

EDJ 2014/31816

Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 7ª, S 5-2-2014, rec. 2986/2012
Pte: Conde Martín de Hijas, Vicente

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	2
FUNDAMENTOS DE DERECHO	3
FALLO	9
VOTO PARTICULAR	9

FICHA TÉCNICA

Legislación

Cita art.274 de Ley 1/2000 de 7 enero 2000. Ley de Enjuiciamiento Civil LEC

Cita art.11.1, art.33.1, art.33.2, art.35.1, art.73, art.86.2, art.86.3, art.88.1, art.139.2 de Ley 29/1998 de 13 julio 1998.

Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Cita Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Cita art.2.4, art.2.9 de RD 29/1990 de 15 enero 1990. Acceso al Comercio Minorista de Productos Petrolíferos

Cita art.5, art.6, art.11.2, art.238.1 de LO 6/1985 de 1 julio 1985. Poder Judicial

Cita Ley 30/1984 de 2 agosto 1984. Medidas para la Reforma de la Función Pública

Cita art.1 de LO 2/1979 de 3 octubre 1979. Tribunal Constitucional

Cita art.1.1, art.9.3, art.14, art.23.2, art.24.1, art.28.1, art.103, art.123, art.149.1 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

TRIBUNAL SUP RE MOSala de loContencioso-Administrativo

Sección: SÉPTIMA

S E N T E N C I A

Fecha de Sentencia: 05/02/2014 RECURSO CASACION Recurso Núm.: 2986 / 2012

Fallo/Acuerdo: Sentencia Desestimatoria Votación: 15/01/2014 Procedencia: T.S.J.MADRID CON/AD SEC.7 Ponente: Excmo. Sr. D. Vicente Conde Martín de Hijas Secretaría de Sala: Ilmo. Sr. D. José Golderos Cebrián Escrito por: MSA Nota:

Relaciones de Puestos de Trabajo. Revisión de la jurisprudencia precedente. No es posible distinguir su naturaleza jurídica según sea a efectos materiales o sustantivos. Caracterización unívoca a todos los efectos. Modificación de la doctrina sobre su consideración como Disposiciones Generales a efectos del recurso de casación. Carácter de acto administrativo y no de norma. Inadmisibilidad a la casación.

RECURSO CASACION Num.: 2986/2012 Votación: 15/01/2014 Ponente Excmo. Sr. D.: Vicente Conde Martín de Hijas Secretaría Sr./Sra.: Ilmo. Sr. D. José Golderos Cebrián

S E N T E N C I A

TRIBUNAL SUPREMO.SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOSECCIÓN: SÉPTIMA

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Jorge Rodríguez Zapata Pérez

Magistrados:

D. Nicolás Maurandi Guillén

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva Dª Celsa Pico Lorenzo

D. José Díaz Delgado

D. Vicente Conde Martín de Hijas

En la Villa de Madrid, a cinco de febrero de dos mil catorce.

Visto por la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida por los Magistrados Excmos. Sres. anotados al margen, el recurso de casación número 2986/2012 que pende ante ella de resolución, interpuesto por la Procuradora de los Tribunales Doña Teresa de Jesús Castro, en representación de DON Mauricio, contra la sentencia de 12 de abril de 2012 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección Séptima), dictada en el recurso ordinario número 2825/2003.

Ha sido parte recurrida la Administración del Estado, representada por el Abogado del Estado; resultando los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia Madrid dictó sentencia el 12 de abril de 2012 en el recurso número 2825/2003, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

«Que, debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso administrativo num. 2825/03, interpuesto por D. Mauricio, en su propio nombre y representación, contra el Acuerdo de la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de fecha 24 de octubre de 2002, por la que se modifica la Relación de Puestos de Trabajo de personal funcionario de las Gerencias del Catastro. No se hace expresa condena en costas».

SEGUNDO.- Contra la citada sentencia anunció recurso de casación DON Mauricio, representado por la Procuradora Doña Teresa de Jesús Castro Rodríguez, que la Sala de instancia tuvo por preparado por diligencia de ordenación de 8 de junio de 2012, acordando el emplazamiento a las partes y la remisión de las actuaciones a este Tribunal Supremo.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones, por el recurrente se presentó escrito de interposición del recurso de casación anunciado, en el que, después de formular sus motivos, terminó suplicando a la Sala que

«que habiendo por presentado este escrito se sirva admitido y, teniéndome por personada como recurrente, se ordene la prosecución de actuaciones hasta dictar sentencia mediante la que estimando el recurso interpuesto se case la recurrida y

1.-Se declare que tanto la reclasificación de puestos de trabajo iguales en otros muy distintos entre sí como la sentencia que impugnamos vulneran el derecho de igualdad y el más específico derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, y en consecuencia se deje sin efectos la referida reclasificación porque generó discriminación, así como la sentencia en cuanto la consagra, y se condene a la demandada a estar y pasar por tal declaración, a llevar a cabo los trámites necesarios para que la reclasificación de los puestos de trabajo respete el Derecho Fundamental del artículo 23.2 de la Constitución EDL 1978/3879 , y a adoptar las medidas reparadoras suficientes, entre las que se encuentre la de indemnizar a mi mandante por los daños y perjuicios que sufrió al menos con una cantidad que compense las retribuciones que dejó de percibir por no haber sido reclasificado como lo fue la compañera que ocupaba un puesto igual, concretándose la cuantía en el periodo de ejecución de la sentencia.

2.-Se declare que a RPT impugnada, la reclasificación que hace de los puestos, y la sentencia que desestima la demanda, vulneran los restantes preceptos legales citados en el presente recurso, y se condene a la demandada a dejar sin efectos la RPT con la reclasificación impugnada, y a sustituirla por otra en la que, con observancia de las normas sobre negociación colectiva y publicación en el BOE, se reclasifiquen los puestos de trabajo respetando los preceptos legales que citamos como infringidos en el cuerpo de este escrito.

3 -Se declare que la sentencia impugnada, vulnera los preceptos que citamos sobre normas de procedimiento y garantías procesales, entre ellas las de la competencia de los órganos judiciales, y se ordene reponer las actuaciones al momento en que se produjo la infracción para que, tras ser corregida, se dicte una nueva sentencia que respete en cuanto al fondo del asunto los pronunciamientos de la sentencia dictada por esa Sala sobre los anteriores apartados.».

CUARTO.- Comparecido el Abogado del Estado, se admitió a trámite el recurso por providencia de 26 de octubre de 2012, concediéndose por diligencia de ordenación de 15 de noviembre de 2012 un plazo de treinta días al recurrido para que formalizara escrito de oposición, que tuvo entrada el día 11 de diciembre de 2012, y en el que se suplicaba a la Sala que « dicte sentencia por la que lo INADMITA o, en su defecto, lo DESESTIME. confirme la Sentencia recurrida y condene al recurrente al pago de las costas causadas en este recurso».

QUINTO.- Por providencia de 24 de junio de 2013 se señaló para votación y fallo del presente recurso la audiencia de 16 de octubre de 2013 en cuyo acto tuvo lugar su celebración, acordándose en la misma oír a las partes sobre la posible inadmisibilidad del recurso de casación en previsión de un posible replanteamiento de la doctrina jurisprudencial sobre la equiparación de las Relaciones de Puestos de Trabajo con disposiciones generales.

SEXTO.- El Abogado del Estado presentó escrito el 28 de octubre de 2013 evacuando dicho traslado y en el que señalaba que se abstenía de formular alegaciones.

La Procurador Doña Teresa de Jesús Castro Rodríguez presentó escrito el 31 de octubre de 2013 evacuando dicho traslado y suplicando a la Sala: «se declare la admisibilidad del recurso de casación, bien

porque se entienda que versa sobre una disposición de carácter general, o porque se considere que la RPT ha de quedar equiparada a efectos procesales a las disposiciones generales dada su vocación de generalidad y permanencia.

De no ser estimada la anterior petición, solicitamos con carácter subsidiario que la declaración de inadmisibilidad del recurso de casación contra una RPT sólo surta efectos para las relaciones de puestos de trabajo que sean aprobadas con posterioridad a la sentencia que se pronuncie por la referida inadmisibilidad, no afectado en absoluto al caso que nos ocupa, en el que esa Sala del TS ha de resolver tal como ya se pidió en

el escrito mediante el que se formalizó el recurso de casación».

SÉPTIMO.- Por providencia de 20 de noviembre de 2013, se señaló para votación y fallo del presente recurso la audiencia de 15 de enero de 2014, debiendo continuarse su deliberación en sucesivas audiencias. 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 de casación la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictada en el Recurso 2825/2003, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. Mauricio contra la resolución de la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones de 24 de octubre de 2002 por la que se aprueba la reclasificación de puestos de trabajo del personal funcionario de las Gerencias del Catastro del Ministerio de Hacienda.

El recurso de casación formulado por don Mauricio se funda en cinco motivos:

En el primero, bajo el amparo del motivo del apartado 88.1.b) de la LJCA se aduce la incompetencia del Tribunal Superior de Justicia, y por ello la infracción de los artículos 11.1.a) y 7.2 LRJCA y art. 204.2 y

238.1 LOPJ EDL 1985/8754 en relación con el art. 24.1 CE EDL 1978/3879 , considerando que la competencia para conocer tal proceso correspondía a la Audiencia Nacional.

El segundo, bajo el amparo del art. 88.1.c) LJCA EDL 1998/44323 , alega una doble infracción: a) la de las normas reguladoras de la sentencia, y en concreto la del art. 35.1 LJCA EDL 1998/44323 en relación con el 24.1 CE EDL 1978/3879 , por cuanto la sentencia no se ha atendido, se dice, a los límites de las pretensiones de las partes y a la fundamentación del recurso y de la oposición, pues «la sentencia

impugnada basa la desestimación de la equiparación solicitada por mi mandante en la afirmación de que tiene distinto contenido el puesto de trabajo que desempeña el recurrente y el que pasó a desempeñar, tras la reclasificación llevada a cabo por la RPT impugnada, una funcionaria que ocupaba antes de la mencionada RPT un puesto igual

al del actor»; y b) la de las normas que rigen los actos y garantía procesales en relación con los arts. 33 2 y 3 y art. 274 LEC EDL 2000/77463 y 28.1 CE. EDL 1978/3879

El tercero, al amparo del art 88.1.d) LJCA EDL 1998/44323 , por el distinto tratamiento dado a situaciones iguales, lo que supondría que al desestimar la demanda, «aplicando un instrumento normativo, la RPT, que atenta contra los artículos 14 y 23.2 de la Constitución EDL 1978/3879 »; «la sentencia no respeta lo dispuesto en el art. 6 de la LOPJ EDL 1985/8754 »,y «no otorga la tutela efectiva de su artículo 24.1 no garantiza

lo dispuesto en los artículos 9.3 (interdicción de arbitrariedad) y 103.1 (la Administración sirve los intereses generales con objetividad y sometimiento a la Ley y al derecho) de la misma Norma Fundamental, ni el contenido del art. 3.1 (en el mismo sentido que el

citado 103. de la Constitución EDL 1978/3879) de la ley 30/1992, de 26 de EDL 1992/17271 noviembre».

El motivo cuarto, al amparo del art. 88.1.d) de la LJCA EDL 1998/44323 aduce la

«infracción del artículo 32.c) Ley 9/1987 de 12 de mayo, y del contenido del número 3 del Capítulo II del Título II del Acuerdo Administración-Sindicatos de 16 de noviembre de 1991 (BOE de 21/01/1992), según interpretación dada por el Tribunal Constitucional en

las sentencia que después se citan».

Por último el motivo quinto, al amparo, se dice, «del artículo 88.1.c) (sic) de la LRJC por infracción del apartado Quinto de la O.M. de 2 de diciembre de 1988 sobre Relaciones de Puestos de Trabajo», por falta de publicación en el BOE de la RPT impugnada.

SEGUNDO.- Las dificultades que siempre han planteado a nuestra jurisprudencia las Relaciones de Puestos de Trabajo, introducidas por la Ley 30/1984 EDL 1984/9077 , en cuanto a su precisa caracterización jurídica, presupuesto inexcusable para resolver cuál deba ser el tratamiento que reclamen los problemas surgidos en su aplicación, tanto en el orden sustantivo, cuanto en el procesal, han dado lugar a una jurisprudencia insegura y no siempre coherente, como ha señalado la mejor doctrina científica, que precisamente por tales dificultades supone un lastre para el objetivo de seguridad jurídica (art. 9.3 CE EDL 1978/3879) a que debe aspirar la jurisprudencia en la interpretación del ordenamiento jurídico y aplicación sobre bases de igualdad (art. 1.1. y 14.1 CE EDL 1978/3879).

La reforma operada por la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público respecto de la Ley 30/1984 EDL 1984/9077 , que ha derogado (Disposición Derogatoria Undécima b)) ciertos preceptos, permaneciendo, no obstante, vigente el artículo 15, de redacción en parte similar, pero en algún punto claramente diferenciada a la del art. 74 de la Ley 7/2007 (Véase al respecto el cambio del título del precepto, y la previsión en el art. 74, junto a las relaciones de puestos de trabajo, de "otros instrumentos organizativos similares", así como la enumeración de los elementos exigidos para la descripción de los puestos), supone un elemento más de dificultad, que aconseja un replanteamiento de nuestra jurisprudencia con el objetivo de procurar la máxima claridad y seguridad jurídica en la interpretación de nuestro ordenamiento jurídico.

No se nos oculta que tal replanteamiento supone un cambio de rumbo, que este Tribunal no podría acometer sin una explicación clara de que no se hace como apartamiento "ad casum" de lo que es la doctrina general, lo que supondría vulneración del principio de igualdad a la aplicación de la Ley (art. 14.1 CE EDL 1978/3879), sino un cambio reflexivo de carácter general y con vistas a la aplicación de futuro. Tal cambio, que estaría justificado constitucionalmente respecto de cualquier órgano jurisdiccional, lo está, con razón reforzada, en el caso del Tribunal Supremo, como superior en todos los órdenes salvo lo dispuesto en materia de garantía constitucional (art. 123 CE EDL 1978/3879), en cuya posición la posibilidad de cambios razonados en la interpretación de la norma resulta incuestionablemente constitucional.

Al respecto basta la remisión a la constante doctrina del Tribunal Constitucional, supremo intérprete de la Constitución (art. 1 LOTC EDL 1979/3888), a cuya doctrina debemos atenernos (art. 5 LOPJ EDL 1985/8754), que podemos sintetizar, por todas, en la STC 27/2006, F.J.3, en la que, al enumerar los requisitos precisos para considerar que las resoluciones judiciales pueden vulnerar el derecho de igualdad en casos de cambios en la aplicación de la Ley, se contiene un apartado d), que constituye un enunciado en negativo de lo que los órganos jurisdiccionales no pueden hacer, pero que a su vez concluye con el enunciado en positivo de lo que sí les está permitido en su cometido jurisdiccional. Dice así el aludido apartado:

«d) La ausencia de toda motivación que justifique en términos generalizados el cambio de criterio, bien lo sea para separarse de una línea doctrinal previa y consolidada, esto es, de un previo criterio aplicativo consolidado, bien lo sea con quiebra de un antecedente inmediato en el tiempo y exactamente igual desde la perspectiva jurídica con la que se enjuició. La razón de esta exigencia estriba en que el derecho a la igualdad en aplicación de la Ley, en conexión con el principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE EDL 1978/3879), obliga a que un mismo órgano jurisdiccional no pueda cambiar caprichosamente el sentido de sus decisiones, adoptadas con anterioridad en casos sustancialmente iguales, sin una argumentación razonada de dicha separación, que justifique que la solución dada al caso responde a una interpretación abstracta y general de la norma aplicable y no a una respuesta singularizada ad personam. »

Por lo demás, el propio TC ha tenido ocasión de enfrentarse directamente a casos en que se han producido dichos cambios de interpretación, aceptándolos. Tal es el caso de las STC 117/2004, FJ 5 y 76/2005 FJ 2.

Así pues, conscientes del cambio que representa el replanteamiento de nuestra precedente jurisprudencia, entraremos ya en la exposición de tal replanteamiento, no sin antes hacer una doble observación.

Primera, que antes de razonar el referido cambio debemos hacer la advertencia de que las consideraciones que seguirán están directamente referidas solo a las Relaciones de Puestos de Trabajo de la Administración del Estado u organismos directamente dependientes de la misma, que son a los que se refiere el art. 15 Ley 30/1984 EDL 1984/9077 ; por lo que no cabe que de modo apriorístico dichas consideraciones deban ser necesariamente aplicables también a las Relaciones de Puestos de Trabajo de Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, habida cuenta la derogación de los arts. 16 y 17 de la Ley 30/1984 EDL 1984/9077 por la Ley 7/2007 (Disposición Derogatoria Única b), y de que, en definitiva, en cualquier intento de categorización de la naturaleza jurídica de las Relaciones de Puestos de Trabajo, u otro instrumento alternativo de ordenación del personal (recuérdese lo dispuesto en el art. 74 Ley 7/2007) deberá estarse como factor principal para cualquier posible análisis a lo que disponga la Ley de la Función Pública de cada Comunidad Autónoma, dentro de los límites marcados al respecto por la legislación básica del Estado (art. 149.1. 18ª CE EDL 1978/3879) y en concreto los que se derivan en cada caso de lo dispuesto en la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público, arts. 3 y 6

En otro orden de consideraciones, debe hacerse la observación, que consideramos necesaria desde la clave del respeto al derecho de tutela judicial efectiva del recurrente, de que, para evitar que el cambio de nuestra doctrina pudiera considerarse imprevisible para él, y que le situase en una posición de posible indefensión, se abrió un trámite de audiencia, en el que ha podido exponer las razones que ha considerado pertinentes.

De ellas la referente a la consideración de las relaciones de puestos de trabajo como disposiciones generales a efectos del recurso de casación resulta inoperante, cuando de lo que se trata es, precisamente, de reconsiderar tal doctrina.

La alusiva a la previa admisión de su recurso, con la particularidad de la admisión y éxito de un precedente recurso de casación con retroacción de actuaciones, dota sin duda de una singularidad especial al caso actual, que la Sala no ha dejado de considerar; pero en definitiva esencialmente la posición del recurrente no difiere de la de cualquier otro recurrente cuyo recurso de casación fuere inicialmente admitido y que resultase a la postre inadmitido en sentencia, en una reconsideración de los requisitos de admisión, supuesto no infrecuente en nuestra jurisprudencia (Vid. por todas, Sentencia de 12 de mayo de 2004, Recurso de casación 7600/2000 FD Segundo y las en él citadas).

Finalmente, en cuanto a la alegación de que las relaciones de puestos de trabajo no sean una simple cuestión de personal, supone, sin duda, un planteamiento de mayor solidez; pero su aceptación se opondría a una constante jurisprudencia de esta Sala, que, sin quiebra, ha venido considerándolas como cuestión de personal, como tales incluíbles en el supuesto del art. 86.2.a) LJCA EDL 1998/44323 , si bien aplicando, como excepción de la salvedad establecida en dicho precepto, lo dispuesto en el apartado 3 de dicho art. 86, sobre la base de su consideración como disposiciones generales.

La alegación del recurrente en ese particular para evitar la modificación de la jurisprudencia, frente a la que se le abría el trámite de audiencia, supondría una modificación de mucho mayor calado, que la Sala no considera hacedero.

El término legal, no rigurosamente preciso, de "cuestiones de personal" es susceptible de encuadrar, no solo cuestiones atinentes a situaciones individualizadas y concretas, sino cuestiones afectantes a las situaciones de los funcionarios, aunque desde una perspectiva general o no individualizada, siendo precisamente esa perspectiva la que ha prevalecido de modo continuo en la jurisprudencia relativa a las relaciones de puestos de trabajo.

TERCERO.- Entrando ya en la reconsideración de la doctrina de la Sala, ha de afirmarse que la jurisprudencia se había decantado últimamente en punto a la caracterización de las Relaciones de Puestos de Trabajo (RRPPT en lo sucesivo) en la asignación de una doble naturaleza según se refiriese la cuestión al plano sustantivo o material, o al plano procesal (Sentencias de 4 de febrero de 2002 -Recurso de casación num. 225/1999, F.D. 3ª-, 19 de junio de 2006 -Recurso de casación num. 8200/2000, F.D. 2º; 4 de julio de 2012 -Recurso de casación num. 1984/2010, F.D. 5º; 10 de julio de 2013 -Recurso de casación num. 2598/2012 -F.D. 4º, etc....).

Enfrentada de nuevo la Sala a esa caracterización, considera que la doctrina de la doble naturaleza de un ente jurídico, como es la RPT, según el plano en el cual se considere, no resulta teóricamente la más adecuada, pues la idea de una naturaleza dual ofrece indudables dificultades en pura lógica jurídica. Lo correcto es entender que cada ente de derecho debe ser caracterizado de modo unitario, en sí mismo, y sobre la base de dicha caracterización unívoca, a la hora de resolver los problemas que pueden suscitarse en la vida jurídica de la RPT, buscar la solución adecuada. Tal solución deberá venir determinada, obviamente, por las exigencias del ámbito del ordenamiento en el que el problema a resolver se suscite; pero ello no debe suponer que, para resolverlo, se deba operar sobre la base de atribuir a la RPT una determinada naturaleza ad hoc.

Si el ordenamiento procesal establece unas exigencias que tengan como supuesto de hecho la índole del ente jurídico sobre el que gire el proceso, el respeto de la caracterización del ente deberá ser el prius conceptual, y no a la inversa; ésto es, atribuir a dicho ente (a la RPT en este caso) una determinada caracterización a efectos de que pueda entrar en el supuesto de hecho de la norma que establece tal exigencia.

La Sala considera por ello que no debe continuar proclamando la doble naturaleza de las RRPPT: a efectos procesales, como disposiciones de carácter general; y a efectos sustantivos o materiales, como actos administrativos plúrimos.

Si a efectos procesales la RPT se considera como disposición general o norma, es difícil justificar en términos de estricta coherencia jurídica que ya dentro del proceso el problema que en él se debate en relación con la RPT pueda decidirse prescindiendo de tal caracterización y partiendo de la caracterización sustantiva como acto plúrime. En otros términos, resulta difícil justificar que lo que la RPT es para el proceso, deje de serlo en el proceso. Y tal es, en realidad, la consecuencia lógica en la que desemboca la doctrina que reconsideramos.

La discontinuidad lógica entre una y otra caracterización resulta difícilmente salvable en buenos términos de lógica jurídica.

Tal discontinuidad lógica, con sus correspondientes derivaciones en orden a la coherencia jurídica, se manifiesta a la hora de afrontar los problemas derivados de la propia condición de disposición general, como son entre otros, los de la caracterización como norma reglamentaria y en relación con ella el de la exigencia derivada de su publicación y modo de la misma. Afirmada la condición de disposición general, negar que sea disposición reglamentaria, cuando emana de la Administración del Estado (y tal se dice en varias sentencias de las que, por todas, puede citarse la STS de 19 de junio de 2006, F.D. 2º ya citada antes) nos sitúa ante una especial categoría de disposición general de filiación absolutamente difusa e inconcreta.

Y afirmada la condición de disposición general, negar que sea necesaria su publicación en el Boletín Oficial (y tal se ha dicho también en algunas sentencias, por todas, sentencias de 26 de mayo de 1998 -Recurso de casación 4122/1995, F.D. 3º; y de 4 de febrero de 2002 -Recurso de casación num. 225/1999, F.D. 3º) resulta difícil de explicar en un marco constitucional y legal, en el que se proclama como principio constitucional el de publicidad de las normas (art. 9.3 CE EDL 1978/3879) y en el que el vehículo general de tal publicidad es el de publicación de la norma en el Boletín Oficial del Estado (cuando de normas reglamentarias se trate, art.

24.4 Ley 50/1987, que el al tiempo es requisito de vigencia como tales), requisito de publicación que rige también para la eficacia de los actos de destinatario indeterminado a actos plúrimos (art. 58 y 59.5 Ley 30/1992 EDL 1992/17271).

Por ello, una disposición general que no venga condicionada para su vigencia por la exigencia general de publicación en el correspondiente Boletín, supone de por sí una tal anomalía en el sistema, que para poder darse, precisaría de la existencia de una disposición de la Ley que así lo establezca de modo inequívoco. Lo contrario supone moverse en un espacio de ambigüedad e incerteza incompatibles con las exigencias del principio constitucional de seguridad jurídica.

Ser una cosa en un plano: el procesal; y no serlo en otro plano: el sustantivo o material, (disposición general y no acto plúrime, y acto plúrime 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 EDL 1978/3879) de seguridad jurídica.

Por otra parte la misma doctrina que caracteriza las RRPPT a efectos procesales como disposiciones generales o normas, también adolece de deficiente coherencia, aún situada en el plano procesal.

Lo más común, aunque no falta alguna excepción, es que en la proclamación de la categoría de disposición general o norma de la RPT a efectos procesales se haga la precisión de que ello es a efectos del recurso de casación o del acceso a la casación (por todas STS de 10 de julio de 2013 -Recurso de casación num. 2598/2012 -F.D. 4º citado antes).

Pero no hay rigurosa continuidad en la doctrina en relación con la caracterización a efectos procesales. Mientras que, cuando el efecto procesal que está en cuestión es el de acceso a la casación, la caracterización es constante, no siempre se mantiene igual caracterización

en relación con otros efectos procesales de eventual cuestionamiento en el caso. Y así, a efectos procesales de impugnación indirecta de norma se ha mantenido la caracterización como disposición general (SSTS de 1 de marzo de 2004 -Recurso de casación num. 9874/1998, F.D. 2º-; de 7 de marzo de 2005 -Recurso de casación num. 4246/1999 F.D. 3º-, de 19 de junio de 2007 -Recurso de casación num. 182/2005 F.D. 3º-; de 12 de noviembre de 2008 -Recurso de casación 10749/2004, F.D. 3º). En cambio en orden al planteamiento de cuestiones de ilegalidad de RRPPT, pese a que durante un tiempo, este Tribunal, en sentencias dictadas en recursos de casación contra sentencias dictadas en procedimientos de cuestión de ilegalidad no cuestionó la caracterización de las RRPPT como disposiciones generales a efectos del posible planteamiento de Cuestión de ilegalidad (Sentencias de 31 de marzo de 2009 -Recurso de casación num. 6678/2004 -; de 20 de octubre de 2008 -Recurso de casación num. 6601/2004 -; de 21 de octubre de 2009 -Recurso de casación num. 7505/2004 -; de 11 de noviembre de 2010 -Recurso de casación num. 3008/2007 -; de 10 de noviembre de 2010 -Recurso de casación num. 2713/2007 -y de 24 de enero de 2011 -Recurso de casación num. 1368/2008) recientemente se han dictado otras que niegan la posibilidad de planteamiento de Cuestiones de Ilegalidad respecto de las RRPPT (Sentencias de 4 de julio de 2012 -Recurso de casación num. 1984/2010, F.D. 5º-; y de 10 de julio de 2013 -Recurso de casación num. 2598/2012 F.D. 4º)

Nos encontramos así en este último caso en un plano de indudable significado procesal, en el que se niega a la RPT la posible caracterización como disposición general o norma.

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, 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.

CUARTO.- En tal reconsideración debemos partir, como ya hemos adelantado, de que la caracterización debe ser unívoca y debe referirse a la RPT en sí misma considerada. Fijada ésta, será después, cuando deba decidirse el tratamiento que deba dársele en el ámbito en que se suscita respecto a ella el problema de que se trate.

Sobre esa base, y en la alternativa conceptual de la caracterización como acto administrativo o como norma, entendemos que lo procedente es la caracterización como acto, y no como norma o disposición general. Tal caracterización como acto, según se ha expuesto antes, es por lo demás la que ha venido proclamándose en la jurisprudencia (por todas reiteramos la cita de las sentencias de 19 de junio de 2006 y la de 4 de julio de 2012 y 10 de julio de 2013), aunque lo fuera en referencia al plano sustantivo, al diferenciarlo del procesal.

En la referida Sentencia de 19 de junio de 2006 (F.D. 3º) ya se afirmaba respecto de las RRPPT la falta "de la nota de generalidad y demás caracteres propios de las disposiciones reglamentarias". En esa misma línea argumental de falta "de la nota de generalidad y demás caracteres propios de las disposiciones reglamentarias se insiste" se insiste en la Sentencia de 4 de julio de 2006 -Recurso de casación 3422/2001, F.D. 2º-; y en las de 4 de julio de 2012 -Recurso de casación 1984/2010, F.D. 5º-; de 10 de julio de 2013 -Recurso de casación num. 2598/2012, F.D. 4º-, en las que se expone la problemática línea evolutiva de la jurisprudencia.

Es criterio asentado en la doctrina y en la jurisprudencia, para la distinción entre el acto y la norma, el que se centra en la consideración de si el acto de que se trate innova o no el ordenamiento jurídico, integrándose en él, con carácter general y abstracto, y siendo susceptible de ulteriores y sucesivas aplicaciones; o si se trata de un acto ordenado que no innova el ordenamiento, sino que es un acto aplicativo del mismo, en cuya aplicación se agota la eficacia del acto.

Sobre esa base conceptual, y en línea con la doctrina de las sentencias que se acaban de citar, entendemos que la RPT no es un acto ordenador, sino un acto ordenado, mediante el que la Administración se autoorganiza, ordenando un elemento de su estructura como es el del personal integrado en ella.

Tal es el sentido que se deriva de lo dispuesto en el art. 15 Ley 30/1984 EDL 1984/9077 , en cuanto "instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal". (Nos referimos al art. 15 de la Ley 30/1984 EDL 1984/9077 para contraernos a la normativa vigente en el momento de la RPT sobre la que se debate en el actual proceso, si bien las mismas consideraciones son referibles, y con mayor razón, al art. 74 Ley 7/2007)

No puede encontrarse en dicho precepto legal una especie de habilitación a la RPT para que, como norma, ordene los contenidos del estatuto del funcionario que preste sus servicios en los distintos puestos de la estructura administrativa, sino que el acto de ordenación en que la RPT consiste cierra el efecto de la ordenación y no deja lugar a sucesivas y ulteriores aplicaciones.

Es cierto que la RPT junto con el significado de autoorganización de su estructura, produce significativos efectos en el estatuto de los funcionarios que sirven los distintos puestos, de ahí la posible calificación de los problemas a que da lugar en esa incidencia como cuestiones de personal, según viene apreciándose por constante jurisprudencia. Pero tal incidencia no es razón suficiente para entender que sea la propia de una norma jurídica de regulación del estatuto funcional.

Tal estatuto viene integrado por la Ley y por sus distintos Reglamentos de desarrollo, y lo único que hace la RPT al ordenar los distintos puestos, es singularizar dicho estatuto genérico en relación con cada puesto, al establecer para él las exigencias que deben observarse para su cobertura y los deberes y derechos de los genéricamente fijados por las normas 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, sino que vienen regulados en normas jurídicas externas a ella (categoría profesional, nivel de complemento de destino, complemento específico, en su caso, etc...), siendo la configuración del puesto de trabajo definido en la RPT simplemente la singularización del supuesto de hecho de aplicación de dichas normas externas.

En tal sentido 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.

A semejanza de como el nombramiento del funcionario opera como acto condición para la aplicación del ordenamiento funcional, unilateralmente establecido por el Estado, el hecho de la autoorganización por parte de la Administración de sus distintos puestos de trabajo opera como acto-condición para la aplicación en cada puesto de los distintos aspectos del estatuto funcional singularizados en la configuración del puesto.

Pero ese efecto de acto condición o de singularización en el puesto de particulares concernientes al estatuto del que lo sirve, no puede interpretarse en el sentido de que la RPT sea una norma rectora del estatuto funcional, que innove o complemente el ordenamiento jurídico, rigiendo de por sí los diferentes contenidos del estatuto funcional concernidos en cada puesto de trabajo.

Aunque no se nos oculta 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 concernidos en él y regidos por normas ajenas a la RPT; y la condición de la RPT como norma directamente rectora de los referidos aspectos del estatuto funcional en juego en cada puesto, entendemos que tal concepción solventa en mejor medida las dificultades que suscita la caracterización de las RRPPT entre las categorías jurídicas, que las que se derivan de la concepción como disposición general, a las que nos hemos referido con anterioridad.

El hecho de que la RPT en cuanto acto pueda incidir en situaciones futuras, no es por lo demás algo insólito en el ámbito propio de la eficacia de los actos jurídicos.

Cada acto opera de por sí un cambio en el ámbito de las realidades en que se produce, y sus efectos son susceptibles de subsistir en el tiempo, acotando un ámbito de la realidad circundante, y en ella cada acto puede operar como presupuesto fáctico o jurídico de otros ulteriores, sin que por tal efecto pueda pensarse que dicho acto asuma un contenido normativo o una vocación normativa (expresiones usadas en la jurisprudencia que estamos reconsiderando) respecto a las situaciones jurídicas sobre las que tenga influencia. Pues bien, puede entenderse que tal modo de concatenación jurídica es la que se da cabalmente entre los efectos de la RPT, en cuanto acto de la Administración de autoorganización de su personal, y la incidencia de la misma en determinados contenidos de estatuto funcional, por el hecho de situarse los funcionarios que sirven cada puesto en el supuesto de hecho de la aplicación de las normas externas y distintas a la RPT, que rigen la situación estatutaria del funcionario.

Sobre la base de la concepción de la RPT como acto administrativo, será ya esa caracterización jurídica la que determinará la aplicación de la normativa administrativa rectora de los actos administrativos, y la singular del acto de que se trata, la que debe aplicarse en cuanto a la dinámica de su producción, validez y eficacia, impugnabilidad, procedimiento y requisitos para la impugnación, en vía administrativa y ulterior procesal, etc., y no la que corresponde a la dinámica de las disposiciones generales, a cuyas dificultades ante hicimos referencia.

Hemos así de conducir, rectificando expresamente nuestra jurisprudencia precedente, que la RPT debe considerarse a todos los efectos como acto administrativo, y que no procede para lo sucesivo distinguir entre plano sustantivo y procesal.

Descendiendo de la categorización de la naturaleza de la RPT como acto administrativo que acabamos de afirmar, con las consecuencias que de tal caracterización se derivan en el caso actual de dicha caracterización, en orden a la apertura o no del recurso de casación, la conclusión no puede ser otra que la del cierre de dicho recurso.

En efecto, en la jurisprudencia precedente la apertura a la casación se asentaba en la atribución a las RRPPT de la naturaleza de disposiciones generales: normas a efectos del acceso a la casación, sobre la base de considerar que la impugnación de las mismas merecía la calificación de cuestiones de personal, como tales en principio excluidas del acceso a la casación, ex art. 86.2.a) LJCA EDL 1998/44323 ; pero que, al ser consideradas, a efectos de la casación como disposiciones generales, operaba respecto de ellas la previsión del art. 86.3 LJCA. EDL 1998/44323 Negada la caracterización como disposiciones generales, y afirmada la de actos administrativos, falta la base sobre la que la jurisprudencia precedente asentó la apertura a la casación, debiéndose considerar en tal sentido rectificada nuestra jurisprudencia precedente.

Debemos así afirmar que el presente recurso de casación es inadmisibile, sin que el hecho de que hubiera sido admitido en el trámite inicial, y según venimos afirmando en constante jurisprudencia, a la que hicimos referencia en el Fundamento de Derecho Primero, impida revisar tal criterio (por toda, Sentencia de 12 de mayo de 2004, Recurso de casación 7600/2000 FD Segundo), afirmando la inadmisibilidad del recurso, si bien, llegado al momento actual, como causa de desestimación.

QUINTO.- Conviene añadir, para más plena satisfacción del derecho de tutela judicial efectiva del recurrente (art. 24.1 CE EDL 1978/3879), que aún en la hipótesis, negada, de que, de haberse seguido la jurisprudencia precedente sobre la consideración de la RPT como disposición general a efectos del acceso a la casación, en este caso el recurso estaría conducido al fracaso.

Ninguno de los motivos del recurso de casación podrían ser estimados.

En cuanto al primero, resulta claro que no se da el supuesto del art. 11.1.a) LJCA EDL 1998/44323 que en él se invoca, pues la resolución recurrida no procede ni de Ministro ni de Secretario de Estado, por lo que la norma de competencia aplicable sería en este caso la del art. 10.1, que atribuye la competencia al Tribunal Superior de Justicia.

En cuanto al segundo, porque, al decidir como ha decidido la sentencia, no se ha situado fuera del planteamiento de las partes, ni ha vulnerado las normas reguladoras de la Sentencia, sino que, partiendo de las propias alegaciones del recurrente, lo único que ha hecho es constatar en función de los elementos obrantes en el expediente si dichas alegaciones se ajustan a los mismos, lo que en modo alguno puede suponer infracción del art. 33.1 y 2 LJCA. EDL 1998/44323 No se han vulnerado las normas que rigen los actos y garantías procesales por el hecho de que al demandante no se le hubiese dado traslado de la contestación a la demanda, porque, en primer lugar, frente a tal omisión tiene el demandante la posibilidad de reclamar la subsanación a lo largo del proceso, y más en concreto con ocasión del trámite de conclusiones, con lo que no se cumpliría la exigencia del art. 88.2; y después, y sobre todo, porque la clave del motivo alegado es que la infracción haya producido indefensión para la parte, de lo que en este caso no hay acreditación.

El motivo tercero tiene como clave de referencia una situación que no corresponde a la RPT impugnada, sino a la cuestionada aplicación de la misma en el centro de Oviedo, mediante una resolución que ha sido impugnada por el recurrente en proceso independiente y paralelo ante el Tribunal Superior de Justicia de Oviedo.

El motivo cuarto supone la pretendida revisión de un hecho afirmado en la sentencia, intangible en la casación, a no ser por el limitadísimo cauce de impugnación de la valoración de la prueba, planteamiento que no se ha seguido en el motivo.

Y el último y quinto debería ser igualmente conducido al fracaso según nuestra jurisprudencia.

En una apreciación global del conjunto, en todo caso, la Sala estima que la argumentación de fondo con la que el recurrente pretende que se anule la RPT que impugna (la reclasificación de los puestos de trabajo de las Gerencias del Catastro, llevada a cabo por la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones de 22 de octubre de 2002) no tiene que ver con defectos de esta, sino con la denominada "formalización de la reclasificación", referida a los puestos de la Gerencia de Catastro de Oviedo, aprobada por Resolución del Ministerio de Hacienda de 2 de diciembre de 2005, contra la que interpuso otro recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Asturias, desestimado por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de 30 de mayo de 2008.

La estrategia procesal seguida por el recurrente ha sido la de impugnar por sendos recursos diferentes cada una de las dos resoluciones citadas, siendo claro, en un análisis sustancial de su actual recurso, que en éste, aunque se impugna de modo directo la RPT de 22 de octubre de 2002, tal impugnación tiene el sentido de una impugnación indirecta, preordenada a la impugnación del nombramiento de una compañera de trabajo que antes de la formalización para Oviedo de la reclasificación general de la Gerencia del Catastro ocupaba, como el recurrente, puesto de Jefa de Sección, y que tras dicha formalización de la reclasificación fué nombrada para un nuevo puesto de Jefa de Servicio. Ese sentido sustancial del recurso que ahora nos ocupa aflora en la demanda de 23 de marzo de 2004, en cuyo FD II se contiene un párrafo, el segundo, que es por demás expresivo:

«Aunque no es objeto del presente recurso la impugnación directa de la nueva relación de puestos de trabajo, ello no obsta para que por vía indirecta resulte afectado tal acto administrativo al ser antecedente del que verdaderamente motiva el pleito».

Toda la argumentación sustancial del recurso referida a la vulneración de los arts. 14, 23.2 y 103.3 CE EDL 1978/3879 y 19 y 20 de la Ley 30/1984 EDL 1984/9077, y 2.4 y 9 RD 29/1990 EDL 1990/12452 tiene que ver con ese cuestionado nombramiento, que no es objeto de impugnación en el actual proceso.

Nada referente a vicios sustanciales de la resolución que impugna, que pueda tener relación con la situación del recurrente, se plantea en el recurso, centrándose en exclusiva los vicios propiamente atribuibles a la RPT que impugna en su falta de publicación en el BOE y a la falta de negociación con la representación sindical.

Mas si parte de la negada caracterización de las RRPPT como disposiciones generales, según la jurisprudencia precedente, ese alegado vicio de falta de publicidad no podría conducir al éxito de la pretensión de anulación, pues, en primer lugar, tal vicio no lo es de invalidez sino de eficacia, o de falta de vigencia de la disposición general, que no habría nacido a la vida jurídica como tal disposición general, ni por ello podría ser objeto de impugnación directa hasta que no alcanzase vigencia.

La falta de publicación, precisamente porque la pretendida norma carecía por ello de falta de vigencia y de eficacia, pudiera haber sido, en su caso, motivo de impugnación de su aplicación en la formalización de la reclasificación realizada para Oviedo; y cuya impugnación fué el objeto del otro proceso, seguido en paralelo; pero no para la impugnación directa de una disposición que por el defecto indicado no habría llegado a adquirir vigencia.

En todo caso, nuestra jurisprudencia precedente, referida más detrás, había llegado a la conclusión de que la publicación de la RPT en el Boletín Oficial no era exigible (Sentencia de 26 de mayo de 1998 -Recurso de casación 4122/1995, F.D. 3º-; y de 4 de febrero de 2002 -Recurso de casación num. 2225/1999 -F.D. 3º), con lo que la impugnación del recurrente por ese vicio debía fracasar.

Y en cuanto a la falta de negociación con los representantes sindicales, la sentencia recurrida afirma que tal negociación se llevó a cabo, por lo que se trata de una afirmación fáctica de la sentencia, que solo pudiera ser revisada en casación por los limitadísimos cauces de impugnación de la valoración de la prueba, lo que no se ha planteado en la casación actual.

A ello debiera añadirse desde la perspectiva del art. 11.2 LOPJ EDL 1985/8754 que, aun en el hipotético supuesto de que la RPT cuestionada no hubiera sido negociada con los representantes sindicales, serían éstos, y no el recurrente, los que pudieran impugnarla en el proceso en defensa de su interés como tales representantes; la posibilidad de una anulación de la RPT por un alegado vicio que ni tiene relación con un concreto interés discernible del recurrente, y que, producido, no remediaría la pretendida lesión jurídica de la que el recurrente se siente víctima, y perturbaría las situaciones de todos los funcionarios concernidos por la RPT anulada, supondría desconocer las exigencias derivadas de dicho art. 11.2 LOPJ. EDL 1985/8754

No puede dejarse de considerar que la hipotética anulación de la RPT impugnada no afectaría a la situación de Oviedo, dado lo dispuesto en el art. 73 LJCA EDL 1998/44323 , que además resultaría blindada por la eficacia de cosa juzgada de la Sentencia dictada en el proceso paralelo.

SEXTO.- En cuanto a costas consideramos que se dan en este caso motivos suficientes para aplicar la salvedad del art. 139.2 LJCA EDL 1998/44323 para no imponerlas al recurrente, pese a la desestimación de su recurso, pues es claro que, cuando lo interpuso, la doctrina que aplicamos no era la vigente, y pudo actuar al interponerlo en la confianza de la doctrina a la sazón vigente; y aunque dentro del recurso se le haya dado la oportunidad de defenderse frente a la posibilidad de rectificación de tal doctrina, lo que eliminaría el riesgo de indefensión, el factor de confianza indicado es suficiente para que apliquemos la salvedad, no imponiendo las costas al recurrente.

FALLO

Que debemos declarar, y declaramos, no haber lugar al recurso de casación interpuesto por D. Mauricio, representado por la Procuradora de los Tribunales Doña Teresa de Jesús Castro, contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección Séptima) de 12 de abril de 2012, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 2825/2003, sin hacer expresa imposición de las costas del recurso de casación.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos

TRIBUNAL SUP RE MOSala de lo Contencioso-Administrativo

VOTO PARTICULAR

FECHA:05/02/2014

VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN LOS MAGISTRADOS EXCMOS. SRES. DON Nicolás Maurandi Guillén Y DON Pablo Lucas Murillo de la Cueva A LA SENTENCIA DE 5 DE FEBRERO DE 2014, DICTADA EN EL RECURSO DE CASACIÓN 2986/2012

Discrepamos con todo respeto del parecer de la mayoría porque, a nuestro entender y según trataremos de explicar a continuación, 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. Versan estas últimas sobre la naturaleza singular de las relaciones de puestos de trabajo y tienen especialmente en cuenta que 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. Consideramos, en fin, que lo procedente, si acaso, hubiera sido aclarar y precisar los rasgos singulares de las relaciones de puestos de trabajo en cuanto instrumento administrativo con perfiles propios.

Empezando por esto último, debemos decir que las relaciones de puestos de trabajo --introducidas en nuestro ordenamiento jurídico por el artículo 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública EDL 1984/9077 , y ahora reguladas en el artículo 74 del Estatuto Básico del Empleado Público--tienen, según ponen de

manifiesto esos preceptos, una doble función que dificulta su encuadramiento entre las normas o entre los actos administrativos.

Desempeñan, en efecto, una primera función organizativa 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. Y, además, cumplen un segundo cometido, en este caso de ordenación, pues completan el régimen jurídico de los funcionarios con unos elementos o derechos que no aparecen en las regulaciones legales y reglamentarias. Nos referimos a la identificación de los cuerpos y escalas a los que se adscribe cada puesto de trabajo, la cual integra la regulación del derecho a la movilidad de los funcionarios de esos cuerpos y escalas mediante la indicación de los concretos puestos en que puede ejercitarse. Y, también, a las retribuciones complementarias porque, al fijarlas, las relaciones de puestos de trabajo definen una parte del contenido de los derechos retributivos del funcionario que no figura en ninguna norma jurídica.

Esa doble función ha dificultado la calificación de las relaciones de puestos de trabajo como norma o como acto y explica que la jurisprudencia de los casi últimos veinte años, aun con algunas vacilaciones e imprecisiones, haya preferido no asimilarlas a las disposiciones generales pero sí otorgarles su tratamiento procesal admitiendo su impugnación indirecta a través de los actos que las aplican y, hasta muy recientemente, el planteamiento de la cuestión de ilegalidad sobre su contenido declarado ilegal al enjuiciar dichos actos. Y, también, que haya considerado recurribles en casación las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia o de la Audiencia Nacional dictadas en única instancia en recursos contra ellas.

En nuestra opinión, esa jurisprudencia debe mantenerse porque desde la perspectiva del funcionario es más importante la faceta normativa de las relaciones de puestos de trabajo, la que incide en su estatuto jurídico, que la meramente organizativa. Además, brinda una protección judicial más eficaz de sus derechos e intereses legítimos. 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, de manera que el concreto funcionario solamente advierte su incidencia negativa en sus derechos e intereses cuando la ha de soportar a través de un acto de

aplicación individualizada que le afecta. Por eso, se venía aceptando su impugnación indirecta, posibilidad que queda excluida con el giro jurisprudencial del que discrepamos que, también, impide el acceso a la casación de las sentencias pronunciadas sobre ellas.

En definitiva, 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.

3. La propia lectura de la sentencia pone de manifiesto cuanto decimos. O sea, lo contrario que defiende.

En primer lugar, debemos señalar que su punto de partida no es convincente.

¿Por qué hay que cambiar una jurisprudencia que, con todos los vaivenes que se quieran, había adquirido unos contornos suficientemente precisos? Desde luego, no por motivos de seguridad jurídica, pues ya se sabía a que atenerse. Como recuerda la sentencia (fundamento tercero) este Tribunal Supremo ha terminado diciendo que, a efectos procesales, más concretamente, a efectos del recurso de casación en los términos antes indicados y a los de su impugnación indirecta, reciben el tratamiento de las disposiciones generales. Nada más pero nada menos.

Se trata de una doctrina bien conocida que no da lugar a dudas, ni, por tanto, a ninguna inseguridad.

Tampoco el Estatuto Básico del Empleado Público ha traído cambios en la regulación de las relaciones de puestos de trabajo que exigieran variar la jurisprudencia. Además, no es precisamente una ley recién aprobada: data de 2007. Y bajo su vigencia se ha mantenido y perfilado la interpretación que ahora se desecha. Por tanto, no hay circunstancias sobrevenidas que demanden variaciones jurisprudenciales.

Ni seguridad jurídica ni novedades traídas por nuevas leyes obligaban a abandonar el criterio ya consolidado.

4. La sentencia apela, también, a la noción de disposición general y a las diferencias que guardan con los actos administrativos. Desde esa idea de disposición general y del régimen jurídico que les es propio, resalta la incoherencia que implica atribuir a las relaciones de puestos de trabajo carácter de disposición general a unos efectos --procesales--y negárselo a otros --principalmente, los relativos a su procedimiento de elaboración y a su publicación oficial--para terminar negando que, por su sentido y alcance, posean virtualidad normativa.

Sobre esto último dice la sentencia que las relaciones de puestos de trabajo no innovan el ordenamiento jurídico, que sólo lo aplican, que se limitan a llevar a ellas las determinaciones legales y reglamentarias sobre la función pública, a lo sumo, concretándolas. Y termina utilizando el concepto de acto condición para calificar su naturaleza.

No obstante, pese a insistir en que no son actos ordenantes sino ordenados, la sentencia tiene que reconocer que "ordenan" (fundamento cuarto) pues la Ley --el artículo 74 del Estatuto Básico del Empleado Público y el artículo 15 de la Ley 30/1984 EDL 1984/9077 --dicen que son un instrumento de ordenación del personal. Parece haber, pues, según la sentencia, una ordenación no normativa.

Y es que, en su empeño por calificar y clasificar, se mueve con esquemas lógico-formales que, por un lado, no tienen en cuenta la complejidad adquirida por el ordenamiento jurídico. Y, por el otro, tampoco reparan en que las relaciones de puestos de trabajo no miran a regular los cuerpos de funcionarios ni, en general, su estatuto, sino que, justamente, tienen por objeto los puestos de trabajo, que definen y configuran y así contribuyen a definir los términos en que los empleados públicos se encuadran en las Administraciones, aportando la integración antes señalada.

Aquí está su singularidad. Y aquí se percibe su limitada pero clara dimensión normativa. O, mejor, que son algo más que actos administrativos.

Las relaciones de puestos de trabajo forman parte del tratamiento que, desde 1984, el legislador ha venido dando al empleo público y son parte esencial de la organización de nuestras Administraciones Públicas, no sólo de la Administración General del Estado, a la que la sentencia quiere circunscribir el nuevo punto de vista que asume. Basta navegar por la red para comprobar que hoy no se comprende sin ellas la realidad de esas Administraciones ni la manera en que los empleados públicos se integran en los puestos de trabajo.

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. En su seno, las relaciones de puestos de trabajo han logrado la relevancia que hoy tienen y sus particulares rasgos han impedido su clasificación en alguna de las categorías tradicionales. Pero ni esto es una novedad ni entraña inseguridad jurídica. Y tampoco es determinante para reducirlas a la condición de actos que no se exija legalmente su publicación oficial. Bastará con decir sobre ello que el Estatuto Básico del Empleado Público exige su publicidad. Y que hay ejemplos de reglas vinculantes aunque no se publiquen en el diario oficial, como sucede, por ejemplo, con los convenios colectivos aunque para que desplieguen efectos erga omnes sí sea necesaria su publicación.

Por último, debemos insistir en que el propósito definitorio de la sentencia y su preocupación por la lógica en la que se mueve, además de insatisfactorios en su conclusión por las razones dichas, 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.

Así, pues, aunque la sentencia habla de rectificación, en realidad, no es eso lo que hace. Se rectifica lo que está equivocado pero la interpretación ahora abandonada no es incorrecta sino que, en nuestra opinión, se ajusta a los rasgos que el legislador ha atribuido a las relaciones de puestos de trabajo y a las funciones que desempeñan en el ámbito del empleo público y de la organización administrativa. Estamos, pues, ante una nueva orientación, fruto de un cambio de criterio, a nuestro entender, no sólo inconveniente sino también injustificado.

Publicación. Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, estando constituida la Sala en audiencia pública en el día de su fecha, lo que, como Secretario de la misma, certifico.

Fuente de suministro: Centro de Documentación Judicial. IdCendoj: 28079130072014100061