

En la Villa de Madrid, a veintiséis de julio de dos mil once.

Visto por la Sala Tercera (Sección Séptima) del Tribunal Supremo, constituida por los Magistrados Excmos. Sres. anotados al margen, el recurso de casación número 626/2010, que pende ante ella de resolución, interpuesto por la Administración General del Estado, representada y asistida por el Abogado del Estado, contra la sentencia núm. 1060 de fecha treinta de noviembre de dos mil nueve, dictada por la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, recaída en el recurso número 431/2008. Ha sido parte recurrida la Procuradora Dª María Teresa Rodríguez Pechín, en representación del Sindicato Profesional de Policía.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso número 431/2008, con fecha treinta de noviembre de dos mil nueve, dictó sentencia cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal: “Que estimamos el presente recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal de D. Jerónimo Alberto, Cargo000 Nacional del Sindicato Profesional de Policía, anulando la resolución impugnada en lo atinente a la asignación por el sistema de libre designación de los puestos de trabajo de nivel 26 e inferiores por no ser conforme a derecho, y asimismo, se insta a la Administración demandada para que en los puestos de trabajo asignados a los componentes de la Escala Superior del Cuerpo Nacional de Policía (Comisarios y Comisarios Principales) se especifiquen cuales pueden ser cubiertos por ambas categorías, o bien por una u otra, como se hace en las Escalas Ejecutiva y Básica; sin hacer expresa imposición de las costas causadas.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos”

SEGUNDO.- Contra la citada sentencia anunció recurso de casación la Administración General del Estado, representada y asistida por el Abogado del Estado, que la Sala de instancia tuvo por preparado por providencia de 19 de enero de 2010, acordando el emplazamiento a las partes y la remisión de las actuaciones a este Tribunal Supremo.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones, por la recurrente se presentó escrito de interposición del recurso de casación, en el que después de formular sus motivos, terminó suplicando a la Sala que “dicte sentencia que anule y revoque la sentencia de instancia por el motivo articulado y consecuentemente desestime el recurso contencioso administrativo interpuesto en la instancia, declarando la conformidad a derecho del Catálogo de Puestos de Trabajo del Cuerpo Nacional de la Policía aprobado por Resolución de 19 de diciembre de 2007.”.

CUARTO.- Comparecido el recurrido, por providencia de fecha 14 de abril de 2010 se puso de manifiesto a las partes, para alegaciones por plazo 10 días la concurrencia de una posible causa de inadmisión del recurso respecto a los dos motivos planteados.

Efectuadas alegaciones por ambas partes, se dictó auto de fecha 20 de mayo de 2010, por el que se declaró la admisión del recurso de casación en cuanto al primer motivo, así como la inadmisión del recurso respecto del segundo motivo, remitiéndose las actuaciones a la Sección Séptima conforme a las norma de reparto de asunto.

Por providencia de 4 de octubre de 2010 se concedió un plazo de treinta días al recurrido para que formalizara escrito de oposición, que tuvo entrada el día 26 de octubre de 2010, y en el que se suplicaba a la Sala que dicte sentencia por la que se confirme la sentencia de instancia, con imposición de costas a la recurrente.

QUINTO.- Conclusas las actuaciones, para votación y fallo se señaló la audiencia del día 20 de julio de 2011, en cuyo acto tuvo lugar su celebración, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Vicente Conde Martín de Hijas, Magistrado de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en este recurso extraordinario de casación la sentencia núm. 1060 de fecha treinta de noviembre de dos mil nueve, dictada por la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, recaída en el recurso número 431/2008, que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora Dª María Teresa Rodríguez Pechín, en representación del Sindicato Profesional de Policía, contra la resolución de la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones (CECIR) de 19 de diciembre del 2007, por la que se aprueba el Catálogo de Puestos de Trabajo del Personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, correspondiente a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, en el ámbito del Cuerpo Nacional de Policía.

El recurso de casación contiene dos motivos de casación.

El primero formulado al amparo del artículo 88.1, letra d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por infracción de los arts. 15 y 20 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, en relación con el art. 74 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público y art. 51.2 del Reglamento de Ingreso, de Provisión y de Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, aprobado por R.D.364/1995, de 10 de marzo, así como el art. 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre sobre motivación y Jurisprudencia sobre reserva de determinados puestos de trabajo para su cobertura por el sistema de libre designación

Y el segundo, formulado al amparo del artículo 88.1, letra c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia, o, en su caso, al amparo del art. 88.1,d), por infracción de las normas del Ordenamiento Jurídico que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate.

La parte recurrida, Sindicato Profesional de Policía niega la infracción de las normas alegadas por el recurrente y la de la jurisprudencia aplicable.

SEGUNDO.- La sentencia recurrida, tras una larga exposición de la legislación y jurisprudencia relativa al supuesto de autos, argumenta en los fundamentos de derecho segundo, in fine y tercero:

“Segundo.- (...) En el caso enjuiciado, conforme a lo expuesto, el Catálogo de Puestos de Trabajo recurrido solo contiene los siguientes apartados: Dotación, nivel de complemento de destino, complemento específico, forma de provisión con los siguientes símbolos: (LD (libre designación) EM (concurso específico de méritos) GM (concurso general)). Escala/ Categoría/ Grupo con los siguientes símbolos (SR (escala superior) SR1 (comisarios principales). SR2 (comisarios) FC (facultativos) EE (escala ejecutiva) E1 (inspectores-jefes). E2 (inspectores).TC (técnicos).SB (Subinspectores). EB (escala básica). OF (oficiales de policía) y PL (policías)). A.B.C. D. (Grupos de clasificación) y Otras (puestos de adscripción indistinta (1). Puestos de trabajo en el extranjero (2). Puestos de adscripción exclusiva para personal en situación de segunda actividad (3). A amortizar en 18 meses desde la fecha de efectos recreación del puesto (A18) A amortizar en 36 meses desde la fecha de efectos recreación del puesto (A36)).

No existe en el Catálogo de Puestos de Trabajo remitido memoria técnica justificativa de porque se sigue el sistema de libre designación y no el de concurso para la provisión de determinados puestos de trabajo, ni dicha justificación cabe extraerla de la fundamentación del acuerdo aprobando dicha modificación, que no contiene alusión alguna a dicha cuestión, ni tampoco se contiene a lo largo del Catálogo, por lo que son desconocidas las razones de que se ha servido la Administración demandada para emplear aquél sistema de cobertura, que como ya hemos dicho, tiene un carácter excepcional, por lo que habrá que afirmar que el ejercicio de las potestades de autoorganización es arbitrario e infringe los artículos 9.3 y 103.1 de la Constitución, por lo que procede su anulación, dado que en todo caso es preciso acreditar fehacientemente en la relación de puestos de trabajo las circunstancias especiales, según exige la normativa expuesta, que justifican en su caso, la provisión por el sistema de libre designación en lugar del concurso de méritos, lo que no ocurre en el supuesto enjuiciado, que se caracteriza por la falta de motivación de la concurrencia de dichas circunstancias.

Consecuentemente con lo expuesto procede estimar el recurso en lo referente a dicha pretensión.

Tercero.- Pretende el recurrente, en segundo término que se inste a la Administración para que en los puestos de trabajo asignados a los componentes de la Escala Superior del Cuerpo Nacional de Policía (Comisarios y Comisarios Principales) se especifiquen cuales deben ser cubiertos por ambas categorías, o bien por una o por otra, como se hacen en las escalas Ejecutiva y Básica, afirmando que estando integrada la Escala Superior por 2 categorías, todos los puestos de trabajo a cubrir por funcionarios de la referida escala se asignan en el Catálogo a los componentes de la misma, sin que exista alguno que pueda ser cubierto, exclusivamente, bien por Comisarios, bien por Comisarios Principales, lo que en definitiva se traduce en dejar sin contenido profesional a la Categoría de Comisario Principal.

El Catalogo de Puestos de Trabajo recurrido, al asignar puestos de trabajo de las escalas ejecutiva y básica (que asimismo poseen 2 categorías) distingue entre puestos de trabajo comunes a cubrir por las 2 categorías o solo por una de ellas (Inspector-Jefe o Inspector en la escala ejecutiva) y (oficiales de policía y policía en la escala básica). Cuando se trata de la Escala Superior, pone exclusivamente la leyenda "SR" es decir, escala superior, por lo que pueden ser cubiertos indistintamente por las 2 categorías que integran dicha escala, pero sin que exista puesto alguno reservado para la Categoría de Comisarios Principales.

Ahora bien, conforme al artículo 17 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el Cuerpo Nacional de Policía constará de las siguientes escalas y categorías: La Escala superior, con dos categorías. Su sistema de acceso será a la inferior desde la Escala ejecutiva y a la categoría superior desde la inferior, por promoción interna en ambos casos. La Escala ejecutiva, con dos categorías. Su sistema de acceso será el de oposición libre y el de promoción interna, en el porcentaje que reglamentariamente se determine, para la categoría inferior, y de promoción interna para la categoría superior. La Escala de subinspección, con una sola categoría, a la que se accederá únicamente por promoción interna desde la Escala básica y la Escala básica, con dos categorías, a las que se accederá por oposición libre a la categoría inferior y por promoción interna a la superior.

En términos similares se pronuncia el artículo 5 del RD 1484/1987, de 4 de diciembre, sobre normas generales relativas a escalas, categoría, personal facultativo y técnico, uniformes, distintivos y armamentos del Cuerpo Nacional de Policía, señalando, asimismo, que el Cuerpo Nacional de policía está formado por 4 escalas: Superior, ejecutiva, de subinspección y básica. La escala Superior, al igual que la escala ejecutiva y la escala básica comprende 2 categorías: la de Comisario- Principal y la de Comisario, añadiendo el apartado segundo del referido artículo que los puestos de servicio de las respectivas categorías se proveerán conforme a los principios de mérito, capacidad y antigüedad, a tenor de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Orgánica 2/1986y en la reglamentación que se dicte en desarrollo de dicha Ley Orgánica. Es decir el RD 1484/1987 se refiere a los puestos de servicio de las respectivas categorías (no de las distintas escalas) y así lo ha entendido también el Catalogo de Puestos de Trabajo que en su Regla Complementaria Sexta afirma que "Los puestos se adscribirán preferentemente a las categorías que para cada uno de ellos se indican en el presente

Catálogo... En la asignación de puestos de trabajo de nivel 29 y 30 de adscripción exclusiva a la Escala Superior del Cuerpo Nacional de Policía, tendrán preferencia los Comisarios Principales siempre que concurren candidatos de las 2 categorías que integran la citada Escala....". Por tanto, el propio Catálogo reconoce que los puestos se adscribirán a las categorías y no a las escalas, y esto es lo que ocurre cuando se trata de puestos de trabajo a cubrir por las categorías de las escalas ejecutiva y básica, donde distingue los puestos a cubrir por cada una de las categorías que integran la escala y puestos de trabajo de asignación indistinta a ambas categorías de cada escala. No ocurre lo mismo cuando se trata de las categorías de la escala superior, donde el catálogo de puestos de trabajo, no distingue las categorías, no existiendo, por tanto, puesto alguno reservado a la categoría más alta, es decir, la de Comisario Principal, y sin que en el Catálogo se motive las razones de dicha actuación discriminatoria respecto al resto de las escalas que poseen, asimismo, 2 categorías y donde sí se diferencian los puestos a cubrir por cada categoría dentro de la misma escala.

Por tanto, procede estimar el recurso en este punto, por cuanto que si existe en la escala superior 2 categorías de funcionarios perfectamente diferenciadas normativamente (tanto por la LO 2/1986, de 13 de marzo como por el RD 1484/1987), es evidente que el Catálogo de puestos de trabajo ha de reservar determinados puestos de trabajo a cubrir, exclusivamente, por personal de cada una de las Categorías que integran dicha escala y al no hacerlo así y solo prever que se cubran indistintamente por funcionarios de la escala superior, infringe la normativa antes mencionada, dejando sin contenido profesional la categoría de Comisario Principal, como sostiene el recurrente, por lo que procede, tal y como solicita la actora instar a la Administración para que concrete en el Catálogo de Puestos de Trabajo, respecto a la Escala Superior, cuáles deben ser cubiertos, exclusivamente, por cada una de las Categorías que integran dicha escala".

TERCERO.- Al haber sido inadmitido el motivo de casación segundo por el Auto de la Sección Primera de 20 de mayo de 2010, el recurso de casación queda reducido al análisis del primer motivo. El Abogado del Estado denuncia en él, al amparo del artículo 88.1, letra d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la infracción de los arts. 15 y 20 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, en relación con el art. 74 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público y art. 51.2 del Reglamento de Ingreso, de Provisión y de Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, aprobado por R.D.364/1995, de 10 de marzo, así como el art. 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre sobre motivación y Jurisprudencia sobre reserva de determinados puestos de trabajo para su cobertura por el sistema de libre designación.

Argumenta que la sentencia aquí recurrida anula en parte la aprobación por la CECIR del Catálogo de Puestos de Trabajo, del Personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, correspondiente a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, en el ámbito del Cuerpo Nacional de Policía, en lo atinente a la asignación por el sistema de libre designación de los puestos de trabajo inferiores a los

niveles 29 y 30 de complemento de destino, lo que justifica en el fundamento de derecho segundo, "in fine" al indicar que: "...dado que en todo caso es preciso acreditar fehacientemente en la relación de puestos de trabajo las circunstancias especiales, según exige la normativa expuesta, que justifican en su caso, la provisión por el sistema de libre designación en lugar del concurso de méritos, lo que no ocurre en el supuesto enjuiciado, que se caracteriza por la falta de motivación de la concurrencia de dichas circunstancias."

Afirma que la Administración al aprobar el Catálogo de Puestos de Trabajo ha aplicado, entre otros, el art. 74 de la Ley 7/2007, referido a la Ordenación de los puestos de trabajo: "Las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos.". Asimismo el art. 51.2 del R.D. 364/1995, de 10 de marzo señala:

"Solo podrán cubrirse por este sistema -el de libre designación-...y aquellos otros de carácter directivo o de especial responsabilidad para los que así se determine en las relaciones de puestos de trabajo." Y estos preceptos son los que ha aplicado la Administración al aprobar el Catálogo de Puestos anulado, especificando y detallando qué puestos tienen que ser cubiertos por el sistema de libre designación, por lo que, la sentencia recurrida ha vulnerado los preceptos citados. Los criterios seguidos para la determinación de los puestos de trabajo del Catálogo anulado, que han de ser cubiertos por el sistema de libre designación, han sido exactamente los mismos que en el anterior Catálogo, que fue aprobado en el año 2002, que asignaba este procedimiento de provisión a los puestos de Jefe de Sección operativa y superiores, así como aquellos otros incardinados en las denominadas áreas funcionales de especial funcionalidad. Igual cabe decir en lo que concierne a los puestos de trabajo reservados para la Escala Superior, para cuya asignación se ha mantenido exactamente el mismo sistema contemplado en el catálogo aprobado en 2002.

Concluye indicando que se ha vulnerada por la sentencia recurrida la doctrina que se contiene en sentencias del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 1993 y 3 de abril de 1992.

Por su parte en su escrito de oposición al recurso de casación la Procuradora D^a María Teresa Rodríguez Pechín, en representación del Sindicato Profesional de Policía alega, en síntesis, que el Abogado del Estado interpuso el recurso de casación 633/2010, contra la Sentencia núm. 1128 de fecha 11 de diciembre de 2009, dictada por de la Sección 3 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en la que se declaró la nulidad de la resolución de la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones (CECIR) de 19 de diciembre del 2007, por la que se aprueba el Catálogo de Puestos de Trabajo del Personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, correspondiente a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, en el ámbito del Cuerpo Nacional de Policía. Que dicho recurso de casación contenía

idénticos motivos a los aquí formulados y sin embargo fue inadmitido a trámite. Que el Abogado del Estado se equivoca, al señalar que la sentencia de instancia anuló la asignación por el sistema de libre designación de los puestos de trabajo inferiores a los niveles 29 y 30 de complemento de destino, pues solo anula lo puestos de niveles 26 e inferiores. Y concluye indicando que la sentencia de instancia aplica correctamente la normativa que cita como infringida la Administración.

CUARTO.- Entrando en el análisis del motivo de casación ha de afirmarse que la sentencia recurrida no infringe los artículos 15 y 20 de la Ley 30/1984, en relación con el art. 74 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público y art. 51.2 del Reglamento de Ingreso, de Provisión y de Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, extremo sobre el que, ciertamente como sostiene el Sindicato Profesional de Policía, el escrito de interposición no ofrece explicación bastante de cómo se habría producido, ni vulnera la doctrina jurisprudencial.

Este Tribunal se ha pronunciado en la reciente sentencia de fecha 15 de marzo de 2011, dictada en el Recurso de Casación 1144/2008 como sigue: “lo primero que debe señalarse es que, tratándose de una nueva RPT que incorpora la totalidad de los puestos aquí controvertidos, esto supone abrir la posibilidad de la directa impugnación de todos ellos (como hemos declarado en la reciente sentencia de 24 de enero de 2011, dictada en la casación 28/2008) y la necesidad de que, si así se hace, se justifiquen las razones que hayan determinado disponer el sistema de libre designación para cada uno de los que se han objeto de la impugnación.

Pero lo que sobre todo debe recordarse es que la jurisprudencia de esta Sala viene insistiendo en el carácter excepcional que la Ley asigna a este sistema de libre designación y en la necesidad de que cuando se considere necesario acudir a él se haga, también excepcionalmente, y justificando, caso por caso, por qué debe utilizarse (así se han manifestado, entre otras, las sentencias 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 7657/2003), 17 de diciembre de 2007 (casación 596/2005), 17 de septiembre de 2007 (casación 5466/2002), 16 de julio de 2007 (casación 1792/2004)).

Habiéndose de añadir que esa justificación, para que pueda ser considerada suficiente, exige describir las concretas circunstancias y cometidos concurrentes en el puesto de que se trate que permitan valorar si es o no de apreciar en el mismo el carácter directivo o la especial responsabilidad de los que depende la validez del sistema de libre designación, y que no bastan a estos efectos fórmulas estereotipadas o la mera denominación aplicada al puesto”.

En el caso examinado, el hecho de que el Catalogo aprobado en 2002 estableciera el mismo sistema de provisión de puestos de trabajo, no impide que se revise por la

jurisdicción la resolución recurrida, ni aporta ningún dato en cuanto a la legalidad de la misma anulada por la Sentencia de instancia.

También debe señalarse, como indica el Sindicato Profesional de Policía, que la sentencia de instancia anuló el Catálogo de Puestos de Trabajo, únicamente en la asignación por el sistema de libre designación de los puestos de trabajo inferiores a los niveles 26 e inferiores, y no en lo relativo a los niveles 29 y 30 de complemento de destino.

Debemos concluir que las pretendidas infracciones que se alegan carecen manifiestamente de fundamento, pues no se critica en qué medida la Sentencia de instancia valoró incorrectamente que la Administración había justificado en el expediente administrativo la descripción de las concretas circunstancias y cometidos concurrentes en cada puesto de que se trate, que permitieran valorar si era o no de apreciar en el mismo el carácter directivo o la especial responsabilidad, de los que depende la validez del sistema de libre designación, estando por ello el motivo incurso en la causa de inadmisión del artículo 93.2.d) de la Ley Jurisdiccional, que en este trámite decisorio se convierte en causa de desestimación.

QUINTO.- La desestimación de todos los motivos de casación alegados comporta la declaración de no haber lugar al recurso interpuesto y la imposición de las costas procesales a la parte recurrente, según establece el artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional, si bien, como permite el apartado tercero del mismo precepto, procede limitar su cuantía, por el concepto de honorarios de Abogado de la parte comparecida como recurrida, a la cifra de mil quinientos euros, dada la actividad desplegada por aquél al oponerse al indicado recurso.

Por lo expuesto, en nombre de su Majestad el Rey, y en ejercicio de la potestad de juzgar que emanada del pueblo español, nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

Que debemos declarar, y declaramos, no haber lugar al recurso de casación núm. 626/2010, interpuesto por la Administración General del Estado, representada y asistida por el Abogado del Estado, contra la sentencia núm. 1060 de fecha treinta de noviembre de dos mil nueve, dictada por la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, recaída en el recurso número 431/2008, con imposición de las costas al recurrente con el límite fijado en el último Fundamento de esta Sentencia.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. Juan José González Rivas.- Nicolás Maurandi Guillén.- Pablo Lucas Murillo de la Cueva.- José Díaz Delgado.- Vicente Conde Martín de Hijas.

Publicación.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente de la misma, estando celebrando audiencia pública la Sala Tercera del Tribunal, el mismo día de su fecha, lo que certifico.