

SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO Y SUS CONSECUENCIAS PROCESALES

(A propósito de la revisión jurisprudencial operada por la STS de 5 de febrero de 2014, recurso de casación nº 2986/2012)*

MIGUEL ÁNGEL RUIZ LÓPEZ

Letrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, Profesor Asociado de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense y acreditado para el acceso al cuerpo de Profesores Titulares de Universidad

Revista Española de Derecho Administrativo
Enero - Marzo 2015
Págs. 209 - 231

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. CONCEPTO Y RASGOS CARACTERÍSTICOS DE LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO. III. SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO. *1. El estado de la cuestión en la doctrina científica. 2. Evolución jurisprudencial desde finales de los años 80. 3. Una última vuelta de tuerca: la STS de 5 de febrero de 2014 y la revisión de la jurisprudencia precedente. 4. El voto particular a la STS de 5 de febrero de 2014.* IV. REFLEXIONES GENERALES SOBRE LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO AL HILO DE LA STS DE 5 DE FEBRERO DE 2014. *1. Las relaciones de puestos de trabajo como actos administrativos-condición. 2. Criterios por los que las RPT's son normas de organización más cercanas al régimen jurídico de los actos administrativos como categoría dogmática general que al de las disposiciones generales.* 2.1. Consideraciones iniciales. 2.2. El procedimiento de elaboración aplicable. 2.3. La publicación. 2.4. La motivación. 2.5. El problema de las cuestiones de ilegalidad de las RPT's. 2.6. Otras consideraciones que abonan la tesis de los actos administrativos: la vía administrativa previa y la impugnación jurisdiccional de las RPT's. V. LAS CONSECUENCIAS PROCESALES DERIVADAS DE LA CATEGORIZACIÓN DE LAS RPT'S COMO ACTOS ADMINISTRATIVOS: ESPECIAL REFERENCIA A LA EXCLUSIÓN DEL RECURSO DE CASACIÓN. VI. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

* Este trabajo se inscribe en el marco del Proyecto de Investigación del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense «Defensa de la competencia y crisis económica y financiera. Problemas y desafíos» (DER2012-39127-C02-01) financiado por el MINECO, y del que es investigador principal el Profesor Doctor D. Tomás Ramón Fernández Rodríguez.

RESUMEN: La calificación como normas jurídicas que la jurisprudencia tradicional viene proclamando a efectos procesales en relación con las relaciones de puestos de trabajo ha producido situaciones dispares, propiciando que a unos efectos sean reglamentos y a otros no, y que arrastren la impugnación de actos singulares que de otra forma no habrían accedido a la casación por tratarse de una cuestión de personal. Con la STS de 5 de febrero de 2014 se proclama que las relaciones de puestos de trabajo son actos administrativos, alterando con ello el régimen tradicional de impugnación, del que resulta la exclusión del recurso de casación de las sentencias pronunciadas sobre ellas. En el presente trabajo se analiza esta novedosa sentencia desde la perspectiva de la naturaleza jurídica singular de las relaciones de puestos de trabajo y sus consecuencias sobre el proceso contencioso-administrativo, no sin antes dar un repaso al concepto, las características y la vacilante jurisprudencia recaída sobre la materia, que permite constatar las muchas dificultades a las que se enfrenta su impugnación jurisdiccional.

PALABRAS CLAVE: Relaciones de puestos de trabajo; disposiciones generales; cuestión de ilegalidad; control de los reglamentos; recurso de casación.

I. INTRODUCCIÓN

La STS de 5 de febrero de 2014 (recurso de casación nº 2986/2012) ha abandonado la jurisprudencia mantenida hasta ahora, de conformidad con la cual debía considerarse a las relaciones de puestos de trabajo (en adelante, RPT o RPT's) como disposiciones generales, a efectos procesales. El cambio ha consistido, esencialmente, en calificarlas como actos-condición y, en consecuencia, en privarles de ese tratamiento procesal, lo cual supone que no cabrá el recurso de casación contra las sentencias que se dicten respecto de ellas; recurso que antes sí permitía el art. 86.3 LJCA.

En un trabajo anterior¹ se analizó el régimen jurídico de las relaciones de puestos de trabajo y, en especial, su régimen de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, insistiendo en que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Supremo entonces aplicable, la mera asimilación de dichos instrumentos de ordenación del personal a la categoría de las disposiciones generales, a los exclusivos efectos procesales, podía producir importantes desajustes, derivados de la discordancia entre su calificación jurídica y el régimen de impugnación, que, en su conjunto, provocaban un ambiente de inseguridad jurídica, ya que su verdadera naturaleza jurídica es la de actos administrativos *sui generis*.

A continuación se examina el contenido de la novedosa STS de 5 de febrero de 2014 desde la perspectiva de la naturaleza jurídica singular de las RPT's y sus

1. Vid. RUIZ LÓPEZ, M. Á.: «La impugnación jurisdiccional de las relaciones de puestos de trabajo», *Revista Vasca de Administración Pública* nº 96 (2013), pp. 229-262.

consecuencias sobre el proceso contencioso-administrativo, no sin antes repasar el concepto, las características y la sinuosa evolución jurisprudencial sobre la materia, que permite constatar las muchas dificultades a las que se enfrenta la impugnación jurisdiccional de las RPT's.

II. CONCEPTO Y RASGOS CARACTERÍSTICOS DE LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO

El art. 15.1 LMRFP, aún vigente en este punto, proporciona una definición de lo que debe considerarse una relación de puestos de trabajo, determinando al efecto que es un «*instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto*». Las RPT's, de conformidad con dicho precepto, comprenden, conjunta o separadamente, los puestos de trabajo del personal funcionario, el número y características de los que puedan ser ocupados por personal eventual así como los de aquellos otros que puedan desempeñarse por personal laboral, indicando en todo caso la denominación y características esenciales de los mismos, los requisitos exigidos para su desempeño, el nivel de complemento de destino y, en su caso, el complemento específico que corresponda a los mismos, cuando hayan de ser desempeñados por personal funcionario, o la categoría profesional y régimen jurídico aplicable cuando sean desempeñados por personal laboral.

El precepto no reviste el carácter de básico, por lo que tiene un ámbito de aplicación que se limita a la Administración del Estado, si bien en virtud del art. 16 (hoy derogado por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público –EBEP–, que sí tiene carácter básico), se atribuía a las Comunidades Autónomas y a la Administración Local la competencia para formar también la relación de los puestos de trabajos existentes en su organización, en cuyo contenido deben incluir, necesariamente, la denominación y características esenciales de los puestos, las retribuciones complementarias que les correspondan y los requisitos exigidos para su desempeño.

Por su parte, el art. 90.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), establece que las Corporaciones locales «formarán la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización, en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública»².

Para completar el marco normativo, el art. 74 EBEP dispone que «*las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su*

2. Como señala la STS de 28 de noviembre de 2011 (recurso de casación nº 3014/2009), dicho precepto impone límites a la potestad municipal de autoorganización, sin que ello signifique desconocer «*la potestad municipal de crear puestos de trabajo, ni de modificarlos, ni en general, las facultades de gestión de su personal que puede llevar a cabo mediante el instrumento que representa la Relación de Puestos de Trabajo*».

caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos».

La importancia de este mecanismo organizativo es elocuente, al eliminarse la tradicional vinculación de funciones a cuerpos y consagrar el principio de adscripción indistinta de los puestos de trabajo, de tal modo que las RPT's se erigen en el instrumento que determina los cuerpos o escalas de funcionarios que pueden desempeñar los puestos a los que corresponde el ejercicio de las funciones propias de los órganos administrativos. Es acertado calificar las RPT's como un «instrumento técnico», ya que su función es determinar la estructura óptima de una organización y el perfil idóneo de sus integrantes. La función primordial atribuida a las RPT's es la de reflejar la imagen organizativa de toda Administración Pública, y respecto del sector privado únicamente guarda semejanza con los concebidos como organigramas de las grandes empresas (las *job descriptions* o *general schedule* norteamericana), si bien manteniendo respecto a ellos una diferencia sustancial, toda vez que la libertad empresarial es determinante para su modificación y adaptación, e incluso para no verse vinculados con su seguimiento estricto. En cambio las RPT's constituyen un instrumento al servicio propio de la objetividad que preside la actuación de las Administraciones Públicas, y de ahí que su determinación conlleve la vinculación de su resultado. La creación, modificación, refundición y supresión de puestos en la Administración pública tiene necesariamente que utilizar el cauce de las RPT's. Así lo exige el principio de legalidad proclamado en el art. 103.1 de la Constitución española (CE), que entraña una garantía de orden material que se traduce en la imperativa predeterminación de las actuaciones administrativas sometidas a las disposiciones legales y reglamentarias que sustentan el régimen de la Función Pública, evitando el arbitrio en las decisiones, es decir, todo apoderamiento indiscriminado a las Administraciones Públicas³.

3. A este propósito conviene traer a colación el siguiente pronunciamiento contenido en la STS de 15 de abril de 2011 (recurso de casación nº 2273/2009): *«La RPT es el instrumento a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y por el que se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto. La finalidad del mejor servicio a los intereses generales, que se desprende del artículo 103 de la Constitución, presupone la atribución a la Administración de la capacidad de organización y coordinación de sus servicios, siendo indiscutible tal facultad de la Administración de organizar los servicios a su cargo en la forma que estime más conveniente a los intereses públicos, teniendo tal potestad para organizarse únicamente el límite representado por las normas de superior rango a aquéllas mediante las cuales se ejercita tal potestad, como recordó la sentencia de la antigua Sala 4ª del Tribunal Supremo, de 10 de octubre de 1987. Ello implica que en la RPT se especifique el perfil objetivo de cada puesto, describiendo sus principales características y forma o modo de provisión, con sujeción a lo programado por la Administración para el mejor desarrollo de sus propios servicios. La elaboración o confección de la RPT integra, por tanto, una cuestión organizativa que encuentra adecuado encaje dentro de las facultades que en ese aspecto corresponden a la Administración. De ello se desprende que no es admisible que las RPTs puedan ser puestas en tela de juicio por terceros, guiados por sus particulares y subjetivos intereses, fuera de los casos de manifiesta arbitrariedad».*

El Tribunal Supremo ha analizado el contenido de la RPT en su Sentencia de 30 de septiembre de 1996 (recurso de casación en interés de ley nº 4896/1994), señalando que *«se impone a las relaciones de puestos de trabajo un contenido mínimo y obligatorio, de necesaria observancia, dentro del cual se halla la determinación de sus características esenciales, características que permitan identificar y distinguir las tareas asignadas a cada uno de ellos dentro del organigrama administrativo. Si algo de lo más importante de la reforma introducida por la Ley 30/1984 está en el hecho de cambiar el sistema de organización de la Función Pública basado en el principio del Cuerpo por el principio de puestos de trabajo, si el puesto de trabajo es la estructura básica de la Función Pública, ha de garantizarse su contenido objetivo y suficientemente determinado en las relaciones que los aprueban o modifican (...)»*.

De lo anterior pueden deducirse las características esenciales de las RPT's:

- 1) Se configuran como un instrumento fundamental –en cuya *«posición central y ordenadora de todo el sistema de personal de las distintas Administraciones Públicas»* ha reparado la STC 8/2010, de 27 de abril–, que constituye un sustancial avance sobre los catálogos de puestos de trabajo, ya que su finalidad es reflejar la estructura organizativa adecuada a las funciones propias de los distintos Departamentos y Centros gestores que permita un funcionamiento más eficaz que responda a las demandas de los ciudadanos; y
- 2) Permiten disponer en cada área de actividad de un conjunto ordenado de puestos, definidos y valorados de acuerdo con su contenido. Facilitan asimismo las expectativas profesionales y orientan los planes de formación del personal funcionario.

Además, el Tribunal Supremo ha distinguido dos requisitos básicos que deben cumplir las RPT's: uno sustancial, referido a la descripción y valoración de las tareas, y otro formal, que alude a la plasmación de esas tareas en la propia RPT (STS de 29 de junio de 2005, recurso de casación nº 7542/2002).

La RPT efectúa una clasificación de los puestos de trabajo en orden a la realización concreta del trabajo a desarrollar, incluyendo distintos elementos cuando hayan de ser desempeñados por personal funcionario (denominación; tipo de puesto; sistema de provisión del mismo; requisitos exigidos para su desempeño; nivel de complemento de destino y complemento específico que corresponda al mismo), y cuando sean desempeñados por personal laboral (categoría profesional y régimen jurídico aplicable).

O también, la STS de 24 de enero de 2011 (recurso de casación nº 28/2008), que señala que *«la relación de puestos de trabajo es el instrumento idóneo adecuado para que la administración realice la ordenación de su personal. Pero ello no quiere decir que la Administración a la hora de hacer dicha ordenación disponga de una libertad absoluta, sino que debe cumplir con el ordenamiento jurídico, como claramente se dispone en el artículo 9.1 y 103.1 de nuestra norma constitucional»*.

III. SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO EN LA DOCTRINA CIENTÍFICA Y, EN ESPECIAL, EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

1. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN EN LA DOCTRINA CIENTÍFICA

No existe una posición doctrinal unívoca sobre la caracterización jurídica de las RPT's. Nos encontramos ante una de esas zonas grises que con más frecuencia de la deseada afloran en el terreno jurídico.

Algunos autores han señalado que las RPT's no inciden en la regulación general de las condiciones laborales de los funcionarios, pues se limitan a enumerar y singularizar los puestos de trabajo, determinando su encuadramiento burocrático, de forma que son simples aplicaciones, meras actuaciones administrativas que, al igual que los catálogos de puestos de trabajo, se reducen a concretar en un supuesto determinado previsiones y directrices recogidas con carácter general en la legislación vigente, y de ahí que se deba negar que concurren en ellas las características propias de los reglamentos⁴.

Tesis que es contestada en el sentido de que, aunque no entren a desarrollar directamente a nivel reglamentario las previsiones que se recogen en la Ley, participan de la naturaleza innovadora que es propia de las disposiciones reglamentarias, ya que despliegan efectos inmediatos y permanentes sobre el sector burocrático al que vienen referidas e inciden directamente sobre la articulación concreta de las más variadas relaciones jurídicas funcionariales, siendo «*el último eslabón en la cadena normativa con incidencia efectiva sobre la multitud de puestos existentes*»⁵.

Desde otro punto de vista se deduce que las RPT's cumplen una función interna a la propia organización, y de ahí que su carácter netamente instrumental al servicio de la ordenación y racionalización de los efectivos de personal impida concebirlas como normas jurídicas⁶.

También aquí se plantean posiciones contrarias, al considerarse que la RPT es algo más que un mero instrumento de carácter informativo sobre la estructura de la

4. Vid. FONDEVILA ANTOLÍN, J.: «Nuevos aspectos sobre la naturaleza de las estructuras orgánicas y relaciones de puestos de trabajo a partir de la jurisprudencia reciente», *Revista Vasca de Administración Pública* n° 28 (1990), p. 77.

5. Vid. ARROYO YANES, L. M.: *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, p. 406. Esta última posición la suscribe E. MOREU CARBONELL al señalar que «las RPT son auténticos reglamentos de carácter organizativo y, por ello, es indiscutible su carácter normativo» [vid., «Las relaciones de puestos de trabajo en el proceso de reforma de las Administraciones públicas», en *Revista de Administración Pública* n° 144 (1997), p. 416]. M. SÁNCHEZ MORÓN sostiene que constituyen disposiciones administrativas de carácter general, «al menos a efectos procesales» (vid. *Derecho de la Función Pública*, Tecnos, Madrid, 6ª ed., 2011, p. 105).

6. Vid. LÓPEZ GÓMEZ, J. M.: *El régimen jurídico del personal laboral de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 1995, p. 330.

organización y sus puestos, ya que materializa una forma de sujeción o sometimiento de la Administración al Derecho y al principio de legalidad que tiene, por tanto, fuerza de obligar y se inserta en la estructura jerárquica del ordenamiento jurídico⁷.

Como apunta MOREU CARBONELL, en lo que podría denominarse una corriente híbrida o mixta, «*quizás podría incluirse a las RPT en alguna de estas nuevas categorías a caballo entre los actos administrativos y los reglamentos, ya que su vocación de instrumento de planificación global de los recursos humanos, vinculante para las autoridades administrativas inferiores, les reconduce a la figura de los planes administrativos. Frente a la tradicional fijación por la dicotomía acto/reglamento, la moderna actividad administrativa ha encontrado y desarrollado nuevas fórmulas que aúnan elementos de ambas figuras*»⁸.

2. EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL DESDE FINALES DE LOS AÑOS 80

La jurisprudencia no siempre ha sido unánime sobre el tratamiento de las RPT's, sino que ha experimentado vacilaciones a lo largo del tiempo, motivadas las más de las veces por las dificultades de orden formal y material a las que se enfrenta la impugnación en vía contencioso-administrativa de las RPT's, bien como disposiciones de carácter general o como actos con una pluralidad de destinatarios.

¿En verdad innovan, se integran y permanecen indefinidamente en el ordenamiento jurídico, como característica intrínseca que preside toda disposición reglamentaria de rango inferior a la ley, o, por el contrario, tienen un carácter consuntivo, de tal forma que una vez realizado o ejecutado su mandato se extinguen como actos administrativos, al contrario pues de lo que ocurre con los primeros, cuya vigencia se mantiene y refuerza con su aplicación?

Pues bien, en un primer momento la jurisprudencia negó el carácter reglamentario de las RPT's, calificándolas como actos administrativos plurales o plúrimos con destinatarios indeterminados que se dictan en aplicación de las normas legales, de manera que, en realidad, no innovan el ordenamiento jurídico, sino que se limitan a aplicarlo a un supuesto determinado [SSTS de 28 de septiembre de 1987, 16 de octubre de 1987 y 12 de julio de 1988].

Más adelante, sin embargo, se afirmó su naturaleza normativa «*atendido su carácter ordinamental y las notas de generalidad, abstracción y permanencia que en ellas concurren, diferenciadas de los actos con destinatario plural e indeterminado pero carentes de contenido normativo*» [sentencias de 14 de diciembre de 1990, 14 de julio de 1993, 28 de noviembre de 1994, 24 de enero 1995, y 25 de abril de 1995 y el auto de 20 de julio de 1993]. Hace años que el TS viene admitiendo que las sentencias recaídas en relación con las impugnaciones directas de las RPT's del personal al servicio de las Administraciones Públicas tengan acceso a la casación por asimilarlas, a los solos

7. Vid. CORRAL VILLALBA, J.: *Cómo hacer la valoración de puestos de trabajo en un Ayuntamiento: La Relación de Puestos de Trabajo*, Civitas, Madrid, 2001, p. 66.

8. Vid. MOREU CARBONELL, E.: «Las relaciones de puestos de trabajo en el proceso de reforma de las Administraciones públicas», *cit.*, p. 420.

efectos de dicho acceso, a las disposiciones generales (art. 86.3 LJCA). En concreto, se ha señalado que las relaciones de puestos de trabajo, *«aunque encuadrables en la materia de personal, participan de la naturaleza propia de las “disposiciones de carácter general”, existiendo una doctrina consolidada reconociendo que las relaciones de puestos de trabajo aprobadas por las Administraciones Públicas en ejercicio de sus potestades organizativas, tienen “naturaleza normativa”, atendido su carácter ordinamental y las notas de generalidad, abstracción y permanencia que en ellas concurren, diferenciándolas de los actos con destinatario plural e indeterminado pero carentes de contenido normativo (sentencia de 13 febrero 2001, recurso de casación nº 840/2000, y sentencia de 20 de febrero de 2001, recurso de casación nº 1040/2000, que se remite a las sentencias de 3 de marzo y 25 de abril, 13 y 28 de mayo de 1996, 4 de junio de 1996 o 3 de octubre de 2000)»* (STS de 4 de julio de 2012, recurso de casación nº 1984/2010).

En este sentido, el Tribunal Supremo ha apelado a una suerte de *fictio iuris* para permitir que la impugnación de las RPT's no fenezca en única instancia. Pese a reconocer que merecen la calificación en el plano jurídico-material o sustantivo de cuestiones de personal, inconsecuentemente sin embargo, se han considerado recurribles en casación las sentencias pronunciadas sobre las mismas, confiriéndoles así, desde el punto de vista estrictamente procesal, el tratamiento propio de las disposiciones generales [por todas, STS de 26 de mayo de 1998 (recurso de casación nº 4122/1995); 28 de mayo de 1996 (recurso de casación nº 6453/1991), y 3 de marzo de 1995 (recurso de casación nº 4658/1991)].

La consideración de las RPT's como disposiciones generales ha encontrado reflejo, no sólo a los efectos puramente procesales de considerar recurribles en casación las sentencias de instancia en las que se enjuicien las RPT's, sino también para permitir la impugnación de específicas determinaciones con ocasión de los recursos dirigidos contra actos singulares, de aplicación conforme a lo dispuesto en el art. 26 LJCA [sentencias de 19 de junio de 2007 (recurso de casación nº 182/2005), 7 de marzo de 2005 (recurso de casación nº 4246/1999), y 1 de marzo de 2004 (recurso de casación nº 9874/1998)].

El debate en torno a la calificación de las RPT's como norma o como acto, que ha entretenido a la jurisprudencia de los últimos treinta años, con algunas vacilaciones e imprecisiones, se ha avivado en los últimos años entre los magistrados que componen la Sala Tercera del Tribunal Supremo mediante votos particulares destacados, que han puesto de relieve las incongruencias y contradicciones que implica atribuir a las RPT's el carácter de disposición general a los efectos procesales y negárselo a otros efectos: principalmente los relativos a su procedimiento de elaboración y a su publicación oficial; circunstancia que ha movido a la Sala a terminar negando que, por su sentido y alcance, las RPT's posean virtualidad normativa.

El debate se planteó abiertamente en la STS de 4 de julio de 2012 (recurso de casación nº 1984/2010)⁹, en lo que se refiere a la posibilidad de plantear una cuestión

9. La Comunidad Autónoma de Castilla y León recurrió en casación la sentencia del TSJ de Castilla y León que estimó la cuestión de ilegalidad planteada por un Juzgado de lo Contencioso-Adminis-

de ilegalidad respecto a las RPT's. La cuestión central examinada en esta sentencia es si la equiparación de las RPT's a las disposiciones reglamentarias es admisible a los efectos de que aquéllas puedan ser objeto de una cuestión de ilegalidad, teniendo en cuenta que la asimilación lo es exclusivamente a los efectos de la apertura de la casación respecto de las sentencias dictadas sobre impugnación de las mismas.

El TS insiste en que la asimilación de las RPT's a las disposiciones de carácter general se verifica a los solos efectos jurídico-procesales de admitir el recurso de casación, aun consistiendo en cuestiones de personal, si bien «tales efectos limitados –añade– no alcanzan a su igualación absoluta con los reglamentos u otras disposiciones de carácter general».

Se aprecia aquí una contradicción en el hecho de que se admita la impugnación indirecta de las RPT's pero no el planteamiento de una cuestión de ilegalidad en relación con las mismas. El pronunciamiento jurisprudencial es revelador, por ello, de la inevitable confusión que genera la calificación de las relaciones de puestos de trabajo en la alternativa conceptual acto-norma. De hecho, la sentencia viene acompañada de un voto particular del Magistrado Sr. Conde Martín de Hijas (ponente de la novedosa STS de 5 de febrero de 2014, ahora comentada), quien concluye que el recurso de casación debió inadmitirse, toda vez que contra las sentencias dictadas en las cuestiones de ilegalidad no es admisible el recurso de casación. En lo que interesa específicamente a las RPT's, señala que no comparte la calificación como normas jurídicas que la jurisprudencia consolidada viene proclamando a efectos procesales, pues tal concepción da lugar a la situación de que para unos efectos dichas relaciones son una cosa y para otras otra distinta, lo que provoca en su conjunto una gran inseguridad jurídica. Tales RPT's no son a ningún efecto normas, sino actos de autoorganización, cuyo régimen jurídico, en todas sus vertientes, debe ajustarse al de los actos administrativos, y no al de las disposiciones generales.

El voto particular finaliza señalando que no es coherente que, considerada en el proceso a efectos procesales la RPT en el proceso previo a la cuestión de ilegalidad como disposición general, a efectos de su impugnación indirecta, se niegue esa equiparación para el planteamiento de la cuestión de ilegalidad, que es efecto legal obligado de la consideración previa de la equiparación de la RPT con una disposición general a efecto de su impugnación indirecta. Lo coherente, a juicio del Magistrado discrepante, hubiera sido que la equiparación previa determinase el mantenimiento de esa equiparación a lo que es, con arreglo a la Ley, consecuencia obligada de la impugnación indirecta.

trativo en referencia al Decreto 9/2004, de 15 de enero, por el que se aprueba la Relación Parcial de Puestos de Trabajo del personal funcionario de los Servicios Periféricos de la Gerencia Regional de Salud, en el particular relativo a las características, denominación y nivel del complemento de destino del Puesto de Trabajo de Técnico Facultativo del Cuerpo Facultativo Superior, anulándolo. El Alto Tribunal aprecia la denunciada infracción de los arts. 27 y 123 LJCA y de la jurisprudencia relativa a la naturaleza de los instrumentos de aprobación de las relaciones de puestos de trabajo, según la cual no pueden plantearse cuestiones de ilegalidad en relación con las RPT's, al no ser propiamente una disposición de carácter general, por lo que se estima el recurso de casación.

3. UNA NUEVA VUELTA DE TUERCA: LA STS DE 5 DE FEBRERO DE 2014 Y LA REVISIÓN DE LA JURISPRUDENCIA PRECEDENTE

La Sala Tercera del Tribunal Supremo [en la citada sentencia de 5 de febrero de 2014 (recurso de casación nº 2986/2012), de la que ha sido ponente el Sr. Conde Martín de Hijas] ha reconsiderado recientemente su doctrina sobre la naturaleza jurídica de supuestos dudosos de disposiciones de carácter general (a propósito de las relaciones de puestos de trabajo), y en ella llama la atención, en primer lugar, sobre la incoherencia, en términos de lógica jurídica, que implica que las RPT's tengan una naturaleza en el plano sustantivo o material (como actos administrativos plúrimos) y otra distinta en el plano procesal (como disposiciones de carácter general). «*En otros términos, resulta difícil justificar que lo que la RPT es para el proceso, deje de serlo en el proceso*». Esa «*discontinuidad lógica*», esa caracterización dual y ambigua, contraria a las exigencias del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3), queda en evidencia cuando, por una parte, se afirma la condición de disposición general de las RPT's, y, al mismo tiempo, se niega su necesaria publicación en el Boletín Oficial, como han señalado, por todas, las SSTS de 26 de mayo de 1998 y 4 de febrero de 2002 (recursos de casación nº 4122/1995 y 225/1999). Y aun en el propio plano procesal, la misma doctrina que identifica las RPT's a efectos procesales como disposiciones generales o normas también adolece de incoherencia, toda vez que, afirmado este carácter en el acceso a la casación, se niega la posibilidad de planteamiento de cuestiones de ilegalidad respecto de las RPT's (SSTS de 4 de julio de 2012 y 10 de julio de 2013, recursos de casación nº 1984/2010 y 2589/2012).

El hecho, por tanto, de que la jurisprudencia haya alcanzado consecuencias dispares en relación con la impugnación de las RPT's, una vez afirmado su encuadramiento en la categoría dogmática de las disposiciones reglamentarias, lleva a la Sala a reconsiderar su doctrina en la referida sentencia de 5 de febrero de 2014, decantándose por caracterizar unívocamente a las RPT's como actos, no como normas o disposiciones generales.

La Sala sostiene que la RPT «*no es un acto ordenador, sino un acto ordenado, mediante el que la Administración se autoorganiza, ordenando un elemento de su estructura como es el del personal integrado en ella*». Así se desprende, señala, de lo dispuesto en el art. 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en cuanto «*instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal*»; marco normativo que hoy se concreta en el art. 74 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Tales preceptos no contienen una especie de habilitación a la RPT para que ordene los contenidos del estatuto del funcionario que preste sus servicios en los distintos puestos de la estructura administrativa, «*sino que el acto de ordenación en que la RPT consiste cierra el efecto de la ordenación y no deja lugar a sucesivas y ulteriores aplicaciones*».

La Sala reconoce que la RPT produce efectos en el estatuto de los funcionarios, pero considera que ello no es razón bastante para calificarla como norma jurídica, toda vez que el estatuto funcional está integrado por la ley y sus reglamentos de desarrollo, «*y lo único que hace la RPT al ordenar los distintos puestos, es singularizar*

dicho estatuto genérico en relación con cada puesto, al establecer para él las exigencias que deben observarse para su cobertura y los deberes y derechos de los genéricamente fijados por las normas reguladores del estatuto de los funcionarios, que corresponden a los funcionarios que sirven el puesto. Pero tales exigencias, deberes y derechos no los regula la RPT, sino que vienen regulados en normas jurídicas externas a ella (categoría profesional, nivel de complemento de destino, complemento específico, en su caso, etc...), siendo la configuración del puesto de trabajo definido en la RPT simplemente la singularización del supuesto de hecho de aplicación de dichas normas externas».

Afirmada la caracterización legal de acto de la RPT, la argumentación jurídica desplegada en la sentencia insiste en que no es una norma que ordene con carácter general y abstracto situaciones futuras, ni menos aún con carácter innovador o complementario del ordenamiento jurídico, sino que la Administración, en el ejercicio de su potestad de autoorganización, delimita sus distintos puestos de trabajo a modo de «acto-condición», es decir, con la finalidad de aplicar a cada uno de ellos los aspectos singularizados del estatuto funcional, de suerte que cada puesto «opera como condición y supuesto de hecho de la aplicación al funcionario que en cada momento lo sirve de la norma rectora de los diversos aspectos del estatuto funcional». Los funcionarios que ocupan cada puesto asumen la aplicación de normas externas, ajenas a la RPT, que rigen su relación jurídico-estatutaria, y sobre esa base conceptual la RPT es un acto administrativo que determina la aplicación de la normativa aplicable a los actos en cuanto a su producción, validez, eficacia, impugnabilidad, procedimiento y requisitos para la impugnación en vía administrativa y jurisdiccional, etc.

En esta línea de razonamiento, si las RPT's no son disposiciones generales sino actos administrativos, decae la apertura de la casación, que deviene inadmisibile en estos supuestos, no obstante lo cual, en el caso de autos, al entrar a conocer en el fondo del asunto, la sentencia desestima los motivos de casación. Merece la pena destacar que la sentencia no impone las costas al recurrente, ya que en el momento de interposición del recurso la doctrina aplicada no era la vigente.

4. EL VOTO PARTICULAR A LA STS DE 5 DE FEBRERO DE 2014

Los Magistrados Sres. Maurandi Guillén y Murillo de la Cueva formulan un voto particular a esta sentencia, al considerar que no está justificado el cambio de posición jurisprudencial por dos razones fundamentalmente.

La primera razón esgrimida es que la singular naturaleza de las RPT's no permite equipararlas incondicionalmente ni a la categoría de las normas ni a la de los actos administrativos, sino que son instrumentos de ordenación dotados de un perfil propio, de unos rasgos singulares y de un régimen específico de elaboración y aprobación, distinto del previsto para las otras normas aprobadas por la Administración.

Los Magistrados discrepantes consideran que las RPT's desempeñan una función organizativa y otra de ordenación, en el sentido de que «completan el régimen jurídico de los funcionarios con unos elementos o derechos que no aparecen en las regula-

ciones legales y reglamentaria». Aunque reconocen que la jurisprudencia tradicional ha experimentado vaivenes, vacilaciones e imprecisiones a lo largo del tiempo, defienden la asimilación a las disposiciones generales a los efectos procesales que la jurisprudencia ha venido admitiendo, pues con ello se da carta de naturaleza a la impugnación indirecta a través de los actos que las aplican, que en otro caso verían cercenado el acceso a la casación. Admiten que las RPT's, una vez aprobadas tienen una «*clara dimensión normativa*» porque «*operan con el mismo grado de generalidad y abstracción que cualquier norma sobre la función pública, de manera que el concreto funcionario solamente advierte su incidencia negativa en sus derechos e intereses cuando la ha de soportar a través de un acto de aplicación individualizada que le afecta*».

Vinculada con la anterior, la segunda razón aportada en apoyo del mantenimiento de la jurisprudencia precedente es que esta última es más respetuosa con el derecho de los empleados públicos a la tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses legítimos. En concreto, conforme a esa jurisprudencia se venía aceptando la impugnación indirecta de las RPT's, pero esa posibilidad queda excluida conforme a la nueva jurisprudencia, que también impide el acceso a la casación de las sentencias pronunciadas sobre las mismas. Aducen razones de seguridad jurídica para no abandonar el criterio consolidado.

Y aunque repasa los argumentos de la sentencia (en esencia, la incoherencia de que se asimilen a las disposiciones administrativas de carácter general a unos efectos procesales, no a otros, y al mismo tiempo se proclame su pertenencia a la categoría de los actos administrativos; que no poseen carácter normativo; el concepto de acto-condición para calificar su naturaleza, y que no son actos ordenantes sino ordenados), el voto particular, quizá porque no lo pretenda, lo cierto es que no ofrece una construcción alternativa de forma tal que soslaye las serias incoherencias e inconvenientes de la jurisprudencia que se abandona. Tampoco explica en qué medida se ve reforzada la seguridad jurídica con el mantenimiento de aquélla y no con su superación. Ni trae a colación que resulta doctrina reiterada del TC y del propio TS que no se quebranta el derecho a la tutela judicial efectiva porque un proceso contencioso-administrativo quede resuelto definitivamente en una instancia. Es más, como se verá más adelante, con el cambio de criterio lo que varía es el régimen de impugnación de las RPT's, que pasan a ser enjuiciadas por los Juzgados, con ulterior recurso de apelación ante las Salas de lo Contencioso-Administrativo correspondientes.

IV. REFLEXIONES GENERALES SOBRE LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO AL HILO DE LA STS DE 5 DE FEBRERO DE 2014

1. LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO COMO ACTOS ADMINISTRATIVOS-CONDICIÓN

La configuración de las RPT's como un *tertium genus* entre acto y reglamento, dialéctica conflictiva en la que se ha desenvuelto la jurisprudencia en el curso de estos últimos años, exige examinar diversas cuestiones.

Conviene recordar, de entrada, que una disposición de carácter general es aquella que se integra en el ordenamiento jurídico. La distinción más obvia entre el reglamento y el acto es que el primero forma parte del ordenamiento jurídico, mientras que el segundo es producido en el seno del ordenamiento y por éste previsto como simple aplicación del mismo. Algunas normas reglamentarias pueden diferenciarse no tanto por su contenido como por el tipo de potestad ejercitada. Entre estas últimas cabe citar la potestad de planeamiento urbanístico y la potestad de organización, la cual autoriza a la Administración a dictar reglamentos ejecutivos y reglamentos independientes.

La STS de 5 de febrero de 2014 reconoce que la RPT, junto con el significado de autoorganización de su estructura, *«produce significativos efectos en el estatuto de los funcionarios que sirven los distintos puestos (...), pero tal incidencia no es razón suficiente para entender que sea la propia de una norma jurídica de regulación del estatuto funcional»*. Y añade que tal estatuto viene determinado por la Ley y sus Reglamentos de desarrollo, en tanto que la RPT no regula en realidad los derechos y deberes de los funcionarios, sino que su cometido específico es *«singularizar dicho estatuto genérico en relación con cada puesto»*, o *«la singularización del supuesto de hecho de aplicación de dichas normas externas»*.

La RPT no puede ser al mismo tiempo un acto ordenador y ordenado. Su naturaleza jurídica no es la propia de las normas de ordenación general y abstracta de situaciones futuras, sino un acto ordenado mediante el que la Administración se autoorganiza, singularizando cada puesto de trabajo de su estructura interna. La sentencia aporta, en este punto, una construcción jurídica novedosa para caracterizar el acto administrativo en que la RPT consiste: la ser un *«acto-condición»*, de manera que al determinar en el momento presente y definitivo el perfil de cada puesto de trabajo, queda predeterminada la condición y el supuesto de hecho para la aplicación de los distintos aspectos del estatuto funcional a cada destinatario, real o potencial, que lo sirva a lo largo del tiempo¹⁰, quedando de ese modo individualizadas las previsiones abstractas contenidas en aquellas normas jurídicas.

En efecto, las RPT's se encuadran ordinariamente entre las normas de organización que no pretenden la creación de Derecho, sino la ordenación concreta de una

10. La sentencia declara que no es insólito que la RPT, en cuanto acto jurídico, incida en situaciones jurídicas futuras: *«Cada acto opera de por sí un cambio en el ámbito de las realidades en que se produce, y sus efectos son susceptibles de subsistir en el tiempo, acotando un ámbito de la realidad circundante, y en ella cada acto puede operar como presupuesto fáctico o jurídico de otros ulteriores, sin que por tal efecto pueda pensarse que dicho acto asuma un contenido normativo o una vocación normativa (expresiones usadas en la jurisprudencia que estamos reconsiderando) respecto a las situaciones jurídicas sobre las que tenga influencia. Pues bien, puede entenderse que tal modo de concatenación jurídica es la que se da cabalmente entre los efectos de la RPT, en cuanto acto de la Administración de autoorganización de su personal, y la incidencia de la misma en determinados contenidos de estatuto funcional, por el hecho de situarse los funcionarios que sirven cada puesto en el supuesto de hecho de la aplicación de las normas externas y distintas a la RPT, que rigen la situación estatutaria del funcionario»*.

determinada organización singularizando el estatuto jurídico de cada puesto de trabajo, ya que concretan las características y necesidades de los servicios a desarrollar. Las RPT's no desarrollan las previsiones legales, no son el fruto de una especie de habilitación para ordenar el contenido del estatuto funcional en relación con los puestos de trabajo de la estructura administrativa, sino que configuran la actuación de la Administración y *condicionan* el estatuto jurídico de los funcionarios públicos en una realidad concreta que dependerá de la política de recursos humanos que quiera desarrollar cada entidad. Son normas inherentes a la organización administrativa que derivan del ejercicio de la potestad de autoorganización interna, no de una potestad normativa con efectos *ad extra*, y que tienen la capacidad de limitar la discrecionalidad de la Administración a la hora de estructurar y organizar sus efectivos personales.

Las RPT's son instrumentos organizativos que proporcionan operatividad a las normas propiamente dichas, generales y abstractas, las cuales regulan el procedimiento de provisión de los puestos, los requisitos exigidos para su desempeño y los niveles de complemento de destino, específico y aquellos otros que determine la normativa aplicable en cada caso. En cuanto tales, las RPT's son elementos ajenos o externos con respecto a la estructura de las normas propiamente dichas, ya que las normas que regulan la provisión de puestos de trabajo, complementos retributivos, etc., son disposiciones generales y vinculantes aun a falta de esas relaciones de puestos de trabajo o instrumentos similares.

Las RPT's constituyen un acto inequívocamente complejo. Su aprobación por decreto de los gobiernos de cada Administración Pública o por resoluciones conjuntas de los órganos colegiados o comisiones no significa, sin embargo, que sean o se conviertan en disposiciones de carácter general, ni tampoco constituyen, en pureza, actos plúrimos, como proclamaba una antigua jurisprudencia, pues no existen unos destinatarios plurales e indeterminados, sino que el destinatario es la propia Administración y ya desde el inicio de la confección de las RPT's están identificados plenamente los interesados, que son las personas que ocupan los puestos y desarrollan las tareas y funciones objeto de clasificación. Una vez confeccionadas las relaciones, siguen existiendo titulares de cada puesto, y cuando están vacantes es la convocatoria de provisión del puesto la que tiene un destinatario indeterminado y no la RPT, y además dichas convocatorias no lo son en aplicación de la RPT, sino de verdaderas normas y reglamentos; incluso la sujeción a la RPT en orden a las formas de provisión y requisitos de las personas, retribuciones, dedicaciones, etc., no nace del acto aprobatorio de la RPT, sino del ordenamiento jurídico de la función pública.

2. CRITERIOS POR LOS QUE LAS RPT'S SON NORMAS DE ORGANIZACIÓN MÁS CERCANAS AL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS COMO CATEGORÍA DOGMÁTICA GENERAL QUE AL DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

2.1. Consideraciones iniciales

Un examen de conjunto de la jurisprudencia que precede a esta sentencia de 5 de febrero de 2014 no permitía alcanzar una solución de aplicación general y cierta

en torno a la naturaleza jurídica de las RPT's, sino una sensación de inseguridad derivada del notable casuismo que caracteriza la materia.

El singular tratamiento que han recibido hasta ahora las RPT's a efectos procesales viene referido a la tramitación procesal estrictamente, con miras a facilitar el acceso a la casación, pero en puridad no debía haber determinado la aplicación automática, por más tiempo, de los cauces de impugnación (directo e indirecto) contra los reglamentos, ya que la RPT no puede ser una cosa y la contraria. Como señala la sentencia, es incoherente atribuirle el carácter de disposición general a efectos procesales y negárselo a otros (principalmente, los relativos a su procedimiento de elaboración y a su publicación oficial). De ahí que la sentencia acabe negando que, por su sentido y alcance, las RPT's sean normas jurídicas o disposiciones generales y que, en lo sucesivo, no proceda la distinción (artificiosa por otra parte) entre el plano sustantivo y el procesal. En calidad de acto administrativo, fruto como se ha dicho de una actividad doméstica de la Administración, puramente reflexiva o autoorganizativa, habrá de aplicarse la normativa administrativa rectora de los actos administrativos *«en cuanto a la dinámica de su producción, validez y eficacia, impugnabilidad, procedimiento y requisitos para la impugnación, en vía administrativa y ulterior procesal, etc., y no la que corresponde a la dinámica de las disposiciones generales, a cuyas dificultades ante hicimos referencia»*.

La tradicional asimilación de las RPT's a las disposiciones generales, bien que a los meros efectos procesales, en la que insiste el voto particular, resulta forzada y no se concilia con los requisitos procedimentales, de publicidad y motivación a que se va a hacer referencia a continuación; algunos de los cuales han sido examinados por la sentencia comentada para reforzar la tesis de los actos administrativos.

2.2. El procedimiento de elaboración aplicable

El acto que proviene de los órganos de gobierno de las Administraciones, con forma de decreto u orden, es aprobatorio de las RPT's y no constitutivo o creador, lo que pone de relieve la existencia de actos anteriores cuya categoría cabe determinar como simples actos instrumentales con un sustrato técnico, no jurídico, y con un resultado ordenador, no normativo.

El TS admitió en su sentencia de 28 de marzo de 2012 (recurso de casación nº 5178/2009), que el hecho de que las RPT's se asimilen a los reglamentos, a los solos efectos procesales de admitir el recurso de casación en los procesos jurisdiccionales donde se impugnan los acuerdos de su aprobación, no comporta que se les aplique acriticamente el procedimiento de elaboración de los reglamentos, *«y, por tal razón, en la elaboración de las relaciones de puestos de trabajo no pueden considerarse exigibles los trámites establecidos en el artículo 24 de la Ley 50/1997, del Gobierno»*.

Tanto la LMRFP como el EBEP no contemplan ningún procedimiento de elaboración de la RPT, ni tan siquiera una remisión expresa a un procedimiento determinado para su elaboración. Únicamente se refieren a la necesidad de publicidad de las RPT's.

No obstante, del conjunto de previsiones normativas pueden desprenderse tres trámites esenciales en la elaboración de las RPT's:

a. Necesidad de un procedimiento técnico de formación de una propuesta de clasificación de puestos de trabajo.

b. Negociación o consulta, siempre que afecte a las condiciones de trabajo de los funcionarios, con las organizaciones sindicales con representación en la mesa de negociación del ámbito de referencia.

c. Publicidad de las RPT's.

En todo caso, la naturaleza jurídica de las RPT's no puede pasar por alto que son el resultado de un acto que se ordena de dos formas: una por los principios establecidos legalmente, que determinan su necesidad, su finalidad y su carácter racional y técnico, así como sus contenidos mínimos, y otra por los resultados previos o actos analíticos y clasificatorios de base organizativa y técnica, que adquieren validez por el acto aprobatorio de la relación, que se muestra como la expresión gráfica o la manifestación de los actos analíticos y clasificatorios de forma conjunta y ordenada, careciendo de un contenido preceptivo o normativo como los reglamentos ejecutivos.

2.3. La publicación

El art. 74 EBEP, que tiene carácter básico en virtud de lo señalado en el art. 149.1.18ª CE, obliga a las Administraciones Públicas a formar la RPT existente en su organización, añadiendo que tendrán carácter público.

Como la RPT es pública, no hay motivo para que se niegue el acceso a la misma a todos aquellos que lo soliciten, y menos aún a quienes son interesados por serles de aplicación. Ahora bien, para la jurisprudencia tradicional del TS, una cosa es que la RPT sea pública y otra que deba publicarse íntegramente en un Boletín Oficial. Por todas, la STS de 26 de mayo de 1998 (recurso de casación nº 4122/1995), declara que no es exigencia impuesta por la Ley que cualquier modificación en las relaciones deba ser publicada en el Boletín, *«pues lo único que impone es que sean públicas, en el sentido de que pueda ser conocida por quien lo desea»*.

Pero afirmada la condición de disposición general, añade la sentencia de 5 de febrero de 2014 que negar que sea necesaria su publicación en el Boletín Oficial constituye una anomalía difícilmente justificable desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica, ya que *«resulta difícil de explicar en un marco constitucional y legal, en el que se proclama como principio constitucional el de publicidad de las normas (art. 9.3 CE) y en el que el vehículo general de tal publicidad es el de publicación de la norma en el Boletín Oficial del Estado (...); requisito de publicación que rige también para la eficacia de los actos de destinatario indeterminado a actos plúrimos (art. 58 y 59.5 Ley 30/1992)»*.

2.4. La motivación

Numerosos pronunciamientos del TS vienen constatando la aplicación del art. 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LRJ-PAC) a las RPT's. Únicamente en los

supuestos en los que la creación del puesto de trabajo litigioso se vea apoyada por una pluralidad de informes favorables a dicha creación, debe quedar descartada la falta de motivación y justificación aducida para intentar dar sustento a la vulneración del deber de motivar los actos administrativos [SSTS de 19 de diciembre de 2011 (recurso de casación nº 6009/2008), y 28 de noviembre de 2011 (recurso de casación nº 3014/2009)]¹¹.

2.5. *El problema de las cuestiones de ilegalidad de las RPT's*

Manifiesta la sentencia aquí comentada la incoherencia de considerar que, por una parte, la RPT se equipare a una disposición general a los efectos procesales de su impugnación indirecta, y que, por otra parte, se niegue esa equiparación para el planteamiento de la cuestión de ilegalidad, que es un efecto legal obligado de dicha calificación previa.

Es contradictorio, ciertamente, que se viniera admitiendo la impugnación indirecta de las RPT's pero no el planteamiento de una cuestión de ilegalidad en relación con las mismas, como sostiene la STS de 4 de julio de 2012 (recurso de casación nº 1984/2010); jurisprudencia que rectifica la sentencia ahora comentada.

Y es que la sentencia que resuelve una cuestión de ilegalidad no puede considerarse dictada en segunda instancia, pues el mecanismo que la desencadena no deriva de un recurso de apelación, sino que se trata de un efecto puramente legal en el que el juez que estima un recurso indirecto sin ostentar competencia para resolver el directo debe plantear la cuestión de ilegalidad al Tribunal Superior para depurar el ordenamiento jurídico. El art. 86.3 LJCA es consecuente con el control abstracto que deparan las cuestiones de ilegalidad por cuanto que la sentencia contiene un pronunciamiento sobre la validez o nulidad de la disposición general en que se funda el acto impugnado, siendo lógico que si se admite el recurso de casación en relación con los recursos directos contra los reglamentos, también sea el mismo procedente cuando se produzca un pronunciamiento en la sentencia equivalente al que recae en relación con los actos impugnados en la instancia.

Téngase en cuenta que pocos días antes de esa sentencia de 4 de julio de 2012, el Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo había dictado otra, de fecha 26 de junio de 2012, recaída en el recurso de casación nº 5538/2007, en la que concluye que las sentencias dictadas por las Salas de los TSJ's resolviendo una cuestión de

11. En cuanto a la cobertura de plazas por personal laboral, la STS de 14 de junio de 2011 (recurso de casación nº 94/2010) ha señalado que tampoco queda excepcionado el requisito general de la motivación: «*la excepción a la regla general de cobertura por funcionarios de los puestos de la Administración que se contiene en el artículo 15.1.c) de la Ley 30/1984 –así como en el artículo 12.2 de la Ley 6/1985– permite a la Administración optar por el personal laboral para cubrir los puestos que expresamente se recogen en el precepto. Ahora bien, esta opción que el legislador otorga, permite a la Administración dentro de la potestad de autoorganización decidir cubrir esos puestos con personal laboral en los casos expresamente previstos, pero el ejercicio de esa opción no excepciona el principio general de motivación de la actuación administrativa prevista en el artículo 54.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.*».

ilegalidad planteada por un Juzgado sí son recurribles en casación, pues deben entenderse dictadas en única instancia¹².

2.6. Otras consideraciones que abonan la tesis de los actos administrativos: la vía administrativa previa y la impugnación jurisdiccional de las RPT's

Si las RPT's se considerasen reglamentos o disposiciones generales a todos los efectos, entraría en juego lo dispuesto en el art. 107.3 de la LRJ-PAC, que impide la interposición directa de recursos en vía administrativa contra las disposiciones generales. Sin embargo, lo cierto es que la jurisprudencia admite la impugnación en vía administrativa y la jurisdiccional. Y si nos atenemos al segundo párrafo del aludido art. 107.3 LRJ-PAC, la posibilidad de recurrir en vía administrativa contra una RPT considerada como una disposición general se establece mediante la impugnación indirecta, esto es, mediante el acto de aplicación fundado únicamente en la ilegalidad de la disposición general. Pero en este caso los destinatarios de la RPT, en la hipótesis de que se tratase de una disposición general a la que imputan un vicio de nulidad absoluta, tendrían que esperar a verse perjudicados por la misma para poder recurrirla indirectamente.

Resulta más ajustada a la naturaleza de la RPT como acto administrativo, bien que *sui generis*, la susceptibilidad de recurso administrativo y, ulteriormente, contencioso-administrativo, sin necesidad de apelar, de entrada, al mecanismo del recurso indirecto basado en motivos de nulidad de las disposiciones generales. En este sentido, la STS de 23 de octubre de 2012 (recurso de casación nº 2741/2011) admite la posibilidad de interponer recurso de reposición previo contra una RPT, sin que a ello obste la temporaneidad o extemporaneidad del recurso contencioso-administrativo cuando éste se interpone en relación con la RPT fuera del plazo de dos meses contra la resolución desestimatoria del recurso administrativo previo, por exigencias del principio de seguridad jurídica y del derecho a la tutela judicial¹³.

12. La sentencia declara concretamente lo siguiente: «El hecho de que aquella Ley indique de modo explícito qué sentencias no son recurribles en casación; la obvia trascendencia general de una decisión cuyo objeto es ese de declarar la validez o nulidad de una norma; la atribución a las Salas territoriales de la competencia para conocer en única instancia de los recursos dirigidos contra las disposiciones generales emanadas de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales [art. 10.1.b)]; y un principio favorable a la posibilidad de ejercicio de todos los «remedios» procesales que prevé el ordenamiento jurídico, excluyendo sólo aquél o aquellos que éste excluya en efecto, son razones suficientes para confirmar ahora lo ya establecido en aquellas sentencias de 2007 y 2012». Este último inciso se refiere a las SSTS de 20 de septiembre de 2007 (recurso de casación nº 2160/2002) y 22 de marzo de 2012 (recurso de casación nº 6214/2008).
13. Tutela judicial que, como señala la STC 265/2006, de 11 de septiembre, «incluye el derecho del interesado a utilizar cuantas acciones y recursos sean útiles para la defensa de sus derechos e intereses (SSTC 120/1986, de 22 de octubre [RTC 1986, 120], F. 1; 352/1993, de 29 de noviembre [RTC 1993, 352], F. 1; 122/1996, de 8 de julio [RTC 1996, 122], F. 2; 132/1999, de 15 de julio [RTC 1999, 132], F. 2; y 136/2001, de 18 de junio [RTC 2001, 136], F. 2), lo que conduce a una aplicación restrictiva del concepto del recurso improcedente a efectos de apreciar la extemporaneidad del recurso por haberse alargado indebidamente la vía judicial previa, circunscribiéndola a los casos en los que tal improcedencia derive, de manera terminante, clara e inequívoca, del propio texto legal, sin

La consideración de las RPT's como actos administrativos tiene indudable cobertura en una reiterada jurisprudencia con arreglo a la cual resulta procedente la consideración de la RPT como acto administrativo, y ligado a esa condición el recurso administrativo previo al recurso contencioso-administrativo y el cómputo del plazo para el mismo. En la STS de 19 de junio de 2006 ya se afirmaba respecto de las RPT's la falta «*de la nota de generalidad y demás caracteres propios de las disposiciones reglamentarias*»¹⁴.

V. LAS CONSECUENCIAS PROCESALES DERIVADAS DE LA CATEGORIZACIÓN DE LAS RPT'S COMO ACTOS ADMINISTRATIVOS: ESPECIAL REFERENCIA A LA EXCLUSIÓN DEL RECURSO DE CASACIÓN

Las consecuencias de esa calificación de creación jurisprudencial se dejan sentir en la competencia objetiva de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En virtud de la ficticia calificación de la RPT como disposición general que manejaba la jurisprudencia hasta esta sentencia de 5 de febrero de 2014 nos situábamos ante una materia no comprendida entre las competencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, sino atribuida a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia correspondiente a la Administración autonómica o local autora [art. 10.1.b) LJCA], o bien a la Audiencia Nacional en relación con las RPT's estatales [art. 11.1.a) LJCA], siendo ulteriormente susceptible de recurso de casación la sentencia que recayese, en ambos supuestos, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (art. 86.1 LJCA).

Pero en coherencia con el fundamento material de las RPT's como actos administrativos, para determinar la competencia debe estarse a la Administración autora del mismo, y en ese caso la sentencia del Juzgado correspondiente sería apelable, no susceptible de casación. En concreto, las RPT's de las Administraciones autonómicas se incardinarían dentro del ámbito material del art. 8.2 LJCA, al versar sobre materia de personal y no referirse al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera, mientras que el control de las RPT's locales quedaría amparado en la cláusula general de competencia contenida en el art. 8.1 LJCA, de modo que en ambos supuestos conocerían los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. En cambio, tratándose de una RPT estatal, procedente de los órganos superiores centrales o bien de los organismos públicos con personalidad jurídica propia y con competencia en todo el territorio nacional, el asunto sería de la competencia de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, *ex art. 9.1, apartados a) y c)*, de la Ley Jurisdiccional.

dudas que hayan de resolverse con criterios interpretativos de alguna dificultad (SSTC 352/1993, de 29 de noviembre [RTC 1993, 352], F. 2; 253/1994, de 19 de septiembre [RTC 1994, 353], F. 2; 122/1996, de 8 de julio [RTC 1996, 122], F. 2; 4/2000, de 17 enero [RTC 2000, 4], F. 2).

14. En esa misma línea argumental se ha insistido en las SSTs de 4 de julio de 2006 (recurso de casación nº 3422/2001), 4 de julio de 2012 (recurso de casación nº 1984/2010) y 10 de julio de 2013 (recurso de casación nº 2598/2012).

No por ello se verían mermadas las garantías jurisdiccionales del justiciable, que tendría derecho, en apelación, a la revisión del primer pronunciamiento (art. 81 LJCA).

La atribución a los Juzgados del conocimiento de los litigios que versen sobre las RPT's, así como la correlativa exclusión de la casación ante el Tribunal Supremo, es coherente con los límites materiales de este último, ya que están exceptuadas de la casación las cuestiones de personal, salvo que se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera, que no es el caso de las RPT's, que más bien son el escenario en el que se dirimen las pugnas entre cuerpos de funcionarios, reivindicaciones corporativas, demandas de mejores retribuciones, la conformación orgánica de las unidades y la posibilidad de hacer carrera administrativa¹⁵.

Esa enorme litigiosidad se ha venido trasladando en forma de recurso de casación a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que ha conocido de numerosos recursos que, en puridad, no afectaban verdaderamente al nacimiento ni a la extinción de la relación de servicios, sino a elementos propios de la dinámica de la relación funcional, tales como la promoción profesional o las retribuciones.

Si desde una perspectiva general es evidente que los actos administrativos en materia de personal que no afectan a la constitución ni a la extinción de la relación estatutaria de los empleados públicos no tienen acceso a la casación en virtud del art. 86.2.a) LJCA, ¿qué justificación tendría seguir admitiendo recursos que, basándose en la impugnación de una RPT, pongan en tela de juicio elementos individualizados de los puestos de trabajo, de sus funciones, de las retribuciones asignadas o de las posibilidades de progresión en la carrera administrativa? Las cuestiones que el personal al servicio de la Administración pueda suscitar en relación, por ejemplo, con la cuantía de sus complementos retributivos, con el nivel del puesto de trabajo, el sistema de provisión o la titulación exigida para desempeñarlo, se encuadran dentro de la categoría de cuestiones de personal que, por no afectar al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera, quedan excluidas del recurso de casación en aplicación de lo dispuesto en el art. 86.2.a) de la Ley Jurisdiccional.

Un conflicto aislado planteado por un funcionario en relación con la dinámica de la relación estatutaria, que es una cuestión típicamente de personal, no podía sustraerse por más tiempo al hecho de que en casación únicamente son admisibles los recursos que guardan relación con el nacimiento o la extinción de dicha relación jurídica. Una discrepancia con las retribuciones, la carrera administrativa o la forma de provisión del puesto, por más que venga amparada en una Ley o en una disposición reglamentaria, o incluso en una norma de Derecho Comunitario europeo, no tiene acceso a la casación. El itinerario procesal será distinto en esos casos.

Como señala ahora la STS de 5 de febrero de 2014, *«negada la caracterización como disposiciones generales, y afirmada la de actos administrativos, falta la base sobre la*

15. VARONA ARCENAGA, J. A.: «Las plantillas y las relaciones de puestos de trabajo», Documentación CEMCI, I Curso de Especialización en Gestión de Recursos Humanos, Granada, 1996.

que la jurisprudencia precedente asentó la apertura a la casación, debiéndose considerar en tal sentido rectificadas nuestras jurisprudencias precedentes», y, en este sentido, no resulta ya de aplicación el art. 86.3 LJCA, al dejar de ser consideradas, a efectos de la casación, como disposiciones generales.

Conviene precisar, para concluir, que la sentencia comentada restringe el ámbito de aplicación de sus consideraciones y, por tanto, del giro jurisprudencial, a las RPT's de la Administración General del Estado u organismos directamente dependientes de la misma, que son a los que se refiere el art. 15 de la Ley 30/1984, reconociendo que no cabe trasladar apriorísticamente el nuevo planteamiento jurisprudencial a las RPT's autonómicas y locales, habida cuenta de que «cualquier intento de categorización de la naturaleza jurídica de las Relaciones de Puestos de Trabajo, u otro instrumento alternativo de ordenación del personal (recuérdese lo dispuesto en el art. 74 Ley 7/2007) deberá estarse como factor principal para cualquier posible análisis a lo que disponga la Ley de la Función Pública de cada Comunidad Autónoma, dentro de los límites marcados al respecto por la legislación básica del Estado (art. 149.1. 18ª CE) y en concreto los que se derivan en cada caso de lo dispuesto en la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público, arts. 3 y 6».

Es verdad que la sentencia pretende acotar el alcance del art. 15 de la Ley 30/1984, aplicable *ratione temporis* a la RPT cuestionada (referida al personal funcionario de las Gerencias del Catastro, siendo modificada en el año 2002; anteriormente, por tanto, a la aprobación y entrada en vigor del EBEP). Sin embargo, con esa declaración de intenciones la sentencia abre un panorama incierto en cuanto al régimen de impugnación de la gran mayoría de las RPT's, que obviamente son autonómicas y locales. Lo que la sentencia parecía haber clarificado con notable rigor, puede quedar en este punto desaliñado. ¿Acaso las RPT's pueden ser normas y actos administrativos al mismo tiempo en función de cuál sea la Administración de procedencia?

A la vista de la redacción del art. 74 EBEP, que configura con carácter básico las RPT's «u otros instrumentos organizativos similares» en cuanto a sus elementos mínimos (esto es, denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias), no parece que esté justificada una distinta naturaleza jurídica en relación con un mismo instrumento en materia de personal, pues simplemente se ha extendido a otras Administraciones Públicas, de la mano del Estado autonómico, a imagen y semejanza de las RPT's de la Administración del Estado¹⁶. El hecho de que se regulen por las Leyes autonómicas no puede alterar el sentido y alcance de estos instrumentos de singularización de los puestos, que es sustancialmente el mismo en todas las Administraciones españolas.

16. Es preciso recordar que las RPT's encuentran su antecedente en las plantillas orgánicas reguladas en el Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, que obligaba a los centros y dependencias de las Administraciones del Estado a formar sus correspondientes plantillas de funcionarios, en las que debían relacionarse, debidamente clasificados, los puestos de trabajo.

En este orden de ideas, debe recordarse que la STS de 30 de noviembre de 2007 (recurso de casación nº 7638/2002), matizando su propia tesis mayoritaria sobre la inimpugnabilidad del Derecho autonómico en sede casacional, declara que no le está vedado al Tribunal Supremo «*en términos absolutos y omnicomprendivos*» conocer, interpretar y aplicar el Derecho autonómico, y que ello dependerá de las circunstancias concurrentes en cada caso específico. En concreto se establecen diversas excepciones a regla general, aludiendo a los supuestos en los que se admite la viabilidad del recurso de casación y el consiguiente posible examen del fondo del asunto. En lo que aquí interesa, una de esas excepciones es que los preceptos de Derecho autonómico reproduzcan Derecho estatal de carácter básico o que se invoque como motivo de casación la infracción de jurisprudencia recaída en la interpretación de Derecho estatal que es reproducido por el Derecho autonómico.

Este es el caso de la regulación positiva de las RPT's en las Leyes autonómicas de función pública, que partiendo de la regulación básica estatal no alteran su naturaleza jurídica y no se resisten a la aplicación de esta novedosa sentencia del Tribunal Supremo, que cierra el paso a las RPT's en sede casacional cualquiera que sea la Administración que las haya dictado¹⁷.

VI. NOTA BIBLIOGRÁFICA

ARROYO YANES, L. M.: *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994.

CORRAL VILLALBA, J.: *Cómo hacer la valoración de puestos de trabajo en un Ayuntamiento: La Relación de Puestos de Trabajo*, Civitas, Madrid, 2001.

FONDEVILA ANTOLÍN, J.: «Nuevos aspectos sobre la naturaleza de las estructuras orgánicas y relaciones de puestos de trabajo a partir de la jurisprudencia reciente», *Revista Vasca de Administración Pública* nº 28 (1990).

17. En la misma fecha de cierre de este trabajo, el 22 de mayo de 2014, se ha dictado el primer auto del Tribunal Supremo que inadmite un recurso de casación (el nº 130/2013) en aplicación de la jurisprudencia contenida en la sentencia de 5 de febrero anterior. La RPT fue dictada por la Consejería de Hacienda de la Xunta de Galicia. Este novísimo ATS de 22 de mayo declara la aplicación de la jurisprudencia contenida en la STS de 5 de febrero de 2014 a las RPT's estatales –y también– autonómicas, toda vez que «*según el juicio de aplicabilidad de las normas autonómicas que compete a esta Sala [por todas, Sentencias de 11 de abril de 2011 (Casación 1599/2007) y de 13 de septiembre de 2013 (Casación 2015/2012)] es aplicable la doctrina jurisprudencial que se acaba de transcribir a la resolución autonómica que aquí se enjuicia. La sentencia de 5 de febrero de 2014, parcialmente transcrita, se refería [a la impugnación de una RPT de carácter estatal] –al ser aquella la cuestión planteada en el proceso a Derecho estatal– pero es obvio que sus razonamientos son extensibles en forma inequívoca a este caso, a la luz del artículo 74 del EBEP y su normativa de desarrollo. En tal estado de cosas el asunto que nos ocupa se incardina dentro del ámbito material al que se refiere el artículo 8.2 de la Ley de este orden de Jurisdicción, al versar sobre materia de personal y no referirse al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera, como hemos señalado*».

- LÓPEZ GÓMEZ, J. M.: *El régimen jurídico del personal laboral de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 1995.
- MOREU CARBONELL, E.: «Las relaciones de puestos de trabajo en el proceso de reforma de las Administraciones públicas», en *RAP* nº 144 (1997).
- RUIZ LÓPEZ, M. Á.: «La impugnación jurisdiccional de las relaciones de puestos de trabajo», *Revista Vasca de Administración Pública* nº 96 (2013), pp. 229-262.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Derecho de la Función Pública*, Tecnos, Madrid, 6ª ed., 2011.
- VARONA ARCIENAGA, J. A.: «Las plantillas y las relaciones de puestos de trabajo», *Documentación CEMCI*, I Curso de Especialización en Gestión de Recursos Humanos, Granada, 1996.