



www.civil-mercantil.com

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia de 30 de julio de 2014

Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 7.ª)

Rec. n.º 238/2013

SUMARIO:

Función pública. Aprobación de RPT municipal. Impugnación por sindicato de policías locales de ámbito autonómico. Falta de legitimación parcial. Consideración de la RPT como acto o disposición. Su carácter de «cuestiones de personal». Sobre la base de la concepción de la Relación de Puestos de Trabajo (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 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 RPT 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 al a casación, ex art. 86.2.a) LJCA, pero que, al ser consideradas, a efectos de la casación, como disposiciones generales, operaba respecto de ellas la previsión del art. 86.3 LJCA. 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.

PRECEPTOS:

Constitución Española, arts. 1.1, 9.3, 14 y 123.

Ley 30/1984 (LMRFP), arts. 15, 16 y 17.

Ley 30/1992 (LRJPAC), arts. 58 y 59.5.

Ley 50/1997 (Ley del Gobierno), art. 24.4.

Ley 29/1998 (LJCA), arts. 69 c) y 86.2 a) y .3.

Ley 7/2007 (Estatuto Básico del Empleado Público), arts. 3, 6, 74 y disp. derog. única b).

PONENTE:

Doña Celsa Picó Lorenzo



www.civil-mercantil.com

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a treinta de Julio de dos mil catorce.

Visto por la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo el recurso de casación núm. 238/13 interpuesto por la Procuradora de los Tribunales D^a M^a del Carmen Moreno Ramos en nombre y representación del Ayuntamiento de Ibi contra la sentencia de fecha 19 de diciembre de 2012 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Valencia, Sección 2^a, en el recurso núm. 701/2010 , seguido a instancias del Sindicato Profesional de Policías Locales y Bomberos de la Comunidad Valenciana (SPPLB-CV) contra el Acuerdo de aprobación definitiva de la Relación de Puestos de Trabajo y Presupuesto general del Ayuntamiento de Ibi para el ejercicio 2010 en sesión plenaria celebrada en fecha 19 de abril de 2010, publicada el 20 de mayo de 2010 en el BOP de Alicante. Ha sido parte recurrida el Sindicato Profesional de Policías Locales y Bomberos de la Comunidad Valenciana representado por la Procuradora de los Tribunales D^a Pilar Azorin Albiñana López.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

En el recurso contencioso administrativo 701/10 seguido ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, se dictó sentencia con fecha 19 de diciembre de 2012 , que acuerda: "Inadmitir parcialmente el recurso, promovido por el SINDICATO PROFESIONAL DE POLICÍAS LOCALES Y BOMBEROS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA, (SPPLB- CV) representado por la Procuradora D^a ESTRELLA VILAS LOREDON contra el Acuerdo de aprobación definitiva de la Relación de Puestos de trabajo y Presupuesto general del AYUNTAMIENTO DE IBI para el ejercicio 2009 en sesión plenaria celebrada en fecha 13/7/2009, publicada el 29/7/2008 en el BOP de ALICANTE, estando el AYUNTAMIENTO DE IBI representado por la Procuradora D^a TERESA GARCÍA CARREÑO, por falta de legitimación del Sindicato recurrente para impugnar los puestos de trabajo que no correspondan a policías locales.

Estimar parcialmente el recurso interpuesto declarando no conformes a derecho la creación del puesto de trabajo de OFICIAL POLICIA LOCAL ADJUNTO A JEFATURA, nº NUM000 , y los dos puestos AGENTE PLANA POLICIA LOCAL, puestos nº NUM001 y NUM002 . Y Desestimar el resto de impugnaciones confirmando en lo demás el acuerdo impugnado. Sin costas".

Segundo.

Notificada dicha resolución a las partes, por la representación procesal del Ayuntamiento de Ibi se prepara recurso de casación y teniéndose por preparado, se emplazó a las partes para que pudieran hacer uso de su derecho ante esta Sala.

Tercero.

Dicha representación procesal, por escrito presentado el 25 de febrero de 2013 formaliza recurso de casación e interesa la estimación de los motivos alegados y que se case



www.civil-mercantil.com

la sentencia recurrida resolviendo conforme al suplico contenido en el recurso contencioso-administrativo.

Cuarto.

La representación procesal del Sindicato Profesional de Policías Locales y Bomberos de la Comunidad Valenciana, SPPLB-CV por escrito de 24 de enero de 2014 formaliza escrito de oposición interesando la desestimación del recurso.

Quinto.

Por providencia de 17 de marzo de 2014 se señaló para votación y fallo para el 2 de julio de 2014, en cuya fecha tuvo lugar el referido acto, suspendiéndose el dictado del pronunciamiento hasta que transcurra el plazo de diez días dados a las partes por providencia de 2 de julio de 2014 para que aleguen sobre la inadmisión del recurso por ser cuestión de personal, lo que han hecho con el resultado que consta en autos.

Siendo Ponente la Excm. Sra. D^a. Celsa Pico Lorenzo , Magistrada de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

La representación del Ayuntamiento de Ibi interpone recurso de casación 238/2013 contra la sentencia de fecha 19 de diciembre de 2012 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Valencia, Sección 2^a, en el recurso núm. 701/2010 , deducido por el Sindicato Profesional de Policías Locales y Bomberos de la Comunidad Valenciana (SPPLB-CV) contra el Acuerdo de aprobación definitiva de la Relación de Puestos de Trabajo y Presupuesto general del Ayuntamiento de Ibi para el ejercicio 2010 en sesión plenaria celebrada en fecha 19 de abril de 2010.

Resolvió la Sala inadmitir parcialmente el recurso por falta de legitimación del Sindicato recurrente para impugnar los puestos de trabajo que no correspondan a policías locales, al tiempo que estimaba parcialmente el recurso interpuesto declarando no conformes a derecho la creación del puesto de trabajo de Oficial Policía Local Adjunto a Jefatura nº NUM000 , y los dos puestos Agente Plana Policía Local, puestos nº NUM001 y NUM002 .

Identifica la Sentencia (completa en Cendoj Roj: STSJ CV 7128/2012) el acto impugnado en su PRIMER fundamento al tiempo que recoge la pretensión actora y la oposición de la administración.

En el SEGUNDO se pronuncia sobre la falta de legitimación del Sindicato recurrente para impugnar los puestos de trabajo que no correspondan a policías locales.

Finalmente en el TERCERO se expone prolijamente para concluir mantiene la misma posición que en la Sentencia de 30 de marzo de 2012 (añadimos nosotros que frente a la misma se dedujo recurso de casación 1914/2002 fallado por Sentencia desestimatoria de 13 de diciembre de 2013) relativa a la RPT 2009 sobre los tres puestos de trabajo aquí impugnados por lo que declara contrario a derecho que el procedimiento de libre designación se utilice para la provisión del puesto NUM000 mientras respecto de los NUM001 y NUM002 no procede su creación.



www.civil-mercantil.com

Segundo.

1. Un único motivo al amparo del art. 88.1. d) LJCA se articula en dos apartados.

Por un lado aduce infracción 69 c) LJCA y por otro vulneración del art. 74 de la Ley 7/2007 .

En primer lugar entiende que debió haberse estimado la pretensión de inadmisibilidad alegada en el recurso contencioso, al tratarse de un acto repetitivo de otro anterior, consentido y firme, puesto que la RPT impugnada no innovaba respecto de la anterior con las mismas características de 2007.

Añade la vinculación de lo previsto en el artículo 74 de la ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público .

Razona que la sentencia confunde la denominación de los puestos de trabajo efectuados, en la Relación de Puestos de Trabajo con la de plazas recogidas en la Plantilla municipal que son de idéntica denominación a las previstas en la legislación sectorial de Policías Locales.

Insiste en que la RPT de 2009 mantiene la estructura organizativa de 2007.

1.1. Objeta el motivo la parte recurrida.

Insiste en que las Relaciones de Puesto de Trabajo constituyen un instrumento técnico mucho más complejo que las "plantillas" utilizándose aquellas para crear puestos que no se ajustan a la Ley 6/199 y al Decreto 19/2003, ambos de la Comunidad Valenciana.

Concluye que alega la similitud de los "destinos internos", con los "puestos de trabajo", cuando es bien sabido que los destinos internos, las especialidades y las funciones o tareas que se asignen a un funcionario de policía, según la división orgánica en la que se encuentre encuadrado, no se relacionan, necesariamente, con el puesto de trabajo que ocupa, el cual, como tal, debe figurar en la RPT, puesto que de lo contrario, lo que desempeña no es un "puesto" sino una "función".

Tercero.

Hace mención el FJ Tercero a la Sentencia de la propia Sala de Valencia de 30 de marzo de 2012, respecto de la que anticipábamos fue confirmada al desestimarse el recurso de casación 1914/2002 deducido frente a la misma por el Ayuntamiento de IBI en Sentencia de 13 de diciembre de 2013 .

Mas, en aras los principios de seguridad jurídica y unidad de doctrina, procede subrayar que al intentarse el acceso al recurso de casación a partir de la consideración jurisprudencial de las Relaciones de Puestos de Trabajo como disposiciones generales, este Tribunal Supremo cambió de criterio un tiempo después de pronunciarse la precitada Sentencia.

Ha sido objeto de una expresa modificación mediante la Sentencia de 5 de febrero de 2014, dictada en el recurso de casación número 2986/2012 , habiendo sido oídas las partes sobre el cambio jurisprudencial producido por providencia de de 2 de julio de 2014, con lo que se dio la oportunidad de alegar al respecto, lo que elimina el riesgo de indefensión.

Nada ha dicho el Ayuntamiento, mientras la parte recurrida duda pueda considerarse sólo como asunto de personal dada la Ley 10/2010 de la Función Pública Valenciana.

Tal cambio jurisprudencial ha sido aplicado con posterioridad en Sentencias como las de 25 de febrero de 2014 (recurso de casación 4156/2012), de 24 de marzo de 2014 (Recurso



www.civil-mercantil.com

de casación. 299/2013), de 7 de abril de 2014 (recurso de casación. 2342/2012), 29 de abril de 2014 (recurso 742/2013 , 8 de mayo de 2014 (recurso de casación 1953/2013).

En la Sentencia de 5 de febrero de 2014 , inicio de la nueva línea jurisprudencia, se exponía, en lo esencial la siguiente fundamentación:

«SEGUNDO.- Las dificultades que siempre han planteado a nuestra jurisprudencia las Relaciones de Puestos de Trabajo, introducidas por la Ley 30/1984, 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) 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).

La reforma operada por la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público respecto de la Ley 30/1984, 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), 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), 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), a cuya doctrina debemos atenernos (Art. 5 LOPJ), 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), obliga a que un mismo órgano jurisdiccional no pueda cambiar caprichosamente el sentido de sus decisiones, adoptadas con



www.civil-mercantil.com

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 ; 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 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) 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 , 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.



www.civil-mercantil.com

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 nº 225/1999 , F.D. 3ª-, 19 de Junio de 2006 -Recurso de casación nº 8200/2000 , F.D. 2º; 4 de julio de 2012 -Recurso de casación nº 1984/2010 , F.D. 5º; 10 de julio de 2013 -Recurso de casación nº 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 plúrimo. 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



www.civil-mercantil.com

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 nº 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) 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).

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 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

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 nº 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 nº 9874/1998 , F.D. 2º-; de 7 de marzo de 2005 -Recurso de casación nº 4246/1999 F.D. 3º-, de 19 de junio de 2007 -Recurso de casación nº 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 nº 6678/2004 -; de 20 de octubre de 2008 -Recurso de casación nº 6601/2004 -; de 21 de octubre de 2009 -Recurso de casación nº 7505/2004 -; de 11 de noviembre de 2010 -Recurso de casación nº 3008/2007 -; de 10 de noviembre de 2010 -Recurso de casación nº 2713/2007 - y de 24 de enero de 2011 -Recurso de casación nº 1368/2008) recientemente se han dictado otras que niegan la posibilidad de planteamiento de



www.civil-mercantil.com

Cuestiones de ilegalidad respecto de las RRPPT (Sentencias de 4 de Julio de 2012 -Recurso de casación nº 1984/2010, F.D. 5 º; y de 10 de julio de 2013 -Recurso de casación nº 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 nº 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 , en cuanto "instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal". (Nos referimos al art. 15 de la Ley 30/1984 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



www.civil-mercantil.com

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



www.civil-mercantil.com

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 ; pero que, al ser consideradas, a efectos de la casación como disposiciones generales, operaba respecto de ellas la previsión del art. 86.3 LJCA . 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.».

La aplicación de la nueva doctrina jurisprudencial expuesta conduce a que debemos declarar la inadmisión del recurso de casación, que en el momento actual debe operar como motivo de desestimación.

Cuarto.

En cuanto a costas, al igual que en las Sentencias más arriba citadas, consideramos que se dan en este caso motivos suficientes para aplicar la salvedad del art. 139.2 LJCA para no imponerlas al recurrente, pese a la desestimación de su recurso, pues es claro que, cuando lo interpuso, la doctrina que entonces se seguía no era la hoy vigente, y pudo actuar al interponerlo en la confianza de la admisibilidad del recurso.

CEF.-

**Revista práctica del
Derecho CEFLegal.-**



www.civil-mercantil.com

Por lo expuesto, en nombre de su Majestad el Rey y por la potestad que nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

Que debemos desestimar, y desestimamos, el recurso de casación número 238/2013, interpuesto por la representación del Ayuntamiento de IBI contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia (Sección Segunda), de fecha 19 de diciembre de 2012, dictada en el recurso contencioso-administrativo nº 701/2010, sin hacer una expresa imposición de las costas del recurso de casación.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la Colección lo pronunciamos, mandamos y firmamos D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez D. Nicolas Maurandi Guillen D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva D^a Celsa Pico Lorenzo D. Jose Diaz Delgado D. Vicente Conde Martin de Hijas

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por la Magistrada Ponente D^a Celsa Pico Lorenzo, estando constituida la Sala en audiencia pública, lo que, como Secretario de la misma, certifico

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.