripción a doble subgrupo está generalizada en las actuales RPTs de la AGE y es aplicable también a los puestos no singularizados en los niveles comunes con el subgrupo superior<sup>21</sup>. La adscripción a un solo grupo/subgrupo se reserva a (1) los niveles exclusivos de los subgrupos A1 (27 a 30) y OAP (7 a 8) y (2) a puestos no orgánicos (o puestos base o no singularizados) cuando «el contenido de dichos puestos, en lo que se refiere a capacidad técnica, responda a la titulación y cualificación propia de ese Grupo»<sup>22</sup> [Orden 6-2-1989: 8.1.b)], por lo que, en sentido contrario, éstos pueden adscribirse a doble subgrupo cuando la capacidad técnica exigida por su contenido esté predeterminada por el nivel del puesto, común a los dos subgrupos asignados.

Cuando el puesto se adscribe a dos subgrupos de titulación<sup>23</sup>, el nivel máximo del puesto es el máximo del subgrupo inmediato inferior (desde el que sea posible la promoción interna) y su nivel mínimo es el mínimo del subgrupo superior (Orden de 6-2-1989: Norma 8.2: «En cualquier caso, la adscripción respetará los intervalos de niveles de complemento de destino correspondientes a cada Grupo de Titulación...»). En la siguiente tabla se ilustra esta norma:

**TABLA 5. NIVELES INICIALES Y SUPERIORES DE PUESTOS DE TRABAJO POR GRUPO/SUBGRUPO Y DOBLE GRUPO/SUBGRUPO DE TITULACIÓN**

PUESTO: INTERVALO DE NIVELES Y ADSCRIPCIÓN A UN GRUPO/SUBGRUPO O DOBLE SUBGRUPO DE TITULACIÓN				
PLAZA-Grupo/ Subgr.	NIVELES INICIALES	DOBLE SUBGRUPO	NIVELES SUPERIORES	DOBLE SUBGRUPO
A1	20-22	A1 o A1A2	27-30	A1
A2	16-22	A2 o A2C1	23-26	A2 o A1A2
B	20-22	B o BC1	23-24	B o A2B
C1	11-18	C1 o C1C2	19-22	C1 o A2C1
C2	9-14	C2 o C2OAP	15-18	C2 o C1C2
OAP	7-8	OAP	9-14	OAP o C2OAP

*Fuente:* Corral (2001, p.84) y elaboración propia.

De la tabla anterior podemos extraer estas dos reglas:

Regla Primera en relación a la expectativa profesional del funcionario ya ocupante del puesto: en función del subgrupo de la plaza del funcionario a que está adscrito el puesto de trabajo de doble subgrupo, podemos diferenciar estas dos situaciones: i) Puesto adscrito a doble subgrupo superior: cuando el funcionario que desempeña el puesto (definitiva o provisionalmente) tiene una plaza del subgrupo inferior; ii) Puesto

<sup>19</sup> «... siempre que se encuentre incluido en el intervalo de niveles correspondiente al nuevo cuerpo o escala ...» (Ley 30/1984: 22.1).

<sup>20</sup> Adscripción indistinta significa que cada puesto de trabajo puede ser ocupado por cualquier funcionario que cumpla el requisito de titulación (Ley 30/1984: 15.2; RDLg 5/2015: 73.2 y 81) si pertenece a la Administración Pública actuante, o, en caso de provenir de otra Administración Pública, si el puesto está abierto en la RPT a esa otra Administración (Ley 7/1985: 101).

<sup>21</sup> Portal de Transparencia de la AGE (2021, 22 de agosto).

<sup>22</sup> Lo que afectaría, al menos, a los niveles de la mitad inferior del intervalo del subgrupo en puestos base de la Escala de Administración General y, por razón de la titulación exigida, a puestos base de la Escala de Administración Especial en todo su intervalo de niveles.

<sup>23</sup> Orden de 6 de febrero de 1989, por la que se publica el modelo de relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario y se dictan normas para su elaboración (Administración General del Estado) (BOE 07-02-1989): Norma 8.1.

adscrito a doble subgrupo inferior: cuando el funcionario que desempeña el puesto tiene una plaza del subgrupo superior.

Dicha distinción tiene la consecuencia de que cuando se ocupa un puesto de doble subgrupo inferior, al ser el funcionario titular de plaza del subgrupo superior, solo se podrá alcanzar por desempeño de ese puesto el nivel máximo de su subgrupo inferior. Ejemplo: funcionario titular de plaza de subgrupo A2 que ocupa un puesto A2-C1 (cuyo nivel máximo es el 22).

Regla Segunda en relación a la expectativa profesional del funcionario de nuevo ingreso que ocupe el puesto cuando quede vacante: cuando queda vacante un puesto que acumula un nivel elevado o máximo, por la larga trayectoria profesional de su titular definitivo anterior, si se prevé su cobertura con un funcionario de nuevo ingreso o por promoción interna (si opta por éste y no por el que venía desempeñando –ver nota al pie 29–), debe ser reclasificado su nivel para asignarle el inicial del puesto tipo al que esté adscrito, pues, de no hacerse así, el funcionario que acceda al mismo, desde su toma de posesión, consolidaría, como grado inicial, el nivel alcanzado por el funcionario anterior durante toda su carrera profesional, por el desempeño de ese puesto durante dos años continuados o tres con interrupción (RD 364/1995: 70.2; Tribunal Supremo (Contencioso), sec. 7.ª, S. 04-01-2007, rec. 81/2004, FD 4.º y 5.ª).

- Cada puesto solo puede tener un único nivel<sup>24</sup>, incluso cuando está adscrito a doble subgrupo de titulación.
- El nivel de los puestos subordinados a otro no tiene que ser necesariamente inferior al del puesto del superior jerárquico<sup>25</sup> y, además, un puesto de nivel inferior puede tener un complemento específico superior a otro de nivel superior<sup>26</sup>.
- Niveles iniciales de la mitad inferior o superior de cada intervalo: dentro de cada intervalo de niveles, la franja o mitad inferior se reserva para los niveles iniciales de los puestos base y no singularizados, que se destinan, por regla general, para los funcionarios de nuevo ingreso<sup>27</sup>, y la mitad superior para los niveles iniciales de los puestos singularizados, que se reservan a los funcionarios de carrera que acceden a ellos mediante los sistemas de promoción vertical<sup>28</sup> o promoción interna cuando continúan en el puesto singularizado de mayor nivel y adscrito a doble subgrupo de titulación que venían desempeñando con nombramiento definitivo<sup>29</sup>. En la tabla que sigue se resume el impacto, en la clasificación del puesto y en la carrera profesional, de la distinción entre puesto tipo o real singularizado y puesto tipo o real no singularizado:

<sup>24</sup> «El Tribunal Supremo ha declarado que es adecuado y legal que un puesto de trabajo esté abierto a varios grupos de titulación, pero eso no significa que tenga que tener un nivel distinto según el grupo de quien lo desempeñe (STS 16-11-1995)» (TSJ Cantabria, S. 967/2007, de 10-12-2007, rec. 134/2007).

<sup>25</sup> En la redacción original del artículo 3.2 del RD 861/1986 se disponía: «La asignación de niveles deberá hacerse de tal forma que, en todo caso, el nivel de complemento de destino de un puesto de trabajo sea superior al que corresponda a cualquier otro subordinado al mismo». Dicha norma se suprimió por el RD 158/1996, de 2 de febrero.

<sup>26</sup> «... nada impide que un puesto de trabajo con un nivel de complemento de destino inferior tenga un complemento específico de cuantía superior ...» (Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2.ª, Sentencia de 9 de julio de 1997, La Ley 14678/1997).

<sup>27</sup> «La carrera profesional de los funcionarios de carrera se iniciará en el grado, nivel, categoría, escalón y otros conceptos análogos correspondientes a la plaza inicialmente asignada al funcionario tras la superación del correspondiente proceso selectivo, que tendrán la consideración de mínimos» (RDLg 5/2015: DA 9.ª). «Los funcionarios de nuevo ingreso se incorporarán normalmente a los puestos de trabajo que tengan asignados un nivel inferior dentro de las vacantes comprendidas en el intervalo de niveles correspondiente a su Cuerpo» (Ley 2/1987: 27.2).

<sup>28</sup> «... no puede confundirse la asignación de funciones entre puestos no singularizados con la adscripción a un puesto singularizado u otro ... en la sentencia 329, de 28 de mayo de 1998 declaramos lo siguiente ...: “El sistema de concurso de traslados resulta de aplicación para la cobertura de aquellos puestos de trabajo que aparecen singularizados en las relaciones de puestos de trabajo ... entre puestos no singularizados se previene la posibilidad de adscripción unilateral por necesidades del servicio” ...» (TSJ Castilla-La Mancha, contencioso, sec. 2.ª, S. 22-05-2000, núm. 22/2000, rec. 6/2000, FD 2.º).

<sup>29</sup> Ley 30/1984: 22.1 –norma básica–: «... los aspirantes aprobados en el turno de promoción interna podrán solicitar ... destino en el puesto que vinieran desempeñando ... de necesaria cobertura y se cumplan los requisitos establecidos en la RPT». Decreto (Canarias) 143/1990: «Los funcionarios de carrera que se hallen prestando servicios en la Administración de esta Comunidad Autónoma, que desempeñen puesto de trabajo mediante convocatoria pública de concurso y superen pruebas selectivas para ingreso en Cuerpos y Escalas de esta Administración a los que dicho puesto se halle adscrito, podrán optar entre continuar desempeñándolo o solicitar la adjudicación de alguno de los que con carácter general sean ofrecidos a los aspirantes seleccionados en dichas pruebas. Sólo podrá ejercerse dicha opción si el puesto de trabajo ocupado tuviere la doble adscripción en la relación de puestos de trabajo con anterioridad a la fecha de publicación de la convocatoria de las pruebas selectivas». Este Decreto desarrolla el derecho a la carrera administrativa y a la promoción interna regulado en la Ley (Canarias) 2/1987, de 30 de marzo, de función pública canaria, cuyo artículo 1.4 establece su aplicación directa a los funcionarios de administración local «en aquellos aspectos no reservados a la legislación básica del estado o al desarrollo reglamentario de su autonomía organizativa».

**TABLA 6. DIFERENCIAS ENTRE PUESTO TIPO NO SINGULARIZADO Y PUESTO TIPO SINGULARIZADO**

COMPARACIÓN	PUESTO NO SINGULARIZADO	PUESTO SINGULARIZADO
ASIGNACIÓN INICIAL DE PUESTO	Asignación inicial de puesto en caso de nuevo ingreso o promoción interna en la que se opta por el puesto no singularizado (RD Lg 5/2015: DA 9. <sup>a</sup> ).	Asignación inicial de puesto en caso de promoción interna en la que se opta por el puesto singularizado que se venía desempeñando con doble subgrupo (L 30/1984: 22.1; D 143/1990).
NIVEL INICIAL	En la mitad inferior del intervalo de niveles correspondiente (L 2/1987: 27.2: « <i>un nivel inferior... en el intervalo de niveles correspondiente a su cuerpo</i> »). Esta característica fundamenta la denominación de «puesto base».	En la mitad superior del intervalo de niveles correspondiente (en sentido contrario de L 2/1987: 27.2. Y puestos tipo de Orden de 6-2-1989 y de los Decretos 259/1989 y 21/1997).
CARACTERES ORGÁNICOS	Puesto no individualizado o distinguido en la RPT [RD 364/1995: 59.1. D 48/1998: 24.1.b)]. Carece de jefatura o mando. El puesto se adscribe a un único subgrupo de titulación, por regla general [ver las tablas 7 y 8; y Orden 6-2-1989: 8.1.b)].	Denominación propia del puesto. Es parte de la estructura orgánica interna (Orden 6-2-1989: 5.2) y esta diferenciado en la RPT [en sentido contrario de: RD 364/1995: 59.1. D 48/1998: 24.1.b)]. El puesto se adscribe a doble subgrupo de titulación, por regla general (ver las tablas 7 y 8), excepto los subgrupos con niveles exclusivos (ver además las tablas 2 y 3).
CARACTERES FUNCIONALES	Puesto con denominación y contenido funcional común propio de puestos de trabajo del mismo puesto tipo.	<p>Funciones de jefatura o mando de unidades con efectos frente a terceros.</p> <p>Clases de funciones propias de puestos de jefatura o mando (L 7/2015: 58).</p> <p>Funciones específicas de ese puesto (*) que lo diferencian de los demás del mismo puesto tipo.</p>
CARRERA VERTICAL	Concurso de méritos a otro puesto real de un puesto tipo singularizado.	Concurso de méritos a otro puesto real singularizado del mismo o distinto puesto tipo singularizado.
		Libre designación en otro puesto real singularizado del mismo o distinto puesto tipo singularizado.
	Reclasificación del nivel del mismo puesto y sin cambio de puesto tipo.	
CARRERA HORIZONTAL Y CAMBIO DE FUNCIONES, DESTINO O/Y PUESTO	MOVILIDAD CON CARRERA HORIZONTAL EN EL MISMO PUESTO (distribución interna de funciones entre puestos no singularizados). Con incremento/modificación (cuantitativo o/y cualitativo) del valor de sus funciones y, además, del complemento específico.	RECLASIFICACIÓN de funciones con elevación del complemento específico del mismo puesto, sin elevación de nivel, ni cambio de puesto tipo, ni de puesto real. Ejemplo: puesto en su nivel máximo con incremento de funciones y del complemento específico.

COMPARACIÓN	PUESTO NO SINGULARIZADO	PUESTO SINGULARIZADO
	<ul style="list-style-type: none"><li>• MOVILIDAD SIN CARRERA HORIZONTAL EN EL MISMO PUESTO (distribución interna de funciones entre puestos no singularizados). Sin incremento/modificación (cuantitativo o/y cualitativo) del valor de sus funciones, ni del complemento específico.</li><li>• REDISTRIBUCIÓN DE EFECTIVOS por necesidades del servicio. Adscripción a otro puesto de trabajo de la misma naturaleza, nivel y complemento específico sin cambio de municipio. La adscripción es definitiva. (RD 364/1995: 59.1. D 48/1998: 24.1).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• RECLASIFICACIÓN de funciones sin elevación del complemento específico del mismo puesto, sin elevación de nivel, ni cambio de puesto tipo, ni de puesto real.</li><li>• ADSCRIPCIÓN PROVISIONAL A OTRO PUESTO SINGULARIZADO, en caso de: i) Remoción, en puesto obtenido en concurso de méritos; ii) Cese en puesto obtenido por libre designación; iii) Supresión o modificación sustancial del puesto en la RPT (RD 364/1995: 63; D 48/1998: 27, 16 y 23).</li></ul>
	MOVILIDAD (sin carrera horizontal en el mismo puesto) POR CAMBIO DE ADSCRIPCIÓN DE PUESTO DE TRABAJO Y DEL FUNCIONARIO TITULAR DEL MISMO a otra unidad, centro o departamento sin modificar las características y funciones esenciales del puesto y sin cambio de municipio (salvo conformidad del funcionario) (D 48/1998: DA 5. <sup>a</sup> ). (El art. 61.1 del RD364/1995 restringe esta facultad a los puestos no singularizados).	

(\*) Ejemplo: Jefe de Negociado (JN) de Urbanismo, JN de Tesorería, JN de Personal, etc.

Fuente: Elaboración propia.

- Cada puesto real tendrá como nivel inicial o mínimo el correspondiente al puesto tipo al que pertenece u otro superior y como nivel máximo, al que progresar, el que corresponda al intervalo de su subgrupo o doble subgrupo, sin que sea aplicable el límite de ascenso de dos niveles superiores al grado personal consolidado<sup>30</sup>. En consecuencia, mediante promoción profesional en el mismo puesto o en otros se podrá alcanzar el máximo nivel correspondiente a su intervalo, independientemente de que el nivel inicial del puesto haya estado en su mitad inferior o superior.
- El nivel de puesto inferior al grado personal consolidado puede imponerse (sin conformidad del funcionario) hasta el segundo nivel inferior a éste (RD 364/1995: 72.3), debiendo estar esta decisión suficientemente motivada. En consecuencia, cuando el grado personal (y el nivel de puesto singularizado desempeñado) se sitúa en los niveles inferiores de la mitad superior del intervalo correspondiente, la imposición de ese segundo nivel inferior, por supresión del puesto singularizado obtenido en concurso de méritos, puede suponer la adscripción provisional a un puesto singularizado adscrito a doble subgrupo inferior al de la plaza del funcionario afectado, que debe cubrirse por concurso (RD 364/1995: 72.2), de lo que se deduce que no se le puede adscribir a un puesto base (ver nota 28: TSJ Castilla-La Mancha, contencioso, S. 22-05-2000, rec. 6/2000).

### 3.2. Los puestos tipo y su nivel

1. Cada Administración Pública determina los niveles de puesto conforme a su potestad de autoorganización, dentro del intervalo de cada grupo o subgrupo de titulación.

<sup>30</sup> «... el contenido originario de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, donde se consideraba que los funcionarios no podían ser designados para ocupar puestos de trabajo de un nivel superior o inferior, en más de dos, al correspondiente a su grado personal consolidado como funcionario. ... En la actualidad, después de las modificaciones que ha introducido la Ley 23/1988, de 28 de julio, los funcionarios pueden pasar a ocupar cualquier lugar de trabajo atribuido al grupo al que pertenecen, sin que se vean limitados inicialmente por el grado personal que hayan consolidado» [Tribunal Constitucional –Pleno–, S. 14-02-2002, núm. 37/2002, BOE 63/2002, de 14 de marzo de 2002, rec. 71/1994; 243/1995, AH 6.º.c): Alegaciones del Abogado del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña].

La lógica jurídica y fines que inspiran al sistema de estructuración de puestos de trabajo en niveles imponen que, para *determinar el nivel de un puesto de trabajo*, hay que hacer, al menos, las siguientes diferenciaciones o *clasificaciones básicas* inherentes al propio sistema: i) entre puesto tipo y puesto real; ii) entre puesto tipo base o no singularizado y puesto tipo singularizado y iii) entre nivel inicial del puesto (base o singularizado) y el nivel posterior al inicial.

El puesto real es el que ocupa una persona física y el puesto tipo es una figura jurídica genérica que agrupa a una clase homogénea de puestos reales. Hay puestos tipo que se corresponden con un único puesto real (ejemplo: el secretario de un Ayuntamiento), pero, la regla general es que un puesto tipo agrupe a varios o a un gran número de puestos reales (ejemplo: el puesto tipo Jefatura de Sección agrupa a todos los puestos reales de Jefatura de Sección en su diversidad funcional: urbanismo, tesorería, servicios sociales, personal, etc.).

2. En el caso de la AGE, la Orden de 6 de febrero de 1989, que aprueba el modelo de relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario, dispone, en su Anexo II, la siguiente «plantilla tipo» de puestos de «denominación básica» con sus niveles de puesto (hemos añadido la columna grupo/subgrupo):

**TABLA 7. PLANTILLA TIPO DE PUESTOS DE TRABAJO DE LA ORDEN DE 06/02/1989**

NIVEL DE CD antes de la Resolución 18-06-1998	NIVEL DE CD desde la Resolución 18-06-1998 (negociación colectiva)	DENOMINACIÓN BÁSICA	GRUPO/SUBGRUPO (*)
30		Subdirector General	A1
30		Vocal Asesor	A1
30		Asesor ejecutivo	A1
29		Subdirector general adjunto	A1
28		Jefe de área	A1
28		Consejero técnico	A1
26		Jefe de servicio	A1; A1A2
20 a 24		Jefe de sección. Nivel (**)	20 a 24: A1A2; A2. 20 a 22: A2C1; C1.
14 a 18		Jefe de negociado. Nivel (**)	C1; C1C2
10 a 12		Jefe de equipo. Nivel (**)	C2
20 en adelante (A1)	22	Técnico superior. Nivel (**)	A1
16 en adelante (A2)	18	Técnico. Nivel (**)	A2
11 en adelante (C1)	14	Ayudante. Nivel (**)	C1
9 en adelante (C2)	12	Auxiliar. Nivel (**)	C2
7 en adelante (otras agrupaciones)	10	Subalterno. Nivel (**)	OAP

(\*) Portal de Transparencia de la AGE (2021). Relaciones de puestos de trabajo de funcionarios de la AGE. De la del Ministerio de Hacienda y Función Pública hemos extraído los subgrupos y dobles subgrupos.

(\*\*) “Se expresará el nivel de complemento de destino correspondiente al puesto de trabajo” (BOE nº 32, 07/02/1989, p. 3669). La Tabla indica los niveles iniciales mínimos, lo que se deduce de la expresión “en adelante”; la cual, aunque no se exprese, es aplicable también a los puestos singularizados.

Fuente: Orden 06/02/1989

En las RPTs de funcionarios de la AGE hay otras clases de puestos tipo distintos de los de denominación básica.

3. En el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, el nivel de *puesto tipo* (base y singularizado por jefatura y función de alto cargo y secretariado) viene establecido por los Decretos 259/1989, de 19 de

octubre, y 21/1997, de 20 de febrero, por los que se establece la homogeneización de los niveles de complemento de destino y específico de determinados grupos, se ha fijado el nivel de puesto para puestos tipo base y de Jefaturas de Negociado, Sección y Servicio y para puestos de Altos Cargos y Secretarios de Consejero y Viceconsejero, de los que resulta la siguiente estructura de niveles y puestos tipo:

**TABLA 8. PLANTILLA TIPO DE PUESTOS DE TRABAJO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS (DECRETOS 259/1989 Y 21/1997)**

PUESTO	GRUPO/SUBGRUPO (adaptado a Ley 7/2007)	NIVEL MÍNIMO (*)
Jefe de servicio	A1	28
	A1A2	26
Jefe de sección	A1A2	24
Jefe de negociado (**)	C1C2	20
	C2	18
Puesto base	A1	24
	A2	22
	C1	18
	C2	14
	Otras Agrupaciones	12
Secretario/a de Consejero/a o Viceconsejero/a	No se indica, pero se deduce: C1/C2, C1, C2	18
Secretario/a de Alto cargo		16

(\*) «Los puestos de trabajo correspondientes a Jefaturas de Servicio, Sección y Negociado, puestos base de los grupos A y B y Secretarios de Consejeros, Viceconsejeros y Altos Cargos tendrán asignados, en las respectivas relaciones de puestos de trabajo, como mínimo, los siguientes niveles de complemento de destino y puntos de complemento específico» (Decreto, Canarias, 259/1989, artículo 1).

(\*\*) El grupo/subgrupo indicado en los Decretos 259/1989 y 21/1997 es el C1C2, lo que considero un error de derecho, pues el nivel máximo del subgrupo C2 es el 18. En consecuencia, al nivel 20 considero que le corresponde una Jefatura de Negociado de doble subgrupo A2C1. Lo que confirma, además, la Jefatura de Negociado de nivel 18 que se adscribe solo al subgrupo C2 porque el nivel 18 es el inicial del subgrupo C1 (ver tabla 4).

*Fuente:* Decretos (Canarias) 259/1989 y 21/1997.

Se establece para el puesto tipo un nivel mínimo solamente, lo que habilita a promocionar hasta el nivel máximo del intervalo, lo que impedía la anterior normativa contenida en la DA 2.<sup>a</sup> de la Orden de 26 de junio de 1985, de la Presidencia del Gobierno, de desarrollo del Decreto 62/1985, de 15 de marzo, por el que se establecen los criterios generales y el procedimiento de aprobación de las relaciones de puestos de trabajo de los Departamentos del Gobierno de Canarias<sup>31</sup>.

El catálogo de puestos tipo de la Comunidad Autónoma de Canarias asigna un nivel inicial a cada puesto tipo, siendo su nivel máximo el del intervalo correspondiente al grupo/subgrupo o doble subgrupo a que esté adscrito, el cual podrá alcanzar el funcionario que lo desempeñe con su trayectoria profesional en el mismo (sin cambiar de puesto), de tal manera que, en función del puesto tipo, el nivel inicial estará más próximo o más alejado del nivel máximo del intervalo, siendo así necesario mayor o menor tiempo de carrera

<sup>31</sup> Orden de 26 de junio de 1985, de la Presidencia del Gobierno, de desarrollo del Decreto 62/1985, de 15 de marzo, por el que se establecen los criterios generales y el procedimiento de aprobación de las relaciones de puestos de trabajo de los Departamentos del Gobierno de Canarias: DA 2.<sup>a</sup>: 1. Podrán asignarse los siguientes niveles de complemento de destino: – Direcciones Territoriales y Jefaturas de Servicio, del 25 al 28. – Jefaturas de Sección, del 19 al 24. – Jefaturas de Negociado, del 14 al 18. – Secretarías de Presidente, Vicepresidente o Consejeros, del 12 al 15. – Secretarías de Titulares de Centros Directivos, del 10 al 12. – Asesorías Técnicas, del 20 al 26.



profesional para alcanzar el nivel máximo del intervalo, siendo ésta una *diferencia esencial, desde el punto de vista de la promoción profesional en la escala de niveles, entre puesto no singularizado y singularizado*. Ascenso de niveles que, si no viene acompañado de incremento cuantitativo o cualitativo de funciones o nueva valoración creciente de las preexistentes, no implicaría incremento del complemento específico.

4. Y, en el caso de las Entidades Locales, al amparo del artículo 3.1 y 2 del RD 861/1986 y en ejercicio de los principios de autonomía local y de autoorganización, pueden aprobar sus propias plantillas de *puestos tipo*, no singularizados (puesto base) o singularizados, a los que asignar niveles mínimos o intervalos de niveles dentro de los niveles mínimo y máximo de cada grupo/subgrupo de titulación o doble subgrupo de titulación. En todo caso, deben aplicar los puestos tipo de denominación básica u otros equivalentes de la Orden de 6 de febrero de 1989, que aprueba el modelo de relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario, y del art. 60 de la Ley canaria 7/2015, sin perjuicio de crear otros puestos tipo. Dicha Orden es de aplicación supletoria a las EE.LL por ser desarrollo del artículo 15 de la Ley 30/1984 (dicho artículo es de aplicación supletoria a las EE.LL), y, por otro lado, (la Orden referida) es de aplicación directa en virtud de lo dispuesto por el artículo 90.2<sup>32</sup> de la Ley 7/1985, cuya norma estatal de desarrollo a que alude no ha sido aún elaborada<sup>33</sup>.

### 3.3. Las características de las funciones del puesto de trabajo

1. *Los puestos realmente existentes<sup>34</sup> en la organización (y en su RPT o instrumento análogo, estén o no dotados presupuestariamente) deben ser subsumidos en alguno de los puestos tipo* creados y el nivel de puesto de cada uno de aquellos se motivará a partir del nivel mínimo de su respectivo puesto tipo y de los factores de valoración de nivel de puesto aplicados a las características de sus funciones que, en el caso de la Administración Local, se determinan en el artículo 3.2 del RD 861/1986.

La «jerarquía en la atribución, ordenación y desempeño de las funciones y tareas» es uno de los «fundamentos de actuación» [RDLg 5/2015: 1.3.j)] de las Administraciones Públicas «en el marco de sus potestades de autoorganización ... de acuerdo con las normas que regulan ... la distribución de funciones» (RD 5/2015: 72), razón por la que estas normas, que imponen a las Administraciones Públicas el deber de estructurar a sus recursos humanos, constituyen, en consecuencia, *un sistema de control reglado de la legalidad del ejercicio de la discrecionalidad inherente a la potestad de autoorganización en materia de distribución de funciones* entre puestos de trabajo (y de las consecuentes reorganizaciones y reordenaciones de puestos causadas por reestructuraciones organizativas), *del que podemos extraer estos contenidos reglados y principios jurídicos rectores de la objetividad e imparcialidad en la determinación de los niveles de los puestos de trabajo vinculada a las características de sus funciones*:

- Idoneidad entre las funciones del puesto efectivamente desempeñado y las del cuerpo o escala y subescala a la que se adscribe la plaza del funcionario: con rango de norma básica estatal y de régimen local, las funciones del puesto de trabajo han de tener encaje o estar subsumidas en las funciones genéricas de las escalas y subescalas del personal funcionario (RDLg 5/2015: 75.2; Ley 30/1984: DA9.<sup>a</sup>; Ley 2/1987: 24.1.d) y DA 2.<sup>a</sup>; RDLg 781/1986: 169 a 175; Ley 7/2015: 59).
- Idoneidad entre las funciones determinadas del puesto real efectivamente desempeñado por el funcionario y las del puesto tipo en el que es clasificado por la RPT.
- Reconocimiento y/o regularización de las funciones efectivamente desempeñadas<sup>35</sup>, con nombramiento formal previo o en vía de hecho (sin nombramiento previo alguno) que puede consistir,

<sup>32</sup> «Corresponde al Estado establecer las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las relaciones de puestos de trabajo, la descripción de puestos de trabajo tipo y las condiciones requeridas para su creación, así como las normas básicas de la carrera administrativa, especialmente por lo que se refiere a la promoción de los funcionarios a niveles y grupos superiores» (Ley 7/1985: 90.2).

<sup>33</sup> El art.126.4 del RD 781/1986 «... hace remisión expresa al art.90.2 LRRL en el asunto de la confección de la RPT resultando transitoriamente de aplicación las previsiones del art.16 L 30/1984 y la Orden Ministerial de 2 de diciembre de 1988 sobre su contenido y la de 6 de febrero de 1989 sobre el modelo a utilizar» (TSJ Castilla-La Mancha, Contencioso, sec. 2.<sup>a</sup>, S. 16-07-2014, núm. 466/2014, rec. 412/2010, FD 5.º 5.2).

<sup>34</sup> Puestos ocupados con nombramiento definitivo, puestos vacantes ocupados con nombramiento provisional (o sin él –irregularidad no invalidante–; ver nota 53: S. 07-05-2019, rec. 133/2018) y puestos vacantes y desocupados con o sin dotación presupuestaria.

<sup>35</sup> «... la ponderación de las funciones de un puesto de trabajo correspondiente a una Administración pública no puede hacerse con criterios meramente nominalistas sino atendiendo a las tareas efectivamente asignadas y al órgano del que jerárquicamente dependen. ... la Administración goza de gran libertad para definir esas funciones y, por lo mismo, de un amplio espacio de discrecionalidad

incluso, en la tolerancia (acto tácito) de la iniciativa del funcionario<sup>36</sup> que pudiera ser retribuida inicialmente mediante el complemento de productividad y que bien pudiera acabar generando un incremento de funciones retribuable con complemento específico e incremento de nivel de puesto.

- Posición jerárquica del puesto en la organización en función de: (1) la correspondencia con el nivel del puesto del superior jerárquico inmediato<sup>37</sup> al que se vincula orgánicamente por razón de las funciones desempeñadas (ver tabla 8: se asigna nivel máximo al Secretario/a de Consejero/a o Viceconsejero/a y al Secretario/a de Alto Cargo); y (2) de la especial preparación añadida a la genérica para el ingreso en la función pública, o la especial responsabilidad que lleva la adscripción a un servicio determinado<sup>38</sup>. Es decir, correspondencia del nivel del puesto con su posición en el organigrama («posición que el mismo ocupa en la estructura del centro o unidad administrativo correspondiente»; ver nota al pie 37).
- Garantía del nivel de puesto: consistente en que la Administración Pública solo podrá «asignar a su personal funciones, tareas o responsabilidades distintas a las correspondientes al puesto de trabajo que desempeñen siempre que resulten adecuadas a su clasificación, grado o categoría, cuando las necesidades del servicio lo justifiquen sin merma en las retribuciones» (RDLg 5/2015: 73.2). «La garantía del nivel del puesto de trabajo» implica que solo se podrán desempeñar puestos con este rango de niveles:

Puestos cuyo nivel esté dentro del intervalo de niveles del grupo de titulación del cuerpo o escala y subescala a que pertenezca el funcionario (RD 364/1995: 71.2; Ley 2/1987: 27.3; RD 861/1986: 3.3). No obstante, en casos de abuso de la temporalidad en el desempeño de funciones de categoría superior, el TS ha admitido incluso «que se puede asignar a un puesto de trabajo un nivel que se encuentre fuera de su intervalo...»<sup>39</sup> y la DT 5.ª de la Ley 2/1987 dispuso como efecto transitorio de su entrada en vigor que el fun-

---

para determinar los conocimientos convenientes para dichas funciones (lo que no significa arbitrariedad)» (TS, Sala 3.ª, sec. 7.ª, S. 06-03-2013, rec. 4004/2010, FD 4.º).

«... para asignar y determinar tanto el complemento de destino como el específico en un puesto de trabajo, la Administración conforme a lo recogido en su día en el art. 23 de la Ley 30/1984 y actualmente en el art. 24 del Estatuto Básico del Empleado Público, está obligada a valorar previamente las funciones que tiene atribuidas cada puesto en concreto, el grupo de pertenencia del funcionario que ha de ocuparlo, y las condiciones particulares en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad. La pasividad e inactividad legal de la Administración, no puede redundar en beneficio de la misma. De ahí que la obligación que tenía de actualizar las Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT) de los Jefes de las Unidades de Impugnaciones y fijar el nivel de complemento de destino en un 27 o más, no puede perjudicar a los que actualmente ocupan ese puesto y, especialmente, a aquellos que lo vienen ejerciendo desde antes del año 2010, como es el caso de la parte, y han tenido que soportar ese cambio brusco en las nuevas tareas asignadas, independientemente del nivel y del intervalo en que se encuentran. .../... la Administración ... se opone a que un funcionario pueda ser reclasificado en su puesto, teniendo en cuenta un considerable aumento de sus funciones y responsabilidades, amparándose en la que considera normativa legislativa vigente sobre la clasificación de grupos de funcionarios ... FD 5.º.– ... que el puesto de trabajo del recurrente sea nuevamente valorado y clasificado por la administración responde a los criterios jurisprudenciales de esta Sala (por todas STS 6 de marzo de 2013, recurso casación 4004/2010) sobre que la ponderación de las funciones de un puesto de trabajo correspondiente a una Administración Pública debe hacerse atendiendo a las tareas efectivamente asignadas y al órgano del que jerárquicamente dependen. ... no parece razonable ni en consonancia con el principio de buena administración (art. 41, Carta Europea de los derechos fundamentales) ni con el principio de buena fe [art. 3.1.e)], Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que la atribución de nuevas competencias de gran calado, como pone de relieve la sentencia de instancia, no repercutan en una nueva valoración del puesto de trabajo» (Tribunal Supremo, 3.ª, sec. 4.ª, S. núm. 1365/2020, de 21-10-2020, rec. 196/2019, FD 4.º).

<sup>36</sup> «... La pasividad e inactividad legal de la Administración, no puede redundar en beneficio de la misma. .../... la Administración ... se opone a que un funcionario pueda ser reclasificado en su puesto, teniendo en cuenta un considerable aumento de sus funciones y responsabilidades ...» (Tribunal Supremo, 3.ª, sec. 4.ª, S. núm. 1365/2020, de 21-10-2020, rec. 196/2019, FD 4.º). Ver notas al pie 49 y 53.

<sup>37</sup> «El nivel responde, además de las funciones asignadas al puesto de trabajo, a la posición que el mismo ocupa en la estructura del centro o unidad administrativo correspondiente en relación con los 30 niveles establecidos en el artículo 21 de la Ley 30/84 ...» (Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7.ª, Sentencia de 20-11-2006, Rec. 4408/2001, FD 1.º).

«... la ponderación de las funciones de un puesto de trabajo correspondiente a una Administración Pública debe hacerse atendiendo a las tareas asignadas y al órgano del que jerárquicamente dependen...» (TS, Sala 3.ª, S. 06-03-2013, rec. 4004/2010, FD 4.º).

<sup>38</sup> «... es doctrina legal correcta, como tiene declarado este Tribunal en sus sentencias de 17 de marzo de 1986 y 5 de octubre de 1987, dictadas en recursos extraordinarios de revisión, que el complemento de destino es un concepto retributivo objetivo y singular, relacionado con el puesto de trabajo desempeñado y desvinculado de la titulación exigida para ingresar como funcionario en la Administración, ya que la titulación y capacitación exigidas para el acceso al Cuerpo, tienen su reflejo económico en las retribuciones básicas, en tanto que mediante el complemento de destino se prima o la especial preparación añadida a la genérica para el ingreso en la función pública, o la especial responsabilidad que lleva aneja la adscripción a un servicio determinado» (TS, Sala 3.ª, S. 01-10-1991, rec. 187/1987, FD 2.º. TS, S. 3-3-1994, RJ 1994/1872).

<sup>39</sup> TS, Sala 3.ª, sec. 4.ª, S. 1365/2020, de 21-10-2020, rec. 196/2019, FD 6.º: «... en razón de las particulares circunstancias concurrentes en el supuesto enjuiciado, la respuesta es que se puede asignar a un puesto de trabajo un nivel que se encuentre fuera

cionario que «... desempeñaré ... un puesto o puestos de trabajo distintos de los que corresponden al intervalo de su Cuerpo, durante el tiempo exigible para consolidar un grado, se entenderá que ha consolidado el nivel máximo o el nivel mínimo del intervalo del Cuerpo, según que los puestos de referencia se encuentren clasificados por encima o por debajo del intervalo de su Cuerpo».

Puestos cuyo nivel no sea inferior en más de dos niveles al grado personal consolidado del funcionario (RD 364/1995: 72.3; Ley 2/1987: 28.1), salvo conformidad del funcionario en ocupar puestos de tres o más niveles inferiores. En consecuencia, en el caso de que el funcionario, mediante cursos de formación u otros requisitos objetivos, eleve su grado personal al segundo nivel superior al nivel de su puesto actual, este nivel de puesto actual ya no podrá ser reducido por imposición de la Administración Pública.

- Singularidad de determinadas funciones: los puestos de jefatura de servicio, sección o negociado o puestos equivalentes pueden tener asignadas funciones típicas determinadas que los distingan o singularicen (así lo hace el artículo 58<sup>40</sup> de la Ley –Canarias– 7/2015 y el art. 20 de la Ley 39/2015 que trata de la responsabilidad en la resolución o el despacho de asuntos<sup>41</sup>) por sus «efectos jurídicos frente a terceros o cuya actuación tenga carácter preceptivo» (Ley 40/2015: 5.1) u otras circunstancias consideradas en la relación de puestos de trabajo (RPT) o instrumentos de ordenación análogo, conforme a la definición dada por la Norma 5.2 de la Orden de 6 de febrero de 1989, por la que se aprueba el modelo de relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario y se dictan normas para su elaboración<sup>42</sup>.
- El nivel máximo del intervalo respectivo puede asignarse a un puesto de trabajo considerando la naturaleza de sus funciones, su carácter directivo o de especial responsabilidad<sup>43</sup>.
- Los puestos de jefatura siempre presuponen la existencia de, al menos, un puesto subordinado, pero, excepcionalmente, pueden existir puestos de jefatura sin subordinados<sup>44</sup> cuando una unidad administrativa la lleva una única persona<sup>45</sup>, concentrando en ella las funciones ejecutivas (jefatura, mando y toma de decisiones) y las operativas<sup>46</sup>. Además, el art. 3.2 del RD 861/1986 no considera a la jefatura en sentido estricto o con subordinado como factor de valoración, sino al mando (o jefatura

del intervalo legalmente establecido cuando, como en el caso de autos, la duración temporal de la disposición transitoria del Estatuto del Empleado Público se prolonga indefinidamente en el tiempo».

<sup>40</sup> «El personal de las Jefaturas de servicios, secciones, negociados o equivalentes, reservados a personal funcionario, tendrá, entre otras, las siguientes funciones generales: a) Impulsar los procedimientos administrativos que competan a su Unidad. b) Rubricar al margen las certificaciones de los documentos que se custodien en su Unidad y que deba expedir el titular de la Secretaría en el ejercicio de la fe pública corporativa. c) Firmar las notificaciones de las resoluciones del concejal titular del Área de Gobierno a que su Unidad esté orgánicamente adscrita. d) Practicar todos los actos de instrucción de los procedimientos administrativos que en la legislación general o sectorial no estén reservados a órganos políticos o de dirección. e) Despachar providencias y diligencias. f) Informar los expedientes cuando no esté reservado al titular de la función de asesoramiento legal preceptivo» (Ley 7/2015: 58.1).

<sup>41</sup> «...el personal ... que tuviese a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación ... disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación ...» (L 39/2015: 20.1).

<sup>42</sup> «Se consideran puestos singularizados aquellos que, por su denominación y contenido, se diferencian de los restantes puestos del Departamento en cada localidad. En todo caso, serán singularizados los puestos correspondientes a jefaturas de unidades orgánicas que tienen atribuidas funciones de producción de actos susceptibles de producir efectos frente a terceros y aparezcan contenidos en las Órdenes de estructura interna. Los restantes puestos de trabajo se consideran no singularizados» (Orden de 6 de febrero de 1989, por la que se aprueba el modelo de relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario y se dictan normas para su elaboración: Norma 5.2).

<sup>43</sup> TS, Sala 3.ª, S. núm. 4436/2012, de 12-06-2012, rec. 6397/2009, FD 3.º.

<sup>44</sup> «2. Los jefes de las unidades administrativas son responsables del correcto funcionamiento de la unidad y de la adecuada ejecución de las tareas asignadas a la misma» (Ley 40/2015: 56. Elementos organizativos básicos). Se da un concepto amplio de jefatura, desvinculado del concepto estricto de jefatura vinculado a la existencia de subordinado.

<sup>45</sup> Pérez Luque (2003, p. 287). «El propio nombre o denominación que se le dé al puesto de trabajo recogerá este contenido de jefatura, aunque la jefatura no la da solo el nombre, sino la subordinación a él de otros puestos de trabajo. Puede, no obstante, haber jefaturas sin subordinados, pero es un supuesto muy atípico. Es el caso de cuando un servicio lo lleva una sola persona, es decir, solo hay un puesto de trabajo en el mismo. En los pequeños municipios esto es muy frecuente». No obstante, en mi opinión, la Jefatura sin personal a cargo y con mando sobre su ámbito funcional robotizado tiene mucho futuro en las Organizaciones Humanas Robotizadas. En el artículo 3.1 de la Orden de 26 de junio de 1985 (Canarias), se distingue la «responsabilidad por mando o por decisiones», de lo que se deduce la eventualidad de jefes de unidades administrativas por razón de sus decisiones, aunque no tengan subordinados sobre los que ejercer mando.

<sup>46</sup> En mi opinión, un puesto de jefatura que tenga un subordinado y que desempeña las funciones singularizadas del artículo 58 de la Ley canaria 7/2015 y al que, como consecuencia de la introducción del procedimiento electrónico u otro cambio tecnológico análogo, le suprimen ese puesto subordinado o se le impone compartirlo con otro puesto de jefatura o con varios igualmente afectado/s por la robotización, adquiere más singularidad por el mando sobrevenido (sin subordinado o compartiéndolo) que por la jefatura con subordinado suprimida.

en sentido amplio), al igual que la Orden de 26 de junio de 1985, de desarrollo del Decreto 62/1985, de 15 de marzo (responsabilidad por mando o por decisiones)<sup>47</sup>.

- La cantidad y calidad del trabajo y complejidad y responsabilidad de la gestión puede determinar diferencias de nivel entre puestos «aparentemente similares o de parecidas características»<sup>48</sup>.
- Prohibición de duplicidad funcional: consistente en que la creación de una nueva unidad administrativa o la ampliación de otra ya existente (y puesto/s a ella/s adscrito/s con vinculación funcional –Ley 40/2015: 56.1–) que tengan la consideración de órgano administrativo, por desempeñar funciones con «efectos jurídicos frente a terceros o cuya actuación tenga carácter preceptivo» (Ley 40/2015: 5.1) y a la que se le dé la denominación de servicio, sección, negociado u otra equivalente, evitará duplicidades «de sus funciones y competencias» [Ley 40/2015: 5.3.b)] con otro (órgano administrativo) ya existente, por lo que debe hacerse una «previa comprobación de que no existe otro en la misma Administración Pública que desarrolle igual función sobre el mismo territorio y población» (Ley 40/2015: 5.4). Este principio establece un importante elemento de control de legalidad a la reorganización administrativa pues da una preferencia al órgano administrativo preexistente sobre el de nueva creación si la duplicidad funcional o la inexistencia de vinculación funcional queda probada mediante la comparación de funciones de los puestos afectados y si la supresión o restricción de la competencia del órgano preexistente no queda suficientemente motivada.
- Prohibición de la infravaloración discriminatoria, como de la sobrevaloración fraudulenta del puesto con tareas o funciones ejercidas de forma puntual o esporádica<sup>49</sup>, ficticias u opacas.
- No valoración del cuerpo o escala y subescala de procedencia del funcionario (TS, SS. 20-04-1994, RJ 1994/2962; 22-11-1994, RJ 1994/9271; 3-2-1995, RJ 1995/1217), ni de su titulación, ni de sus cualidades profesionales (ver nota al pie 7).
- Prohibición de la discriminación entre puestos iguales u homogéneos<sup>50</sup>. La exigencia de objetividad de la valoración no impide que los puestos adscritos a un mismo Grupo o subgrupo o Cuerpo o

<sup>47</sup> «1. A los efectos de situar cada puesto en la estructura del Departamento, se atenderá a factores objetivos, como el nivel de conocimientos exigido a su titular, la responsabilidad por mando o por decisiones, la naturaleza y condiciones del trabajo a realizar, la responsabilidad en la utilización de recursos, el esfuerzo físico y cuantos otros contribuyan a su diferenciación y posicionamiento en la organización de la Consejería. 2. Las unidades administrativas, servicios, secciones y negociados, se configurarán en razón a los factores objetivos a que se refiere el apartado anterior como divisiones organizativas de cada Departamento siendo, en términos generales, recomendable que para establecer una unidad superior se cuente con un número mínimo de unidades inferiores» (Orden de 26 de Junio de 1985 de desarrollo del Decreto 62/1985, de 15 de Marzo, por el que se establecen los criterios generales y el procedimiento de aprobación de las relaciones de puestos de trabajo de los Departamentos del Gobierno de Canarias: 3).

<sup>48</sup> «La STS 10-11-1994 indica que “el complemento de destino ... sólo se reconoce a los puestos que requieran una especial preparación técnica añadida a la genérica para el ingreso en la función pública o supongan una especial responsabilidad (SS 17 marzo 1986, 5 octubre 1987, 28 enero 1988 y 1 octubre 1991, entre otras), precisándose en la S. de 6 abril de 1989 que los distintos puestos de trabajo pueden generar complementos diferentes, aunque sean desempeñados por funcionarios del mismo Cuerpo o Escala, así como que puestos de trabajo, aparentemente similares o de parecidas características, pueden originar retribuciones distintas por las condiciones insitas en cada uno de ellos, por el volumen y complejidad del trabajo que se desempeña, o por la complejidad y responsabilidad de la gestión” ...» (TSJ Baleares, contencioso, sec. 1.ª, S. núm. 875/2005, de 14-10-2005, rec. 698/2003, FD 3.º). (Ver también la nota al pie 7).

«El complemento de destino es un concepto retributivo objetivo relacionado con el contenido del puesto de trabajo y no con la titulación ni con el Cuerpo de procedencia del funcionario, de manera que tratándose de puestos de trabajo con iguales funciones la diferencia de complemento sólo podrá justificarse por la distinta calidad o cantidad de los asuntos que le son encomendados» (Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7.ª, Sentencia de 20 de noviembre de 2006, Rec. 4408/2001, FD 4.º).

<sup>49</sup> «... mientras que ningún reproche parece suscitar que un ejercicio puntual de funciones de otro puesto no comporte el derecho a percibir las retribuciones complementarias de este último... solución diferente ha de darse cuando del ejercicio continuado de las funciones esenciales de ese ulterior puesto se trata. Mientras que el primero no suscita dudas de que cae bajo las previsiones de los preceptos presupuestarios, el segundo caso, contemplado desde el prisma de la igualdad, conduce al reconocimiento del derecho del funcionario en cuestión a las retribuciones complementarias del puesto que ejerce verdaderamente con el consentimiento de la Administración ... Por esa razón, en la sentencia núm. 605/2019, hemos dicho que “ha de interpretarse el artículo 26. Uno D), párrafo segundo, de la Ley 17/2012 –y los artículos de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado posteriores que lo han reproducido y relaciona el auto de admisión– en el sentido de que no impide que los funcionarios que desempeñen la totalidad o las tareas esenciales de un puesto de trabajo distinto de aquél para el que fueron nombrados perciban las diferencias retributivas entre los complementos de destino y específico del puesto efectivamente desempeñado y los del suyo”» (TS, Sala 3.ª, sec. 4.ª, S. 1364/2020, de 21-10-2020, rec. 7114/2018, FD 5.º. TS, Sala 3.ª, sec. 4.ª, S. 323/2020, 4-3-2020, rec. 3611/2017. TS, Sala 3.ª, sec. 4.ª, S. 52/2018, 18-01-2018, rec. 874/2017).

<sup>50</sup> «La asignación de niveles de puestos de trabajo no incluidos en la relación de puestos tipo se efectuará por las Corporaciones sobre la base de la responsabilidad que se derive de las funciones a ellos encomendadas y/o por analogía o similitud con los puestos de la estructura establecida» (RD 861/1986: 3.3, derogado por RD 158/1996, de 2 de febrero). «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» (RD 861/1986: 3.2 –vigente–). Ver nota al pie 60: «... la relación de puestos de trabajo no puede introducir diferencias no justificadas de trato entre



Escala y Subescala puedan tener diferentes niveles<sup>51</sup>, pero sí impide las valoraciones subjetivas de puestos de trabajo<sup>52</sup> en las que dichos factores no son considerados o, siéndolo, son defraudados o valorados en fraude de ley o incurriendo en otros vicios invalidantes para asignar niveles diferentes a puestos sustancialmente idénticos u homogéneos (con funciones cuyas características los igualan o equiparan), por lo que, cuando un funcionario desempeña funciones de categoría superior, con o sin nombramiento provisional explícito de larga duración, los Tribunales le suelen reconocer el derecho al complemento de destino de ese nivel superior<sup>53</sup>, dado que «resultaría contradictorio que la Administración le reconociera a un funcionario capacidad o aptitud suficiente para el desempeño provisional de un puesto y, simultáneamente, le negara los derechos económicos a ese mismo puesto...» (TS, Sala 3.ª, S. 21-06-2011. Rec. 2488/2009, FD 3.º).

- Los factores de valoración del nivel de puesto y del complemento específico (RD 861/1986: 3.2 y 4.1) son conceptos jurídicos indeterminados –por tanto, reglados– (Tribunal Supremo, Contencioso, sec. 1.ª, S. 22-12-1994, rec. 600/1993, FD 3.º; Tribunal Supremo, Contencioso, S. 01-07-1994, rec. 9074/1992, FD 3.º; TSJ Andalucía, Sevilla, Contencioso, sec. 3.ª, S. 12-02-2009, rec. 776/2005, FD 3.º) para cuya determinación la Administración Pública dispone de un amplio margen de apreciación (que se va acotando y reduciendo por «la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico» –CE: 9.1–, la jurisprudencia, el análisis y descripción de cada puesto y las reglas del manual aplicado a su valoración) equivalente al de la discrecionalidad administrativa y técnica (Navarro, 2017, pp. 371-374: la motivación en supuestos de aplicación de conceptos jurídicos indeterminados), por lo que resultan aplicables las técnicas de ejercicio y control de legalidad de las potestades administrativas discrecionales (también aplicables a las regladas), cuya larga evolución jurisprudencial (Tribunal Supremo, Contencioso, sec. 4.ª, S. 31-01-2019, núm. 104/2019, rec. 1306/2016, FD 4.º) ha añadido en su última fase estos requisitos de validez del contenido de la motivación del acto discrecional: «(a) expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico; (b) consignar los criterios de valoración cualitativa que se utilizarán para emitir el juicio técnico; y (c) expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado que otorga la preferencia a un candidato frente a los demás» (o a un nivel de puesto frente a los otros del grupo/subgrupo/doble subgrupo de titulación a que se adscribe el puesto o a una determinada puntuación por factor en el caso del complemento específico).

puestos de trabajo iguales, ni en el ámbito retributivo ni en el de la clasificación del puesto» (TSJ Castilla y León –Burgos– –Contencioso–, sec. 2.ª, S. 28-06-2019, núm. 138/2019, rec. 61/2018, FD 7.º).

<sup>51</sup> «El complemento de destino es un concepto retributivo objetivo relacionado con el contenido del puesto de trabajo y no con la titulación ni con el Cuerpo de procedencia del funcionario, de manera que tratándose de puestos de trabajo con iguales funciones la diferencia de complemento sólo podrá justificarse por la distinta calidad o cantidad de los asuntos que le son encomendados.

Esta línea de razonamiento ha sido reiterado por esta Sala en sentencias de 16 de febrero de 2004 [casación 8688/98 (La Ley 11717/2004)] y 28 de junio de 2004 [casación 3266/99 (La Ley 13253/2004)], donde, después de declarar que no es objetivo ni razonable diferenciar a través de los complementos de destino y específico unos puestos de trabajo que tienen el mismo cometido, hemos destacado que la consideración que merece ese trato desigual injustificado no puede reducirse a una mera irregularidad administrativa compatible con las exigencias del artículo 23.2 de la Constitución. Y es que, en efecto, un trato discriminatorio como el aquí examinado, lejos de ser una mera irregularidad administrativa, supone una vulneración el derecho fundamental que ese precepto reconoce a acceder y a permanecer en la función pública en condiciones de igualdad con los requisitos que señalen las leyes» (Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7.ª, Sentencia de 20 de noviembre de 2006, Rec. 4408/2001, FD 4.º).

<sup>52</sup> Sancho (2016) y Recio (2008, pp. 263-320).

<sup>53</sup> «Según todo lo anterior y como hemos señalado ya, por ejemplo, en las sentencias de la Sala números 871/2007, 239/2009, 379/2009, 108/2012, 103/2012 y 567/2016, para que puedan ser percibidas las retribuciones propias del puesto de superior categoría, esto es, para que un funcionario quede habilitado para la prestación efectiva de las funciones de un puesto de superior categoría, se requiere: 1.– Que el funcionario acredite que efectivamente desempeña las funciones del puesto de superior categoría de forma completa y exclusiva. 2.– Que exista un acto de encomienda de funciones, es decir, un nombramiento o investidura formal, o, por lo menos, que el desempeño haya sido autorizado, consentido u ordenado por vía de hecho por un superior, esto es, que existan actos concluyentes del mismo significado que el nombramiento o encomienda.

Acreditado por el funcionario todo lo anterior, la Administración ya no podrá oponer con éxito la inexistencia de nombramiento oficial. El grupo, escala o categoría a la que pertenece un funcionario constituye el punto de apoyo o criterio fundamental para la configuración de sus retribuciones básicas. Por el contrario, el devengo de retribuciones complementarias se encuentra vinculado al puesto de trabajo que efectivamente se desempeña ese funcionario, esto es, prescindiendo por tanto del grupo, escala o categoría a la que pertenece.

Como es natural, si se ha de evitar –y se tiene que evitar– un enriquecimiento injusto, y si tiene en todo caso que existir –y ha de existir– la ecuación responsabilidad/retribución, en definitiva, en tanto que se haya acreditado el ejercicio de las funciones que se alegan, se tiene derecho a cobrar, no los complementos personales, pero sí todas las retribuciones objetivamente vinculadas» (TSJ Illes Balears –Contencioso–, sec. 1.ª, S. 07-05-2019, núm. 233/2019, rec. 133/2018, FD 3.º).

La asignación de nivel de puesto incurre en invalidez y es revisable cuando vulnera dichas técnicas de ejercicio y control o viene causada por arbitrariedad, irracionalidad, error manifiesto o desviación de poder<sup>54</sup>.

- Valoración objetiva de las funciones de los puestos de trabajo: mediante el instrumento denominado «valoración de puestos de trabajo» (VPT) conforme a los factores de valoración previstos en los artículos 3 y 4 del RD 861/1986 para los complementos retributivos de destino y específico, dado que «las retribuciones complementarias retribuyen las características de los puestos de trabajo, la carrera profesional o el desempeño, ...» (RDLg 5/2015: 22.3).

Aunque solo el referido artículo 4 hace alusión al instrumento técnico de la valoración (del complemento específico) de los puestos de trabajo, éste es de aplicación al artículo 3 (sobre valoración del complemento de destino de los puestos de trabajo)<sup>55</sup>, en virtud del principio de analogía del artículo 4.1 del Código Civil.

El carácter objetivo del nivel de puesto impone su valoración con criterios objetivos aplicando las reglas anteriores.

*El nivel valorado a cada puesto de trabajo debe incluirse en la RPT* quedando asignado a cada puesto con la aprobación de ésta (Ley 30/1984: 15.1.b) y 1.3 –derecho estatal supletorio–; Ley 2/1987: 16.1.5.º; Ley 7/1985: 90.2, que remite al 15.1.b) de la Ley 30/1984 y a las Ordenes de 2-12-1988 y 6-2-1989 que son desarrollo de dicho art. 15, al no existir la legislación estatal de régimen local en materia de RPT del referido artículo 90.2, párrafo 2). En consecuencia, el *procedimiento de determinación y modificación del nivel de puesto* es el procedimiento de aprobación o modificación de la RPT o instrumento organizativo análogo, de obligatoria existencia (RD 5/2015: 74) y que debe estar dotada de una VPT que constituye su motivación<sup>56</sup> y, dado que afecta al derecho fundamental previsto en el artículo 23.2 de la Constitución, debe fundamentarse en un «estudio preciso, complejo y laborioso»<sup>57</sup>.

- Todos los anteriores elementos limitadores del ejercicio de la potestad organizativa en materia de personal y, especialmente, en materia de determinación del nivel de puesto de trabajo, aportan contenido a los principios de racionalidad, economía y eficiencia que rigen la elaboración de la plantilla presupuestaria (y de la RPT de la que trae causa), conforme determina el artículo 90.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local. Estos principios tienen importancia en las reordenaciones de puestos de trabajo asociadas a una nueva RPT o a su modificación, cuando se invoca como motivación una reestructuración organizativa, por lo que los hechos determinantes y causales de la misma deben estar suficientemente acreditados<sup>58</sup>.

<sup>54</sup> TS, Sala 3.ª, sec. 7.ª, S. 26-07-2011, rec. 3124/2010, FD 5.º.

<sup>55</sup> «No es compartible, por el contrario, la tesis del Ayuntamiento, ... de que para el complemento de destino con arreglo al art. 3.4 del Real Decreto 861/1986 no sea exigible la previa valoración del puesto, ...» (Tribunal Supremo, 3.ª, sec. 7.ª, S. 4-12-2012, rec. 6043/2011, FD 6.º). Ver nota 35: STS 21-10-2020, FD 4.º.

<sup>56</sup> «... la Relación de Puestos de Trabajo que examinamos aprueba la creación de diversos puestos de trabajo, los clasifica de conformidad con un código de identificación, un requisito de titulación para su provisión y un perfil lingüístico, les atribuye un nivel de complemento de destino, así como una cuantía a devengar por complemento específico, y modifica además los complementos de destino y específico de puestos ya existentes, todo ello sin haber efectuado una previa valoración ... Por tanto, carece de la obligada motivación la actuación administrativa de ordenación de personal expresada en la Relación de Puestos de Trabajo impugnada, y en el particular ... deja sin base objetiva el establecimiento de las retribuciones complementarias para los puestos de nueva creación ..., así como la modificación de los complementos de destino y específico en los puestos ya creados ... En suma, en lo que a estos puestos de trabajo se refiere, la actuación administrativa recurrida infringe la garantía de motivación de los actos administrativos dictados en el ejercicio de facultades discrecionales [artículo 54.1.f) de la Ley 30/92]» (Tribunal Supremo –Contencioso–, sec. 7.ª, S. 11-12-2012, rec. 2860/2011, FD 5.º).

<sup>57</sup> «En el nuevo marco de la Función Pública diseñado por la Ley 30/1984, de 2 de agosto y, según se deduce de su Exposición de Motivos se concibe la clasificación de los puestos de trabajo como la base sobre la que ha de asentarse la carrera administrativa, estableciendo una primacía importante dentro del sistema retributivo a aquellas retribuciones que van ligadas al desempeño del puesto de trabajo, anunciándose la unificación, supresión, modificación y ordenación de puestos de trabajo y la realización de estudios precisos para su clasificación. Este espíritu renovador que se deduce de la parte expositiva, se traduce en el texto articulado en la implantación de las llamadas relaciones de puestos de trabajo como instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal de acuerdo con las necesidades y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto (arts. 15 y 16)» (TSJ Canarias –Las Palmas– –Contencioso–, sec. 1.ª, S. 27-05-2006, núm. 581/2006, rec. 205/2004, FD 4.º, EDJ 2006/268845).

«... en la determinación o asignación de complementos específicos vinculados al puesto de trabajo ... si bien puede exigir un estudio complejo y laborioso por parte de la administración que corresponda, no puede ser eludido» (TS, Sala 3.ª, sec. 4.ª, S. 21-05-2017, núm. 650/2017, rec. 331/2017, FD 7.º).

<sup>58</sup> «La sentencia de instancia no desconoce la potestad autoorganizativa de la Administración recurrente en casación, lo que viene a razonar, y lo hace con acierto, es que en esta materia rige el límite constitucional de la interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3) y que ese límite no es respetado cuando el ejercicio de dicha potestad se ampara en motivaciones inauténticas o en hechos inexactos. La sentencia admite expresamente la discrecionalidad que corresponde a la Administración en el ejercicio de la potestad autoorganizativa que legalmen-



Las medidas organizativas que afecten a las funciones, dependencia jerárquica inmediata, clasificación y valoración de los puestos de trabajo<sup>59</sup> cumplen el requisito de racionalidad cuando aplican un trato igualitario y equitativo a los empleados públicos<sup>60</sup> y cumplen los criterios de eficiencia y economía<sup>61</sup> cuando las competencias de la Administración Pública actuante se desempeñan con el menor número de empleados y el máximo aprovechamiento de la competencia de cada uno de éstos, de tal modo que las cargas de trabajo estén distribuidas entre todos los puestos, evitando sobrecargas e infracargas de trabajo, obstruccionismo profesional (por ejemplo: nombramientos provisionales encadenados<sup>62</sup> con temporalidad abusiva o/y en puestos infraclasicados), promoción profesional desleal (trepismo<sup>63</sup>) y los consecuentes desequilibrios retributivos<sup>64</sup> y ambientes profesionales tóxicos proclives a la vulneración del principio de proporcionalidad en la valoración de la experiencia adquirida en el trabajo desarrollado inherente a la antigüedad del funcionario en el mismo o distinto puesto<sup>65</sup>, causando petrificaciones abusivas del nivel de puesto de trabajo y del grado personal del funcionario o la obstaculización del ascenso al nivel y grado máximo del intervalo correspondiente. Y a la inversa, como presunción *iuris tantum* de la selección *ad personam*, cuando se consuman carreras fulgurantes o meteóricas.

2. El nivel inicial de un puesto de trabajo puede modificarse con posterioridad, tanto para ser incrementado como para ser rebajado, para lo cual hay que modificar la RPT. A esta operación se la denomina *reclasificación de puesto*.

---

te tiene reconocida, pero concluye que, en el caso litigioso, se ha hecho un mal uso de esa discrecionalidad por haberse apoyado en un dato fáctico que no es auténtico o exacto (el de la supresión del puesto de la actora)» (que fue cesada en su puesto de trabajo y adscrita provisionalmente a otro, invocándose como causa la supresión de aquél). (TS, Sala 3.ª, sec. 7.ª, S. 22-02-2005, rec. 1901/1999, FD 4.º).

<sup>59</sup> «FD 7.º.— ...ninguna tacha cabe hacer a la postura de la Administración demandada cuando recuerda las facultades de autoorganización que ostenta a la hora de aprobar y modificar las RPT, lo que por otro lado no discute la actora; pero ello es distinto a que en el uso de tal facultad se puedan quebrantar los límites legales y reglamentarios establecidos, y en particular en este caso los criterios legales que definen el complemento específico,... la relación de puestos de trabajo no puede introducir diferencias no justificadas de trato entre puestos de trabajo iguales, ni en el ámbito retributivo ni en el de la clasificación del puesto. ... la propia Ley ha querido delimitar el uso de aquella discrecionalidad al supeditarla a la existencia, en el puesto en cuestión, de dos parámetros o elementos fundadores, esto es, la "preparación técnica" y la "responsabilidad" (respecto del complemento de destino) o las circunstancias de dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad (respecto del complemento específico)» (TSJ Castilla y León –Burgos– –Contencioso–, sec. 2.ª, S. 28-06-2019, núm. 138/2019, rec. 61/2018, FD 7.º).

<sup>60</sup> «... como tiene declarado esta Sala, entre otras en sentencia de treinta de noviembre de dos mil dieciocho, rec. núm. 152/2017: "... para resolver la cuestión controvertida hemos de partir de la especial intensidad que tiene el principio de igualdad en el seno de la Administración Pública, pues no solo queda prohibido el trato discriminatorio, esto es, el trato desigual por razón de circunstancias de significación social y jurídica, como son las expresadas en el artículo 14 de la Constitución, sino que los poderes públicos, tanto en el ejercicio de su potestad normativa como en el de la ejecutiva tienen un deber de trato igual, quedando proscrita toda diferencia de trato no justificada entre situaciones iguales".

En este sentido, el Tribunal Constitucional en su sentencia 161/1991 (EDJ 1991/8070), analizando precisamente la diferencia de trato retributivo en el seno de la Administración Pública entre puestos de trabajo de iguales características, ya dijo que la Administración Pública "en sus relaciones jurídicas no se rige, precisamente, por el principio de la autonomía de la voluntad, sino que debe actuar con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho ( artículo 103.1 de la Constitución Española ), con una interdicción expresa de arbitrariedad ( artículo 9.3 de la Constitución Española )" y, "como sujeto público que es, está sujeta al principio de igualdad ante la Ley que, como hemos declarado, constitucionalmente concede a las personas el derecho subjetivo de alcanzar de los poderes públicos un trato idéntico para supuestos iguales", lo que igualmente comprende un trato retributivo idéntico respecto al aplicado a los funcionarios que estén en condiciones iguales a las del afectado.

Desde esta perspectiva, la relación de puestos de trabajo no puede introducir diferencias no justificadas de trato entre puestos de trabajo iguales, ni en el ámbito retributivo ni en el de la clasificación del puesto» (TSJ Castilla y León –Burgos– –Contencioso–, sec. 2.ª, S. 28-06-2019, núm. 138/2019, rec. 61/2018, FD 7.º).

<sup>61</sup> «Eficacia en la prestación de los servicios y ... eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad» (RD 5/2015: 69.1).

<sup>62</sup> «... se evidencia la instrumentalización por parte de la Administración, del sistema de nombramiento provisional, para encubrir lo que debería ser un auténtico traslado por concurso, de tal manera que de legitimar tal proceder se impediría la denominada "promoción intracorporativa" del funcionario, en cuanto posibilidad de ir ascendiendo, dentro de su Cuerpo o Escala, de unos puestos a otros de superior nivel, dado que tal movilidad, al llevarse a cabo siempre mediante "nombramientos provisionales" impediría la consolidación de grado» (TSJ de la Comunidad Valenciana, sala de lo contencioso, Sentencia núm. 732/1995, de 22-07-1995, recurso 2082/1993).

<sup>63</sup> «1. Introducción. ... El trepismo debilita los cimientos éticos sobre los cuales debe desarrollarse una organización y provoca sentimientos de injusticia e indefensión y desmotiva a aquellos trabajadores que lo sufren.

Por ello, consideramos que el personal con responsabilidad de las organizaciones debiera estar familiarizado con las características de este fenómeno para prevenirlo y controlarlo». Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (2007).

<sup>64</sup> Por ejemplo: organizar los servicios de tal modo que las horas extras o las acumulaciones de funciones retribuibiles con productividad siempre se repartan entre los mismos funcionarios o bloqueen la oportunidad para otros, hacer una reestructuración administrativa con el efecto de intercambiar entre dos puestos las funciones más valoradas de uno por las peor valoradas de otro o asignar a un funcionario en vía de hecho las tareas y funciones atribuidas a otro en la RPT o sustituir un auxiliar administrativo eficiente por otro que no lo es para socavar el rendimiento de su superior jerárquico y luego justificar su adscripción provisional a un puesto de inferior nivel.

<sup>65</sup> Ver nota al pie 13.

La reducción del nivel de puesto de trabajo impuesta (sin conformidad del funcionario) tiene el límite del segundo nivel inferior al grado personal consolidado del funcionario titular del puesto, pero su elevación puede alcanzar al nivel máximo del intervalo correspondiente. *Cuando (el nivel de) un puesto de trabajo es reclasificado, el principal dilema* que debe resolverse, y que puede causar situaciones bastante opacas<sup>66</sup>, es el de si pervive el puesto anteriormente existente o si ha sido suprimido y sustituido por un nuevo puesto de trabajo para el que, en consecuencia, se necesitaría un nuevo nombramiento definitivo para poder consolidar como grado personal el nuevo nivel superior que le ha sido atribuido, lo que supondría, en este segundo caso, que el funcionario quedaría en la situación de adscripción provisional por supresión de puesto anterior, debiendo cubrirse el nuevo puesto mediante un procedimiento de provisión definitiva (Ley 30/1984:29.bis.3 –norma básica–; RD 364/1995: 62.2, 63, 64.4, 72.2. Decreto 48/1998: 27).

En el siguiente esquema se proponen unos supuestos de hecho que nos permiten diferenciar entre reclasificación en sentido amplio o del mismo puesto y en sentido estricto o causante de otro puesto distinto.

**TABLA 9. EJEMPLOS DE RECLASIFICACIÓN DE PUESTO EN SENTIDO AMPLIO Y EN SENTIDO ESTRICTO**

MISMO PUESTO (reclasificación en sentido amplio)					
NIVEL DE PUESTO	C. ESPECÍFICO	FUNCIONES/ PUESTO TIPO	AGRUPACIÓN PROFESIONAL: CUERPO O ESCALA (PLAZA)	GRUPO / SUBGRUPO TITULACIÓN (PUESTO)	EJEMPLOS según puestos tipo básicos de la Orden de 06-02-1989
X					Técnico Administración General (TAG) o Técnico de Gestión (TG) al que le modifican su nivel de puesto base del 22 al 24 o del 24 al 22 en una modificación de la RPT.
	X				Administrativo al que le suben o bajan el Específico a causa de una nueva valoración de puesto y modificación de RPT. Nueva puntuación del específico.
		X			Técnico de Gestión (TG) al que le incrementan o reducen las funciones a fin de justificar su nivel de puesto y su Específico en una nueva valoración del puesto y modificación de RPT.
					Cualquier combinación de los tres supuestos anteriores.
			El funcionario obtiene plaza de subgrupo superior.		Administrativo que promociona a TAG o TG optando por su anterior puesto definitivo de doble subgrupo A2/C1 y nivel 22. Acceso: promoción interna. No hay reclasificación de puesto pese a ser adscrito a nueva plaza de subgrupo A2.

<sup>66</sup> Un ejemplo de esta opacidad se enjuició por el Tribunal Supremo, Sala 3.ª, sec. 7.ª, S. 02-02-2011, rec. 210/2008. Resumen: Alteración sustancial del contenido de varios puestos de trabajo que incrementó sus funciones y complementos retributivos, causando la singularización de los puestos, que continuaron siendo desempeñados por los mismos funcionarios que ocupaban los puestos anteriores, sin que se procediera a abrir un procedimiento para su provisión definitiva. «... la creación o modificación sustancial de puestos que conlleva esta reorganización no puede llevar aparejada la adscripción directa de las personas que libremente elija (la Administración), sin justificación, ni motivación alguna, pues conlleva una provisión arbitraria, fuera de los cauces legales previstos, que conculca los principios de mérito y capacidad».

NUEVO PUESTO (reclasificación en sentido estricto)					
NIVEL DE PUESTO	C. ESPECIFICO	FUNCIONES/ PUESTO TIPO	AGRUPACIÓN PROFESIONAL: CUERPO O ESCALA (PLAZA)	GRUPO / SUBGRUPO TITULACIÓN (PUESTO)	EJEMPLOS (*) según puestos tipo básicos de la Orden de 06-02-1989
	X	Nuevo puesto tipo (NPT) y nuevo puesto real singularizados (NPRS)			Administrativo en puesto base definitivo de subgrupo C1 y nivel 22, alcanzado tras más de 20 años en el puesto, que pasa a puesto singularizado de jefatura de sección de doble subgrupo A2/C1, nivel 22, con nuevo específico superior. Acceso: adscripción provisional en puesto singularizado (por supresión puesto anterior). Un año después se convoca el concurso y obtiene el puesto. Acceso: nombramiento definitivo.
		NPRS			El administrativo anterior dos años después gana otro concurso en otro puesto de jefatura del mismo puesto tipo (Jefatura de Sección). Acceso: nombramiento definitivo en otro puesto real singularizado del mismo puesto tipo singularizado.
		NPT y NPRS	X		TAG que pasa a Letrado o viceversa. Acceso: promoción interna horizontal.
X	X	NPT y NPRS			Un TAG o TG en puesto de Jefe de Sección, A1A2, nivel 24, se reclasifica como Jefe de Servicio, A1A2, nivel 26 e incrementa su específico. Acceso: adscripción provisional (supresión puesto anterior y nuevo puesto tipo).
X	X	NPT y NPRS		X	TG que ocupa puesto de «Jefe de Sección, A2C1, nivel 22» (máximo), que se reclasifica como «Jefe de Sección, A1A2 y nivel 25». Acceso: adscripción provisional (supresión del puesto anterior y nuevo puesto tipo).

\* Causa común de los ejemplos sugeridos de adscripción provisional: «alteración en el contenido del puesto, realizada a través de las relaciones de puestos de trabajo, que modifique los supuestos que sirvieron de base a la convocatoria» (del puesto anterior suprimido) (RD 364/1995: 50).

Fuente: Elaboración propia.

#### 4. LOS FINES Y EFECTOS DEL NIVEL DE PUESTO DE TRABAJO

La finalidad de la norma jurídica es un requisito de legalidad de la actividad administrativa que la aplica y que puede ser objeto de control judicial<sup>67</sup>.

<sup>67</sup> «Los tribunales controlan... la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican» (CE: 106.1) y «la constitución garantiza ... la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos» (CE: 9.3).

El nivel de puesto tiene fines (y efectos) organizativos, de promoción profesional, retributivos y sancionadores. La normativa que determina esos fines aporta los contenidos para el ejercicio y control de legalidad de la discrecionalidad en la determinación del nivel de cada puesto.

#### 4.1. La finalidad organizatoria del nivel de puesto

Consiste, en esencia, en asignar a cada puesto una posición jerárquica en relación a todos los demás, según su grupo/subgrupo de titulación, intervalo de niveles correspondiente y posición determinada en el organigrama de su respectiva organización.

Es por todo ello que el *nivel de puesto es, para la Administración Pública, un requisito de capacidad del funcionario que le es exigido para el desempeño de los puestos de trabajo*, dado que cada funcionario solo puede desempeñar puestos de trabajo en el intervalo de los niveles del grupo o subgrupo de titulación correspondiente al Cuerpo o Escala al que pertenezca la plaza de la que sea titular definitivo<sup>68</sup> y que, también, implica reconocimiento de una capacidad o competencia profesional que se le presume cuando se le reconoce el derecho a conservar su puesto de trabajo adscrito a doble subgrupo si, mediante promoción interna, accede a un subgrupo superior (Ley 30/1984: 22.1: «... los aspirantes aprobados en el turno de promoción interna podrán solicitar que se les adjudique ... el puesto que vinieran desempeñando...»; Decreto –Canarias– 143/1990) o cuando se eleva el nivel del puesto que desempeña en reconocimiento del mayor valor de sus factores de valoración implementado por su mayor experiencia profesional<sup>69</sup>, evitando, en todo caso, la utilización discriminatorio del concepto jurídico indeterminado «experiencia profesional» para dar un trato discriminatorio a funcionarios de nuevo ingreso a los que se imponen funciones similares a los que ya tienen consolidado su grado inicial<sup>70</sup>.

#### 4.2. En cuanto a los fines y efectos de promoción profesional del nivel de puesto

1. «... en el marco de sus competencias de autoorganización, las Administraciones Públicas *estructuran sus recursos humanos de acuerdo con las normas que regulan ... la promoción profesional, ...*» (RD 5/2015: 72) resultando para sus funcionarios un «conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de (1) igualdad, mérito y capacidad» (RD 5/2015: 16.2 –concepto de carrera profesional–), (2) «eficacia en la prestación de los servicios y ... (3) eficiencia en

<sup>68</sup> «En ningún caso los funcionarios podrán obtener puestos de trabajo no incluidos en los niveles del intervalo correspondiente al Grupo en el que figure clasificado su Cuerpo o Escala» (RD 364/1995: 71.2). «En ningún caso podrán consolidar un grado personal superior al nivel máximo ... del grupo o escala a que pertenezca» (Ley 2/1987: 27.3).

«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» (RD 861/1986: 3.3).

<sup>69</sup> «... la consideración de los servicios prestados no es ajena a los conceptos de mérito y capacidad» del artículo 103.3 CE, «... pues el tiempo efectivo de servicios puede reflejar la aptitud o capacidad del aspirante para desarrollar una función o empleo público y suponer, además, en ese desempeño, unos méritos que pueden ser reconocidos y valorados» (STC 67/1989, FJ 3, STC 60/1994, FJ 6, y STC 185/1994, FJ 6). «La consecución de un personal capacitado no se obtiene de la mera superación de las pruebas, sino que se obtiene de la permanencia en el servicio del Cuerpo y ésta se consigue garantizando un límite de edad para acceder al mismo» (TSJ Madrid –Contencioso–, sec. 6.ª, S. 22-05-2012, núm. 535/2012, rec. 1032/2008, FD 4, EDJ 2012/230236; TSJ Madrid –Contencioso–, sec. 1.ª, S. 10-04-2015, núm. 375/2015, rec. 940/2014, FD 5, EDJ 2015/77795; TSJ Madrid –Contencioso–, sec. 6.ª, S. 28-04-2017, núm. 262/2017, rec. 221/2016, FD 4, EDJ 2017/174108).

<sup>70</sup> «La sentencia recurrida no ignora las potestades autoorganizativas de la Administración, ni la discrecionalidad que en ejercicio de las mismas puede ser plasmada en la correspondiente Relación de Puestos de Trabajo; como tampoco cuestiona esa posibilidad legal invocada de definir determinados puestos de trabajo como especialmente idóneos para el primer destino funcional. Dicha sentencia de instancia, valorada en su conjunto (en lo que razona y en lo que decide), lo que viene a argumentar es que, no habiendo diferencias en ninguno de los aspectos objetivos o materiales del desempeño de los puestos de trabajo aquí litigiosos, carece de justificación tanto el diferente nivel de complemento de destino asignado como el diferente complemento específico; es decir, viene a sostener que no hay diferencia alguna ni desde el plano del contenido funcional del puesto de trabajo ni desde el plano de las condiciones particulares que legalmente determinan el complemento específico. Esa manera de razonar y decidir es acertada. Y lo es porque significa proclamar la primacía que corresponde al principio de igualdad (art. 14 CE), con la consiguiente necesaria observancia del mismo, que rige también cuando por la Administración se ejercitan potestades discrecionales» (TS, Sala 3.ª, S. 02-07-2008, rec. 6416/2005, FD 3.º).

«... no resulta admisible establecer complementos de destino diferentes para los puestos reservados a funcionarios de nuevo ingreso, considerando artificial la distinción entre los puestos de trabajo con idénticas funciones, pues si las funciones (competencias, complejidad de asuntos, carga de trabajo) son las mismas, no procede establecer diferentes complementos de destino» (TS, Sala 3.ª, sec. 7, S. 07-11-2008, rec. 183/2004, FD 1.º).

la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad» (RD 5/2015:69.1).

En el marco de (1) esas normas estructuradoras de recursos humanos y (2) de las *expectativas de promoción profesional* que deriven de ellas, mediante el desempeño de uno o sucesivos puestos de trabajo, cursos de formación y otros requisitos objetivos, «los funcionarios de carrera tendrán derecho a la promoción profesional» (RD 5/2015: 16.1) adquiriendo el *derecho subjetivo denominado «grado personal»*, progresando en él y adquiriendo un derecho subjetivo a una determinada clasificación, grado o categoría profesional<sup>71</sup>.

El grado personal (equivalente al nivel del puesto desempeñado) es adquirido por el funcionario (por desempeño de puestos) cuando cumple un tiempo mínimo de desempeño efectivo de uno o sucesivos puestos de trabajo (1) de su subgrupo de titulación, mediante los sistemas de carrera horizontal (si la norma creadora prevé el incremento de nivel del puesto) y vertical o de promoción interna horizontal (RDLg 5/2015: 16), o (2) de subgrupos superiores, por su ascenso mediante procedimientos de nuevo ingreso o promoción interna vertical, o a través de ascensos en cualquier otra modalidad de carrera diseñada por las leyes de función pública que desarrollen el RDLg 5/2015 (art. 16.3: «... entre otras ...»<sup>72</sup>).

El grado personal es un indicador<sup>73</sup> (1) de la «progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa» [RD Lg 5/2015: 24.a)] y, por tanto, el instrumento de graduación (progresión o ascenso y regresión o descenso) de la carrera profesional del funcionario en la estructura de puestos de trabajo ordenada en treinta niveles de puesto y, por otro lado, (2) atribuye una *competencia profesional al funcionario*. Por ello, al igual que «el grado de carrera horizontal» valora en el funcionario su «trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño», así como, facultativamente, «otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida» [RDLg 5/2015: 17.b)], en el ascenso de nivel de puesto (y, en consecuencia, de «grado personal» –de carrera vertical–) por desempeño de puestos de trabajo se valoran méritos como los del artículo 44 del RD 364/1995 y artículo 10 del Decreto 48/1998 (grado personal consolidado, trabajo desarrollado, cursos de formación, antigüedad, y otros), que, también, tienen encaje conceptual en los criterios de valoración anteriores de la carrera horizontal.

El grado personal se adquiere «sin ... superar ... al (nivel) del puesto desempeñado<sup>74</sup>, ni el intervalo de niveles correspondiente a su Cuerpo o Escala» [Ley 30/1984: 21.1.d); RD 364/1995: 70.2; Ley 2/1987: 27.3].

El grado personal queda vinculado al cuerpo o escala y subescala en el que ha sido adquirido, por lo que no puede trasladarse a otro cuando el funcionario cambia de cuerpo o escala y subescala<sup>75</sup>.

2. Además del anterior sistema de adquisición de grado por desempeño de uno o sucesivos puestos de trabajo, existe una «segunda forma de promoción profesional de los funcionarios»<sup>76</sup> para elevar su grado

<sup>71</sup> «Todo funcionario posee un grado personal correspondiente a uno de los treinta niveles en que están clasificados los puestos de trabajo» [Ley 30/1984: 21.1.c); RD 364/1995: 70; Ley 2/1987: 27.1].

<sup>72</sup> «Las leyes de función pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto regularán la carrera profesional aplicable en cada ámbito que podrán consistir, entre otras, en la aplicación aislada o simultánea de alguna o algunas de las siguientes modalidades: ...» (RDLg. 5/2015: 16.3).

<sup>73</sup> Ley 30/1984: 1.3 y 21. Ley –Canarias– 2/1987: 1.4 y 27.

<sup>74</sup> Cuando se adquiere por desempeño de puesto, pero puede superar el nivel del puesto desempeñado cuando se adquiere por cursos de formación u otros requisitos objetivos.

<sup>75</sup> «FD 1.º.– ...el grado personal se consolida en función de la pertenencia a un determinado Cuerpo o Escala, por ser la manifestación del desarrollo de la carrera profesional en aquellos; que el que un funcionario tenga reconocido un grado personal en un cuerpo al que pertenezca, no implica en absoluto que tenga reconocido ese mismo grado en otro cuerpo del que sea miembro o al que acceda en el futuro, sino que tendrá un grado personal en cada uno de dichos cuerpos, aun cuando sean del mismo grupo de titulación, siendo la única excepción el acceso por promoción interna a un cuerpo del Subgrupo superior. FD 3.º.– ...el grado personal dentro de la Administración General del Estado es, efectivamente como pone de relieve la parte actora, una manifestación del desarrollo de la carrera profesional de un funcionario, consolidándose el mismo por el desempeño de un puesto de trabajo determinado perteneciente o desempeñado desde un Cuerpo o Escala también concreto y determinado. ... / ... Es cierto, conforme a la normativa expuesta que se conserva el grado personal consolidado por parte de los funcionarios que accedan a un Cuerpo o Escala por promoción interna (art. 78.3 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, pero es acorde con lo relatado, ya que se trata de una promoción interna, es decir, dentro el mismo Cuerpo o Escala» (TSJ Castilla-La Mancha, Contencioso, sec. 2.ª, S. 06-07-2018, núm. 353/2018, rec. 253/2017)

<sup>76</sup> «El art. 21.1.f) permite que la adquisición de los grados superiores de los funcionarios de los Cuerpos y Escalas de cada grupo puede realizarse también, aparte de por el sistema normal del desempeño de puestos de trabajo de cada nivel, durante 2 años continuados o 3 sin interrupción –art. 21.1.d)–, mediante la superación de cursos de formación u otros requisitos objetivos a determinar por el Gobierno, por el Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas o por el pleno de las Corporaciones Locales, según los casos. Estos órganos ejecutivos quedan así habilitados para regular, en desarrollo o complemento de la Ley, esta segunda forma de promoción profesional de los funcionarios. Ciertamente la Ley no señala qué cursos de formación y, menos aún, qué tipo de requisitos



personal, sin cambiar de puesto de trabajo, mediante «cursos de formación<sup>77</sup> u otros requisitos objetivos»<sup>78</sup> acreditados en concurso de méritos de acceso a los cursos o de promoción de grado personal<sup>79</sup>. La adquisición de grado en esta segunda forma «permitirá al funcionario participar en los procedimientos de provisión de puestos de trabajo correspondientes a dicho grado» (Ley –Canarias– 2/1987: 28.3).

La expresión «otros requisitos objetivos» incluye una amplia habilitación discrecional para determinarlos, pudiendo tener encaje en ella los diferentes casos de «sobretitulación» (mérito análogo al de la formación continua mediante cursos de formación)<sup>80</sup>, lo que palía en parte la escasez de oportunidades de ascenso al subgrupo superior en las pequeñas Administraciones Públicas. Esta medida tiene sentido cuando la sobretitulación del funcionario implica una mejora o incremento de las funciones del puesto que desempeña y tiene respaldo en un estudio del INAP<sup>81</sup> del año 2015 del que se deduce un alto «Porcentaje de funcionarios con mayor titulación de la exigida para el acceso (promociones 2007-2011)» (pág. 55 del estudio).

El ascenso de grado mediante cursos de formación u otros requisitos objetivos pone de manifiesto que, aunque el grado personal impide reclasificaciones del puesto desempeñado en más de dos niveles inferiores al grado personal consolidado (Ley 2/1987: 28.1), el nivel del puesto desempeñado no impide ascender en grado mediante cursos de formación u otros requisitos objetivos hasta el grado máximo del intervalo de niveles correspondiente al subgrupo de la plaza del funcionario; es decir, que, en estos casos, se invierte la regla general de que la adquisición del nivel por el desempeño del puesto precede a la del grado por el funcionario.

El tiempo de desempeño de puestos de un determinado nivel es el requisito general determinante para la *adquisición y ascenso de grado personal* y la sanción de demérito la causa de su *descenso*, por lo que se pueden dar las *situaciones típicas de adquisición de grado previstas en la siguiente normativa*: Ley 30/1984: 21; el RD 364/1995: 70 y 78.3; Ley (Canarias) 2/1987: 2.4, 27 y 28; Decreto (Canarias) 48/1998: 16).

#### 4.3. En cuanto a los efectos retributivos

El principal derecho inherente al grado personal consolidado es el derecho a percibir el complemento de destino correspondiente al nivel de puesto adquirido como grado personal<sup>82</sup>, por lo que, cuando el funcionario (de carrera o interino<sup>83</sup>) tiene un grado personal consolidado superior al nivel del puesto que esté desempeñando, percibirá el complemento de destino del nivel del puesto y, además, la diferencia hasta su

---

objetivos pueden exigirse para la adquisición de los grados superiores de acuerdo con este art. 21.1.f), por lo que la remisión a la potestad reglamentaria que contiene es muy amplia.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que, referido el precepto a los funcionarios de cualesquiera Cuerpos y Escalas, sería ilógico exigir del legislador una previsión casuística del contenido de los cursos o de los tipos de requisitos objetivos que pueden establecerse para esta promoción, dado que aquel contenido y estos requisitos habrán de variar sustancialmente en cada caso. Por ello no puede estimarse que este precepto vulnere la reserva constitucional de Ley relativa al Estatuto de los Funcionarios Públicos. Bien entendido que los requisitos que se establezcan deben ser objetivos, como la propia Ley ordena y en este sentido, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 23.2 y 103.3 CE, fundarse exclusivamente en criterios de mérito y capacidad, evitando toda discriminación» [Tribunal Constitucional –Pleno–, S. 11-06-1987, núm. 99/1987, de 26 de junio de 1987, rec. 763/1984, FD 3.º, d)].

<sup>77</sup> Ver nota al pie 13.

<sup>78</sup> Ley 30/1984: 21.1.f); y Ley –Canarias– 2/1987: 28.3.

<sup>79</sup> Un ejemplo de convocatoria y bases reguladoras de concurso de méritos para promoción de grado personal puede hallarse en el Boletín Oficial de la Provincia de Las Palmas de 24 de diciembre de 2007, páginas 23463 a 23468.

<sup>80</sup> «Se considerarán méritos preferentes conforme reglamentariamente se determine... las titulaciones académicas, en su caso...» [Ley 30/1984: 20.1.a)].

<sup>81</sup> Pérez Guerrero (2015, p. 55). Otro estudio que confirma esta tendencia: Ruano et al. (2021).

<sup>82</sup> «El principal derecho que es inherente al grado personal es este: el derecho “al percibo, al menos, del complemento destino de los puestos de nivel correspondiente a su grado personal”» (Tribunal Supremo –Contencioso–, sec. 7.ª, S. 04-01-2007, rec. 81/2004, FD 5.º). «Los funcionarios tendrán derecho, cualquiera que sea el puesto de trabajo que desempeñen, al percibo, al menos, del complemento de destino de los puestos del nivel correspondiente a su grado personal» [Ley 30/1984: 21.2.a)].

<sup>83</sup> La equiparación del funcionario interino de larga duración sin causa objetiva con el funcionario de carrera en materia de grado personal la ha reconocido el Tribunal Supremo, Sala 3.ª, en su sentencia núm. 1592/2018, de 7 de noviembre de 2018, rec. 1781/2017, FD 7.º. Dicha doctrina abre una expectativa de equiparación de los funcionarios de carrera con nombramientos provisionales de larga duración sin causa objetiva (comisión de servicios o adscripción provisional) con los funcionarios interinos de larga duración sin causa objetiva, máxime cuando aquellos ya tienen la condición de funcionarios de carrera. Esta cuestión fue planteada al TS en el recurso de casación 3395/2020, admitido por el Auto del TS de 3 de diciembre de 2020. A la misma ya anticipó una respuesta la Sentencia núm. 732/1995, de 22-07-1995, recurso 2082/1993, del TSJ de la Comunidad Valenciana, sala de lo contencioso: «... el tiempo servido en destinos obtenidos por adscripción provisional debe computarse a efectos de consolidación del grado personal, de igual manera que si tales destinos se hubieran obtenido a través de concurso ordinario...».



grado personal consolidado, pero si el descenso de nivel es causado por una reclasificación con reducción funcional del puesto o por la supresión del mismo (cese por alteración del contenido o supresión del puesto), la disminución consecuente del «complemento específico» no puede ser compensada con el complemento personal transitorio (CPT) de la DT 1.ª.4 del RD 861/1986 u otra norma análoga, y solo será posible su percepción durante el plazo máximo de tres meses<sup>84</sup>.

Los incrementos de nivel de puesto (y, en su caso, de complemento específico) pueden conceptuarse como «adecuaciones retributivas que, con carácter singular y excepcional, resulten imprescindibles por el contenido de los puestos de trabajo» (art. 19.7 –básico– de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, y preceptos análogos de las que la han precedido), por lo que están excepcionados de las limitaciones del gasto público de personal de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

#### 4.4. Finalmente, respecto a los fines o/y efectos sancionadores

El nivel de puesto de trabajo se puede perder como consecuencia de la sanción disciplinaria de «demérito, que consistirá en la penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria» [RDLg 5/2015: 96.1.e)].

La sanción de demérito exige la tramitación previa de un procedimiento disciplinario y el desarrollo legal, estatal o autonómico, correspondiente.

A efectos de carrera, la sanción de demérito puede tipificarse como una disminución del grado personal consolidado<sup>85</sup>.

Es obvio que, para que la sanción de demérito sea efectiva, hay que reclasificar el puesto al nivel del nuevo grado personal o dar un nuevo destino de ese nuevo nivel al sancionado, salvo que al funcionario se le haya reconocido un grado personal superior al nivel del puesto y éste descienda hasta dicho nivel (TC, S. 37/2002: Antecedente 6.c) párrafos 4 y 5).

La sanción disciplinaria de demérito puede coincidir con la resolución de cese en el puesto tras sucesivas evaluaciones de desempeño negativas (RDLg 5/2015: 20.4), pues son procedimientos totalmente diferentes y no se excluyen entre sí.

## CONCLUSIONES

1. El nivel inicial de puesto de trabajo es un indicador diferenciador entre puestos singularizados y no singularizados, sobre todo cuando los puestos tipo están opacados o no expresados en la RPT o ésta no existe. En consecuencia, un puesto de trabajo carente de puesto tipo de referencia y que contenga elementos que lo singularizan debe situar su nivel inicial en la mitad superior del intervalo de niveles correspondiente a su subgrupo de titulación.

2. Los puestos, sean singularizados o no, pueden alcanzar el nivel máximo del intervalo de niveles de su correspondiente subgrupo de titulación, como consecuencia de su mayor cualificación funcional derivada de la mayor competencia y promoción profesionales reconocidas al funcionario que lo desempeña.

3. La promoción de grado en el mismo puesto mediante cursos de formación u otros requisitos objetivos es una medida de promoción profesional de fácil aplicación en las Entidades Locales, que solo requiere la publicación de unas bases reguladoras del concurso de méritos correspondiente, por lo que es un buen

<sup>84</sup> Garantía temporal de las retribuciones en caso de cese en un puesto modificado o suprimido: En caso de cese «por alteración del contenido o supresión de sus puestos en las relaciones de puestos de trabajo, continuarán percibiendo, en tanto se les atribuye otro puesto, y durante un plazo máximo de tres meses, las retribuciones complementarias correspondientes al puesto suprimido o cuyo contenido haya sido alterado» [Ley 30/1984: 21.2.b) –norma básica–].

<sup>85</sup> «AH 6.c) ... En relación con el art. 97.1 d) de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, ... la sanción de pérdida de uno a tres grados personales contenida en el precepto legal cuestionado. .../... no vulnera lo establecido en el art. 149.1.1 CE, pues se limita a sancionar, aunque de diferente manera, que no resulta arbitraria o desproporcionada la sanción establecida para las conductas que también son consideradas faltas graves por el régimen disciplinario de los funcionarios estatales. ... / ... FD 12.ª.– ...las Comunidades Autónomas pueden establecer, con fundamento razonable, tipos que difieran de los regulados en las normas básicas, siempre que no las contradigan ... FD 15.– ...el artículo 97.1.d)» [Tribunal Constitucional –Pleno–, S. 14-02-2002, núm. 37/2002, BOE 63/2002, de 14 de marzo de 2002, rec. 71/1994; 243/1995, AH 6.º.c): Alegaciones del Abogado del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña].

sustitutivo de los sistemas de carrera horizontal cuyos previsibles costes económicos de organización y mantenimiento lastran su implementación.

4. Hay una relación dinámica entre la objetividad del nivel de puesto y el carácter subjetivo del grado personal, pues la propia normativa permite la elevación del grado personal con independencia de la elevación del nivel de puesto, mediante «cursos de formación u otros requisitos objetivos» [Ley 30/1984: 21.1.f) y Ley 2/1987: 28.3], lo que amplía las expectativas de carrera profesional del funcionario 1) para participar en procedimientos de provisión de otros puestos de nivel superior al de su puesto actual o 2) para que, en un momento posterior, el nivel de su puesto pueda ser reclasificado al alza, si se incrementan sus funciones de forma cuantitativa o/y cualitativa, con lo que la promoción profesional podrá ser acompañada de la promoción económica correspondiente, para lo cual es muy importante que se acompañen el diseño de itinerarios profesionales y el incremento de la cantidad, calidad y complejidad de los servicios públicos de prestación directa o de control de los de prestación indirecta.

5. La potestad organizatoria o de autoorganización incluye al deber de la Administración Pública actuante de aprovechar las expectativas de promoción profesional de sus funcionarios que surjan con ocasión de su ejercicio, siendo tal deber una finalidad legítima de la actividad administrativa de planificación y ordenación del personal funcionario, prevista en la normativa (RDLg 5/2015: 69.1 y 72; y punto 1 del epígrafe 4.2), por lo que desaprovecharlas sin una motivación suficiente puede constituir un vicio de anulabilidad por falta de motivación debida de la actividad discrecional [Ley 39/2015: 35.1.i) –ver nota al pie 56–].

## NORMATIVA CITADA

DERECHO EUROPEO: Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre trabajo de duración determinada.

DERECHO ESTATAL: Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública. Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público (EBEP) y Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, del texto refundido de la ley del estatuto básico del empleado público. Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público. Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, del reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado. Orden de 6 de febrero de 1989, por la que se publica el modelo de relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario y se dictan normas para su elaboración (Administración General del Estado) (BOE 07-02-1989).

DERECHO LOCAL ESTATAL: Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local. Real Decreto 781/1986, de 18 de abril, del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local. Real Decreto 861/1986, de 25 de abril de 1986, del régimen de retribuciones de los funcionarios de Administración Local.

DERECHO AUTONÓMICO DE CANARIAS: Ley 2/1987, de 30 de marzo, de función pública canaria. Decreto 259/1989, de 19 de octubre, por el que se establece la homogeneización de los niveles de complemento de destino y específico de las Jefaturas de Servicio, Sección y Negociado, puestos base de los grupos A y B, y Secretarios de Consejeros, Viceconsejeros y Altos Cargos. Decreto 21/1997, de 20 de febrero, por el que se establece la homogeneización de los complementos de destino y específico mínimos de los puestos de trabajo adscritos a Cuerpos clasificados en los Grupos C, D y E. Decreto 143/1990, de 31 de julio, que regula la asignación de destino a los funcionarios de la Administración de esta comunidad Autónoma que superen pruebas selectivas para ingreso en Cuerpos o Escalas de la misma. Decreto 196/1994, de 30 de septiembre, sobre adquisición y reconocimiento de grado personal. Decreto 48/1998, de 17 de abril, que regula la provisión de puestos de trabajo del personal funcionario de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias. Ley 7/2015, de 1 de abril, de municipios de Canarias. Decreto 164/1994, de 29 de julio, por el que se adaptan los procedimientos de la Comunidad Autónoma a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. Orden de 26 de junio de 1985, de la Presidencia del Gobierno, de desarrollo del Decreto 62/1985, de 15 de marzo, por el que se establecen los criterios generales y el procedimiento de aprobación de las relaciones de puestos de trabajo de los Departamentos del Gobierno de Canarias (BOC 13-05-1985 y 28-06-1985).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Corral Villalba, J. (2001). *Como hacer la valoración de puestos de trabajo en un Ayuntamiento: la relación de puestos de trabajo* (1.ª ed.). Editorial Civitas.
- Gil Franco, A. J. (2018). Sobre la aplicabilidad del grupo B del artículo 76 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público como grupo de clasificación profesional del personal funcionario de carrera en las Administraciones Públicas con especial referencia a las Administraciones Locales. *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, 10, 96-108. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i10.10514>
- Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (2007). *Nota Técnica de Prevención 776. Promoción organizacional desleal: trepismo*. <https://www.insst.es/documents/94886/326775/ntp-776.pdf/43e62d7d-fc7c-48b6-9005-207fd3be7670?version=1.0&t=1617977875004>
- Navarro González, R. M. (2017). *La motivación de los actos administrativos* (1.ª ed., pp. 371-374). Editorial Thomson Reuters/Aranzadi.
- Pérez Guerrero, P. (dir.) (2015). *La formación para el ingreso en la función pública superior. Condicionantes educativos, económicos, geográficos y familiares de los cuerpos superiores adscritos a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas*. Banco de Conocimientos del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). INAP. <https://bci.inap.es/material-la-formaci%C3%B3n-para-el-ingreso-en-la-funci%C3%B3n-p%C3%BAblica-superior-condicionantes-educativos>
- Pérez Luque, A. (2003). *La relación de puestos de trabajo de las corporaciones locales* (1.ª ed). Editorial El Consultor de los Ayuntamientos.
- Portal de Transparencia de la Administración General del Estado (2021, 22 de agosto). *Relaciones de Puestos de Trabajo del Ministerio de Hacienda y Función Pública*. [https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/PublicidadActiva/OrganizacionYEmpleo/Relaciones-Puestos-Trabajo/RPT-MHFP.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/PublicidadActiva/OrganizacionYEmpleo/Relaciones-Puestos-Trabajo/RPT-MHFP.html)
- Recio Sáez de Guinoa, J. M. (2008). Potestad organizatoria de las administraciones públicas, ordenación de puestos de trabajo y control judicial. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 32, 263-320.
- Ruano de la Fuente, J. M. (dir.), Crespo González, J. y Polo Villar, C. (2021, agosto). *Los funcionarios ante el espejo. Análisis del ciclo de la selección de personal en la Administración General del Estado* [publicado en papel en el año 2015 en la Colección Monografías del INAP]. Universidad Complutense de Madrid. <https://eprints.ucm.es/51135/1/LIBRO%20TOTAL%201.pdf>
- Sancho Calatrava, J. A. (2016). Relaciones de puesto de trabajo y fraude de ley. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 10(1172).