

Cambio de rumbo na caracterización xurídica 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. Unha aproximación ao marco xurídico, concepto e fundamento das relacións de postos de traballo. 2. A cualificación da relación de postos de traballo como acto administrativo tras a STS do 5 de febreiro de 2014. 3. Bibliografía.*

1 Unha aproximación ao marco xurídico, concepto e fundamento das relacións de postos de traballo

O antecedente das relacións de postos de traballo (RPT, en diante) atópase nos cadros de persoal orgánicos regulados no texto articulado da Lei de funcionarios civís do Estado, aprobado por Decreto 315/1964, do 7 de febreiro, que obrigaba os centros e dependencias da

Administración do Estado a formar os seus correspondentes cadros de persoal de funcionarios, nos que debían relacionarse, debidamente clasificados, os postos de traballo.

Posteriormente, o art. 15 da Lei 30/1984, do 2 de agosto, de medidas para a reforma da función pública (LMRFP, en diante) concibe as RPT como unha mera listaxe de postos de traballo da Administración do Estado na que deben figurar a súa denominación e características esenciais, as súas retribucións complementarias e os requisitos esixidos para o seu desempeño, indicándose que estes requisitos serían determinados polo Ministerio da Presidencia, a proposta dos ministerios correspondentes, debendo especificarse os postos que, en atención á natureza do seu contido, se reservan a funcionarios públicos.

A STC 99/1987, do 11 de xuño, declarou a inconstitucionalidade do referido art. 15 da LMRFP e, en concreto, a competencia do Ministerio da Presidencia para determinar que postos de traballo debían ser reservados aos funcionarios públicos. Respecto a esta cuestión, a sentenza sinala o seguinte: «Este apoderamento indeterminado que a lei confería ao Ministerio da Presidencia, a efectos de especificar cales sexan os postos de traballo que deban quedar reservados a funcionarios públicos, entraña unha patente conculcación da reserva de lei establecida no art. 103.3 da Constitución e, deste modo, unha plena renuncia do lexislador á súa tarefa de establecer neste punto, certamente crucial para a estrutura das administracións públicas e da propia función pública, condicións e límites materiais sobre as determinacións concretas que poidan ser adoptadas polos órganos da Administración. Tal necesario encadramento lexislativo das decisións de aqueles que teñan que aplicar ou desenvolver as propias normas da lei non vén dado neste precepto, desde logo, pola súa mención como pretendido criterio para as decisións sobre esta reserva de postos de traballo, “á natureza do seu contido” propio, imprecisa referencia que non vincula efectivamente á decisión administrativa. Este último inciso do art. 15.1 (“debendo especificar aqueles postos que, en atención á natureza do seu contido, resérvanse a funcionarios públicos”) é inconstitucional e ha de ser declarado nulo».

Ao ano seguinte, introduciuse unha modificación substancial na redacción inicial do art. 15 da LMRFP, cualificando as RPT como instrumento técnico a través do cal se realiza a ordenación do persoal, establecendo que, con carácter xeral, os postos de traballo serán desempeñados por funcionarios públicos, se ben o mesmo precepto contén unha relación de supostos, a modo de *numerus clausus*, nos que se admite a posibilidade de que o posto de traballo poida ser desempeñado por persoal laboral.

Unha nova redacción do art. 15 da LMRFP, levada a cabo pola Lei 62/2003, do 30 de decembro, de medidas fiscais, administrativas e da orde social, omite a esixencia de que a RPT indique as características esenciais dos postos. O precepto contén unha definición da RPT do seguinte teor: «O instrumento técnico a través do cal se realiza a ordenación do persoal, de acordo cas necesidades dos servizos e precísanse os requisitos para o desempeño de cada posto nos termos seguintes:

- a) As relacións comprenderán, conxunta ou separadamente, os postos de traballo do persoal funcionario de cada centro xestor, o número e as características dos que poidan ser ocupados por persoal eventual así como os daqueloutros que poidan desempeñarse por persoal laboral.

- b) As relacións de postos de traballo indicarán, en todo caso, a denominación, tipo e sistema de provisión dos mesmos; os requisitos esixidos para o seu desempeño; o nivel de complemento de destino e, no seu caso, o complemento específico que corresponda aos mesmos, cando haxan de ser desempeñados por persoal funcionario, ou a categoría profesional e réxime xurídico aplicable cando sexan desempeñados por persoal laboral.
- c) Con carácter xeral, os postos de traballo da Administración do Estado e dos seus organismos autónomos así como os das entidades xestoras e servizos comúns da Seguridade Social, serán desempeñados por funcionarios públicos».

O marco normativo das RPT complétase hoxe co art. 74 da Lei 7/2007, do 12 abril, do Estatuto Básico do Empregado Público (EBEP, en diante), que dispón «as administracións públicas estruturarán a súa organización a través de relacións de postos de traballo ou outros instrumentos organizativos similares que comprenderán, polo menos, a denominación dos postos, os grupos de clasificación profesional, os corpos ou escalas, de ser o caso, a que estean adscritos, os sistemas de provisión e as retribucións complementarias. Os devanditos instrumentos serán públicos».

As RPT son o instrumento organizativo dos recursos humanos por excelencia, dado o seu contido e as funcións que ten asignadas. Atina o lexislador cando afirma que estruturan a organización, xa que desenvolven a estrutura orgánica ata o seu elemento máis básico e elemental, o posto de traballo. Por esta razón, a lei refírese tamén a el como instrumento de ordenación dos postos de traballo. Malia a importancia da RPT para a ordenación e a xestión dos recursos humanos, o EBEP mantén unha regulación básica moi reducida na mesma liña que a LMRFP¹.

A estruturación dos postos de traballo aséntase igualmente a través da RPT nas administracións públicas das comunidades autónomas, e na súa maioría apróbaas o Consello de Goberno. Porén, no ámbito da Administración local, o emprego da RPT é infrecuente porque ao contar os municipios con moi poucos empregados que desempeñan múltiples e diversas funcións carece de sentido². A RPT é un instrumento máis propio para a organización de administracións máis grandes, onde se xeneralizaron, expondo problemas ligados á excesiva rixidez e falta de versatilidade con que, ás veces, se define nelas o contido dos postos, o que dificulta a distribución das tarefas que son necesarias e xera conflitos internos e ineficacia. Iso sen mencionar o problema que supón a inflación de postos de niveis superiores, derivada non de necesidades organizativas, senón da presión por acadar incrementos retributivos que o sistema non permite conseguir doutro xeito. En realidade, o último problema descrito chegou a deformar en moi boa medida a función das RPT: no canto de definir as características de cada posto, da que derivarían as súas consecuencias retributivas, pasaron a ser en moitos casos o reflexo e a xustificación formal (ou artificial) de decisións previas sobre as retribucións a asignar a cada posto (ou empregado público)³.

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

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

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



En cada RPT determínase o perfil obxectivo de cada posto coas súas principais características e forma de provisión, e iso atendendo ao programa elaborado pola Administración para o desenvolvemento de cada servizo público, en que conflúen as facultades discrecionais de organización que corresponden á mesma, onde a xurisdición contenciosa só poderá fiscalizar a adecuación do acto ao ordenamento xurídico, pero non entrar a valorar os criterios de conveniencia e oportunidade implícitos no exercicio desa potestade organizadora da Administración, salvo que se acredite unha manifesta arbitrariedade que entrañe desviación de poder⁴. A finalidade do mellor servizo aos intereses xerais que se desprende do art. 103 da Constitución presupón a atribución á Administración da capacidade de organización e coordinación dos seus servizos na forma que estime máis conveniente aos intereses públicos. A teor do exposto, Javier FERREIRA FERNÁNDEZ destaca que unha das notas definitorias das RPT é a da discrecionalidade. Isto non significa que poidan ser elaboradas de forma arbitraria e sen límite algún. Pola contra, o respecto aos dereitos adquiridos polos funcionarios públicos e á legalidade ordinaria ou constitucional son límites á xeral potestade de autoorganización da Administración pública e, polo tanto, ás RPT⁵. Deste modo, o control dos fins da Administración enérvase nun instrumento de gran valor para a fiscalización desa amplísima marxe de liberdade decisoria e resulta indubitado que o efectivo control da discrecionalidade das RPT vai verse posibilitado e favorecido tanto polo procedemento para a súa elaboración como pola cualificación xurídica destas figuras.

2 A cualificación da relación de postos de traballo como acto administrativo tras a STS do 5 de febreiro de 2014

Mediante a STS do 5 de febreiro de 2014 (Recurso núm. 2986/2012) o Alto Tribunal reformúlase, unha vez máis, a interpretación efectuada sobre o art. 74 do EBEP. Esta reformulación supón, en palabras do propio órgano xurisdiccional, un cambio de rumbo na caracterización xurídica da RPT. Partindo da idea de que cada ente de dereito debe ser cualificado dun xeito unitario e unívoco, o TS considera que non é posible continuar proclamando a dobre natureza das RPT; a efectos procesuais, como disposicións xerais e, a efectos substantivos ou materiais, como actos administrativos plúrimos⁶. Sobre a precedente base, a STS do 5 de febreiro de 2014 declara que o procedente é apartarse da liña doutrinal previa, apostando polo seu tratamento como acto administrativo coas consecuencias que se deriven de tal catalogación; no presente caso, o peche do recurso de casación como vía de impugnación da RPT.

Parece que o novo punto de vista que se asume respecto deste instrumento de ordenación do persoal é froito da preocupación pola lóxica, a coherencia, a claridade, a certeza e a seguridade xurídicas. Porén, o voto particular que formulan os maxistrados Don Nicolás

4 Véxase Fundamento xurídico cuarto da Sentenza núm. 863/2013, do 4 decembro, do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia (Sala do Contencioso-Administrativo, Sección 1ª).

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

6 Por razón dos seus destinatarios, os actos administrativos poden ser singulares ou de destinatario xeral. Os actos administrativos singulares son aqueles que teñen un ou varios destinatarios pero determinados. Os actos xerais ou plúrimos, teñen como destinatario unha pluralidade indeterminada, pero determinable, de suxeitos (como sucede cos participantes nun procedemento selectivo), existindo a posibilidade de actos de destinatario xeral, dirixidos a un número indeterminado de suxeitos non susceptible de ser determinado (o exemplo típico é o acto de convocatoria dunhas oposicións). A importancia da distinción atópase en que os actos singulares deben, en principio, notificarse individualmente, mentres que os xerais publícanse (art. 59.6.a da LRXPA). Véxase BOCANEGRA SIERRA, R., *Lecciones sobre el acto administrativo*, Civitas, Madrid, 4ª ed., 2012, p. 62.

Maurandi Guillén e Pablo Lucas Murillo insiste en que a protección de ningún dos anteditos valores obriga a abandonar un criterio xa consolidado, o cal resulta ademais respectuoso co dereito dos empregados á tutela xudicial efectiva dos seus dereitos e intereses lexítimos⁷.

Coa finalidade de aproximarse á polémica suscitada con ocasión da STS do5 de febreiro de 2014, convén anotar, en primeiro lugar, que a determinación da natureza xurídica das RPT non é un exercicio de erudición sen efectos prácticos. Antes pola contra, trátase dunha cuestión de enorme transcendencia, pois a cualificación dunha actividade administrativa como acto ou regulamento comporta diferenzas substanciais de réxime xurídico. Neste sentido, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA e Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ aclaran: «a potestade regulamentaria non corresponde máis que a aqueles órganos a quen especificamente lla atribúe o ordenamento; en cambio, o poder de ditar actos administrativos é unha calidade xeral de todo órgano da Administración, o seu modo normal de expresarse. O regulamento é revogable *ad nutum*, mediante a súa derogación, modificación ou substitución, en tanto que ao acto administrativo lle afectan límites de revogación que impón a lei en garantía dos dereitos a que o acto puidese dar lugar. A ilegalidade dun regulamento implica sempre a súa nulidade de pleno dereito, en tanto que a ilegalidade dun acto como regra xeral só implica a súa anulabilidade: a diferenza explícase doadamente se se observa que no primeiro caso deféndese a constitución do ordenamento, en tanto que no segundo inténtase protexer a seguridade das relacións concretas. Regulamento e acto teñen canles procesuais diferentes de impugnación contencioso-administrativa. A contradición dun acto cun regulamento será sempre determinante da súa ilegalidade, en tanto que a contradición con outro acto pode non selo etc.»⁸.

Seguindo a Miguel Ángel RUIZ LÓPEZ⁹, podemos dicir que a xurisprudencia do Tribunal Supremo en relación á natureza xurídica das RPT non foi uniforme, sendo, polo menos, tres etapas identificables. Inicialmente, configurounas como actos administrativos; máis tarde, considerounas disposicións de carácter xeral, aínda que non sempre de maneira rotunda; e logo decidiuse cara a unha posición híbrida consistente na aceptación das RPT como un *tertium genus* a metade de camiño entre as categorías de acto e regulamento.

Ao principio, o Tribunal Supremo asevera que as RPT non revisten o carácter de disposición normativa de orde xeral, encamiñada a disciplinar ou regular xenericamente un novo réxime xurídico ou a desenvolver regulamentariamente normas legais, senón o de actos administrativos plurais que teñen uns destinatarios indeterminados e que se ditan en aplicación das normas legais. Noutras palabras, as RPT (ou, de ser o caso, os catálogos de postos de traballo) non innovan o ordenamento xurídico senón que se limitan a aplicalo a un suposto determinado. Así se manifesta o Tribunal Supremo nas sentenzas de 28 de setembro de 1987, 16 de outubro de 1987 e 12 de xullo de 1988. Posteriormente, o Tribunal Supremo cambia

7 Dada a especial gravidade da existencia de normas inválidas —que poden dar lugar na súa aplicación a unha infinita serie de actos igualmente irregulares—, a invalidez dos regulamentos éo sempre no seu grao máximo, é dicir, de nulidade absoluta ou de pleno dereito. Así o prescribe o art. 62.2 da LRPAC, a cuxo teor «tamén serán nulas de pleno dereito as disposicións administrativas que vulneren a Constitución, as leis ou outras disposicións administrativas de rango superior, as que regulen materias reservadas á lei, e as que establezan a retroactividade de disposicións sancionatorias non favorables ou restritivas de dereitos individuais». As consecuencias máis importantes da equiparación das RPT con regulamentos serían loxicamente a imprescritibilidade da acción para recorrer e a imposibilidade da súa convalidación. Véxase PARADA VÁZQUEZ, R., *Concepto y fuentes del Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 63-66.

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

9 Véxase “A impugnación jurisdiccional das relacións de postos de traballo”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 96, 2013, pp. 229-260.



radicalmente respecto da liña seguida e outorga natureza normativa ás RPT aprobadas polas administracións públicas, as cales concibe como derivadas das potestades organizativas destas e, atribuíndoas un carácter ordinamental e notas de xeneralidade, abstracción e permanencia, diferéncias, por iso, dos actos con destinatario plural e indeterminado pero carentes de contido normativo. En definitiva, nesta segunda fase xurisprudencial, enténdese que as RPT forman parte do ordenamento xurídico, innóvano e non se consomen co seu cumprimento singular, sendo unha verdadeira fonte de actos administrativos e de índole revogable. Tal opinión vértese, entre outras, nas sentenzas do Tribunal Supremo do 11 de marzo de 1994 (Recurso núm. 10401/1991), do 28 de novembro de 1994 (Recurso núm. 1778/1992) e do 25 de abril de 1995 (Recurso núm. 10098/1992). Nun terceiro momento, o Tribunal Supremo matiza a súa postura ao sancionar o carácter de disposición xeral das RPT, pero aos exclusivos efectos procesuais, isto é, para permitir que os pronunciamentos puidesen ser obxecto de recurso ante o Tribunal Supremo. Con iso, óptase por crear unha ficción xurídica, que responde a unha posición intermedia entre acto administrativo e regulamento. Deste xeito, o Tribunal Supremo, recoñecendo que «estableceu a vocación normativa das relacións de postos de traballo para xustificar que, malia merecer a cualificación de cuestións de persoal, con todo consideráronse apelables as sentenzas pronunciadas sobre as mesmas, dándolles así, desde o punto de vista estritamente procesual, o tratamento propio das disposicións xerais», precisa que tal recoñecemento non supón «que por iso descoñecese que materialmente a súa verdadeira substancia xurídico-administrativa é a dos actos plúrimos, con destinatarios indeterminados, de onde vén aquela vocación normativa, pero excluindo en todo caso que sexan auténticos regulamentos». Tal é a postura que se percibe nas sentenzas do Tribunal Supremo do 3 de marzo de 1995 (Recurso núm. 4658/1991), do 28 de maio de 1996 (Recurso núm. 6453/1991), do 26 de maio de 1998 (Recurso núm. 4122/1995), do 22 de maio de 2006 (Recurso núm. 4778/2000), do 13 de outubro de 2009 (Recurso núm. 1599/2006) e do 21 de outubro de 2009 (Recurso núm. 7505/2004)¹⁰.

En opinión de Agustín Juan GIL FRANCO, á confusión arredor da condición xurídica deste instrumento de ordenación do persoal contribúen a súa definición como «elemento normativo esgazado» desde o primeiro pronunciamento xurisdiccional, a STS do 20 de setembro de 1988, así como a regulación específica da Administración xeral do Estado que permaneceu inalterada desde a súa publicación inicial. Agora ben, segundo este autor, importa subliñar que as unidades xurídicas intermedias entre o acto e a norma non se reducen ás RPT. Así as cousas, o Tribunal Supremo aplicou esta doutrina «tanto aos plans parciais de ordenación urbana —ata a súa consideración como norma regulamentaria plena— como a un decreto do goberno de Canarias, polo que se modifica o regulamento de organización e funcionamento do servizo xurídico do goberno de Canarias, tamén aos decretos de declaración de parque natural, como a unha orde ministerial sobre retribucións de persoal sanitario e non sanitario dependente do Instituto Nacional da Saúde»¹¹. Ao noso xuízo, o voto particular da STS do 5 de febreiro de 2014 faise eco desta realidade ao sinalar o seguinte: «a relación de postos de traballo, non encaixa, certamente, nos moldes tradicionais pero esa non é unha característica exclusiva súa. O sistema de fontes, o ordenamento xurídico, foi, diciamos, adquirindo unha crecente complexidade. E o ámbito do emprego público non é unha excepción. No seu seo,

10 Véxase 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.

11 Véxase «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.

as relacións de postos de traballo lograron a relevancia que hoxe teñen e os seus particulares trazos impediron a súa clasificación nalgunha das categorías tradicionais».

Convén apuntar que a cualificación das RPT como disposicións xerais ten relevantes consecuencias procesuais. En primeiro lugar, comporta a competencia da Sala do Contencioso-Administrativo dos Tribunais Superiores de Xustiza para coñecer dos recursos contra as RPT aprobadas polas comunidades autónomas e os entes locais (art. 10.1.b da LXCA) e da Sala do Contencioso-Administrativo da Audiencia Nacional cando se trate de relacións aprobadas polos ministros ou secretarios de Estado (art. 11.1.a da LXCA). En segundo lugar, as sentenzas ditadas polas devanditas salas sobre as RPT, malia tratarse de cuestións de persoal excluídas en principio do recurso de casación ante o TS (art. 86.2.a da LXCA), son susceptibles de recurso de casación en razón da súa cualificación como disposicións xerais (art. 86.3 da LXCA). En terceiro e derradeiro lugar, esa caracterización normativa das RPT permite tanto a súa impugnación directa como tamén indirecta con ocasión dos actos ditados na súa aplicación (art. 26 da LXCA); o que pode dar lugar á formulación da cuestión de ilegalidade (art. 27.1 da LXCA)¹².

Durante un tempo non se cuestionou a caracterización das RPT como disposicións xerais a efectos da posible formulación de cuestión de ilegalidade; porén, recentemente si¹³. O feito de que non exista continuidade lóxica na caracterización da RPT non só entre o ámbito material e o procesal, senón que tampouco se manteña no plano estritamente procesal, provoca, de acordo co Tribunal Supremo, que esteamos en presenza «dunha especial categoría de disposición xeral de filiación absolutamente difusa e inconcreta»¹⁴. Baixo a premisa de que non é viable que para uns efectos as RPT sexan unha cousa e para outros efectos sexan outra distinta, o Alto Tribunal afirma que o axeitado é a súa caracterización como acto-condición e non como norma ou disposición xeral.

No fundamento de dereito cuarto da STS do 5 de febreiro de 2014 declárase que «a función xurídica da RPT non é a de ser norma de ordenación xeral e abstracta de situacións futuras, senón a de ser un acto-condición, mediante o que, ao establecer de modo presente e definitivo o perfil de cada posto, este opera como condición e como suposto de feito da aplicación ao funcionario que en cada momento o serve da norma reitora dos diversos aspectos do estatuto funcional». Consecuentemente, é salientable que o órgano xurisdiccional acode á clasificación de actos xurídicos de León DUGUIT, quen distingue entre os actos regra, os actos subxectivos e os actos condición¹⁵. O primeiro é aquel que crea, modifica ou suprime situacións xerais e impersoais e, polo tanto, ten carácter normativo. O acto subxectivo, en cambio, dá lugar ao nacemento, modificación ou extinción dunha situación individual e subxectiva. O acto condición atribúe a un individuo unha situación xeral e obxectiva. Constitúe, en consecuencia, o complemento do acto regra, en canto desempeña a función de canle pola que se trasladaba a unha persoa concreta a situación abstracta, legal e regulamentaria, perfilada naquel¹⁶. Un exemplo de acto condición mencionado por León DUGUIT é o nomeamento do

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

13 Véxase a STS do 4 de xullo de 2012 (Recurso n. 1984/2010). En especial, recoméndase a consulta do seu Fundamento de dereito quinto.

14 Véxase o Fundamento de dereito terceiro da STS do 5 de febreiro de 2015.

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

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

funcionario e, desde a perspectiva do TS, pode aludirse tamén á RPT, aínda que puntualiza que «pode ser sutil a liña de separación entre a concepción da RPT como acto condición da aplicación en cada posto dos diversos aspectos do estatuto funcional concernidos nel e rexidos por normas alleas á RPT; e a condición da RPT como norma directamente reitora dos referidos aspectos do estatuto funcional en xogo en cada posto».

Partindo do criterio ordinalista empregado para a distinción entre o acto e a norma¹⁷, a STS do 5 de febreiro de 2014 precisa que «a RPT non é un acto ordenador, senón un acto ordenado, mediante o que a Administración se autoorganiza, ordenando un elemento da súa estrutura como é o do persoal integrado nela». Malia que o órgano xurisdiccional reconece que a RPT produce efectos significativos no estatuto dos funcionarios, explica que a devandita incidencia non é razón suficiente para equiparala a unha norma xurídica de regulación do estatuto funcional. Tal estatuto vén integrado pola «lei e polos seus distintos regulamentos de desenvolvemento, e o único que fai a RPT ao ordenar os distintos postos, é singularizar o devandito estatuto xenérico en relación con cada posto, ao establecer para el as esixencias que deben observarse para a súa cobertura e os deberes e dereitos dos xenericamente fixados polas normas reguladores do estatuto dos funcionarios, que corresponden aos funcionarios que serven o posto. Pero tales esixencias, deberes e dereitos non os regula a RPT, senón que veñen regulados en normas xurídicas externas a ela (categoría profesional, nivel de complemento de destino, complemento específico, no seu caso etc.), sendo a configuración do posto de traballo definido na RPT simplemente a singularización do suposto de feito de aplicación das devanditas normas externas».

Na mesma dirección que o pronunciamento xudicial obxecto de análise, a STS do 10 de xullo de 2014 (Recurso núm. 5366/2011) expón, no seu razoamento xurídico segundo, que as RPT son instrumentos organizativos que dan operatividade ás normas propiamente ditas. A Administración complementa ou dá operatividade concreta, mediante estas relacións, ou instrumentos organizativos similares, previstos no art. 74 do EBEP, ás normas xerais e abstractas que regulan o procedemento de provisión dos postos (concurso ou libre designación), os requisitos esixidos para o seu desempeño e os niveis de complemento de destino, específico e aqueloutros que determine a normativa aplicable en cada caso. En canto tales, as RPT son elementos externos ás normas propiamente ditas. Son elementos que dan operatividade concreta ao sistema de provisión dos postos ou aos complementos que as normas regulan na súa manifestación xeral e abstracta, pero son claramente externas á estrutura da norma, porque as normas que regulan a provisión de postos de traballo, complementos etc., son disposicións xerais e vinculantes aínda na falta desas relacións de postos de traballo ou instrumentos similares.

Finalmente, cómpre anotar que a STS do 5 de febreiro de 2014 advirte de que as súas consideracións están directamente referidas só ás RPT da Administración do Estado ou organismos directamente dependentes da mesma, polo que non cabe que de modo apriorístico as devanditas observacións deban ser necesariamente aplicables tamén ás RPT de administracións das comunidades autónomas e das entidades locais. O órgano xurisdiccional restrinxe os efectos da súa decisión amparándose na derogación expresa dos arts. 16 e 17 da LMRFP e porque entende que deberá estarse ao que dispoña a lei da función pública

17 Con base neste criterio, a diferenza substancial entre disposición de carácter xeral e acto administrativo está en que o primeiro innova o ordenamento xurídico con vocación de permanencia, en tanto que o segundo límitase a aplicar o dereito subxectivo vixente existente.

de cada comunidade autónoma¹⁸, dentro dos límites marcados ao respecto pola lexislación básica do Estado (art. 149.1. 18ª da CE) e, en concreto, os que se derivan en cada caso do disposto nos arts. 3 e 6 do EBEP.

Para Luis Miguel ARROYO YANES, a advertencia anterior carece de virtualidade. Conforme a este autor, as RPT ou outro instrumento desta familia de técnicas non é nin formal nin substancialmente diferente dunha administración a outra¹⁹. Pola súa banda, Marcos PEÑA MOLINA sostén que o operador xurídico local tampouco pode descoñecer o afirmado na sentenza xudicial, posto que o art. 90.2 da Lei 7/1985, do 2 de abril, Reguladora das Bases de Réxime Local obriga ás corporacións locais a formar a relación de todos os postos de traballo existentes na súa organización, nos termos previstos na lexislación básica sobre función pública. Nesta mesma liña atópase o art. 126.4 do Real Decreto Lexislativo 781/1986, do 18 de abril, polo que se aproba o texto refundido das disposicións legais vixentes en materia de réxime 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 e 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.
- 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. e 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.

18 No caso da Comunidade Autónoma de Galicia, remitímonos aos arts. 37 ao 39 da Lei 2/2015, do 29 de abril, do emprego público de Galicia.

19 Véxase “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 Véxase “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.

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

Sumario/Summary

1 ESTUDIOS STUDIES

VILLORIA MENDIETA, Manuel

Ética y empleo público en tiempos de incertidumbre 117
Ethics and public employment with times of uncertainty

GONZÁLEZ ORTEGA, Santiago

El control del gasto. Su impacto sobre la jornada de trabajo y sobre las prestaciones sociales complementarias en el empleo público 141
The control of the expense. His impact around the day of work and on the complementary social services in the public employment

FEIJÓO REY, M.^a José

Nuevos retos en la movilidad geográfica de los empleados públicos. 171
New challenges in the geographical mobility of de public employees

MÍGUEZ MACHO, Luis

El desarrollo legislativo del Estatuto Básico del Empleado Público en tiempos de crisis: la nueva Ley del Empleo Público de Galicia. 191
Developing the Basic Statute of the Public Employee in times of crisis: the new Act on Galician Civil Service

2 CRÓNICA DE JURISPRUDENCIA CHRONICLE OF JURISPRUDENCE

GARRIDO JUNCAL, Andrea

Cambio de rumbo en la caracterización jurídica de la relación de puestos de trabajo 221
Change of direction in the legal characterization of the relation of work places

Proceso de selección y evaluación de los originales
Normas de publicación 237

Selection and evaluation process of originals
Publication requirements 241