

Cambio de rumbo na
caracterización xúridica da
relación de postos de traballo

Cambio de rumbo en la caracterización jurídica de la relación de puestos de trabajo

Change of direction in the
legal characterization of the
relation of work places

49
Regap

ANDREA GARRIDO JUNCAL

Profesora contratada de Dereito Administrativo
Universidade de Santiago de Compostela (Galicia, España)
andrea.garrido@usc.es

Recibido: 28/10/2015 | Aceptado: 04/11/2015

Regap



MONOGRÁFICO
O emprego público

Resumo: *O obxectivo do presente traballo é examinar as razóns que motivaron a revisión da xurisprudencia que asimilaba as RPT ás disposicións xerais no plano procesual.*

Palabras clave: *relación de postos de traballo, natureza xurídica, acto administrativo, disposicións xerais.*

Resumen: *El objetivo del presente trabajo es examinar las razones que motivaron la revisión de la jurisprudencia que asimilaba las RPT a las disposiciones generales en el plano procesal.*

Palabras clave: *relación de puestos de trabajo, naturaleza jurídica, acto administrativo, disposiciones generales.*

Abstract: *The goal of the present work is to examine the reasons that motivated to the revision of the jurisprudence that assimilated the RPT's to the general arrangements in the procedural plan.*

Key words: *relation of work places, legal nature, administrative act, general arrangements.*

Índice: *1 Una aproximación al marco jurídico, concepto y fundamento de las relaciones de puestos de trabajo. 2 La calificación de la relación de puestos de trabajo como acto administrativo tras la STS de 5 de febrero de 2014. 3 Bibliografía.*

1 Una aproximación al marco jurídico, concepto y fundamento de las relaciones de puestos de trabajo

El antecedente de las relaciones de puestos de trabajo (RPT, en adelante) se encuentra en las plantillas orgánicas reguladas en el texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero, que obligaba a los centros y

dependencias de la Administración del Estado a formar sus correspondientes plantillas de funcionarios, en las que debían relacionarse, debidamente clasificados, los puestos de trabajo.

Posteriormente, el art. 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP, en adelante) concibe las RPT como un mero listado de puestos de trabajo de la Administración del Estado en el que deben figurar su denominación y características esenciales, sus retribuciones complementarias y los requisitos exigidos para su desempeño, indicándose que estos requisitos serían determinados por el Ministerio de la Presidencia, a propuesta de los ministerios correspondientes, debiendo especificarse los puestos que, en atención a la naturaleza de su contenido, se reservan a funcionarios públicos.

La STC 99/1987, de 11 de junio, declaró la inconstitucionalidad del referido art. 15 de la LMRFP y, en concreto, la competencia del Ministerio de la Presidencia para determinar qué puestos de trabajo debían ser reservados a los funcionarios públicos. Respecto a esta cuestión, la sentencia señala lo siguiente: «Este apoderamiento indeterminado que la ley confería al Ministerio de la Presidencia, a efectos de especificar cuáles sean los puestos de trabajo que deban quedar reservados a funcionarios públicos, entraña una patente conculcación de la reserva de ley establecida en el art. 103.3 de la Constitución y, de este modo, una plena renuncia del legislador a su tarea de establecer en este punto, ciertamente crucial para la estructura de las administraciones públicas y de la propia función pública, condiciones y límites materiales sobre las determinaciones concretas que puedan ser adoptadas por los órganos de la Administración. Tal necesario encuadramiento legislativo de las decisiones de quienes hayan de aplicar o desarrollar las propias normas de la ley no viene dado en este precepto, desde luego, por su mención como pretendido criterio para las decisiones sobre esta reserva de puestos de trabajo, a “la naturaleza de su contenido” propio, imprecisa referencia que no vincula efectivamente a la decisión administrativa. Este último inciso del art. 15.1 (“debiendo especificar aquellos puestos que, en atención a la naturaleza de su contenido, se reservan a funcionarios públicos”) es inconstitucional y ha de ser declarado nulo».

Al año siguiente, se introdujo una modificación sustancial en la redacción inicial del art. 15 de la LMRFP, calificando las RPT como instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, estableciendo que, con carácter general, los puestos de trabajo serán desempeñados por funcionarios públicos, si bien el mismo precepto contiene una relación de supuestos, a modo de *numerus clausus*, en los que se admite la posibilidad de que el puesto de trabajo pueda ser desempeñado por personal laboral.

Una nueva redacción del art. 15 de la LMRFP, llevada a cabo por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, omite la exigencia de que la RPT indique las características esenciales de los puestos. El precepto contiene una definición de la RPT del siguiente tenor: «El instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto en los términos siguientes:

- a) Las relaciones comprenderán, conjunta o separadamente, los puestos de trabajo del personal funcionario de cada centro gestor, el número y las características de los que puedan ser ocupados por personal eventual así como los de aquellos otros que puedan desempeñarse por personal laboral.

- b) Las relaciones de puestos de trabajo indicarán, en todo caso, la denominación, tipo y sistema de provisión de los mismos; los requisitos exigidos para su desempeño; el nivel de complemento de destino y, en su caso, el complemento específico que corresponda a los mismos, cuando hayan de ser desempeñados por personal funcionario, o la categoría profesional y régimen jurídico aplicable cuando sean desempeñados por personal laboral.
- c) Con carácter general, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de sus organismos autónomos así como los de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, serán desempeñados por funcionarios públicos».

El marco normativo de las RPT se completa hoy con el art. 74 de la Ley 7/2007, de 12 abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP, en adelante), que dispone «las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos».

Las RPT son el instrumento organizativo de los recursos humanos por excelencia, dado su contenido y las funciones que tiene asignadas. Acierta el legislador cuando afirma que estructuran la organización, ya que desarrollan la estructura orgánica hasta su elemento más básico y elemental, el puesto de trabajo. Por esta razón, la Ley se refiere también a él como instrumento de ordenación de los puestos de trabajo. A pesar de la importancia de la RPT para la ordenación y la gestión de los recursos humanos, el EBEP mantiene una regulación básica muy reducida en la misma línea que la LMRFP¹.

La estructuración de los puestos de trabajo se asienta igualmente a través de la RPT en las administraciones públicas de las comunidades autónomas, y en la mayoría las aprueba el Consejo de Gobierno. Sin embargo, en el ámbito de la Administración local, el empleo de la RPT es infrecuente porque al contar los municipios con muy pocos empleados que desempeñan múltiples y diversas funciones carece de sentido². La RPT es un instrumento más propio para la organización de administraciones más grandes, donde se han generalizado, planteando problemas ligados a la excesiva rigidez y falta de versatilidad con que, a veces, se define en ellas el contenido de los puestos, lo que dificulta la distribución de las tareas que son necesarias y genera conflictos internos e ineficiencia. Ello sin mencionar el problema que supone la inflación de puestos de niveles superiores, derivada no de necesidades organizativas, sino de la presión por alcanzar incrementos retributivos que el sistema no permite conseguir de otra forma. En realidad, el último problema descrito ha llegado a distorsionar en muy buena medida la función de las RPT: en vez de definir las características de cada puesto, de la que derivarían sus consecuencias retributivas, han pasado a ser en muchos casos el reflejo

1 Véase ALDOMÀ BUIXADÉ, J., “La Planificación de los recursos humanos y estructuración del empleo público (arts. 69 a 77)”, Rey Guanter (dir.), Pérez Fernández y Sánchez Torres (coords.), *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, La Ley, Madrid, 2008, pp. 772-773.

2 Véase SEMPÈRE NAVARRO, A.V. y ARETA MARTÍNEZ, M., “Artículo 74. Ordenación de los puestos de trabajo”, *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Palomar Olmeda y Sempre Navarro (dirs.) y Quintanilla Navarro (coord.), Aranzadi, Madrid, 2008, p. 631.

y la justificación formal (o artificial) de decisiones previas sobre las retribuciones a asignar a cada puesto (o empleado público)³.

En cada RPT se determina el perfil objetivo de cada puesto con sus principales características y forma de provisión, y ello atendiendo al programa elaborado por la Administración para el desarrollo de cada servicio público, en que confluyen las facultades discrecionales de organización que corresponden a la misma, donde la jurisdicción contenciosa sólo podrá fiscalizar la adecuación del acto al ordenamiento jurídico, pero no entrar a valorar los criterios de conveniencia y oportunidad implícitos en el ejercicio de esa potestad organizadora de la Administración, salvo que se acredite una manifiesta arbitrariedad que entrañe desviación de poder⁴. La finalidad del mejor servicio a los intereses generales que se desprende del art. 103 de la Constitución presupone la atribución a la Administración de la capacidad de organización y coordinación de sus servicios en la forma que estime más conveniente a los intereses públicos. A tenor de lo expuesto, Javier FERREIRA FERNÁNDEZ destaca que una de las notas definitorias de las RPT es la de la discrecionalidad. Esto no significa que puedan ser elaboradas de forma arbitraria y sin límite alguno. Por el contrario, el respeto a los derechos adquiridos por los funcionarios públicos y a la legalidad ordinaria o constitucional son límites a la general potestad de autoorganización de la Administración pública y, por ende, a las RPT⁵. De este modo, el control de los fines de la Administración se enerva en un instrumento de gran valor para la fiscalización de ese amplísimo margen de libertad decisoria y resulta indubitado que el efectivo control de la discrecionalidad de las RPT va a verse posibilitado y favorecido tanto por el procedimiento para su elaboración como por la calificación jurídica de estas figuras.

2 La calificación de la relación de puestos de trabajo como acto administrativo tras la STS de 5 de febrero de 2014

Mediante la STS de 5 de febrero de 2014 (Recurso núm. 2986/2012) el Alto Tribunal se replantea, una vez más, la interpretación efectuada sobre el art. 74 del EBEP. Este replanteamiento supone, en palabras del propio órgano jurisdiccional, un cambio de rumbo en la caracterización jurídica de la RPT. Partiendo de la idea de que cada ente de derecho debe ser calificado de un modo unitario e unívoco, el TS considera que no es posible continuar proclamando la doble naturaleza de las RPT; a efectos procesales, como disposiciones generales y, a efectos sustantivos o materiales, como actos administrativos plúrimos⁶. Sobre la precedente base, la STS de 5 de febrero de 2014 declara que lo procedente es apartarse de la línea doctrinal previa, apostando por su tratamiento como acto administrativo con las

3 Véase *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, pp. 78-85.

4 Véase Fundamento jurídico cuarto de la Sentencia núm. 863/2013, de 4 diciembre, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª).

5 Véase *La provisión de puestos de trabajo en la Administración General del Estado*, Instituto de Administración Pública, Madrid, 2002, p. 114.

6 Por razón de sus destinatarios, los actos administrativos pueden ser singulares o de destinatario general. Los actos administrativos singulares son aquellos que tienen uno o varios destinatarios pero determinados. Los actos generales o plúrimos, tienen como destinatario una pluralidad indeterminada, pero determinable, de sujetos (como sucede con los participantes en un procedimiento selectivo), existiendo la posibilidad de actos de destinatario general, dirigidos a un número indeterminado de sujetos no susceptible de ser determinado (el ejemplo típico es el acto de convocatoria de unas oposiciones). La importancia de la distinción se encuentra en que los actos singulares deben, en principio, notificarse individualmente, mientras que los generales se publican (art. 59.6.a de la LRJPAC). Véase BOCANEGRA SIERRA, R., *Lecciones sobre el acto administrativo*, Civitas, Madrid, 4ª ed., 2012, p. 62.

consecuencias que se deriven de tal catalogación; en el presente caso, el cierre del recurso de casación como vía de impugnación de la RPT.

Parece que el nuevo punto de vista que se asume respecto de este instrumento de ordenación del personal es fruto de la preocupación por la lógica, la coherencia, la claridad, la certeza y la seguridad jurídicas. Sin embargo, el voto particular que formulan los magistrados Don Nicolás Maurandi Guillén y Pablo Lucas Murillo insiste en que la protección de ninguno de los antedichos valores obliga a abandonar un criterio ya consolidado, el cual resulta además respetuoso con el derecho de los empleados a la tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses legítimos⁷.

Con la finalidad de aproximarse a la polémica suscitada con ocasión de la STS de 5 de febrero de 2014, conviene anotar, en primer lugar, que la determinación de la naturaleza jurídica de las RPT no es un ejercicio de erudición sin efectos prácticos. Antes al contrario, se trata de una cuestión de enorme trascendencia, pues la calificación de una actividad administrativa como acto o reglamento comporta diferencias sustanciales de régimen jurídico. En este sentido, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ aclaran: «la potestad reglamentaria no corresponde más que aquellos órganos a quienes específicamente se la atribuye el ordenamiento; en cambio, el poder de dictar actos administrativos es una cualidad general de todo órgano de la Administración, su modo normal de expresarse. El reglamento es revocable *ad nutum*, mediante su derogación, modificación o sustitución, en tanto que al acto administrativo le afectan límites de revocación que impone la ley en garantía de los derechos a que el acto haya podido dar lugar. La ilegalidad de un reglamento implica siempre su nulidad de pleno derecho, en tanto que la ilegalidad de un acto como regla general sólo implica su anulabilidad: la diferencia se explica fácilmente si se observa que en el primer caso se defiende la constitución del ordenamiento, en tanto que en el segundo se intenta proteger la seguridad de las relaciones concretas. Reglamento y acto tienen cauces procesales diferentes de impugnación contencioso-administrativa. La contradicción de un acto con un reglamento será siempre determinante de su ilegalidad, en tanto que la contradicción con otro acto puede no serlo, etc.»⁸.

Siguiendo a Miguel Ángel RUIZ LÓPEZ⁹, podemos decir que la jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación a la naturaleza jurídica de las RPT no ha sido uniforme, siendo, al menos, tres etapas identificables. Inicialmente, las configuró como actos administrativos; más tarde, las consideró disposiciones de carácter general, aunque no siempre de manera rotunda; y luego se decantó hacia una posición híbrida consistente en la aceptación de las RPT como un *tertium genus* a mitad de camino entre las categorías de acto y reglamento.

7 Dada la especial gravedad de la existencia de normas inválidas —que pueden dar lugar en su aplicación a una infinita serie de actos igualmente irregulares—, la invalidez de los reglamentos lo es siempre en su grado máximo, es decir, de nulidad absoluta o de pleno derecho. Así lo prescribe el art. 62.2 de la LRJPAC, a cuyo tenor «también serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionatorias no favorables o restrictivas de derechos individuales». Las consecuencias más importantes de la equiparación de las RPT con reglamentos serían lógicamente la imprescriptibilidad de la acción para recurrir y la imposibilidad de su convalidación. Véase PARADA VÁZQUEZ, R., *Concepto y fuentes del Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 63-66.

8 Véase *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Civitas, Madrid, 15ª ed., 2011, p. 98.

9 Véase “La impugnación jurisdiccional de las relaciones de puestos de trabajo”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 96, 2013, pp. 229-260.

Al principio, el Tribunal Supremo asevera que las RPT no revisten el carácter de disposición normativa de orden general, enderezada a disciplinar o regular genéricamente un nuevo régimen jurídico o a desarrollar reglamentariamente normas legales, sino el de actos administrativos plurales que tienen unos destinatarios indeterminados y que se dictan en aplicación de las normas legales. En otras palabras, las RPT (o, en su caso, los catálogos de puestos de trabajo) no innovan el ordenamiento jurídico sino que se limitan a aplicarlo a un supuesto determinado. Así se manifiesta el Tribunal Supremo en las sentencias de 28 de septiembre de 1987, 16 de octubre de 1987 y 12 de julio de 1988. Posteriormente, el Tribunal Supremo cambia radicalmente respecto de la línea seguida y otorga naturaleza normativa a las RPT aprobadas por las administraciones públicas, las cuales concibe como derivadas de las potestades organizativas de estas y, atribuyéndolas un carácter ordinamental y notas de generalidad, abstracción y permanencia, las diferencia, por ello, de los actos con destinatario plural e indeterminado pero carentes de contenido normativo. En definitiva, en esta segunda fase jurisprudencial, se entiende que las RPT forman parte del ordenamiento jurídico, lo innovan y no se consumen con su cumplimiento singular, siendo una verdadera fuente de actos administrativos y de índole revocable. Tal opinión se vierte, entre otras, en las sentencias del Tribunal Supremo de 11 de marzo de 1994 (Recurso núm. 10401/1991), de 28 de noviembre de 1994 (Recurso núm. 1778/1992) y de 25 de abril de 1995 (Recurso núm. 10098/1992). En un tercer momento, el Tribunal Supremo matiza su postura al sancionar el carácter de disposición general de las RPT, pero a los exclusivos efectos procesales, esto es, para permitir que los pronunciamientos pudieran ser objeto de recurso ante el Tribunal Supremo. Con ello, se opta por crear una ficción jurídica, que responde a una posición intermedia entre acto administrativo y reglamento. De esta forma, el Tribunal Supremo, reconociendo que «ha establecido la vocación normativa de las relaciones de puestos de trabajo para justificar que, a pesar de merecer la calificación de cuestiones de personal, sin embargo se hayan considerado apelables las sentencias pronunciadas sobre las mismas, dándoles así, desde el punto de vista estrictamente procesal, el tratamiento propio de las disposiciones generales», precisa que tal reconocimiento no supone «que por eso haya desconocido que materialmente su verdadera sustancia jurídico-administrativa es la de los actos plúrimos, con destinatarios indeterminados, de donde viene aquella vocación normativa, pero excluyendo en todo caso que sean auténticos reglamentos». Tal es la postura que se percibe en las sentencias del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 1995 (Recurso núm. 4658/1991), de 28 de mayo de 1996 (Recurso núm. 6453/1991), de 26 de mayo de 1998 (Recurso núm. 4122/1995), de 22 de mayo de 2006 (Recurso núm. 4778/2000), de 13 de octubre de 2009 (Recurso núm. 1599/2006) y de 21 de octubre de 2009 (Recurso núm. 7505/2004)¹⁰.

En opinión de Agustín Juan GIL FRANCO, a la confusión en torno a la condición jurídica de este instrumento de ordenación del personal contribuyen su definición como «elemento normativo desgajado» desde el primer pronunciamiento jurisdiccional, la STS de 20 de septiembre de 1988, así como la regulación específica de la Administración General del Estado que ha permanecido inalterada desde su publicación inicial. Ahora bien, según este autor, importa subrayar que las unidades jurídicas intermedias entre el acto y la norma no se reducen a las RPT. Así las cosas, el Tribunal Supremo ha aplicado esta doctrina «tanto a los planes parciales de ordenación urbana —hasta su consideración como norma reglamentaria plena— como a un decreto del gobierno de Canarias, por el que se modifica el reglamento de

10 Véase GRIS GONZÁLEZ, J.C., “La naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo en las Administraciones públicas: la doctrina del Tribunal Supremo”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, n. 4, 2014.

organización y funcionamiento del servicio jurídico del gobierno de Canarias, también a los decretos de declaración de parque natural, como a una orden ministerial sobre retribuciones de personal sanitario y no sanitario dependientes del Instituto Nacional de la Salud»¹¹. A nuestro juicio, el voto particular de la STS de 5 de febrero de 2014 se hace eco de esta realidad al señalar lo siguiente: «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».

Conviene apuntar que la calificación de las RPT como disposiciones generales tiene relevantes consecuencias procesales. En primer lugar, comporta la competencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia para conocer de los recursos contra las RPT aprobadas por las comunidades autónomas y los entes locales (art. 10.1.b de la LJCA) y de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional cuando se trate de relaciones aprobadas por los ministros o secretarios de Estado (art. 11.1.a de la LJCA). En segundo lugar, las sentencias dictadas por dichas salas acerca de las RPT, pese a tratarse de cuestiones de personal excluidas en principio del recurso de casación ante el TS (art. 86.2.a de la LJCA), son susceptibles de recurso de casación en razón de su calificación como disposiciones generales (art. 86.3 de la LJCA). En tercer y último lugar, esa caracterización normativa de las RPT permite tanto su impugnación directa como también indirecta con ocasión de los actos dictados en su aplicación (art. 26 de la LJCA); lo que puede dar lugar al planteamiento de la cuestión de ilegalidad (art. 27.1 de la LJCA)¹².

Durante un tiempo no se cuestionó la caracterización de las RPT como disposiciones generales a efectos del posible planteamiento de cuestión de ilegalidad; sin embargo, recientemente sí¹³. El hecho de que no exista continuidad lógica en la caracterización de la RPT no sólo entre el ámbito material y el procesal, sino que tampoco se mantenga en el plano estrictamente procesal, provoca, de acuerdo con el Tribunal Supremo, que estemos en presencia de «una especial categoría de disposición general de filiación absolutamente difusa e inconcreta»¹⁴. Bajo la premisa de que no es viable que para unos efectos las RPT sean una cosa y para otros efectos sean otra distinta, el Alto Tribunal afirma que lo adecuado es su caracterización como acto-condición y no como norma o disposición general.

En el fundamento de derecho cuarto de la STS de 5 de febrero de 2014 se declara que «la función jurídica de la RPT no es la de ser norma de ordenación general y abstracta de situaciones futuras, sino la de ser un acto-condición, mediante el que, al establecer de modo presente y definitivo el perfil de cada puesto, este opera como condición y como supuesto de hecho de la aplicación al funcionario que en cada momento lo sirve de la norma rectora de los diversos aspectos del estatuto funcional».

Consecuentemente, es reseñable que

-
- 11 Véase “Régimen jurídico básico de las relaciones de puestos de trabajo y estatuto de los funcionarios locales”, *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, n. 3, enero-junio 2015.
- 12 Véase RAZQUIN LIZARRAGA, J.A., “La naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo en las Administraciones públicas: “overruling” de la jurisprudencia”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, n. 3, 2014.
- 13 Véase la STS de 4 de julio de 2012 (Recurso núm. 1984/2010). En especial, se recomienda la consulta de su Fundamento de derecho quinto.
- 14 Véase el Fundamento de derecho tercero de la STS de 5 de febrero de 2015.

Regap



MONOGRÁFICO
O emprego público

el órgano jurisdiccional acude a la clasificación de actos jurídicos de Léon DUGUIT, quien distingue entre los actos regla, los actos subjetivos y los actos condición¹⁵. El primero es aquel que crea, modifica o suprime situaciones generales e impersonales y, por tanto, tiene carácter normativo. El acto subjetivo, en cambio, da lugar al nacimiento, modificación o extinción de una situación individual y subjetiva. El acto condición atribuye a un individuo una situación general y objetiva. Constituye, en consecuencia, el complemento del acto regla, en cuanto desempeña la función de canal por el que se trasladaba a una persona concreta la situación abstracta, legal y reglamentaria, perfilada en aquel¹⁶. Un ejemplo de acto condición mencionado por Léon DUGUIT es el nombramiento del funcionario y, desde la perspectiva del TS, puede aludirse también a la RPT, aunque puntualiza 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».

Partiendo del criterio ordinamentalista empleado para la distinción entre el acto y la norma¹⁷, la STS de 5 de febrero de 2014 precisa 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». A pesar de que el órgano jurisdiccional reconoce que la RPT produce efectos significativos en el estatuto de los funcionarios, explica que dicha incidencia no es razón suficiente para equipararla a 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 reguladores del estatuto de los funcionarios, que corresponden a los funcionarios que sirven el puesto. Pero tales exigencias, deberes y derechos no los regula la RPT, sino que vienen regulados en normas jurídicas externas a ella (categoría profesional, nivel de complemento de destino, complemento específico, en su caso, etc.), siendo la configuración del puesto de trabajo definido en la RPT simplemente la singularización del supuesto de hecho de aplicación de dichas normas externas».

En la misma dirección que el pronunciamiento judicial objeto de análisis, la STS de 10 de julio de 2014 (Recurso núm. 5366/2011) expone, en su razonamiento jurídico segundo, que las RPT son instrumentos organizativos que dan operatividad a las normas propiamente dichas. La Administración complementa o da operatividad concreta, mediante estas relaciones, o instrumentos organizativos similares, previstos en el art. 74 del EBEP, a las normas generales y abstractas que regulan el procedimiento de provisión de los puestos (concurso o libre designación), los requisitos exigidos para su desempeño y los niveles de complemento de destino, específico y aquellos otros que determine la normativa aplicable en cada caso. En cuanto tales, las RPT son elementos externos a las normas propiamente dichas. Son elementos que dan operatividad concreta al sistema de provisión de los puestos o a los complementos que las normas regulan en su manifestación general y abstracta, pero son claramente externas a

15 Véase *Traité de Droit Constitutionnel*, tomo I, E. de Boccard, París, 2ª ed., 1921, pp. 219-221.

16 Véase ENTRENA CUESTA, R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Tecnos, Madrid, 10ª ed., 1993, p. 169.

17 En base a este criterio, la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo está en que el primero innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el segundo se limita a aplicar el derecho subjetivo vigente existente.

la estructura de la norma, porque las normas que regulan la provisión de puestos de trabajo, complementos, etc., son disposiciones generales y vinculantes aun a falta de esas relaciones de puestos de trabajo o instrumentos similares.

Finalmente, es preciso anotar que la STS de 5 de febrero de 2014 advierte de que sus consideraciones están directamente referidas sólo a las RPT de la Administración del Estado u organismos directamente dependientes de la misma, por lo que no cabe que de modo apriorístico dichas observaciones deban ser necesariamente aplicables también a las RPT de administraciones de las comunidades autónomas y de las entidades locales. El órgano jurisdiccional restringe los efectos de su decisión amparándose en la derogación expresa de los arts. 16 y 17 de la LMRFP y porque entiende que deberá estarse a lo que disponga la ley de la función pública de cada comunidad autónoma¹⁸, dentro de los límites marcados al respecto por la legislación básica del Estado (art. 149.1. 18ª de la CE) y, en concreto, los que se derivan en cada caso de lo dispuesto en los arts. 3 y 6 del EBEP.

Para Luis Miguel ARROYO YANES, la advertencia anterior carece de virtualidad. Conforme a este autor, las RPT u otro instrumento de esta familia de técnicas no es ni formal ni sustancialmente diferente de una administración a otra¹⁹. Por su parte, Marcos PEÑA MOLINA sostiene que el operador jurídico local tampoco puede desconocer lo afirmado en la sentencia judicial, puesto que el art. 90.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local obliga a las corporaciones locales a formar la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización, en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública. En esta misma línea se halla el art. 126.4 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local²⁰.

3 Bibliografía

- ALDOMÀ BUIXADÉ, J., “La Planificación de los recursos humanos y estructuración del empleo público (arts. 69 a 77)”, Rey Guanter (dir.), Pérez Fernández y Sánchez Torres (coords.), *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, La Ley, Madrid, 2008.
- ARROYO YANES, L.M., “Las plantillas orgánicas y las relaciones de puesto de trabajo en el Empleo Público local”, Fuentetaja Pastor (dir.), *La Función Pública local: del Estatuto Básico a la Ley de Reforma Local de 2013*, Aranzadi, Madrid, 2014.
- BOCANEGRA SIERRA, R., *Lecciones sobre el acto administrativo*, Civitas, Madrid, 4ª ed., 2012.
- DUGUIT, L., *Traité de Droit Constitutionnel*, tomo I, E. de Boccard, Paris, 2ª ed., 1921.
- ENTRENA CUESTA, R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Tecnos, Madrid, 10ª ed., 1993.

18 En el caso de la Comunidad Autónoma de Galicia, nos remitimos a los arts. 37 al 39 de la Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia.

19 Véase “Las plantillas orgánicas y las relaciones de puesto de trabajo en el Empleo Público local”, Fuentetaja Pastor (dir.), *La Función Pública local: del Estatuto Básico a la Ley de Reforma Local de 2013*, Aranzadi, Madrid, 2014, p. 313.

20 Véase “La nueva doctrina del Tribunal Supremo sobre relación de puestos de trabajo. Aplicación práctica en el ámbito local”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 37, 2014.

FERREIRA FERNÁNDEZ, A.J., *La provisión de puestos de trabajo en la Administración General del Estado*, Instituto de Administración Pública, Madrid, 2002.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T-R., *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Civitas, Madrid, 15ª ed., 2011.

GIL FRANCO, A.J., "Régimen jurídico básico de las relaciones de puestos de trabajo y estatuto de los funcionarios locales", *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, n. 3, xaneiro-xuño 2015.

GRIS GONZÁLEZ, J.C., "La naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo en las Administraciones públicas: la doctrina del Tribunal Supremo", *Revista Aranzadi Doctrinal*, n. 4, 2014.

PARADA VÁZQUEZ, R., *Concepto y fuentes del Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2008.

PEÑA MOLINA, M., "La nueva doctrina del Tribunal Supremo sobre relación de puestos de trabajo. Aplicación práctica en el ámbito local", *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 37, 2014.

RAZQUIN LIZARRAGA, J.A., "La naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo en las Administraciones públicas: "overruling" de la jurisprudencia" *Revista Aranzadi Doctrinal*, n. 3, 2014.

RUIZ LÓPEZ, M.Á., "La impugnación jurisdiccional de las relaciones de puestos de trabajo", *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 96, 2013.

SEMPERE NAVARRO, A.V. y ARETA MARTÍNEZ, M., "Artículo 74. Ordenación de los puestos de trabajo", Palomar Olmeda y Sempere Navarro (dirs.) y Quintanilla Navarro (coord.), *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Aranzadi, Madrid, 2008.