



Revista de Estudios de la Administración
Local y Autonómica

E-ISSN: 1989-8975

reala@inap.es

Instituto Nacional de Administración
Pública
España

Gil Franco, Agustín Juan

Naturaleza normativa de las relaciones de puestos de trabajo. A propósito de la nueva
jurisprudencia sentada por la sentencia de la sala 3.^a, sección 7.^a, del Tribunal Supremo,
de 5 de febrero de 2014

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 4, julio-diciembre,
2015, pp. 105-123

Instituto Nacional de Administración Pública
Madrid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576461446006>

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

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Naturaleza normativa de las relaciones de puestos de trabajo. A propósito de la nueva jurisprudencia sentada por la sentencia de la sala 3.^a, sección 7.^a, del Tribunal Supremo, de 5 de febrero de 2014¹

Agustín Juan Gil Franco

Ayuntamiento de Madrid

gilfa@madrid.es

Resumen

Con este comentario se viene a señalar el significativo cambio de rumbo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación con las relaciones de puestos de trabajo, a las que incluso se les ha arrebatado el carácter figurado de norma para que pudieran ser objeto de recurso de casación. La sentencia pretende zanjar una cuestión largamente tratada tanto por la jurisprudencia como por la propia doctrina, sobre lo que es en sí una relación de puestos de trabajo: si realmente son normas jurídicas o simplemente actos administrativos dentro de esa doble función que realizan como instrumento de ordenación de recursos humanos y como último eslabón de la cadena organizativa de una Administración determinada. El voto particular formulado vuelve a incidir en que la cuestión no parece estar definitivamente cerrada, desde el punto de vista de la caracterización de dichos instrumentos, añadiendo lo que precisamente se trataba de combatir: la inseguridad jurídica en los funcionarios.

Palabras clave

Relación de puestos de trabajo, elemento normativo desgajado, disposición administrativa de carácter general, acto administrativo, acto administrativo condición, acto administrativo ordenado, funcionario de carrera.

Nature rules of Relationship jobs. About the new jurisprudence of the judgment of the 3rd room, section 7, of the Supreme Court dated February 5, 2014

Abstract

This comment has been to point out the significant shift in the jurisprudence of the Supreme Court concerning relations jobs, which even has robbed the figurative nature of rule so that they could be subject to appeal. The judgment seeks to settle a question treated at length by both case law and the doctrine itself, what is in a relationship of jobs: if they really are or just legal rules within administrative acts performing this dual role as an instrument of management of human resources and as the last link in the organizational chain of a particular administration. The dissent raised again stressed that the issue does not seem to be definitely closed from the point of view of the characterization of these instruments adding precisely what it was combat: the legal uncertainty officials.

Keywords

Relationship jobs, normative element broken off, general administrative provision, administrative act, administrative act condition, orderly administrative act, civil servant.

¹ STS, contencioso sección 7, de 5 de febrero de 2014 (ROJ: STS 902/2014) N.º de Recurso: 2986/2012 | Ponente: VICENTE CONDE MARTÍN DE HIJAS.

SUMARIO

1. La STS, contencioso sección 7.^a, de 5 de febrero de 2014. Consideraciones generales.
 - 1.1. Contenido argumental y fundamentación doctrinal.
 - 1.2. La doctrina jurisprudencial ahora finalizada: votos particulares.
 - 1.3. Las RPT son actos administrativos generales. Reafirmación de la línea jurisprudencial iniciada. La STS de 20 de enero de 2015 (Rec. casación 663/2013).
2. Naturaleza jurídica de las RPT.
 - 2.1. Elemento normativo desgajado.
 - 2.2. Carácter normativo de las RPT. Líneas jurisprudenciales.
 - 2.3. Estructura de las RPT como norma jurídica.
3. Las relaciones de puestos de trabajo, instrumento de ordenación y planificación de recursos humanos.
4. Las relaciones de puesto de trabajo, máximo exponente de la potestad de organización, característica básica de la naturaleza jurídica de éstas.

1. LA STS, CONTENCIOSO SECCIÓN 7.^a, DE 5 DE FEBRERO DE 2014. CONSIDERACIONES GENERALES DE LA SENTENCIA

1.1. Contenido argumental y fundamentación doctrinal

La sentencia trae causa sobre la impugnación previa ante el TSJ de Madrid, del Acuerdo de la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones de fecha 24 de octubre de 2002, por la que se modificaba la Relación de Puestos de Trabajo de personal funcionario de las Gerencias del Catastro. Ya, desde el primer momento y casi sin detenerse en el caso concreto, la sala se propone realizar un replanteamiento doctrinal completo sobre la naturaleza de las RPT, incluyendo dentro de éste la solución intermedia propiciada por su jurisprudencia más reciente: la de considerar las RPT como norma a los meros efectos procesales para con ello facilitar el acceso a la casación ordinaria. En esta línea transformadora, el fundamento jurídico tercero se ocupa de señalar las contradicciones que ha supuesto la línea jurisprudencial sobre las RPT, en algunos puntos un tanto errática, (la sentencia la califica como “*jurisprudencia insegura*”). Y lo hace desde que se analizara su carácter bastante tiempo atrás², cuando se siguió una línea doctrinal determinada, reafirmada; y sobre todo tras la supuesta transformación legislativa del art. 15 y de los ya derogados art. 16 y 17 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, éstos últimos de carácter básico, en el actual art. 74 del EBEP³. Para el alto Tribunal, la solución adoptada, tras el debate acto / norma administrativa, ofrece una “*discontinuidad lógica*”, ya que “*resulta difícil justificar lo que la RPT es para el proceso deje de serlo en el proceso*” que, incluso, la misma sala quiere llevar al plano procesal cuando afirma que “*también adolece de deficiente coherencia, aún situada en el plano procesal (FJ 3º)*”. En definitiva, una falta de coherencia, que, a juicio de la sala, supone “*un lastre*” para “*procurar la máxima claridad y seguridad jurídica*”. Es más, se dice que “*ser una cosa en un plano: el procesal; y no serlo en otro plano: el sustantivo o material, (disposición general y no acto plúrimo, y acto plúrimo y no disposición general según el plano) dista del desideratum de claridad y certeza que forma parte del contenido de exigencias del principio constitucional (art. 9.3 CE) de seguridad jurídica*”. Además, incluso en el caso de continuar con la *fictione iuris* —de ser norma a los sólo efectos procesales— se ha posibilitado otras incoherencias, impropias de un discurso lógico sobre esta cuestión. En efecto, “*el hecho de que, no sólo entre el ámbito material y el procesal no exista continuidad lógica en la caracterización de la RPT, sino que tampoco se mantenga en el plano estrictamente procesal, según se trate de que lo cuestionado sea a uno u otro efecto (el del acceso al recurso —de casación—, el de la posible impugnación indirecta y el del planteamiento de cuestión de ilegalidad), pone de manifiesto el defecto de coherencia, que la Sala se ve en la necesidad de remediar, reconsiderando su doctrina*”.

De ahí que, en el fundamento jurídico 4º, y para despejar toda duda, la sala se proponga, centrar su análisis sobre la RPT “*en sí misma considerada*”, con el objeto de caracterizarla de forma unívoca, tanto en el plano procesal como en el sustantivo. Para ello parte del hecho de que “*lo procedente es la caracterización como acto, y no como norma o disposición general*”, dada la constante jurisprudencia al respecto, que se ha ido consolidando a través de

² La más temprana sentencia, ya ofrece una categorización jurisprudencial de las RPT con los “mimbres” que se poseían en aquel momento y que ofrecen una vía intermedia entre la “norma” y el “acto administrativo”: “*esta Sala debe decir que es más que discutible que el citado procedimiento sea exigible cuando se trata —como aquí ocurre— de elaborar esa unidad jurídica intermedia entre el acto y la norma que se ha dado en llamar «elemento normativo desgajado»*”. STS, contencioso sección 4, del 20 de septiembre de 1988, (ROJ: STS 12793/1988) Ponente: FRANCISCO GONZALEZ NAVARRO.

³ Dicho artículo del EBEP afirma que “*las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos (...) Dichos instrumentos serán públicos*”. Por su parte, el art. 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, en una larga disposición, señala que “*Las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado son el instrumento técnico a través del cuál 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 en los términos siguientes (...) Las relaciones de puestos de trabajo serán públicas*”.

diferentes argumentos en los que apoya dicha afirmación. Se llega a dicha conclusión, a nuestro juicio apodíctica, porque: 1º la RPT carece de “la nota de generalidad y demás caracteres propios de las disposiciones reglamentarias”; 2º, la RPT “no innova el ordenamiento, sino que es un acto aplicativo del mismo, en cuya aplicación se agota la eficacia del acto”; 3º, 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”. Incluso se llega a decir que, el art. 15 de la Ley 30/1984, de 2 agosto y, en mayor medida, el art. 74 del EBEP, no habilita a las RPT para que ordenen contenidos de su estatuto jurídico en cada uno de los puestos a desempeñar.

La sala, no obstante, reconoce el carácter organizativo de las RPT y los efectos producidos sobre el estatuto de los funcionarios, propios de las normas, pero sin la suficiencia e intensidad como para caracterizarlas como tales. Tan sólo, la ley y los reglamentos son los únicos elementos configuradores del estatuto funcional, y la RPT al ordenar los distintos puestos, lo único que hace “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 reguladoras 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”. Es más, no se produce una ordenación abstracta, de efectos “ad futurum”, sino que es un **acto-condición**, “mediante el que, al establecer de modo presente y definitivo el perfil de cada puesto, este opera como condición y como 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”. Si bien reconoce que “puede ser sutil la línea de separación entre la concepción de la RPT como acto condición de la aplicación en cada puesto de los diversos aspectos del estatuto funcional (...) y la condición de la RPT como norma directamente rectora de los referidos aspectos del estatuto funcional en juego en cada puesto”, y finalmente señala que se adecua mayormente a la realidad de los hechos, la concepción del acto-condición ya que cada acto originado produce una concatenación de otros, en los que el acto previo es requisito fáctico y condición del siguiente, sin que pueda extraerse de esto que “dicho acto asuma un contenido normativo o una vocación normativa”.

Por lo tanto, la sala concluye que, rectificando la jurisprudencia hasta el momento asentada, “la RPT debe considerarse a todos los efectos como acto administrativo, y que no procede para lo sucesivo distinguir entre plano sustantivo y procesal”, deshaciendo de esta manera la dualidad que pendía como hecho diferencial sobre aquéllas. Lo cual supone reconocer plenamente en ellas la calificación de “cuestiones de personal al servicio de las Administraciones públicas” excluidas explícitamente por la Ley Jurisdiccional como supuesto para el acceso al recurso de casación⁴. Todo lo cual lleva a concluir –y por tanto rechazar– todas las restantes cuestiones tales como la necesidad de publicación de la RPT en el periódico oficial correspondiente, la improcedencia del recurso indirecto...

1.2. La doctrina jurisprudencial ahora finalizada: votos particulares

El giro definitivo hacia la exclusión de las RPT como supuesto para acceder a la casación y reducirlas a meras cuestiones de personal, después de numerosos años de una abundante y frondosa jurisprudencia en la que se confirma el carácter de acto administrativo plúrimo de éstas, pero con suficientes características normativas como para poder ser recurribles en casación ordinaria, no podía quedar reducido al examen jurisprudencial aportado, ya que para los magistrados críticos, “no hay razones que justifiquen el cambio de criterio llevado a cabo por la Sala sobre la calificación jurídica de las relaciones de puestos de trabajo y, por el contrario, sí persisten las que han sustentado la posición jurisprudencial que ahora se abandona” y lo que es más importante: “la interpretación ahora abandonada es más respetuosa con el derecho de los empleados públicos a la tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses legítimos”. En efecto, las RPT actualizan y concretan el conjunto de normas estatutarias reguladoras de la relación jurídica del funcionario con la Administración para posibilitar su inserción en la organización correspondiente y su propia carrera administrativa, por lo que es evidente que el conjunto de los elementos constitutivos de las RPT contienen en sí mismas los elementos básicos del estatuto de los funcionarios. Algo que, como afirman, supone que “no sólo no brindan seguridad jurídica, pues ésta no faltaba, sino que merman las posibilidades de defensa de los empleados públicos a los que privan del recurso de casación y, también, de la posibilidad de impugnar indirectamente las relaciones de puestos de trabajo con la consecuencia de que no podrán combatir sus actos de aplicación si no recurrieron en su día la resolución o acuerdo que las aprobó”. Desde luego que es un ataque a la línea de flotación en los tan maltrechos derechos e intereses de los funcionarios públicos.

En el voto particular se insiste en que “las relaciones de puestos de trabajo son instrumentos de ordenación del personal dotados de un perfil propio y de un régimen específico de elaboración y aprobación, distinto del previsto para las otras normas aprobadas por la Administración. Por eso, no cabe reducirlas a la condición de acto administrativo ni tampoco equipararlas plenamente a las disposiciones generales” porque operan con el mismo

4 Art. 86.2 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

grado de generalidad y abstracción que cualquier norma sobre función pública, y ello sin perjuicio de la función organizativa —aunque prima en ellas más la función de ordenación del personal— “consistente en definir la última unidad en que se diversifica la estructura de cada Administración Pública: el puesto de trabajo, estableciendo algunos de sus elementos, entre otros, los cuerpos y escalas a que está adscrito, el sistema de provisión y las retribuciones complementarias”. Pero esta línea crítica aún va más allá y se plantea una reflexión para con las formulaciones doctrinales referentes a la naturaleza del acto, norma y reglamento: “esta figura, la relación de puestos de trabajo, no encaja, ciertamente, en los moldes tradicionales pero esa no es una característica exclusiva suya. El sistema de fuentes, el ordenamiento jurídico, ha ido, decíamos, adquiriendo una creciente complejidad. Y el ámbito del empleo público no es una excepción”. De hecho, el legislador ha dejado muestras de estas nuevas tendencias a la hora de caracterizar el sistema normativo: así por ejemplo el art. 51 de la LRJPAC cuando habla de “disposiciones normativas” (¿por qué no se dice “disposiciones reglamentarias”?) o el propio art. 11.1 de la LRJCA cuando admite la competencia de los Tribunales Superiores de Justicia de cada Comunidad Autónoma para conocer sobre “las disposiciones generales”.

1.3. Las RPT son actos administrativos generales. Reafirmación de la línea jurisprudencial iniciada. La STS de 20 de enero de 2015 (Rec. casación 663/2013)

Los abundantísimos pronunciamientos jurisprudenciales, posteriores a esta Sentencia, han confirmado esta línea de negar claramente el carácter normativo de las RPT, las cuales son para el Tribunal Supremo actos administrativos ordenados o condición, o simplemente actos administrativos generales. Así, entre otras muchas las sentencias de la sala de lo contencioso administrativo, todas de la sección 7.^a, de 25 de febrero de 2014 (Rec. casación 4156/2012), 24 de marzo de 2014 (Rec. casación 299/2013), 7 de abril de 2014 (Casación 2342/2012), 29 de abril de 2014 (Rec. casación 742/2013) y 8 de mayo de 2014 (Rec. casación 1953/2013), de 23 de junio de 2014 (Rec. casación 4314/2012). También las más recientes Sentencias de 19 de enero de 2015 (Rec. casación 663/2013), 20 de enero de 2015 (Rec. casación 663/2013) y la de 18 de febrero de 2015 (Rec. casación 1428/2014), estas últimas señalando además nuevamente que no es posible distinguir su naturaleza jurídica según sea a efectos materiales o procesales. Esta doctrina jurisprudencial también se ha hecho llegar a través de numerosos Autos de inadmisión como el de 22 de mayo de 2014 (Casación 130/2013) o los de 17 de julio de 2014 (Casaciones 1998/2012; 2183/2013 ó 201/2014) de 14 de julio de 2014 (Casaciones 1998/2012; 2183/2013; 20/2014) y 10 de julio de 2014 (Casaciones 5366/2012 y 1855/2013).

De las anteriores, la STS de 20 de enero de 2015 (Rec. casación 663/2013), en su fundamento jurídico tercero, añade algunas singularidades a la doctrina general que pasan por atribuir a las RPT: la “expresión de una actividad reflexiva o de autoorganización, por la que las administraciones públicas determinan su estructura administrativa, con los requisitos legalmente exigidos y con la necesaria flexibilidad”, y por afirmar su necesidad para “dar operatividad a las normas propiamente dichas”. Es más, son “elementos externos a las normas propiamente dichas”, “claramente externas a la estructura de la norma”. Gracias a las RPT, “la Administración concernida en cada caso complementa o da operatividad concreta, mediante estas relaciones o instrumentos organizativos similares previstos en el artículo 74 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público a las normas generales y abstractas que regulan la 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”. Y para dar un mayor relieve a la naturaleza singular de las mismas, la sentencia indica que “si se tienen en cuenta personas concretas respecto de las cuales individualizan —o puedan o, en su caso, deban individualizarse—, las relaciones de puestos de trabajo son actos administrativos generales”. Ideas predicadas sobre las RPT, que aluden casi en exclusiva a su función de ordenación de recursos humanos y a su mero carácter individualizador de las normas del estatuto de los funcionarios públicos, con escasas referencias a su carácter organizativo último de las propias Administraciones públicas. De ahí, según la sentencia indicada, su carácter periférico respecto a las normas reglamentarias que, por otro lado, parecen necesitar de ellas, como hemos apuntado, para la “operatividad concreta al sistema de provisión de los puestos o a los complementos....”. A pesar de que dichas normas reguladoras “son disposiciones generales y vinculantes aún a falta de esas relaciones de puestos de trabajo o instrumentos similares”.

Cuestiones planteadas que adolecen de cierta contradicción dado que las normas a las que se mencionan a pesar de su generalidad y plenitud de efectos, parecen necesitar de las RPT para ser plenamente eficaces, necesitarían del acto-condición, para operar “en relación con los destinatarios reales potenciales (empleados públicos designados o aquéllos que estuvieran en posesión de los requisitos necesarios para serlo o haberlo sido)” para pasar del terreno “expectativa de derecho” al derecho real individualizado de cada funcionario. Es evidente que este trazado jurisprudencial imputa un cierto grado de inoperatividad en la norma de primer grado que hace necesario de otra actuación (nosotros le llamamos norma) para que se individualice en verdaderos actos administrativos para quienes va destinada.

2. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS RPT

Es verdad que la jurisprudencia que se desplegó en los últimos años, de forma mayoritaria, sentó el carácter de acto administrativo general de las mismas con caracteres específicos que los acercaban a las disposiciones normativas, e incluso se las llegó a calificar como actos plúrimos, y que también el primer pronunciamiento jurisdiccional, la STS de 20 de septiembre de 1988, no contribuyó desde luego para propiciar un camino unívoco a la hora de caracterizarlas cuando definió conceptualmente su naturaleza jurídica como “*elemento normativo desgajado*”, pero es evidente que este aún reciente cambio de línea jurisprudencial ha pretendido zanjar la cuestión sobre una figura carente de una regulación clara, sobre todo en el ámbito de la Administración General del Estado. A pesar de esto, nosotros creemos que, con los “mimbres” actuales, podemos concluir que las relaciones de puestos de trabajo son normas reglamentarias, de segundo orden, pero normas jurídicas al fin y al cabo. Deducimos este carácter desde, y sobre todo, su carácter de instrumento ordenador de la organización administrativa en sus niveles más elementales, y como resultado natural y lógico del ejercicio de las potestades de organización, en su función de ejecución del complejo Gobierno – Administración. Tampoco puede olvidarse el carácter ordenador de las relaciones jurídicas de los funcionarios insertados en una estructura orgánica, y su mediación para aplicar de forma individualizada el estatutario regulador de los funcionarios públicos. Para descubrir el verdadero carácter normativo de las RPT creemos importante volver a destacar una construcción doctrinal, ciertamente ya con algunos años, en la que se incidía en el carácter normativo de determinadas categorías administrativas como figuras intermedias entre el reglamento y el acto administrativo general (algunas de las cuales finalmente terminaron por ser reconocidas como normas por el propio Tribunal Supremo). Nos referimos a la doctrina del *elemento normativo desgajado* que analizaremos por sus consideraciones netamente normativas y, por tanto, reglamentarias, para caracterizar a las RPT⁵, que, repetimos, debemos entenderlas dentro del contexto de las potestades de organización, en las que alcanzaría netamente este carácter normativo.

2.1. Elemento normativo desgajado

El Tribunal Supremo señaló hace algunos años que el elemento normativo desgajado, se hallaba plenamente consolidado como tal y se definía como “*una unidad jurídica intermedia entre el acto y la norma*”⁶, “*como una suerte de tertium genus*” que tiene “*contenido de norma y envoltura de acto*”⁸ y que, en modo alguno se contraponía entrambos, ya que la distancia se manifestaba a través de ***una gradación jurídica entre los tipos normativos y los singulares***. La elaboración jurisprudencial, es reflejo de la propiamente doctrinal (VILLAR PALASÍ y MEILÁN) y fue considerada aplicable al caso ya que “*es posible detectar(la) en toda institución jurídica: personalidad, contratación, patrimonio, relación servicial pública, fuentes de producción del ordenamiento- se manifiesta, en el caso concreto del plan urbanístico, en forma de jerarquía y consiguiente subordinación de unos planes a otros*”⁹. Por tanto, la calificación como “*elemento normativo desgajado*” no ha sido propia y exclusiva de las RPT, aunque el antecedente más cercano a éstas ya fue considerado como tal elemento normativo desgajado: “*cualquiera sea la matización que, desde el punto de vista de su naturaleza jurídica como disposiciones generales o reglamentarias incorporen los Decretos de fijación de coeficientes, lo cierto es que se trata, al menos, de lo que doctrinalmente se ha calificado como regulación de “elementos normativos desgajados”, propia del escalonamiento en la normación de éstos funcionarios de Organismos autónomos, así como también lo es que, con independencia de su mayor o menor pureza conceptual, la Administración de la que emanó el Decreto impugnado le dio, cabalmente, el tratamiento de norma y no de acto*”¹⁰

De hecho, esta doctrina fue aplicada, por ejemplo, a los Planes parciales de Ordenación Urbana hasta su consideración final como norma reglamentaria plena¹¹, a los modelos de declaración tributaria incluidos en una Resolución de la que claramente se desprende que no supone una innovación del ordenamiento jurídico¹², o curiosamente un Decreto del Gobierno de Canarias, por el que se modificaba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias¹³, también a los decretos de declaración de parque natural¹⁴, a la modificación del precio o valor de las partidas de las máquinas referidas por el Reglamento

5 Ya hemos destacado en la nota n.º 2 que el propio Tribunal Supremo comienza por atribuir a las RPT la naturaleza de elemento normativo desgajado.

6 STS, contencioso sección 3, del 3 de marzo de 1995 (ROJ: STS 8612/1995) Recurso de apelación |Ponente: RAMON TRILLO TORRES.

7 STS, contencioso sección 4, del 11 de octubre de 2011 (ROJ: STS 6355/2011) N.º de Recurso: 34/2010 |Ponente: ANTONIO MARTI GARCIA.

8 STS, contencioso sección 1, del 29 de septiembre de 1989 (ROJ: STS 4954/1989) | Ponente: FRANCISCO GONZALEZ NAVARRO.

9 STS, contencioso sección 1, del 25 de junio de 1986 (ROJ: STS 3608/1986) Ponente: FRANCISCO GONZALEZ NAVARRO.

10 STS, contencioso sección 5, del 21 de febrero de 1979 (ROJ: STS 2959/1979) N.º de Resolución: 101/1979 |Ponente: PABLO GARCIA MANZANO.

11 STS, contencioso sección 1, del 25 de junio de 1986 (ROJ: STS 3608/1986) |Ponente: FRANCISCO GONZALEZ NAVARRO.

12 STSJ, de Asturias, sede Oviedo, contencioso sección 1, del 8 de enero de 2013 (ROJ: STSJ AS 21/2013) N.º de Recurso: 1249/2011.

13 STS, contencioso sección 7, del 15 de septiembre de 2005 (ROJ: STS 5307/2005) N.º de Recurso: 1284/2000.

14 STS, contencioso sección 4, del 11 de octubre de 2011 (ROJ: STS 6355/2011) N.º de Recurso: 34/2010.

de máquinas recreativas, efectivamente elementos normativos desgajados¹⁵, como también lo son los Pliegos de Cláusulas Administrativas Generales a los que se les añade un contenido normativo indudable¹⁶, las plantillas aprobadas a los efectos de la convocatoria de un concurso de traslados entre docentes de bachillerato¹⁷, un Acuerdo de la Comisión de Gobierno de un Ayuntamiento por el que se denegó la solicitud de licencia de instalación de tres vallas publicitarias por hallarse dentro del casco histórico-artístico¹⁸, o, tanto la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 25 de noviembre de 1985 y de la Resolución de la Dirección General de Industrias Agrarias y Alimentarias de 29 de noviembre de ese mismo año, relativas ambas a retirada de la pulpa azucarada¹⁹, como una Orden ministerial sobre retribuciones de personal sanitario y no sanitario dependientes del Instituto Nacional de la Salud²⁰. Finalmente, también lo fue una Resolución de la Dirección Provincial de trabajo con el señalamiento de las bases de cotización que corresponden a las contingencias profesionales de los estibadores²¹. Lo que nos habla de su consolidación doctrinal dentro de la actividad de la Administración.

Si bien la jurisprudencia acabó por reconocer que dicha categoría jurídica es más propiamente acto administrativo: “con la diferenciación entre norma y acto, la cual se difumina con la presencia de eso que se ha dado en llamar «elementos normativos desgajados», cuyo régimen jurídico diverge del de la norma y del que es propio del acto²²”. La cosa tampoco fue afirmada de forma rotunda, predominando el contenido normativo de estos elementos administrativos. En efecto, todos estos ejemplos participan, de una u otra forma, de un indudable contenido normativo aunque siempre haciendo hincapié en un concepto mixto o híbrido, como una institución de doble naturaleza, a modo de un escalón más entre la norma y el acto administrativo, compatibilizando de esta manera las nuevas categorías y /o conceptos surgidos de la realidad administrativa con los ya consagrados en nuestro derecho administrativo. Sin embargo, dicha operación no pasa de ser una respuesta del momento, “pragmática”, necesitada de una mayor consolidación, sobre todo en el terreno conceptual. No falta también —quizás más sistemática esta corriente— una línea jurisprudencial en la que se afirma de forma rotunda que el elemento normativo desgajado es una *específica manifestación de potestad normativa* —específica porque su ejercicio no exige ajustarse al procedimiento de elaboración de disposiciones generales— que la hace menos rigurosa en este aspecto respecto de los reglamentos “lato sensu”. Para ello, la jurisprudencia se basó en elementos característicos de las disposiciones generales para fraguar en torno a ellas “lo normativo”. Así, por ejemplo, la *indeterminación de los destinatarios*, como sucede en las Sentencias de 9 de febrero de 1959, de la Sala Tercera de 9 de julio de 1962 y en la de la antigua Sala Cuarta de 25 de julio de 1963; la *producción de efectos de alcance y contenido general*, como indicaba la Sentencia de la antigua Sala Cuarta de 29 de mayo de 1965; el *carácter futuro de los supuestos de hecho que haya de aplicarse o la finalidad aclaratoria e interpretativa*, como reconoce la Sentencia de la antigua Sala Quinta de 11 de diciembre de 1964; el *carácter organizador*, como reconoce la Sentencia de la antigua Sala Cuarta de 22 de octubre de 1965. También sirvieron para su caracterización los criterios relativos a la *integración e innovación en el ordenamiento jurídico*, como reconocieron las Sentencias de la antigua Sala Quinta de 12 de febrero de 1966 y 28 de noviembre de 1961²³. A estas características se añade además la eficacia “ad extra” con imposición de cargas y obligaciones, aunque también de derechos²⁴. Todos estos elementos son comunes a los elementos normativos desgajados y son la piedra de toque para entender que las RPT tienen un contenido normativo real y no aparente, y menos a los meros efectos procesales porque esto es, en efecto, una mera “*fictio iuris*” como afirma la STS de 5 de febrero de 2014. La consideración, pues, de las RPT como elementos normativos desgajados con una naturaleza de disposición general es un argumento que, desde una configuración doctrinal diseñada tiempo atrás y traída por una jurisprudencia temprana, necesitaba de un complemento indispensable y es el carácter de norma, producto del ejercicio de la potestad organizativa del complejo Gobierno – Administración. Desde ambas características,

15 STS, contencioso sección 6, del 22 de diciembre de 1999 (ROJ: STS 8373/1999) N.º de Recurso: 8245/1995.

16 STS, contencioso sección 7, del 2 de junio de 1999 (ROJ: STS 3895/1999) N.º de Recurso: 4727/1993.

17 STS, contencioso sección 7, del 3 de noviembre de 1997 (ROJ: STS 6504/1997) N.º de Recurso: 865/1992.

18 STS, contencioso sección 1, del 1 de octubre de 1990 (ROJ: STS 6729/1990) Recurso de apelación.

19 STS, contencioso sección 1, del 29 de septiembre de 1989 (ROJ: STS 4954/1989).

20 STS, contencioso sección 1, del 20 de septiembre de 1988 (ROJ: STS 6338/1988).

21 STS, contencioso sección 1, del 23 de febrero de 1988 (ROJ: STS 1204/1988) Recurso de apelación.

22 STS, contencioso sección 6, del 6 de noviembre de 1999 (ROJ: STS 7011/1999) N.º de Recurso: 6266/1995.

23 La sentencia continúa incidiendo: “En una evolución posterior de la doctrina jurisprudencial, se asume la tesis ordinalista que sostiene que el Reglamento forma parte del ordenamiento y el acto administrativo, aunque su contenido sea general o se refiera a una pluralidad indeterminada de sujetos, no forma parte del ordenamiento jurídico, lo que ha hecho clásica la descripción del acto ordenado no ordinal y esta tesis proporciona una clave precisa para fijar la línea divisoria entre el acto y la norma (f. d. segundo bajo la genéricos conceptos «potestad reglamentaria» o «Reglamentos» se cobijan diversa suerte de potestades —del mismo género, pero de distinta calidad— y normas que aunque comparten secundario rango cumplen funciones material e incluso constitucionalmente distintas, lo que obliga a aislar sus elementos diferenciales y a analizar qué consecuencias o efectos producen o debieran producir” STS, contencioso sección 7, del 2 de junio de 1999 (ROJ: STS 3895/1999) N.º de Recurso: 4727/1993. F. J. 2.º.

24 STS, contencioso sección 5 del 13 de diciembre de 2013 (ROJ: STS 6010/2013) N.º de Recurso: 1003/2011.

configuradoras de un auténtico plano sustantivo, normativo, se podría –como afirma también la STS de 5 de febrero de 2014– sortear las RPT como mera “cuestión de personal²⁵” en el plano procesal casacional.

2.2. Carácter normativo de las RPT. Líneas jurisprudenciales²⁶

No podemos decir que el art. 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, fuera un precepto más, si nos atenemos a la STC de 11 de junio de 1987²⁷, cuando anula parte de su redacción la cual remitía a las RPT la determinación de los puestos a desempeñar por personal funcionario algo basal para nuestro modelo de función pública. Pero es que la nueva redacción operada a través de la ley 23/1988, de 28 de julio, que aparentemente lo hiciera compatible con las previsiones del alto Tribunal que consideraba el régimen estatutario como el modelo reconocido por la Constitución para las distintas administraciones públicas, tan sólo se centró en un ámbito regulador de los posibles para las RPT: “*las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado son el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal*”. Esta circunstancia terminó por centrar en exceso el debate jurisprudencial respecto a su función ordenadora del personal y, por ende, a incidir en una materia casuística —por otro lado sujeta también a normación general— de difícil engarce con una naturaleza propiamente normativa según los cánones tradicionales, y concluida por la STS, de 5 de febrero de 2014, que terminara tildando a las RPT como actos ordenados y no de ordenación, y más, en concreto, como un “acto condición” previo para otros encadenados al primero.

Es cierto, que la jurisprudencia respecto a las RPT ha sido titubeante e incluso contradictoria²⁸, señalando que su verdadera sustancia jurídico-administrativa es la de los actos plúrimos, con destinatarios indeterminados, con cierta vocación normativa, pero excluyendo, en todo caso, que sean auténticos reglamentos, con un acceso al recurso de casación precisamente por esa vocación de generalidad normativa. Y para añadir más diversidad conceptual se llega a afirmar otras posibilidades para otras RPT a las enjuiciadas por la STS de 7 de febrero de 2014: “*no cabe que de modo apriorístico dichas consideraciones [su naturaleza de actos administrativos] deban ser necesariamente aplicables también a las Relaciones de Puestos de Trabajo de Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales*” ya que “*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*”²⁹, lo cual supone hacerse trampas en el solitario porque en ese momento el problema jurídico dejaría de existir. Tal vez dicha afirmación se pueda explicar a que, en una sentencia poco tiempo anterior, se decía “en esencia” lo contrario a lo que en la actualidad se concluye: *que las Relaciones de Puestos de Trabajos de los Ayuntamientos deben ser consideradas una disposición general en cuanto “regula el régimen jurídico, organizativo, económico, etc., de los puestos de Trabajo y ese régimen se establece con vocación de permanencia” tal como se declara en STS, de 19 de Noviembre de 1.994. Es así pues, que la Relación de Puestos de Trabajo concibe legalmente (art. 16 Ley 30/1984, art. 90.2 de Ley 7/1985) como un instrumento técnico de ordenación personal y de racionalización de las estructuras administrativas de acuerdo con las necesidades de futuro, en el que debe conjugarse la búsqueda de una mayor eficiencia con la previsión de los gastos de personal. (...) Por otra parte, las actuaciones administrativas de formación de Relación de Puestos de Trabajo han sido calificadas jurisprudencialmente como actuaciones administrativas de naturaleza normativa, dado su carácter ordinalmente y notas de generalidad, abstracción y permanencia que ellas concurren, por lo que el procedimiento de aprobación ha de adaptarse a esta finalidad de elaboración de un instrumento de contenido normativo*³⁰. De la misma forma que no es entendible, como se deduce fácilmente de los fundamentos de la sentencia, que algo no puede ser y no ser a la vez, o que posea una naturaleza jurídica para algunas cosas y otra diferente en otras; tampoco es entendible que las RPT, —dado que ésta es en sí misma una opción frente a otros modelos organizativos (ex art. 74 EBEP)—, sea en una Administración “acto plúrimo” y en otra “norma general”, máxime cuando estamos ante materia normativa básica para todas las Administraciones públicas, y que en determinados ámbitos supone la aplicación práctica del

25 Art. 86.2 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Además hay una abundantísima jurisprudencia de la Sala 3.ª del TS, relativa a lo que ha de entenderse incluido dentro del término legal mencionado y lo que no: por todos el ATS de 27 de noviembre de 2008 (Rec. n.º 1431/2008); y 15 de octubre de 2009 (Rec. n.º 2209/2009); el Auto de 11 de febrero de 2010 (Rec. n.º 5246/2009)

26 A este respecto resulta especialmente útil las consideraciones de González Navarro respecto al concepto de línea jurisprudencial: González Navarro, Francisco (1987) “De las jurisprudencias y de las líneas jurisprudenciales”. Actualidad Administrativa. N.º 39.

27 STC, constitucional Pleno, del 11 de junio de 1987 (ROJ STC 99/1987). Recurso de inconstitucionalidad número 763/1984.

28 La STS, contencioso sección 7, del 12 de noviembre de 2008 (ROJ: STS 6185/2008) N.º de Recurso: 10749/2004, incurre en un formalismo extremo al vincular la naturaleza de la RPT al “manto jurídico” que la envuelve: “*si bien este Tribunal ha atribuido a los acuerdos sobre regulación de la RPT, a veces, la naturaleza de normas, ello lo ha sido a los solos efectos de admisibilidad de la casación, o en algún caso excepcional cuando la regulación o modificación de la RPT se contiene en un instrumento jurídico, que por su forma de exteriorización, procedimiento de elaboración y modo de publicación, e incluso por su contenido añadido, justifica que se le asigne esa naturaleza reglamentaria*”

29 FJ 2.º de la STS, contencioso sección 7, de 5 de febrero de 2014 (ROJ: STS 902/2014) N.º de Recurso: 2986/2012.

30 STS, contencioso sección 7, del 17 de julio de 2012 (ROJ: STS 5483/2012) N.º de Recurso: 3547/2011.

principio de interterritorialidad de determinados cuerpos de funcionarios, como afirma el Tribunal Constitucional, a los efectos de señalar precisamente esta peculiaridad corporativa³¹.

En efecto, ya la STS del 10 de julio de 2013, realizó un amplio resumen sobre la doctrina jurisprudencial al respecto y de las constantes dificultades sobre reconocer su naturaleza normativa: *“La naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo no ha sido un tema pacífico en nuestra jurisprudencia, y ha sufrido una importante evolución y constantes variaciones. Nuestra jurisprudencia ha entendido 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*³². He aquí cómo desde su función organizativa ofrece, para esta jurisprudencia del Tribunal Supremo, un indudable argumento a favor de la naturaleza normativa de las RPT que son, a nuestro modo de ver, “per se”, auténticas disposiciones normativas de carácter general.

Esta línea jurisprudencial tiene sus antecedentes en la STS de 13 de febrero de 2001, recopilatoria de otras muchas: *“consiguientemente, teniendo las R.P.T. naturaleza normativa (pues así lo reconoce la jurisprudencia de este Tribunal en las sentencias, entre otras, de 3 marzo y 25 de abril de 1995, 13 y 28 mayo y 4 junio de 1996, y 3 de octubre de 2000, esta última resolutoria de una cuestión de competencia negativa, así como en los autos de 12 de mayo de 1997 y 4 de diciembre de 2000 del mismo Tribunal Supremo)...*³³”; y en la STS del 3 de octubre de 2000: *“ni se impugna una disposición general (naturaleza jurídica que efectivamente es predicable de las relaciones de puestos de trabajo) ni la cuestión de personal objeto del recurso se refiere al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera*³⁴”. Incluso en otra posterior se las ha llegado a denominar como **“actos normativos”**: *“y es que la primera y única determinación de las características esenciales de los puestos de trabajo no puede ser la que contengan las respectivas convocatorias. Con carácter previo, dichas características **esenciales han de haber sido anticipadas por el acto normativo** que aprueba o modifica los tan repetidos puestos de trabajo. De esta forma no solo se satisfacen mejor los fines ordenadores a que las relaciones de puestos de trabajo responden, sino que también se protegen con mayor rigor y seguridad jurídica las diferentes expectativas de los funcionarios públicos*³⁵”. Aunque también conviven otras posturas de cierta indefinición al asegurar que su carácter de norma jurídica viene dado por el examen de su propio contenido. Lo cierto es que en toda la larga serie jurisprudencial sobre las RPT, se han expresado de forma clara sus caracteres normativos, aunque “eclipsados” en determinados momentos por ciertas denominaciones coincidentes con el concepto de acto administrativo general, sobre todo cuando se centraba, casi en exclusiva, sobre su carácter de instrumento de ordenación del personal.

De todas la características definitorias de una disposición de carácter general, sin duda, la mejor, es su “ingreso” en el Ordenamiento jurídico, así lo señalaba gráficamente PARADA VAZQUEZ al afirmar que el acto administrativo es “flor de un día” porque no tiene ninguna vocación de permanencia que es lo característico de las normas, siendo más precisa la separación acto administrativo y reglamento mediante el criterio ordinamental de la no consunción³⁶. Criterio ordinamentalista que también se ha reflejado en la propia jurisprudencia, primero sobre los elementos normativos desgajados en general, y luego sobre las propias RPT: *“la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativo no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de*

31 “Como razonamos en la STC 253/2005, de 11 de octubre, y ratificamos en la STC 163/2012, FJ 6 j), “la regulación de la Ley Orgánica del Poder Judicial relativa a las relaciones de puestos de trabajo ... constituye un régimen jurídico a través del cual el Estado garantiza la unidad y homogeneidad de estos cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia ..., asegurando así la movilidad de aquéllos en todo el territorio nacional” (FJ 8)” STC, constitucional pleno, del 29 de noviembre de 2012 (STC 224/2012) Recurso de inconstitucionalidad núm. 1933/2004.

32 STS, contencioso sección 7, del 10 de julio de 2013 (ROJ: STS 4323/2013) N.º de Recurso: 2598/2012. Se cita dentro de la propia sentencia otras desde las que se sigue la línea jurisprudencial: STS de 13 febrero 2001, Rec. de Casac. n.º 840/2000, 20 de febrero de 2001, Rec. de Casac n.º 1040/2000, que se remite a las sentencias de 3 de marzo y 25 de abril, 13 y 28 de mayo 1996, 4 de junio de 1996 ó 3 de octubre de 2000).

33 STS, contencioso sección 1, del 13 de febrero de 2001 (ROJ: STS 965/2001) N.º de Recurso: 840/2000.

34 STS, contencioso sección 1, del 3 de octubre de 2000 (ROJ: STS 7035/2000) N.º de Recurso: 548/1999. En este mismo sentido y junto a las mencionadas en la nota 28, la STS, contencioso sección 1, del 5 de diciembre de 2000 (ROJ: STS 8949/2000) N.º de Recurso: 976/2000; la STS, contencioso sección 1, del 20 de febrero de 2001 (ROJ: STS 1191/2001) N.º de Recurso: 1037/2000; y la STS, contencioso sección 1, del 25 de abril de 1995 (ROJ: STS 9067/1995) Recurso de apelación.

35 STS, contencioso sección 7, del 12 de noviembre de 2006 (ROJ: STS 7414/2007) N.º de Recurso: 11049/2004.

36 Parada Vázquez, Ramón (2010) “Derecho Administrativo I”. 18.ª edición. Ed. Marcial Pons. Pág. 71.

permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente y así se admite pacíficamente la figura de los actos administrativos generales que tienen por destinatario una pluralidad indeterminada de sujetos (“actos plúrimos”). Por tanto, los actos administrativos carecen de esa finalidad normativa pues no contienen una regulación con voluntad de permanencia (criterio de la consunción), teniendo una misión ejecutiva e instrumental y no innovan el ordenamiento jurídico preexistente (criterio ordinamentalista)³⁷. A este respecto debe señalarse que, en efecto, la aplicación de una RPT sobre el contenido de derechos y obligaciones de los funcionarios no se “consume”, a modo de ejemplo, por el desempeño de un puesto de trabajo concreto y el haz de relaciones creadas con quien lo desempeñe, ya que sigue desplegando efectos continuados para quien ocupe el puesto y para quien pueda ocuparlo en momentos posteriores. Es decir, la permanencia en el tiempo de la RPT es innegable y en contraste radical con el acto plúrimo por excelencia, que son las convocatorias de pruebas de acceso a un Cuerpo de funcionarios. Constituyen, pues, derecho objetivo. Hecho reflejado también por otra línea jurisprudencial al admitir el recurso indirecto por vía del art. 26 de la LRJCA³⁸: “por otra parte, la jurisprudencia que atribuye a las relaciones de puestos de trabajo la consideración de disposiciones de carácter general ha encontrado reflejo no solo a los efectos puramente procesales de considerar recurribles en casación las sentencias de instancia en las que se enjuicien las relaciones de puestos de trabajos, sino también, aunque de forma más restrictiva y matizada, a efectos de permitir la impugnación indirecta de las determinaciones de la RPT con ocasión de los recursos dirigidos contra actos singulares de aplicación, conforme a lo previsto en el artículo 26 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción (en este último sentido pueden verse las sentencias de esta Sala de 1 de marzo de 2004, casación 9874/98 y 7 de marzo de 2005, casación 4246/99)³⁹”. De esta línea se hace eco la STS de 5 de febrero de 2014, aunque también, se declaró también la inadmisibilidad de esta vía impugnatoria, a través de las Sentencias de 4 de Julio de 2012 —Recurso de casación nº 1984/2010, F.J. 5.º—; y de 10 de julio de 2013 —Recurso de casación nº 2598/2012 F.J. 4.º—.

Otro argumento jurisprudencial a favor de su carácter normativo viene representado por los casos relativos a la RPT que reproducen anteriores, **para las que no se puede hablar de acto consentido, siendo posible una nueva impugnación directa**: “cuando se aprueba una RPT, aunque sea una modificación parcial, al igual que ocurre con los reglamentos, se abre la posibilidad de su impugnación directa, (...). Es decir, esta Sala viene admitiendo que cuando una RPT reproduce otra anterior, no se puede hablar de acto consentido, y es posible su impugnación⁴⁰.”

2.3. Estructura de las RPT como norma jurídica

Afirma ARROYO YANES que sobre la base de que las RPT no inciden en la formación general de las condiciones laborales de los funcionarios, limitándose a enumerar y singularizar los puestos de trabajo y determinar su encuadramiento burocrático, se considera que las RPT son meras aplicaciones, meras actuaciones administrativas⁴¹. No compartimos esta opinión ya que precisamente de sus afirmaciones podemos extraer el propio contenido normativo de las RPT. Comenzaremos por señalar que precisamente el contenido de las RPT es condicionante para el régimen de desempeño de puesto, —tan característico de nuestro modelo de función pública—, ya que sus disposiciones señalan las condiciones generales y específicas para su asignación, y para la generación de nuevos actos jurídicos desde la prestación del servicio del funcionario. Por eso, el propio Tribunal Supremo ha afirmado de manera contundente y profusa que, “ciertamente, las relaciones de puestos de trabajo deben ser objeto de negociación colectiva. Así, la sentencia de 21 de junio de 2013 (casación 926/2012) dice al respecto: “Esta Sala se ha pronunciado de forma reiterada sobre la cuestión planteada en el actual recurso de casación poniendo de manifiesto la necesidad de posibilitar una auténtica negociación sobre las Relaciones de Puestos de Trabajo de los funcionarios públicos (...) Y recoge de la anterior sentencia de 26 de septiembre de 2011 (casación 1546/2008) cuanto sigue: “Los argumentos que nos llevaron a desestimar aquél recurso de casación descansaban en que la Relación controvertida afectaba a las condiciones de trabajo y a extremos relacionados con la configuración de determinados puestos⁴²”. Si bien el contenido de la negociación de una RPT contiene ciertos límites, ya que los elementos negociables de la RPT deben tener relación directa con las condiciones en la prestación del servicio de los funcionarios: “Por último debemos tener presente que como afirma la Sentencia de 6 de julio de 2011 (RC 2580/2009) que “lo determinante

37 STS, contencioso sección 7, del 10 de julio de 2013 (ROJ: STS 4323/2013) N.º de Recurso: 2598/2012 FJ. 4.º.

38 . El contenido precitado artículo se divide en dos apartados: 1: Además de la impugnación directa de las disposiciones de carácter general, también es admisible la de los actos que se produzcan en aplicación de las mismas, fundada en que tales disposiciones no son conformes a Derecho. 2. La falta de impugnación directa de una disposición general o la desestimación del recurso que frente a ella se hubiera interpuesto no impiden la impugnación de los actos de aplicación con fundamento en lo dispuesto en el apartado anterior”

39 STS, contencioso sección 7, de 19 de julio de 2007 (ROJ: STS 5352/2007) N.º de Recurso: 182/2005.

40 STS, contencioso sección 7, del 13 de diciembre de 2013 (ROJ: STS 6218/2013) N.º de Recurso: 1914/2011.

41 Arroyo Yanes, Luis Miguel (1994) “La carrera administrativa de los funcionarios públicos” E. Tirant Lo Blanch. Valencia. Pág. 406.

42 STS, contencioso sección 7, del 8 de noviembre de 2013 (ROJ: STS 5599/2013) N.º de Recurso: 3105/2012. A esta, hemos de añadir, entre las más recientes, las sentencias de 26 de septiembre de 2011 (rec. num. 1546/2008); 6 de julio de 2011 (rec. num. 2580/2009); 21 de junio de 2011 (rec. num. 4175/2009); 18 de marzo de 2011 (rec. num. 6325/2008); 7 de noviembre de 2011 (rec. num. 4637/2010); 2 de diciembre de 2010 (rec. num. 4775/2009); y 19 de julio de 2010 (rec. num. 3157/2009).

para considerar preceptiva la negociación colectiva previa es, pues, que la concreta actuación de la Administración afecte o tenga repercusión en las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos; esto es, que tenga un contenido sustantivo y una incidencia en la ordenación de las condiciones de trabajo, en el bien entendido de que, como se ha destacado también por el Tribunal Supremo, la mera referencia a aspectos relativos a esas condiciones de trabajo, sin entrar en su regulación ni en su modificación, no requiere de dicha negociación colectiva previa, ‘ya que mencionarlos no significa entrar en su régimen ni variar su contenido’ (entre otras, la STS de 9 de febrero de 2004, citada en la contestación a la demanda, o la STS de 22 de mayo de 2006)⁴³. Y, sobre todo, para diferenciarlas claramente de los contenidos y resultados de una negociación colectiva de carácter laboral ordinario, no necesariamente ha de llegarse a un acuerdo en el proceso negociador y con ello cumplimentar plenamente sus requisitos específicos de elaboración, y porque además son el resultado claro de la potestad de organización, en la que vienen a ejercerse las funciones ejecutivas directamente vinculadas con facultades de la Administración pública correspondiente: **“la aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo exige el trámite de negociación colectiva, aunque no necesitado de acuerdo entre las partes, y que la alteración de dicho requisito o su supresión fundamentándose para ello en la potestad de organización de la Administración, no altera en modo alguno el debate jurídico, ya que estas cuestiones han sido detalladamente resueltas por la jurisprudencia”**⁴⁴.

Las RPT tampoco son meras relaciones, “informes”, de puestos de trabajo, ya que contienen elementos suficientes para caracterizar una disposición con contenido y finalidad normadora: “*acuerda “establecer” la RPT (...) y lo que hacen esos anexos, mediante la identificación con su código y denominación, es limitarse a relacionar, sin más, unos concretos puestos de trabajo, pero no estableciendo para ellos disposición o modificación alguna sobre los elementos que según la ley constituyen la materia principal de una RPT (tipo, sistema de provisión, requisitos y complementos)*”⁴⁵. Pero es que, además, no es una mera diferencia formal la que existe —tomando el caso de las Administraciones locales pero también extrapolable al resto de Administraciones— entre el presupuesto anual municipal y las RPT al indicar el mismo Tribunal Supremo que “*el hecho de que la RPT sea parte de la documentación acompañada a los presupuestos del Ayuntamiento, no basta para negar la distinta realidad jurídica de esa relación y los presupuestos mismos (...). La diferenciación entre la índole jurídica de dos instrumentos normativos no puede tacharse en modo alguno de “argumento formalista”, ni cabe tachar la referencia a tal diferenciación de modo de evitar el “pronunciarse sobre la legalidad del acuerdo que aprueba la RPT*”⁴⁶. Pero aún hay más, su carácter normativo también puede predicarse sobre las formas aprobatorias del instrumento normativo correspondiente⁴⁷.

Las RPT se insertan dentro de lo que se ha dado llamar por la doctrina (VILLAR PALASI) el proceso de “fisión”, en su producción, y de “fusión” en la aplicación de determinadas normas o conjunto normativo. En este proceso, el elemento normativo desgajado, encaja como producto típico de esta operación, el cual necesita de una interpretación aplicativa global desde un grupo normativo configurado por razón de la materia y la competencia. De esta forma, las RPT pueden contener —de hecho contienen— en sí mismas todo el conjunto del estatuto de los funcionarios en situación administrativa de servicio activo desde su ingreso en el Cuerpo o Escala a la que pertenezca, e incluso algunos efectos desde otras situaciones administrativas. Son normas auxiliares, afirman VILLAR PALASÍ y VILLAR EZCURRA, que simplifican el supuesto de hecho de una norma principal, ahorrando con ello repeticiones inútiles, en tanto que esta norma auxiliar introduce elementos nuevos en el supuesto de hecho ampliando su contenido⁴⁸. Pero para poder aplicar la RPT es necesario hacerlo a través del grupo normativo estatutario de los funcionarios públicos⁴⁹, quedando de esta forma completado tanto por el supuesto de hecho como por la fragmentación de los elementos de las normas principales. Así, por ejemplo, la asignación de un complemento de destino a un puesto de determinado en la RPT obedece, y moviéndonos en exclusiva en el terreno estrictamente de ordenación de los recursos humanos, a la aplicación de los arts. 9 y 12 del EBEP, relativos a la realidad entitativa de su relación jurídica con la Administración —funcionario de carrera o eventual—, al cuerpo o escala de funcionarios que puedan desempeñarlo (art. 75 del EBEP) y su correspondiente grupo de clasificación

43 STS, Contencioso sección 7, del 28 de Diciembre del 2012 (ROJ: STS 9169/2012) Recurso: 4049/2011.

44 STS, contencioso sección 7, del 21 de junio de 2013 (ROJ: STS 3468/2013) N.º de Recurso: 926/2012.

45 STS, contencioso sección 7, del 26 de julio de 2012 (ROJ: STS 5779/2012) Número de recurso: 2994/2011. En este mismo sentido, las disposiciones que no inciden en las condiciones de la prestación de servicio por los funcionarios, no tienen necesidad de ser negociadas: STS, contencioso sección 991, del 25 de julio de 2013 (ROJ: STS 4393/2013) N.º de Recurso: 355/2011.

46 STS, contencioso sección 7, del 11 de mayo de 2012 (Roj: STS 3512/2012) N.º de Recurso: 1348/2010.

47 En el caso de existir un proceso de negociación colectiva el resultado —la RPT— para ser válida y eficaz, necesita de la aprobación expresa y formal por los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas Art. 38.3 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

48 Villar Palasí, José Luis y Villar Ezcurra, José Luis (1999) “*Principios de Derecho Administrativo*”. Tomo I. Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid. Pág. 256.

49 Ha de incluirse aquí también el personal eventual “que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin”, (Art. 12.1 del EBEP) y que también ha de incluirse en las RPT.

(art. 76 del EBEP). Si nos referimos al complemento de destino se aglutinan, tanto la situación del puesto dentro de la estructura jerárquica de puestos de trabajo⁵⁰, como la suma de los conceptos retributivos devengables, contenidos de los artículos 22 y 24 del EBEP y los artículos 14.2 y 23.3 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto. Aspecto este que refleja además la previsión específica de dotaciones presupuestarias para los puestos de trabajo creados, y la definición conceptual de las retribuciones complementarias. Y, finalmente, es referencia básica para, en su caso, contemplar la progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa⁵¹. Si a lo anterior añadimos la norma 2 y 3 de la Orden de 6 de febrero de 1989 por la que se dispone la publicación de la Resolución conjunta de las Secretarías de Estado de Hacienda y para la Administración Pública por la que se aprueba el modelo de relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario y se dictan normas para su elaboración, concluiremos que este elemento normativo también tiene una forma específica de elaboración diferente a la producción del acto administrativo.

Todo este grupo normativo, pues, es de desarrollo obligado en la RPT para conseguir una fragmentación razonable de dichas normas. El grupo normativo se construye siempre de abajo hacia arriba partiendo del supuesto de hecho concreto e incorporándole, sucesivamente, las diversas normas que lo regulan en forma inversa a su valor jerárquico⁵². Como afirmaba MEILAN GIL, en el derecho administrativo, la regulación del supuesto de hecho no se hace siempre de golpe, sino a base de una gradación sucesiva de normas ordenadas según un criterio de mayor concreción (...) la norma entendida como regla jurídica completa, aparece así escindida en varias disposiciones o lo que es lo mismo algunos de sus elementos aparecen formalmente desgajados de la misma. Estos elementos tienen carácter de entraña normativa. No son aplicación de la norma sino desarrollo de la misma. Son elementos integrantes de la norma, aunque desgajados de ella, y la completan⁵³. Esta cuestión nos pone en antecedentes de que la concepción dualista y rígida de reglamento y acto administrativo no conduce a parte alguna. Algo que ya en su día MEILAN GIL señalaba para una realidad jurídica que parece resistirse a los encuadramientos demasiado rígidos y que constantemente revela que escapan a los moldes doctrinales al uso, en el caso que nos ocupa, entre acto y norma⁵⁴, que incluso, en momentos recientes, llega a afectar al posicionamiento de la ley y sus contenidos dentro del Ordenamiento jurídico. Desde luego que el derecho Administrativo actual no puede quedar limitado ya al debate sobre el encaje de las nuevas realidades normativas en las ya tradicionales, porque realmente las características de unas y otras se difuminan en un proceso de gradación, sobre todo en el ámbito de las relaciones especiales de sujeción. Este replanteamiento tiene su fundamento, por un lado, en un proceso de adaptación —no propio y exclusivo de nuestra época— ya que las reflexiones sobre la innovación y la modernización del derecho Administrativo, y del Derecho público en general, han sido una constante de su historia dogmática desde el momento mismo de su nacimiento, y, por otro, en la posición propia de la Administración pública desde su legitimación constitucional como productora de normas. Ya a nadie extraña por ejemplo que, en la actualidad, los sujetos privados, estén llamados a aplicar las normas jurídico-públicas y asumirlas en lugar de la Administración, la cual está llamada sólo a corroborar su adecuación al derecho concedido⁵⁵. Doctrinalmente, GALLEGO ANABITARTE, admite, analizando el hecho de quién es el titular del ejercicio de la potestad reglamentaria, la posibilidad de distinción entre norma reglamentaria y la norma que es disposición administrativa general, ambas con indudable carácter normativo⁵⁶. Extremo este que ya se contemplaba en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y la Ley del Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y que ahora, en la actualidad, se refleja en los artículos 51 y 52 de la LJRJPAC⁵⁷.

Desde la perspectiva del Tribunal Constitucional, es verdad que no ha habido un pronunciamiento expreso sobre el carácter normativo o no de las RPT y que alguna sentencia expresa un cierto desinterés sobre la cuestión (*“Con independencia de que las relaciones de puestos de trabajo tengan o no carácter normativo...”*) pero pueden

50 Art. 7 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado cuyo tenor literal es como sigue: *“Las unidades administrativas son los elementos organizativos básicos de las estructuras orgánicas. Las unidades comprenden puestos de trabajo o dotaciones de plantilla vinculados funcionalmente por razón de sus cometidos y orgánicamente por una jefatura común. Pueden existir unidades administrativas complejas, que agrupen dos o más unidades menores”*

51 Art. 70 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el 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.

52 Villar Palasí, José Luis y Villar Ezcurra, José Luis (1999) *Ibidem* pág. 260.

53 Meilán Gil, José Luis (1967) *“La distinción entre norma y acto administrativo”*. Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública Ed. BOE. Madrid. Pág. 36.

54 Meilán Gil, José Luis (1967) *Ibidem* pág. 40.

55 Carro Fernández Valmayor, José Luis (2014) *“Reflexiones sobre las transformaciones actuales del derecho público en especial del Derecho Administrativo”* Revista de Administración Pública, n.º 193. Madrid.

56 Gallego Anabitarte, Alfredo (2003) *“Potestad reglamentaria constitucional y legal”* en *“Derecho Europeo comparado sobre Ley y Reglamento”*. Ed. Centro de Estudios Ramón Areces S.A. Madrid. Pág. 45.

57 Ambos artículos se refieren a las “disposiciones administrativas” y por sus contenidos (principio de inderogabilidad singular, publicidad, jerarquía y competencia) es evidente que se contienen las características de cualquier tipo normativo.

deducirse en algunas de sus manifestaciones que las RPT tiene un contenido normativo indudable: “que es obvio que las relaciones de puestos de trabajo, sin necesidad alguna de introducirnos en el debate acerca de su naturaleza jurídica que además resulta irrelevante a los efectos del art. 24.1 C.E., constituyen un instrumento que disciplina con una cierta vocación de permanencia los puestos del personal al servicio de la Administración Pública, por lo que, en el presente caso, concluir, sin más, en la inatacabilidad de cualquier acto dictado a su amparo, en el entendimiento de que ello supondría reabrir artificialmente el plazo para recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa⁵⁸”. Precisamente su naturaleza especial asegura, para el Tribunal Constitucional, la “unicidad” de determinados funcionarios: “constituye un régimen jurídico a través del cual el Estado garantiza **la unidad y homogeneidad de estos cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia**, en concordancia con la doctrina de este Tribunal reproducida en los precedentes fundamentos jurídicos, **asegurando así la movilidad de aquéllos en todo el territorio nacional**⁵⁹. Aunque “no existe un derecho de los funcionarios a la movilidad, sino una posibilidad de movilidad condicionada a las relaciones de puestos de trabajo de las Administraciones de destino⁶⁰”.

Las dificultades de conceptualización entre reglamento y acto —categorías existentes tiempo atrás— señalaba la doctrina (ESTEVE PARDO), hace necesario contemplar estas “realidades” normativas intermedias. En definitiva debe decantarse por la consideración de estos supuestos, como integrantes de la zona fronteriza de distinción entre acto y reglamento, o entender que tal zona fronteriza es realidad un “*tertius genus*” como se hace en alguna sentencia⁶¹. La especificidad de este género normativo no extingue su carácter normador y conformador de toda norma reglamentaria, sea cual sea el grado de desarrollo que tenga porque el rasgo diferenciador de estos tipos normativos es su constante y futuro generador de actos administrativos.

3. LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO, INSTRUMENTO DE ORDENACIÓN Y PLANIFICACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

La Sentencia de 5 de febrero de 2014, señalaba que “la RPT no es un acto ordenador sino ordenado mediante el que la Administración se autoorganiza, ordenando un elemento de su estructura como es el personal integrado en ella misma (F. J. 4.º)”. El ya conocido art.15 de la Ley 30/1984⁶² afirma que las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado son el instrumento técnico a través del cuál se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios precisando los requisitos para el desempeño de cada puesto. Esta expresión ha sido repetida y reproducida hasta la saciedad y quizás haya sido la que más haya merecido la atención de la doctrina. Por su parte, el EBEP incluye dentro de este concepto jurídico la denominación de los puestos de trabajo, los grupos de clasificación profesional requeridos para su desempeño, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, junto a los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. De esta manera, el legislador ha querido combinar el lado organizativo que poseen las estructuras orgánicas en los niveles plenamente funcionariales, con la ordenación de los puestos y sus características. Es decir, las RPT fusionan plantillas y organización administrativa en aquellos escalones en los que no llegan los Decretos de estructuras orgánicas administrativas básicas. De igual forma, establecen los requisitos para el desempeño de cada puesto de trabajo, así como su valoración.

No debemos olvidar que estos escalones de la organización son fundamentales ya que son el verdadero brazo ejecutivo de la Administración en la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos. Pero en detrimento, o por mejor decir, a diferencia de las estructuras orgánicas, la creación, modificación y supresión de puestos de trabajo ha de realizarse a través de las relaciones de puestos de trabajo, ni siquiera a través de las plantillas orgánicas en donde la cobertura presupuestaria es su valor específico dentro de la organización de los recursos humanos⁶³.

La creación de nuevos derechos y deberes profesionales de los funcionarios, tiene como fuente primaria la RPT, la cual viene a constituirse en el núcleo operativo de la relación estatutaria porque sólo a través de ella pueden producirse un haz de actos administrativos finales, que actualizan las expectativas de derechos creados por las normas reglamentarias primarias. Pero, de la misma forma, es un instrumento de ordenación y planificación de los efectivos a disposición de la organización administrativa básica que es la unidad administrativa. Así lo afirma la jurisprudencia al señalar que la RPT no es, sin más, un acto ordenado: “lo que hacen esos anexos, mediante la identificación con su

58 STC, sala 2.ª, del 2 de marzo de 1998 (STC48/1998) Recurso de amparo núm. 2.712/95.

59 STC, pleno, de 11 de octubre de 2005 (STC 253/2005) Conflicto positivo de competencia núm. 3783/98.

60 STC, pleno, del 1 de marzo de 2012 (STC 29/2012) Cuestión de inconstitucionalidad núm. 2651/2005.

61 Esteve Pardo, José (1985) “Los reglamentos de directa aplicación (art. 39.3 LJCA) en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”. Revista de Administración Pública. N.º 108. Pág. 231.

62 Hay que recordar precisamente que su impugnación ante el Tribunal Constitucional y el pronunciamiento de éste motivó un cambio estratégico fundamental en el régimen jurídico de los funcionarios por parte del legislador en aplicación del verdadero sentido del art. 103.3 de la Constitución. La sentencia a la aludimos es la STC 99/1987, de 11 de junio.

63 Disposición final tercera. BOE n.º 294, de 8 de diciembre de 1988. También puede deducirse esta obligatoriedad del art. 126.4 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueban las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.

código y denominación, es limitarse a relacionar, sin más, unos concretos puestos de trabajo, pero no estableciendo para ellos disposición o modificación alguna sobre los elementos que según la ley constituyen la materia principal de una RPT (tipo, sistema de provisión, requisitos y complementos) (...) no estándose ante la confección y aprobación de una nueva RPT, ni ante la modificación de alguno de los elementos que son la materia principal de dicho instrumento administrativo⁶⁴”.

La ordenación del personal, fraguada a través de las RPT, supone la normativización en que se concreta la discrecionalidad administrativa que, sobre la tipología de puestos, previamente diseñados en los catálogos de puestos de trabajo, dispone de los recursos humanos necesarios para el ejercicio de las competencias asignadas a dichos órganos o unidades administrativas. Es más, es una “regulación abstracta y permanente⁶⁵”. Como principio ordenador y como resultado final de la potestad administrativa de organización, el legislador básico ha señalado como misión de las RPT la planificación de los recursos humanos, el correcto y adecuado dimensionamiento de sus efectivos y su mejor distribución y movilidad⁶⁶. Ordenación que debe posibilitar de igual forma el traslado de sus funcionarios, por necesidades de servicio o funcionales, a unidades, departamentos u organismos públicos o entidades distintos a los de su destino, respetando sus retribuciones y condiciones esenciales de trabajo, **modificando, en su caso, la adscripción de los puestos de trabajo de los que sean titulares**⁶⁷. Por tanto, las RPT no deben ser consideradas, a los efectos de la gestión racional de los recursos, como una realidad estanca e inamovible a la hora de reafirmar su carácter normativo ya que precisamente este es el “principio del fin” para lo que surgieron: generar un grupo normativo que acerque la relación estatutaria al supuesto de hecho⁶⁸. Lo cual significa ofrecer un diagnóstico permanente sobre las necesidades de las organizaciones administrativas. Es lo que se denomina posibilitar “un análisis funcional” de los puestos de trabajo que, además de exigir un análisis global, es decir el posicionamiento general de la organización —incluyendo el marco estratégico y competencial—, tiene como objeto clarificar la distribución de funciones y tareas dentro de la organización, distinguiendo entre funciones de la organización y de la persona que haya de desempeñar el puesto⁶⁹. Hecho suficientemente ponderado por el propio normador en la Orden de 6 de febrero de 1989⁷⁰, ya que configuraba, aunque, por desgracia, reducida a la experiencia inicial de implantación, unas relaciones de puestos de trabajo flexibles, abiertas a las modificaciones posteriores que la experiencia y la propia evolución de las unidades vaya aconsejando, incorporando progresivamente aquellos elementos proyectables para una mejor organización.

Sólo desde esta premisa añade, la Ley de la Función Pública de Castilla y León, las RPT pueden ser el verdadero instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios precisando para ello los requisitos para el desempeño de cada puesto así como su valoración⁷¹. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha destacado las amplias facultades que posee la Administración a la hora de establecer estas funciones en las RPT: “la primera es que 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 segunda el que la Administración goza de gran libertad para definir esas funciones y, por lo mismo, de un amplio espacio de discrecionalidad para determinar los conocimientos convenientes para dichas funciones (lo que no significa arbitrariedad)⁷². Determinación de funciones para los puestos de las RPT que, en el caso de las Administraciones locales —de hecho para todas las Administraciones públicas pero el pronunciamiento se refiere a éstas— es absolutamente obligatoria, previamente a su aprobación, “de otro lado, en lo que concierne a la preceptiva y previa valoración del puesto de trabajo, que exige el artículo 4.2 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el Régimen de las Retribuciones de los funcionarios de la Administración Local, para el establecimiento o modificación del complemento específico, que nos ocupa, debe señalarse, que se ha incorporado al procedimiento un primer informe emitido por la Técnico de Recursos Humanos del propio Ayuntamiento⁷³”. Aunque con un amplio margen de configuración por parte de las Entidades locales dada su autonomía: “en efecto, la Relación de Puestos

64 STS, contencioso sección 7, del 26 de julio de 2012 (ROJ: STS 5779/2012) Número de recurso: 2994/2011.

65 STS, contencioso sección 7, de 9 de junio de 2008 (ROJ: STS 3931/2008) N.º de Recurso: 53/2006.

66 Art. 69.1 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

67 Art. 81.2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

68 La STS de 20 de enero de 2015, precisamente incide aunque con una intención distinta, en que las “RPT” “son instrumentos organizativos que dan operatividad a las normas propiamente dichas”.

69 Manuel Villoria Mendieta y Eloísa del Pino Matute “Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas” Ed. Técnicos. Madrid 1997. Págs. 185 y 186.

70 Orden por la que por la que se dispone la publicación de la Resolución conjunta de las Secretarías de Estado de Hacienda y para la Administración Pública por la que se aprueba el modelo de relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario y se dictan normas para su elaboración.

71 Art. 22 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León.

72 STS, contencioso sección 7, del 6 de marzo del 2013 (ROJ: STS 1073/2013). N.º de Recurso: 4004/2010.

73 STS, contencioso sección 7, del 21 de noviembre de 2012 (ROJ: STS 8023/2012) N.º de Recurso: 2579/2011.

de Trabajo es un instrumento de ordenación del personal que la Ley ofrece a las Administraciones Públicas para que con ella establezcan la estructura o diseño de los mismos y los requisitos necesarios para su desempeño. Es, pues, una manifestación de la potestad de organización de la que disfruta y, como ésta, debe respetar, entre otros, el principio de interdicción de la arbitrariedad al clasificar esos puestos⁷⁴”.

Instrumento técnico que para la jurisprudencia más reciente se constituye en un elemento básico para las organizaciones administrativas locales: Es así pues, que la Relación de Puestos de Trabajo concibe legalmente (art. 16 Ley 30/1984, art. 90.2 de Ley 7/1985) como un instrumento técnico de ordenación personal y de racionalización de las estructuras administrativas de acuerdo con las necesidades de futuro, en el que debe conjugarse la búsqueda de una mayor eficiencia con la previsión de los gastos de personal. Se trata de un instrumento técnico que se forma de acuerdo un método de valoración y clasificación que obtiene definición del contenido formal de cada tipo de puesto trabajo y la determinación de su posición relacional respecto de los demás puestos de trabajo, a partir de descripción de las tareas relevantes necesarias para correcto desempeño de las funciones y la adecuada prestación de los servicios, conexas a la determinación los requisitos profesionales exigibles para ello⁷⁵. Pero la discrecionalidad administrativa, fruto de la potestad de organización, a la hora de configurar las RPT tiene también, además de los límites señalados, el respeto a los derechos de los funcionarios públicos: “las facultades de gestión de su personal, que puede llevar a cabo mediante el instrumento que representa la Relación de Puestos de Trabajo; sin embargo, esa potestad de autoorganización no le autoriza para tomar decisiones que restrinjan los derechos de los funcionarios si no media su justificación mediante una motivación suficiente que satisfaga las exigencias del principio de interdicción de la arbitrariedad proclamado por el artículo 9.3 de la Constitución⁷⁶”.

Si la RPT fuera tan sólo un acto ordenado y no ordenador y, por tanto, sin carácter normativo no es entendible lo que la jurisprudencia del Tribunal Supremo haya afirmado repetidamente sobre los puestos a proveer mediante el sistema de libre designación: “Criterio que se reitera en la sentencia de 25 de marzo de 2011 (cas. 3341/2009), cuyo Fundamento de Derecho tercero se expresa así: «El motivo deducido no puede ser estimado, ya que la sentencia recurrida, no sólo no infringe el artículo 20 de la Ley 30/1984 —extremo sobre el que, ciertamente, el escrito de interposición no ofrece explicación, que podamos considerar aceptable, de cómo y en qué forma se habría producido la infracción que se denuncia—, sino que lo interpreta de forma absolutamente coherente con la jurisprudencia de la Sala, que recuerda el carácter excepcional que la Ley asigna a este sistema de libre designación y la necesidad de que, cuando se considere necesario acudir a él, se haga también excepcionalmente, y justificando, caso por caso, por qué debe utilizarse(..). Es esa motivación la que la sentencia recurrida echa en falta⁷⁷”. Como tampoco es entendible que un acto ordenado sea necesario para “efectiva aplicación de una Ley Orgánica que se requiere la aprobación de las correspondientes relaciones de puestos de trabajo⁷⁸”.

En conclusión, no puede ignorarse que las relaciones de puestos de trabajo constituyen en la actualidad un mecanismo esencial en la política de personal de cualquier Administración Pública, posibilitando las adecuaciones precisas entre puestos de trabajo y medios personales, a fin de hacer más operativos los más variados y distintos Organismos públicos. Las RPT, pues, son el resultado de la actividad de ordenación, como acto de disposición de los recursos humanos y el producto ordinario de un Plan de ordenación de éstos, por lo que hay un claro efecto normador que hace confluir los intereses organizativos de la Administración con los derechos y expectativas profesionales de los sujetos sometidos a la relación estatutaria. Hecho este último que es reconocido por la propia STS de 5 de febrero de 2014, cuando afirma que “la RPT produce significativos efectos en el estatuto de los funcionarios que sirven en los distintos puestos...” Y que muy acertadamente señaló esta misma jurisprudencia al señalar que la eficacia de la RPT, como norma, se sitúa también desde las competencias en materia de ordenación del personal: por ello, es criterio de este Tribunal que las determinaciones generales contenidas en las Relaciones de Puestos de Trabajo gozan de eficacia normativa para derogar otras determinaciones contenidas en disposiciones reglamentarias de carácter organizativo que hayan sido dictadas con anterioridad, siempre que estén situadas en el subordenamiento material dimanante de la misma competencia de personal y no ostenten una posición de superior jerarquía en el sistema de fuentes del derecho —artículo 51 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre⁷⁹—.

74 STS, contencioso sección 7, del 15 de octubre de 2012 (ROJ: STS 7411/2012) N.º de Recurso: 4067/2011.

75 STS, contencioso sección 7, del 17 de julio de 2012 (ROJ: STS 5483/2012) N.º de Recurso: 3547/2011.

76 STS, contencioso sección 7, del 21 de noviembre de 2012 (ROJ: STS 8023/2012) N.º de Recurso: 2579/2011.

77 STS, contencioso sección 7, del 13 de junio d 2012 (ROJ: STS 4365/2012) N.º de Recurso: 401/2009. Además la STS, contencioso sección 7, del 18 de junio de 2012 (ROJ: STS 4809/2012) N.º de Recurso: 1879/2011 y la STS, contencioso sección 7, del 28 de febrero del 2012 (ROJ: STS 2997/2012) N.º de Recurso: 7147/2010. Además las que la propia sentencia cita STS de 11 de marzo de 2009 (casación 2332/2005), 9 de febrero de 2009 (casación 7168/2004), 10 de diciembre de 2008 (casación 10351/2004), 24 de septiembre de 2008 (casación 5231/2004), 2 de julio de 2008 (casación 1573/2004), 7 de abril de 2008 (casación 765712003), 17 de diciembre de 2007 (casación 596/2005), 17 de septiembre de 2007 (casación 5466/2002), 16 de julio de 2007 (casación 1792/2004) y 30 de marzo de 2009 (casación 4188/2005).

78 STC, constitucional pleno, del 22 de junio de 2011 (ROJ: STC 109/2011) Conflicto positivo de competencia núm. 1641/2001.

79 STS, contencioso sección 7, del 6 de febrero del 2008 (ROJ: STS 857/2008) N.º de Recurso: 3759/2003.

4. LAS RELACIONES DE PUESTO DE TRABAJO, MÁXIMO EXPONENTE DE LA POTESTAD DE ORGANIZACIÓN, CARACTERIZADOR BÁSICO DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE ÉSTAS

No podemos decir que la potestad de organización del Gobierno y la Administración sea una cuestión intrascendente o de poco recorrido ya que como afirma PAREJO ALFONSO mediante la función ejecutiva dirigida (Administración), el centro de interés del constituyente se desplaza ahora desde la organización misma a la actividad, dada la trascendencia de ésta para el entero despliegue de la función ejecutiva y, por tanto, para la efectividad y la realización de los programas normativos precisos para la configuración de la realidad según el orden constitucional⁸⁰. Por tanto, en el ámbito de las RPT, se despliegan efectos de ejecución normativa desde el art. 103 CE, en su punto primero, en cuanto a que obedecen a una estructura jerárquica dentro de la organización de la Administración; en su punto segundo, en cuanto que, como tiene declarado el bloque de constitucionalidad, es necesaria la colaboración del reglamento para el despliegue de efectos *ad intra* y *ad extra* de las disposiciones legislativas relativas a los Órganos administrativos; y en cuanto a su punto tercero en relación con la ejecución y desarrollo del estatuto de los funcionarios públicos insertados en la organización peculiar que hubiere sido desarrollada. Téngase en cuenta que la dependencia *orgánica* del funcionario es un elemento básico dentro de su propio estatuto.

En efecto, como afirma PAREJO ALFONSO, la atención prestada por el constituyente a la actividad de ejecución administrativa es en todo caso notoriamente mayor que la dedicada –como hemos visto– a la “ejecución gubernativa”, al punto de traducirse en un verdadero estatuto, que influirá directamente en la actividad externa o capacidad de incidir en los derechos e intereses de los ciudadanos y, en general, de los sujetos ordinarios del derecho; formalizada, es decir desarrollada por cauces programados normativamente; y además, con directa relevancia jurídica, o lo que es igual: dirigida derechamente a producir efectos jurídicos⁸¹. Esta es, pues, la función de las RPT, instrumentos netamente administrativos, técnicos, con el que poner en disposición ordinaria los principios constitucionales de objetividad y servicio a los intereses generales junto a la transparencia en la gestión administrativa.

En nuestra opinión, tanto la STS de 5 de febrero de 2014, como la STS de 20 de enero de 2015, inciden en exceso en el carácter de “asunto de personal” de las RPT, hecho que dificultaría toda posibilidad de poder ser considerada como norma jurídica. En efecto, llega a decirse en una de las mencionadas que *“la función jurídica de la RPT no es la de ser norma de ordenación general y abstracta de situaciones futuras, sino la de ser un acto-condición, mediante el que, al establecer de modo presente y definitivo el perfil de cada puesto, este opera como condición y como 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”*⁸², y en otra que *“en definitiva, a través de las relaciones de trabajo (artículo 15.1 de la Ley 30/1984) u otros instrumentos organizativos similares (a que se refiere hoy el artículo 74 del EBEP) se verifica una ordenación del personal de las administraciones públicas de acuerdo con las necesidades de los servicios y con la precisión de los requisitos para el desempeño de cada puesto de trabajo”*⁸³. Lo cual tampoco hace justicia respecto a otra misión de las RPT otorgada por la Ley y es el de ser último escalón organizativo: las estructuras básicas representadas por las unidades administrativas que son los elementos basales en toda estructura orgánica. Las unidades comprenden puestos de trabajo o dotaciones de plantilla vinculados funcionalmente por razón de sus cometidos y orgánicamente por una jefatura común. Pueden existir unidades administrativas complejas, que agrupen dos o más unidades menores y, precisamente, las unidades administrativas se establecen mediante las relaciones de puestos de trabajo, aprobadas de acuerdo con su regulación específica, y que se integran en un determinado órgano⁸⁴. Todo ello es manifestación de la diversidad en la Organización de la Administración que no responde a la unicidad ejecutiva sino más bien a la diversidad estructural. Con ello, las Relaciones de Puestos de Trabajo, constituyen un mecanismo básico de la organización administrativa ya que al elaborarlas y modificarlas, la Administración, en el ejercicio de la potestad de organización, diseña el detalle de su propia estructura interna, algo imprescindible para dar eficacia al cumplimiento de sus competencias. Carácter organizativo de las RPT que no ha pasado desapercibido a la jurisprudencia *“las relaciones de puestos de trabajo aprobadas por las Administraciones Públicas en ejercicio de sus potestades organizativas tienen naturaleza normativa, atendiendo al carácter ordinamental y las notas de permanencia que en ellas concurren diferenciándolos de los actos con destinatario plural e indeterminado, pero carente de contenido normativo”*⁸⁵. Que además es caracterizado

80 Parejo Alfonso, Luciano (2009) “Organización y poder de organización. Las potestades organizatoria y reglamentaria del complejo orgánico – funcional Gobierno y Administración”. Ed. Iustel. 1.ª edición. Pág. 132.

81 Parejo Alfonso, Luciano (2009) “op. cit.” Pág. 136.

82 STS, contencioso sección 7, de 5 de febrero de 2014 (ROJ: STS 902/2014) N.º de Recurso: 2986/2012.

83 STS de 20 de enero de 2015 (ROJ: STS 87/2015) N.º de Recurso 663/2013.

84 Art. 7 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Esta misma filosofía y tenor literal se reproduce en el art. 59.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

85 STS, contencioso sección 7, del 5 de octubre de 2006 (ROJ: STS 5983/2006) N.º de Recurso: 1633/2001.

como básico y preferente en la organización administrativa: “habida cuenta el carácter excepcional y singular que tiene la aprobación de la Relación y catálogo de Puestos de Trabajo, en cuanto que instrumento básico y organizativo de la Administración”⁸⁶.

Pero tampoco podemos olvidar que en este ejercicio de la “potestad doméstica” hay un componente de relación ad extra de los efectos de su realización, en cuanto que sus órganos contribuyen a la resolución final, bien configurándolos mediante la instrucción dentro del procedimiento administrativo, bien sobre la resolución final, de tal manera que se posibilita un ejercicio pleno de las competencias sobre relaciones generales de sujeción de los administrados. Por otro lado, no es necesario insistir en el carácter normativo del resultado del ejercicio de la potestad de organización desde el principio de juridicidad de ésta y el propio carácter ordinamental de toda organización que se concreta en las RPT y que es observado, en más o en menos, en la diferente legislación autonómica. Así, la legislación andaluza, señala de forma similar a la LOFAGE, que las unidades administrativas dentro de la Administración autonómica son estructuras funcionales básicas de preparación y gestión de los procedimientos en el ámbito funcional propio de las Consejerías y de las agencias administrativas, y que precisamente se crean, modifican y suprimen a través de la relación de puestos de trabajo⁸⁷. Un papel organizativo similar es el que se da en la Comunidad de Castilla La Mancha a las denominadas “relaciones de puestos tipo”, las cuales son instrumento interno de racionalización de la estructura organizativa⁸⁸, y en la Comunidad de Madrid, las relaciones de puestos de trabajo son los instrumentos técnicos a través de los cuales se establecerán las unidades administrativas inferiores a Subdirección General con naturaleza orgánica⁸⁹. En la misma línea se presenta el actual anteproyecto de Ley de la Administración Pública Vasca, en el que se destaca que las unidades administrativas se establecen mediante las relaciones de puestos de trabajo, que se aprueban de acuerdo con su regulación específica, y se integran en un determinado órgano, que, en el caso de la Comunidad de Aragón, son consideradas junto a los puestos de trabajo como elementos organizativos básicos de la Administración autonómica, y que, de igual forma, se modifican y suprimen a través de las relaciones de puestos de trabajo⁹⁰. Todo lo cual hace perfectamente comprensible que una línea jurisprudencial niegue la negociación colectiva en las RPT: “por tanto, como se ha dicho la relación de puestos de trabajo en cuanto instrumento de ordenación del personal mediante el que se realiza la potestad organizativa queda fuera de la negociación colectiva **aunque no de la obligación de consultar a las organizaciones sindicales**”⁹¹, como ocurre con todo proyecto normativo dentro de su procedimiento de elaboración⁹². Es verdad también que el reglamento organizativo es más propio de las relaciones con efectos “ad intra” predominantes, pero también, como afirma la doctrina del Tribunal Constitucional “los reglamentos de organización que, todo lo más alcanzan a normar las relaciones de la Administración con los administrados en la medida en que ello es instrumentalmente necesario por integrarse éstos de una u otra forma en la organización administrativa, pero no los derechos y obligaciones de éstos en aspectos básicos o con carácter general”⁹³. Incluso la misma doctrina ha llegado a decir que, dada la irrelevancia del criterio formal para determinar el carácter normativo de un acto jurídico de la Administración, ha de utilizarse un criterio de la competencia para el ejercicio de la potestad reglamentaria a la hora de adivinar dichos efectos normativos y “a sensu contrario” se dice que “por la misma razón, si el órgano sólo tiene potestad jerárquica —y no normativa— habrá que atribuirle el valor de un acto interno”⁹⁴.

Así pues, la función de norma organizativa de las RPT, tiene como misión alargar el espacio normativo⁹⁵ (VILLAR PALASI Y VILLAR EZCURRA) de la estructura orgánica de una Administración hasta la última pieza básica, para la que “goza de gran libertad para definir esas funciones y, por lo mismo, de un amplio espacio de discrecionalidad para determinar los conocimientos convenientes para dichas funciones (lo que no significa arbitrariedad)”⁹⁶. Cuestión que

86 STS, contencioso sección 4, del 17 de septiembre de 2012 (ROJ: STS 5902/2012) N.º de Recurso: 2838/2011.

87 Art. 14 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

88 Art. 24 de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla La Mancha.

89 Arts. 3 y 4 de la ORDEN de 27 de marzo de 2012, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se establecen las denominaciones de las unidades administrativas inferiores a Subdirección General.

90 Art. 11 del Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

91 STS, contencioso sección 7, del 13 de marzo de 2006 Recurso de Casación núm. 5754/2001.

92 Art. 24.1 b) y c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

93 STC pleno, del 4 de mayo de 1982 (STC 18/1982) Conflictos positivos de competencia núms. 220 y 230 /1981.

94 STC, Pleno, del 20 de abril de 1983 (STC 27/1983) conflicto constitucional positivo de competencia núm. 148/1982.

95 Villar Palasí, José Luis y Villar Ezcurra, José Luis (1999) op. cit. pág.224.

96 STS, contencioso sección 7, del 6 de marzo de 2013 (ROJ: STS 1073/2013) N.º de Recurso: 4004/2010. En este mismo sentido la STS, contencioso sección 7, del 20 de octubre de 2008 (ROJ: STS 5742/2008). N.º de Recurso: 6601/2004, la cual asevera que “la recurrente alega la vulneración de la potestad de autoorganización de las Administraciones Públicas, alegando en este sentido la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto. Sin embargo, incluso en el ejercicio de esta potestad de autoorganización, la Administración ha de respetar el ordenamiento jurídico, como claramente se desprende del artículo 149.1.1 y 103.1 de la Constitución Española, entre otros, por lo que no cabe alegar dicha potestad, que indudablemente tienen un gran campo de discrecionalidad, para justificar un tratamiento discriminatorio entre funcionarios que ejercen la misma o semejante función”.

también es afirmada por el Tribunal Constitucional: “este Tribunal haya venido afirmando que las Administraciones Públicas disfrutan de un amplio margen de actuación a la hora de consolidar, modificar, o completar sus estructuras y de configurar o concretar organizativamente el estatus del personal a su servicio (SSTC 57/1990, 293/1993 y 9/1995)⁹⁷”. Todo lo cual nos hace pensar que lo afirmado por la Sentencia de 5 de febrero de 2014 y la STS de 20 de enero de 2015, entendiendo que las RPT se asientan de forma más cualificada y sin duda alguna en el terreno de los actos administrativos, no ofrece un razonamiento sólido al restringir los efectos —siendo ya este hecho también discutible— al exclusivo terreno estatutario funcional y no advertir de las indudables funciones organizativas de las RPT en las Administraciones públicas. Pero es que además el Tribunal Constitucional, aunque dejando claro que su propósito no es determinar si las relaciones de puestos de trabajo son normas, a los efectos de la doctrina del acto firme y consentido y por su relación con el art. 24.1 C.E., han de ser consideradas como disposiciones de carácter normativo y no como meros actos administrativos. De esta manera, en primer término, las RPT son **“un instrumento que disciplina con una cierta vocación de permanencia los puestos del personal al servicio de la Administración Pública”** y que **“desde esa perspectiva, resulta constitucionalmente admisible que, al servicio de la organización administrativa, la Ley, que tampoco puede agotar la materia, recurra a un instrumento técnico como la relación de puestos de trabajo a través del cual se realice la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios, con precisión de los requisitos para el desempeño de cada puesto de trabajo (vid. art. 15.1 de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública)”**⁹⁸. De ahí que cierta doctrina (MOREU CARBONELL⁹⁹, MARTINEZ DE PISÓN, MAURI MAJÓS¹⁰⁰) señale el indudable carácter normativo y, por tanto reglamentario, de las RPT y que SANTAMARIA PASTOR, si bien que desde postulados distintos, afirme que puede colegirse fácilmente la importancia que las RPT poseen, ya que sólo a través de ellas, o de su modificación, pueden crearse, modificarse o suprimirse los puestos de trabajo de cada unidad administrativa¹⁰¹...

En el apartado organizativo, las RPT aparecen vinculadas directamente a dos disposiciones legislativas, de tal manera que podemos hablar de un carácter complementario y de desarrollo inmediato de sus contenidos. Uno, el art. 74 del EBEP, en el que se determina que las Administraciones Públicas *estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo* u otros instrumentos organizativos similares, y, otro, el art. 7.3 de la LOFAGE¹⁰², las unidades administrativas *se establecen mediante las relaciones de puestos de trabajo*, que se aprobarán de acuerdo con su regulación específica, y se integran en un determinado órgano. De esta manera, las RPT son una plasmación concreta de la colaboración entre la Ley y la norma reglamentaria especialmente útil en este ámbito organizativo, liberando como afirma PAREJO ALFONSO, a aquélla de detalles y regulaciones accesorias, técnicas coyunturales fuertemente condicionadas por la naturaleza de las cosas o pobres en contenido decisorio político¹⁰³. Así pues, este carácter normativo de las RPT pasa por ser especialmente necesario para cumplimentar las diversas manifestaciones legislativas señaladas, a los que añadir el desarrollo de contenidos mínimos previstos por el art. 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, para el caso del Estado. Lo cual no hace sino ofrecer la técnica habitual de colaboración con la Ley de un reglamento ejecutivo típico, que al necesitar armonizar la ejecución de las disposiciones legislativas en materia de organización administrativa y las de ordenación del personal estatutario convierte a la RPT en complemento indispensable para la ejecución de las disposiciones legislativas mencionadas. En efecto, como afirma Morell Ocaña, desde un punto de vista jurídico, la RPT es pues una institución destinada a la ejecución de uno u otro tipo de normas: las que definen la estructura de la Unidad y las que configuran las posiciones jurídicas atribuidas a los funcionarios o, en general, a los empleados públicos¹⁰⁴. Sin embargo, a pesar de participar de los caracteres del reglamento ejecutivo, su especial carácter de norma organizadora hace que el procedimiento de elaboración aplicable a todo reglamento ejecutivo, no sea exigible con el rigor de éstos. En efecto, encontramos un carácter multifuncional del Reglamento denominado «ejecutivo», nomen, bajo el que encontraban cobijo distintas clases de Reglamentos que compartían una cierta conexión con la Ley o Leyes, pero que eran reducidos a la unidad bajo el uso de una terminología, de procedencia claramente doctrinal, que hoy necesita ser desmenuzada¹⁰⁵. De ahí que,

97 STC, pleno, del 1 de marzo de 2012 (STC 29/2012) Cuestión de inconstitucionalidad núm. 2651/2005. En este mismo sentido la también reciente STC, Pleno, del 26 de septiembre de 2013 (STC 165/2013): “*salvando la potestad autoorganizativa de las entidades públicas territoriales y al reconocer que pueden configurar los requisitos de acceso y provisión a través de la determinación posterior de las relaciones de puestos de trabajo*”.

98 STC, sala 2.ª, del 2 de marzo de 1998 (STC 48/1998). Recurso de amparo núm. 2.712/95.

99 Moreu Carbonell, Elisa (1997) “*Relaciones de puestos de trabajo en el proceso de reforma de las Administraciones Públicas*” Revista de Administración Pública, n.º 144. Pág. 416.

100 Mauri Majos, Joan (2003), “*Relaciones de puestos de trabajo y gestión de la función pública local*” Revista Fundación Democracia y Gobierno Local, n.º 2. Pág. 47.

101 Santamaría Pastor, Juan Alfonso (2009) “*Principios de derecho Administrativo General*” Tomo I. Ed. Iustel. Madrid 2.ª edición. Pág. 668.

102 De igual forma el art. 59.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

103 Parejo Alfonso, Luciano (2009) “*op. cit.*” Pág. 215.

104 Morell Ocaña, Luis (1998) “*Curso de Derecho Administrativo I*”. 4.ª Edición. Ed. Aranzadi. Pamplona. Pág. 398.

105 Méndez Lima, Jorge Luis, (1999) “*La potestad reglamentaria del Gobierno*” Anales de la Facultad de Derecho. Universidad de La Laguna. N.º 16, Pág. 13.

en una abundantísima jurisprudencia, para las RPT se haya señalado que el proceso de elaboración fuera más laxo en relación con las formalidades exigidas para cualquier reglamento ejecutivo¹⁰⁶, justificándose sobre el criterio del principio de economía procesal, dado que, como afirma LÓPEZ GÓMEZ, el carácter instrumental de las RPT, al servicio del poder de autoorganización, exige contemplarlas precisamente como un instrumento técnico vivo, dinámico y flexible que pueda adaptarse a las cambiantes circunstancias organizativas y de la producción de los servicios que tiene encomendadas¹⁰⁷. Por ello, tiene completo sentido lo que se afirma por la STS de 6 de febrero del 2008: ***“es criterio de este Tribunal que las determinaciones generales contenidas en las Relaciones de Puestos de Trabajo gozan de eficacia normativa para derogar otras determinaciones contenidas en disposiciones reglamentarias de carácter organizativo que hayan sido dictadas con anterioridad, siempre que estén situadas en el subordenamiento material dimanante de la misma competencia de personal y no ostenten una posición de superior jerarquía en el sistema de fuentes del derecho”***¹⁰⁸. De ahí que sea imprescindible en las diferentes Administraciones públicas contar con este instrumento normativo de su organización ya que lleva hasta su última pieza básica la juridicidad en la intervención administrativa, tanto en su relación *“ad intra”* desplegando sus efectos sobre el estatuto funcional como desde sus relaciones *“ad extra”* al configurar, como ya hemos expresado, la tramitación en los procedimientos administrativos y la prestación de los servicios públicos. En efecto, como asegura PAREJO ALFONSO, apoyándose en la doctrina alemana, todo lo que queda por encima de la unidad básica de la organización (el cargo, el puesto de trabajo, referidos a un conjunto de tareas diseñado para una persona física) se revela accesible al análisis bajo el punto de vista de la relación jurídica¹⁰⁹.

Las relaciones de puestos de trabajo como otras figuras “desgajadas” de entre las tradiciones conceptos del derecho administrativo –acto y reglamento— no hacen sino enseñarnos lo que afirmaba el voto particular de la STS, de 5 de febrero de 2014, y es que *“la creciente complejidad adquirida por el ordenamiento jurídico”* es difícilmente encajable en los esquemas *“lógico formales”* habituales, quizá sea el momento de abrir nuevas fórmulas incluíbles dentro de lo normativo – reglamentario para adecuarse a las realidades surgidas tanto de disposiciones legislativas como de la necesaria adaptabilidad organizativa de las Administraciones públicas. No obstante, nos parece suficientemente identificado el carácter normativo de las relaciones de puestos de trabajo en su doble faceta de instrumento de ordenación del personal y, sobre todo, como concreción de la pieza básica en la que se asienta la organización de las Administraciones públicas, dotado, como afirma el voto particular, de un *“perfil propio”*, con un régimen específico de elaboración y aprobación, aunque para la opinión jurisprudencial disidente, sin el vigor propio de las disposiciones generales. Quizás, el único reproche que podría hacerse a esta doctrina discrepante —ya que para el resto se evidencian las funciones y características de las RPT— es que no se encuentren *“circunstancias sobrevenidas que demanden variaciones jurisprudenciales”*, cuando realmente hubiera llegado el momento de incidir claramente en el carácter normativo de las mismas. Máxime cuando la reciente STS de 20 de enero de 2015, al profundizar en la nueva jurisprudencia iniciada con la antedicha de 5 de febrero de 2014, y con la exclusiva visión de la ordenación del personal, establecen la idea de que las RPT *“son elementos que dan operatividad concreta al sistema de provisión de los puestos o a los complementos que las normas regulan en su manifestación general y abstracta, pero son claramente externas a la estructura de la norma, porque las normas que regulan la provisión de puestos de trabajo, complementos etc., son disposiciones generales y vinculantes aún a falta de esas relaciones de puestos de trabajo o instrumentos similares”* Pero si son normas plenas y eficaces las que se citan por qué necesitan de las RPT para su efectividad plena ¿Estamos en realidad ante una suerte de normas incompletas en este ámbito del régimen estatutario de los funcionarios? ¿Por qué no es posible atribuir el carácter normativo en las RPT dado que son instrumentos que las complementan y detallan? ¿Alguien puede imaginar, por ejemplo, una convocatoria para la provisión de puestos de trabajo para funcionarios en la que no se señalaran las características generales y específicas para su desempeño, previamente definidas de forma abstracta y general en una RPT?

Según hemos expuesto hubiera sido extremadamente útil haberlas caracterizado como elementos normativos desgajados desde la Ley y, según los casos, desde otro /s reglamento /s ya que como se afirmaba, *“son algo más que actos administrativos”*. *“Las relaciones de puestos de trabajo, una vez aprobadas, operan con el mismo grado de generalidad y abstracción que cualquier norma sobre la función pública”*, afirma el voto discrepante de la sentencia comentada; es más, son el exponente del supuesto de hecho sobre el que aplicar

¹⁰⁶ Por todas, la más reciente la STS, contencioso sección 4, del 11 de octubre de 2011 (ROJ: STS 6355/2011) N.º de Recurso: 34/2010: *“Para el caso de que no se entendiera así alega que la naturaleza que corresponde al decreto recurrido es la de elemento normativo desgajado, como una suerte de tertium genus en cuya elaboración no se requieren las formalidades legales de las normas reglamentarias, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial que se sigue de las SSTS de 25 febrero 1994, 3 marzo 1995 y 3 noviembre 1997”*. También la STS, contencioso sección 7, del 15 de septiembre de 2005 (ROJ: STS 5307/2005) N.º de Recurso: 1284/2000.

¹⁰⁷ López Gómez, José Manuel (1998) *“El régimen jurídico del personal laboral de las Administraciones públicas”*. Ed. Civitas. Madrid. Pág 329.

¹⁰⁸ STS, contencioso sección 7, del 6 de febrero del 2008 (ROJ: STS 857/2008) N.º de Recurso: 3759/2003.

¹⁰⁹ Parejo Alfonso, Luciano (2009) *“Op. cit.”*. Pág. 29.

el grupo normativo del estatuto de los funcionarios. De su aplicación surgen miles de actos administrativos, esenciales dentro de la carrera administrativa de los funcionarios y suponen un elemento clave en la planificación de recursos humanos a disposición de la organización administrativa (también son esenciales para la elaboración de la oferta de empleo público anual en las Administraciones públicas). Pero tampoco ha de olvidarse que las RPT son la manifestación de la potestad de organización de las Administraciones públicas y constituyen su eslabón básico. La jurisprudencia más reciente, que venimos analizando, se ha ocupado poco de este aspecto de las RPT a pesar de que explícitamente la legislación estatal, autonómica y municipal haya reconocido esta función, por lo que sus efectos jurídicos normativos son evidentes. Precisamente su vinculación directa al constitucional “estatuto de la actividad administrativa” como tildaba PAREJO ALFONSO la actividad de ejecución administrativa y a dos preceptos concretos de disposiciones legislativas (EBEP y LOFAGE), señalan su carácter complementario y necesario para estructurar la organización administrativa. De esta manera adquieren un grado de normación ejecutiva desde la Ley en los aspectos más técnicos y cambiantes de la realidad legislada. Según hemos expuesto, dada su “centralidad” organizativa, “ex lege”, las RPT son suficientes para ser caracterizadas como normas reglamentarias con independencia de su “nomenclatura” desde que se pronunciara la primera sentencia del Tribunal Supremo (vid. nota 2 de este trabajo) sobre las RPT y, de hecho, esta es una realidad reconocida en las diversas leyes de función pública, y de organización y administración de diversas Comunidades Autónomas.

Finalmente, hemos de señalar que los efectos del cambio jurisprudencial afectan muy directamente a la seguridad jurídica de los funcionarios tal y como señala de forma muy clara el voto particular a la sentencia: “no sólo no brindan seguridad jurídica, pues ésta no faltaba, sino que merman las posibilidades de defensa de los empleados públicos a los que privan del recurso de casación y, también, de la posibilidad de impugnar indirectamente las relaciones de puestos de trabajo con la consecuencia de que no podrán combatir sus actos de aplicación si no recurrieron en su día la resolución o acuerdo que las aprobó”. Un elemento más a añadir en la larga lista de los derechos jurídicos suprimidos a los funcionarios de carrera para los que las RPT y su inserción orgánica a través del puesto de trabajo, son básicas a la hora de definir y concretar su carrera administrativa.

BIBLIOGRAFIA

- Andrés Segovia, Belén (2015), “Relaciones de puestos de trabajo. ¿Reglamento o acto administrativo? STS de 05 de febrero de 2014 (JUR 2014\1572)”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, núm. 3.
- Carro Fernández Valmayor, José Luis (2014) “Reflexiones sobre las transformaciones actuales del derecho público en especial del Derecho Administrativo” *Revista de Administración Pública*, n.º 193. Madrid.
- Domínguez Martín, Mónica; Rodríguez-Chaves Mimbrero, Blanca; López de Castro García-Morato, Lucía, “Actos Administrativos y procedimiento de las Administraciones Públicas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 171, julio 2015.
- Esteve Pardo, José (1985) “Los reglamentos de directa aplicación (art. 39.3 LJCA) en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”. *Revista de Administración Pública*. N.º 108.
- Gallego Anabitarte, Alfredo (2003) “Potestad reglamentaria constitucional y legal” en *Derecho Europeo comparado sobre Ley y Reglamento*. Ed. Centro de Estudios Ramón Areces S.A. Madrid.
- González Navarro, Francisco (1987) “De las jurisprudencias y de las líneas jurisprudenciales”. *Actualidad Administrativa*. N.º 39.
- Mauri Majos, Joan (2003), “Relaciones de puestos de trabajo y gestión de la función pública local” *Revista Fundación Democracia y Gobierno Local*, n.º 2.
- Meilán Gil, José Luis (1967) “La distinción entre norma y acto administrativo”. Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública. Ed. BOE. Madrid.
- Moreu Carbonell, Elisa (1997) “Relaciones de puestos de trabajo en el proceso de reforma de las Administraciones Públicas” *Revista de Administración Pública*, n.º 144.
- Parada Vázquez, Ramón (2010) “Derecho Administrativo I”. 18.ª edición. Ed. Marcial Pons.
- Parejo Alfonso, Luciano (2009) “Organización y poder de organización. Las potestades organizatoria y reglamentaria del complejo orgánico – funcional Gobierno y Administración”, Ed. Iustel. 1.ª edición.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso (2009) “Principios de derecho Administrativo General” Tomo I. Ed. Iustel. Madrid 2.ª edición.
- Villar Palasí, José Luis y Villar Ezcurra, José Luis (1999) “Principios de Derecho Administrativo”. Tomo I. Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid.
- Villorí Mendieta, Manuel y del Pino Matute, Eloisa “Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas”, Ed. Técno. Madrid 1997.