
ANÁLISIS DE LA IDENTIFICACIÓN DE LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO COMO ACTOS ADMINISTRATIVOS

**Víctor Ernesto Alonso Prada
Cecilia Álvarez Losa
Daniel Corredor Román
Juan José González López
M^a Eugenia Andrés Plumed**

Letrados de la de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Fecha de finalización del trabajo: 14 de enero de 2015

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.
2. PROCEDIMIENTO.
3. MOTIVACIÓN.
4. NOTIFICACIÓN Y/O PUBLICACIÓN.
5. INVALIDEZ.
6. RECURSOS EN VÍA ADMINISTRATIVA.
7. REVISIÓN.
8. IMPUGNACIÓN.
9. CRÍTICA.
10. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

Con la Sentencia del Tribunal Supremo (STS, en adelante) de 5 de febrero de 2014 y posteriores pronunciamientos sobre la materia, nuestro Alto Tribunal viene a considerar esta vez, a todos los efectos, las Relaciones de Puestos de Trabajo (RPTs en los sucesivo) como actos administrativos, abandonando la anterior doctrina que distinguía una naturaleza dual, según se analizara dicho instituto jurídico desde un punto de vista material o procesal. Cierra así la posibilidad de recurrir en casación las RPTs de las Administraciones Públicas. Sin embargo, la exclusión de la casación no deja de ser la punta del iceberg de este cambio jurisprudencial tanto para el administrado como para la Administración, pues no se pueden perder de vista los efectos que produce en la elaboración de las mismas y en la senda que el interesado ha de seguir si se considera perjudicado en sus derechos. Pasado un año del fallo que ha marcado este viraje en la doctrina jurisprudencial, nos proponemos hacer un análisis de las consecuencias que ha supuesto y el escenario que se nos plantea.

La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (en adelante, LMRFP), introdujo con su artículo 15 en el ordenamiento jurídico español las RPTs como *“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”*. Este instituto jurídico acabó con el sistema anterior de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, suponiendo una innovación con respecto a dicho texto legal y su inmediato antecedente en materia de función pública, el llamado Estatuto de Maura de 1918. Ambos textos legales prestaban más atención al concepto de *“cuerpo”* o *“categorías”*, que a la configuración impersonal de los empleos públicos y sus características, a través de los cuales desarrollaría la Administración sus funciones. Con la reforma legislativa de 1984 se pasa a configurar ahora el sistema sobre la base del *“puesto de trabajo”*.

La innovación se va a ver reformada por el Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril (en adelante, EBEP), manteniendo cierta similitud el artículo 74 EBEP, actual norma reguladora de las RPTs con carácter básico, con el artículo 15 de la LMRFP, todavía en vigor. Pese a la definición dada y la ordenación del contenido que ha de presentar el mencionado instrumento técnico, lo cierto es que su régimen jurídico se ve

afectado por la imprecisión acerca de cuál es su naturaleza jurídica, lo que propició una jurisprudencia al respecto, que si bien perseguía arrojar un halo de claridad en tal materia, no ofrecía una solución unívoca, al menos en términos absolutos.

La muerte anunciada de esta doctrina jurisprudencial no es sorprendente, no sólo por el hecho de que, con anterioridad a la decisiva STS de 5 de febrero de 2014, ya se excluyó la posibilidad de plantear la cuestión de ilegalidad en las SSTS de 4 de julio de 2012 y de 10 de julio de 2013, sino también por el propio planteamiento, de oficio nada menos, que hace el Tribunal Supremo a las partes en algunas de sus sentencias sobre si es acertado otorgar a las RPTs el carácter de disposición general, como ocurre en la STS de 4 de diciembre de 2013. En ésta última, añade el TS, *“para franquear el acceso a la casación de las sentencias que las enjuicien”*. Esta precisión muestra que el carácter como disposición general de las RPTs no estuvo exento de escollos y matizaciones que la propia jurisprudencia iba subsanando, distinguiendo entre la naturaleza jurídica a efectos materiales y a efectos procesales.

Así, se partía de una doctrina en la que se concedía a las RPTs una doble naturaleza jurídica, contemplándose sólo como actos administrativos en el plano sustantivo o material (SSTS de 19 de junio de 2006 y de 4 de julio de 2012). En el plano procesal se tenía a las RPTs como normas o disposiciones generales (STS de 10 de julio de 2013), pero, no obstante, por algunas sentencias se detraían de tal consideración, como ya hemos apuntado, ciertos aspectos netamente procesales tales como la cuestión de ilegalidad y, ahora, la casación.

Ahora bien, no sólo es el cierre de acceso a la casación el cambio de criterio experimentado por el Tribunal Supremo, ya que éste va más allá. No se trata únicamente de algunos aspectos procesales como los citados, sino que directamente se abandona la dualidad desde la que se partía y se llega a una solución unitaria. En este caso, y al contrario de lo que sucedió con los instrumentos de ordenación urbanística, que se calificaron por el Tribunal Supremo como disposiciones de carácter general (por todas, Sentencia de 8 marzo de 2012), dicho Tribunal entiende las RPTs como actos administrativos a

todos los efectos³⁷. Para llegar a dicha conclusión se toma en consideración, entre otros aspectos, el carácter innovativo que puedan presentar o no las RPTs o, lo que es igual, si son actos ordenadores u ordenados.

En un primer momento, en la STS de 5 de febrero de 2014 se establecía tal criterio en estrictos términos, delimitando como objeto de la nueva jurisprudencia única y exclusivamente a las RPTs de la Administración General del Estado. Es decir, señalaba un concreto instituto jurídico y una concreta Administración Pública. Sin embargo, la doctrina jurisprudencial inaugurada con la citada sentencia ha resultado tener una fuerte vis expansiva que el Tribunal Supremo se ha encargado de pormenorizar en sentencias posteriores y ello a efectos del principio de igualdad en la aplicación jurisdiccional de la ley del artículo 14 de la CE, dice el propio Tribunal. Así, poco después, con las SSTS de 24 de febrero de 2014 y de 28 de febrero de 2014, que se remiten a anteriores precedentes, como la STS de 20 de enero de 2014, se hizo extensivo el nuevo criterio jurisprudencial a los Planes de Ordenación de Recursos Humanos.

El nuevo criterio se hace también extensivo en la STS de 25 de febrero de 2014 a la Administración Local y a las Plantillas de *personal "por el principio de seguridad jurídica"*, dice el fallo, y en consonancia con el artículo 74 EBEP que se refiere a "*otros instrumentos organizativos similares*".

Posteriormente se ha ido confirmado la doctrina por la Sala. Por ejemplo, la STS de 7 de abril de 2014 reproduce el fallo de la de 5 de febrero. De otro lado, la STS de 29 de abril de 2014 equipara las modificaciones de plantilla con las de las RPT, "*sustancialmente*". En el recurso correspondiente fue parte la Comunidad Autónoma Valenciana, con lo que se reitera la extensión del criterio jurisprudencial, que a continuación analizamos, a las Comunidades Autónomas.

³⁷ "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 antes hicimos referencia", STS de 5 de febrero de 2014.

Habrá que esperar a la STS de 15 de septiembre de 2014 para encontrar un pronunciamiento expreso en este sentido.

En el mismo sentido expansivo de la doctrina cabe citar, entre otras, las SSTs de 8 y 30 de mayo, 18 y 27 de junio, 1 de julio, 5 y 15 de septiembre, y 15 de octubre, todas de 2014.

2. PROCEDIMIENTO

Considerando las RPTs como actos administrativos que son, a la luz de la nueva jurisprudencia del TS, cada uno de ellos operará por sí un cambio en el ámbito de las realidades en que se produce, como todo acto de la Administración. Ante este hecho, la RPT, como acto de autoorganización de la Administración, exige una revisión de los mecanismos que para su elaboración se venían observando en su tratamiento, extinto ahora, de disposición de carácter general.

En cualquier caso, incluso si se tomase la naturaleza jurídica dual de la RPT que el TS ha modificado, no tendrá cabida la aplicación del artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, pues no ha lugar en ningún caso, como apunt  la STS de 28 de marzo de 2012. Hoy, con mayor razón al no ser la RPT un reglamento, no cabe la aplicación del mencionado precepto en la medida en que contiene las normas de elaboración de las disposiciones de carácter general.

Al no ser aplicable dicho artículo, debemos acudir a la normativa reguladora del procedimiento administrativo, es decir, en primer lugar a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC). La aplicación de dicha ley se justifica porque, de acuerdo con su artículo 1, tiene por objeto el *“procedimiento administrativo común”*³⁸.

³⁸ En esta línea, el apartado XI de su Exposición de Motivos señala que “El Título VI regula la estructura general del procedimiento que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración”.

No podemos perder de vista el hecho de que siendo norma o siendo acto, lo cierto es que las RPTs afectan a la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos. Ello conlleva que deban someterse a negociación colectiva, teniendo en cuenta que la falta de negociación es un defecto insubsanable que conduce a la invalidez radical, a la nulidad de las actuaciones que omitan sujetarse a la misma (STS 2 de julio de 2008 y STSJ Castilla-La Mancha de 14 de febrero de 2005). Si las anteriores sentencias estimaban recursos contra RPTs por la falta del trámite de negociación, es de vital importancia ahora mantener dicha garantía. Por tanto, siendo ésta la clave, deberemos desarrollar un procedimiento de elaboración de las RPTs que implique la aplicación conjunta del EBEP y la LRJ-PAC, respetándose lo dispuesto en los artículos 31 a 41 EBEP, la configuración de las mesas de negociación que corresponda en cada Administración Pública, los límites derivados del derecho imperativo en esta materia (artículo 37.2.a) EBEP) y las competencias de la Administración sobre la determinación de las condiciones de trabajo.

En virtud de la distribución de competencias que se desprende del artículo 149.1.18ª CE, la Administración General del Estado y la de las CCAA puede establecer un procedimiento especial en materia de RPTs, aunque, en todo caso, deberá respetar las garantías señaladas en el procedimiento administrativo común³⁹.

³⁹ En la actualidad existen ejemplos de regulación específica, como el artículo 23 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, en su redacción actual, y la Resolución de 26 de julio de 2013, de la Dirección General de Relaciones Laborales y Seguridad y Salud Laboral, por la que se acuerda la inscripción y se dispone la publicación del VII Convenio Colectivo para el Personal Laboral al servicio de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, cuyo artículo 8.4 dispone que: *“Las modificaciones de la Relación de Puestos de Trabajo se realizarán, previa negociación sindical (...)”* para, a continuación, señalar el órgano de negociación encargado según la materia que se indica en cada letra del citado artículo.

Nos centramos a continuación en la estructura del procedimiento, que comprendería las fases de iniciación, instrucción (negociación, informes y audiencia) y, por último, terminación.

Constatado el procedimiento administrativo común como normativa reguladora de la elaboración de las RPTs ante la falta de previsiones especiales, su iniciación se realizará de oficio, ya que es un acto de autoorganización, (artículo 69 LRJ-PAC). Dicho acuerdo manifiesta la voluntad de la Administración de ordenar, en este caso, los puestos de trabajo y concreta el objeto sobre el que versará todo el procedimiento.

Una vez dictado el acuerdo de iniciación, ha de procederse a la negociación colectiva en los términos que establece el EBEP y ello con anterioridad a la publicación de las RPTs como señala, entre otras, la STS de 23 de diciembre de 2011:

“Igual suerte desestimatoria debe correr el segundo submotivo de casación alegado al amparo del epígrafe d) del artículo 88.1 de la Ley Jurisdiccional, por infracción de jurisprudencia aplicable, a cuyo fin la Administración menciona las SS.T.S. de 2 de julio de 2008 EDJ 2008/124174, 20 de mayo EDJ 2009/120288 y 27 de mayo EDJ 2009/120290, ambas de 2009. Y respecto a ellas, cabe señalar que, precisamente, desarrollan la exigencia normativa precisada en el art. 32 de la Ley 9/1987, (disposición actualmente derogada) de que se lleve a cabo la pertinente negociación colectiva con anterioridad a la publicación de las relaciones de puestos de trabajo, tesis que precisamente integra la decisión de la Sentencia recurrida, con abundante y riguroso apoyo jurisprudencial que omitimos reproducir y que fundamenta sólidamente el sentido del Fallo, si bien en relación con el vigente art. 74 de la Ley 7/2007, Estatuto Básico del Empleado Público”.

Desde luego ha de negociarse antes de la publicación, como remarca la jurisprudencia, pero entendemos igualmente que la negociación colectiva debe tener lugar en el seno de la fase de instrucción, antes incluso de la emisión de los informes que en su caso corresponda emitir, como así lo exige la ley castellano-leonesa. Ello hace que la negociación se realice antes de la evacuación de la propuesta de resolución, pues de otro modo devendría la negociación colectiva inútil ante un texto ya redactado en cuya elaboración las Organizaciones Sindicales no han tomado parte, quedando reducida su función a la de un mero interesado que formula alegaciones ante una decisión de la Administración. De esta manera, quedaría desvirtuada la negociación colectiva y por ello, insistimos, ha de practicarse dicho trámite antes de la elaboración de la propuesta de resolución y antes de que se evacúen los informes.

Una vez determinado el “cuándo” ha de negociarse, debemos precisar “qué se negocia”, pues un aspecto cuestionado ha sido determinar hasta dónde alcanza la obligación de negociar en relación con las plantillas y las RPTs. Cabe diferenciar entre la aprobación inicial o modificación sustancial, que obliga a la negociación y la mera modificación menor o puntual, que no exige el sometimiento al proceso de negociación previa.

Concebidas las RPTs como instrumento técnico de ordenación del personal, la negociación podría verse muy mermada en principio, ya que el artículo 37.2.a) inciso primero EBEP establece:

“Quedan excluidas de la obligatoriedad de la negociación, las materias siguientes:

a) *Las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización...”*

No obstante, pese al carácter organizativo de las RPTs, opera la negociación en los términos del segundo inciso del artículo 37.2.a) EBEP:

"(...) Cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización tengan repercusión sobre condiciones de trabajo de los funcionarios públicos contempladas en el apartado anterior, procederá la negociación de dichas condiciones con las Organizaciones Sindicales a que se refiere este Estatuto".

El artículo 37.1, letras a, b, y c, EBEP se refiere a materias que debe contener la RPT por mandato del artículo 74 EBEP, y permite su negociación. Y el artículo 37.1, letra m, EBEP señala que los instrumentos de planificación de recursos humanos serán objeto de dicha negociación colectiva.

En principio, y así lo mantiene la jurisprudencia, parece imponerse la tesis de que la aprobación y las modificaciones esenciales de las RPTs que repercuten en los empleados públicos deben ser objeto de negociación.

En cuanto a la aprobación, se ha entendido que deben negociarse las RPTs, sin que pueda argumentarse que formarían parte de la potestad organizativa de la Administración (SSTS 27 de mayo de 2009 y de 20 de octubre de 2008).

Entrarían dentro de los aspectos generales que deben ser objeto de negociación todas aquellas modificaciones de estas relaciones que cambien aspectos esenciales⁴⁰. Por el contrario, cuando las modificaciones son menores, porque no alteran la naturaleza de los puestos, centrándose más bien en la organización de los servicios, pudiéndose entender entonces que se está más ante

⁴⁰ STS 2 de julio de 2008, 20 de octubre de 2008, STSJ Andalucía, Sala de Sevilla, de 21 de marzo de 2006, STSJ País Vasco de 20 de junio de 2008 y STSJ Asturias de 7 de abril de 2005.

la potestad de organizar los propios servicios, no sería exigible la previa negociación (STS 6 de octubre de 2008).

En todo caso, deberá respetarse el contenido mínimo exigido por el artículo 74 EBEP. El citado artículo se constituye en una norma de derecho necesario a efectos de establecer el contenido mínimo que han de recoger los instrumentos para la organización de los puestos de trabajo.

Entendemos que en este tipo de procedimiento, y por la materia que constituye su objeto, carece de toda virtualidad una fase probatoria. De modo que una vez finalizada la negociación se dará traslado para la emisión de los pertinentes informes que analicen, en derecho, los acuerdos a los que en su caso la Administración hubiera podido llegar con las Organizaciones Sindicales.

El trámite de audiencia, conforme al artículo 84 LRJ-PAC, será extensible a los interesados determinados, esto es aquellos cuyos puestos de trabajo se contemplan en la mencionada relación, y además a los sindicatos y a los colegios profesionales correspondientes a las titulaciones de los puestos de trabajo comprendidos en la RPT. Asimismo, a efectos de hacer posible la formulación de alegaciones por los interesados indeterminados, sería conveniente realizar algún tipo de publicidad, de modo que éstos pudieran conocer la existencia de un procedimiento en curso y, en su caso, intervenir en el trámite de audiencia tras justificar su condición de interesado y con eventual exhibición del expediente administrativo.

En dicho trámite y ante las alegaciones formuladas por cualquiera de los interesados la Administración podrá actuar según su parecer, y si las estimase acertadas y fuesen opuestas a lo negociado, siempre podrá retrotraer las actuaciones del procedimiento para volver a negociar con las Organizaciones Sindicales aquellas cuestiones que gracias al trámite de audiencia fueron puestas de manifiesto.

La finalización del procedimiento se hará mediante la redacción de una resolución, de acuerdo con el artículo 87.1 LRJ-PAC. Sin embargo, dada la sujeción de la RPT a negociación colectiva, y siempre con el debido respeto a los derechos estatutarios de los empleados públicos, no es posible descartar la aplicación de las previsiones del artículo 88 LRJ-PAC, que en todo caso permitirán insertar en el procedimiento, con carácter previo a la resolución, los acuerdos alcanzados entre la Administración y las Organizaciones Sindicales.

3. MOTIVACIÓN

El artículo 54 LRJ-PAC exige como requisito de algunos actos administrativos (los enumerados en su primer apartado) su adecuada motivación. Esta exigencia legal venía aplicándose a las RPTs antes de que el TS modificara su doctrina en relación con las mismas. Así queda reflejado en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (STSJ, en lo sucesivo) de Castilla-La Mancha, de 22 de enero de 2014, cuando señala:

“A la vista de la documentación mencionada y del resto del expediente administrativo, consta la motivación correspondiente a la modificación de la RPT impugnada, en los términos que la jurisprudencia requiere a efectos de declarar la validez de la modificación operada (...) La alegada falta de motivación ha de ser rechazada, por cuanto el artículo 54 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, sólo exige que la motivación sea sucinta, es decir, bastante o suficiente para cumplir con la finalidad de que el destinatario pueda entenderla”.

En el mismo sentido, la STSJ de Madrid de 4 de diciembre de 2013 dispone:

“La jurisprudencia de esta Sala, tomando en consideración que la opción por el procedimiento de provisión de libre designación exterioriza el ejercicio de una potestad discrecional de la Administración, pero tiene la limitación, contenida en el artículo 20.1 de la Ley 30/1984, de que lo ha de justificar “la naturaleza de sus funciones”, ha venido exigiendo que el ejercicio de esa discrecionalidad tiene

que cumplir con el requisito de motivación del artículo 54.1.f) de la Ley 30/1992 [LRJ/PAC]”.

En definitiva, el cambio de doctrina del TS no tiene repercusión en lo que al deber de motivar las RPTs se refiere, aunque sí tiene cierta incidencia en las consecuencias del incumplimiento de dicha obligación de la Administración, en los términos que más adelante trataremos al abordar el tema de la invalidez de las RPTs.

Ello no obstante, interesa dejar constancia del alcance y contenido de esta obligación de motivar a la luz de la jurisprudencia sentada por el TS. La motivación del acto administrativo no depende del grado de suficiencia considerado necesario por los recurrentes, sino que basta con que se pueda conocer con la mayor certeza posible la verdadera voluntad del órgano actuante para que se entienda suficientemente motivado e, incluso, la motivación escueta o sucinta de todo acto administrativo, si es suficientemente indicativa, no equivaldría a ausencia de motivación, pues la sucinta referencia motivadora no requiere una exhaustiva y completa referencia fáctica y jurídica del proceso conformador de la voluntad administrativa.

El Tribunal Constitucional (TC), ya en su Sentencia 116/1998, siguiendo una línea doctrinal mantenida de forma constante y reiterada (Sentencias 150/1988, 58/1993, 28/1994, 153/1997 y 446/1996, entre otras) señala que el deber de motivación no autoriza a exigir un razonamiento exhaustivo y pormenorizado de todos los aspectos y perspectivas que las partes puedan tener de las cuestiones a decidir, sino que deben considerarse suficientemente motivadas aquellas resoluciones que permiten conocer cuáles han sido los criterios jurídicos esenciales que fundamentaron la decisión, es decir, la *ratio decidendi* que ha determinado aquella (STC 115/96).

La motivación sirve para preservar los derechos de los administrados de un modo esencial. El TS, en Sentencia de 20 de enero de 1998, se pronuncia del siguiente modo:

“La motivación es un requisito de fondo e indispensable, cuando se exige, porque sólo a través de los motivos pueden los interesados conocer las razones que 'justifican' el acto, porque son necesarios para que la jurisdicción contencioso-administrativa pueda controlar la actividad de la Administración, y porque sólo expresándolos puede el interesado dirigir contra el acto las alegaciones y pruebas que correspondan según lo que resulte de dicha motivación que, si se omite, puede generar la indefensión prohibida por el artículo 24.1 de la Constitución”.

Por último, señalar que el artículo 54 LRJ-PAC impone el deber de motivar para cumplir con el principio de transparencia contenido en el artículo 3.5 de la misma, el cual debe presidir toda actuación administrativa, así como para posibilitar, tal y como ha quedado expuesto, el control del acto.

La anulabilidad, regulada en el artículo 63 de la Ley 30/1992, a diferencia de la nulidad de pleno derecho, es relativa, esto es, ciertos actos anulables son susceptibles de convalidación, conforme al artículo 67 de la misma Ley. Por tanto, el cambio jurisprudencial va a suponer novedades en los supuestos de falta de motivación, ya que, el acto por regla general será anulable, susceptible por ello de convalidación a diferencia de lo que ocurría con anterioridad.

4. NOTIFICACIÓN Y/O PUBLICACIÓN

Nos centramos ahora en el estudio de la notificación y/o publicación de la RPT, pues, recordemos, tanto una como otra se erigen en requisito indispensable para que el acto administrativo despliegue su eficacia, excepcionalmente retroactiva al amparo del artículo 57.3 LRJ-PAC.

En este punto hemos de estar a lo dispuesto en los artículos 58 a 61 LRJ-PAC, ubicados en el Capítulo III, que lleva por rúbrica *“Eficacia de los actos”*, del Título V del citado cuerpo normativo.

La regla general en la materia es la establecida en el artículo 58.1 LRJ-PAC, en virtud del cual:

“Se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses, en los términos previstos en el artículo siguiente”.

Ahora bien, esta regla general admite como excepción la posibilidad de que la notificación del acto sea sustituida por su publicación *“surtiendo sus mismos efectos”* cuando se de alguno de los supuestos que taxativamente contempla el artículo 59.6 LRJ-PAC. Interesan aquí, por lo que a la RPT se refiere, los dos previstos en el apartado a) del mencionado precepto:

- Cuando el acto tenga por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas.

- Cuando la Administración estime que la notificación efectuada a un solo interesado es insuficiente para garantizar la notificación a todos, siendo en este caso la publicación adicional a la notificación efectuada, no sustitutiva de la misma.

La clave en este asunto se halla en esclarecer si la RPT se dirige o tiene por destinatarios a una pluralidad de personas determinada o indeterminada. Y en este último aspecto, en la determinación, reside toda la problemática, pues de ello depende que baste con la publicación de la RPT o tal publicación sea adicional a la notificación individual a cada interesado.

La jurisprudencia ha venido afirmando que las RPTs son actos plúrimos (así lo hace la STS de 5 febrero de 2014), definiendo esta categoría *sui generis*, a medio camino entre las disposiciones generales y los actos administrativos en sentido estricto o tradicional, como actos administrativos generales que tienen por destinatario una pluralidad indeterminada de sujetos (por todas, STS de 4 de julio de 2012). Sobre esta base, cabría defender, amparándonos en el primero de los supuestos previstos en el artículo 59.6 a) LRJ-PAC, que, publicada la RPT con los requisitos que contiene el artículo 60 LRJ-PAC, ésta despliega todos sus efectos y que es esa fecha (la de la publicación) la que marca el inicio del plazo para impugnarla, ya sea en vía administrativa o contenciosa.

Esta postura queda reflejada en la STS de 23 de octubre de 2012, si bien de ella se desprende también una matización interesante que, como veremos, nos conducirá a una conclusión diferente. En la mencionada sentencia el TS avala la interpretación que efectúa la sentencia recurrida en casación (STSJ de Castilla-La Mancha de 17 de marzo de 2011), optando por prescindir de una perspectiva estrictamente formal y analizando la cuestión planteada en el marco del derecho a la tutela judicial efectiva, para concluir, en definitiva y por lo aquí resulta de interés, que a las RPTs ha de aplicárseles el tratamiento legal previsto para la notificación o publicidad de los actos administrativos. Hasta aquí nada que concierna a la determinación o indeterminación de los destinatarios. Pero es que el TS reproduce en su sentencia la *ratio decidendi* de la sentencia recurrida, que sí concierne a la cuestión de la determinación, haciéndola suya. Por su interés, se transcribe a continuación un fragmento:

“Pues bien, es en este punto donde se pone de manifiesto la diferencia entre una disposición general en sentido propio (pongamos por caso, un reglamento que desarrolla un tributo) y una relación de puestos de trabajo. En el primer caso hay una masa indeterminada de destinatarios, siendo inconcebible una notificación personal a cada uno de ellos. En el caso de la relación de puestos de trabajo, por el contrario, hay tantos interesados, perfectamente determinados, como puestos se establecen (o menos, si algún puesto no está cubierto o es de nueva creación en la relación de puestos de trabajo). La relación de puestos de trabajo origina sobre los ocupantes de los puestos un efecto inmediato, y es evidente que se trata de personas que pueden calificarse de verdaderos interesados en un sentido propio, a diferencia del caso de las disposiciones generales propiamente dichas, que poseen un grado de abstracción en cuanto a contenido y destinatarios infinitamente superior al de las relaciones de puestos de trabajo.

Siendo ello así, nos encontramos, pongamos por caso, con que el funcionario que viene ocupando una plaza ve cómo la relación de puestos de trabajo modifica las características del puesto que concretamente ocupa; y no sólo no se le notifica personalmente, sino que, además, en la publicación no se hace expresión alguna del régimen de recursos, ni de si se agota o no la vía administrativa, viendo posteriormente cómo se le inadmite el recurso por la

omisión de cumplimiento de un plazo del que la Administración no le advirtió. Esta situación entendemos que es objetivamente contraria al artículo 24 de la CE y que por tanto no debe ser admitida.

En la valoración de la vulneración, o no, del derecho de tutela judicial efectiva, no es posible quedarse en una formal atribución de naturaleza jurídica, sino que es preciso indagar si la interpretación que se haga de la normativa resulta exageradamente exigente respecto de la viabilidad de la acción. Desde este punto de vista, a nuestro juicio es contrario a la CE pretender que el interesado conozca que la publicación no contiene indicación de recursos, ni si agota o no la vía administrativa, porque según cierta doctrina del Tribunal Supremo debe ser asimilada a ciertos efectos a las disposiciones generales, y así sepa que no cabe recurso administrativo alguno y sí el recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses y ante qué órgano.

La doctrina contenida en nuestra sentencia de 2 de mayo de 2002, antes citada, puede ser formalmente correcta pero adolece de falta de consideración a las exigencias derivadas del artículo 24 de la CE. Tales exigencias reclaman que, sin que entremos ahora en la cuestión de si es precisa una notificación separada y específica a cada funcionario de la relación de puestos de trabajo (en lo que afecte al puesto que ocupa), sí sea exigible, en la publicación al menos, una indicación expresa de recursos según reclama el artículo 58 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa para que pueda darse por incumplido el plazo”.

Por tanto, se reconoce que las RPTs tienen unos destinatarios perfectamente determinados, si bien olvida mencionar, junto a los ocupantes de los puestos contemplados en aquéllas, a los sindicatos y a los Colegios Profesionales encargados de la defensa de los intereses colectivos de los primeros; organizaciones a las que la jurisprudencia reconoce legitimación para impugnar las RPTs y que, por esta misma razón, han de ser considerados interesados determinados⁴¹. Ahora bien, pese a ello y aunque no llega a abordar claramente esta cuestión, parece estimar suficiente para que las RPTs desplieguen

⁴¹ Sobre la legitimación de los sindicatos, consúltense, entre otras, las STSS de 12 marzo de 2007 y de 25 de marzo de 2011. Sobre la de los Colegios Profesionales, las STSS de 15 de abril de 2011 y de 24 de mayo de 2012.

sus efectos y, sobre todo, para fijar el *dies a quo* del plazo previsto para su impugnación, la publicación de las mismas en términos acordes a las exigencias que se derivan del artículo 24 CE, esto es, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 60 LRJPAC. Adviértase que el apartado 2 de este precepto se remite al apartado 2 del artículo 58 de la misma Ley, exigiendo que tanto la notificación como la publicación del acto contengan, y esto es de vital importancia a la luz de las jurisprudencia examinada, el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos.

No obstante, que la publicación de la RPT sea suficiente para ser eficaz y para fijar el inicio del plazo para su eventual impugnación según esta postura de la jurisprudencia que se insinúa con cierta ambigüedad, no quiere decir que sea lo más apropiado en términos de estricta legalidad ni que favorezca la seguridad jurídica, especialmente si tenemos en cuenta que, incluso, la más consolidada doctrina sentada por el TS puede variar, como ha ocurrido, precisamente, con las RPTs. Por esta razón, si afirmamos que éstas tienen por destinatarios a una pluralidad perfectamente determinada de sujetos, a la Administración autora de la RPT en cuestión no le quedará más remedio que notificársela a cada uno de los interesados, por obligarle a ello la regla general contenida en el artículo 58.1 LRJPAC.

Pero cabe ir más allá en lo que a la consideración de los destinatarios se refiere, pues junto a los determinados (ocupantes de los puestos de trabajo afectados por la RPT y los sindicatos y Colegios Profesionales correspondientes), cabe apreciar otro grupo de posibles interesados cuya determinación no es factible en el momento de la elaboración de la RPT: los eventuales ocupantes o aspirantes a ocupar puestos incluidos en la RPT. La existencia de estos interesados indeterminados justifica la necesidad de efectuar la publicación de la RPT, en los términos del artículo 60 LRJPAC insistimos, además de la notificación individual a cada uno de los interesados determinados y ello porque esta notificación no es suficiente para garantizar la notificación a todos los posibles interesados.

En conclusión, nos hallamos en el segundo de los supuestos previstos en el apartado a) del artículo 59.6 LRJPAC, de manera que sólo la notificación

individual de la RPT y su publicación adicional harán irreprochable la actuación administrativa en este punto⁴².

Interesa cerrar este apartado realizando algunas consideraciones en cuanto a la forma de la publicación de las RPTs. El artículo 60 LRJPAC no especifica los medios que han de emplearse para publicar los actos administrativos, si bien el artículo siguiente establece que si por el órgano competente se apreciase que la publicación del acto lesiona derechos o intereses legítimos, *“se limitará a publicar en el Diario Oficial que corresponda una somera indicación del contenido del acto y del lugar donde los interesados podrán comparecer, en el plazo que se establezca, para conocimiento del contenido íntegro del mencionado acto y constancia de tal conocimiento”*. De esto último, podría deducirse que, en el caso de no producirse esa lesión de derechos o intereses legítimos, procede la publicación íntegra del acto en el Diario Oficial. Sin embargo, el TS, que se ha pronunciado sobre esta cuestión al hilo de la exigencia de publicidad (no publicación) de las RPTs que contiene el artículo 74 del EBEP, ha señalado que la ley no impone la íntegra publicación en el Boletín Oficial, sino que se limita a exigir que las RPTs sean públicas, en el sentido de que puedan ser conocidas por quien lo desee (por todas, STS de 26 de mayo de 1998). Con ello parece admisible llevar a cabo la publicación de las RPTs en otros medios, como podría ser la sede electrónica de la Administración competente. No obstante, a nuestro juicio resulta aconsejable, en orden a garantizar la máxima difusión y cognoscibilidad de la RPT por sus destinatarios, tanto determinados como indeterminados, su

⁴² Así queda reflejado en el artículo 23.3 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de Función Pública de Castilla y León, en su redacción vigente: *“Las relaciones de puestos de trabajo se aprobarán por acuerdo de la Junta de Castilla y León, a propuesta de la consejería competente en materia de función pública y se notificarán a los interesados, cuando estos sean conocidos y determinados. Su publicidad se garantizará a través de su publicación en la sede electrónica de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Además, el contenido de las relaciones de puestos de trabajo se incorporará, actualizado y sistematizado, en el Portal de Gobierno Abierto de la página web de la Junta de Castilla y León”*.

publicación en el Diario Oficial, si no íntegra, al menos con la “*somera indicación*” a la que se refiere el artículo 61 LRJPAC transcrito⁴³.

Por último, señalar que en virtud del artículo 72.2 *in fine* LJCA la sentencia firme que anule la RPT será objeto de publicación.

5. INVALIDEZ DE LAS RPTS

Conforme a la anterior doctrina mantenida por el TS, la modificada en la ya tan citada STS de 5 de febrero de 2014, las RPTs eran consideradas, recordemos, como actos administrativos a efectos sustantivos o materiales, lo que en materia de invalidez se traducía en la aplicación de las normas contenidas en el Capítulo IV (arts. 62 a 67), que lleva por rúbrica “*Nulidad y anulabilidad*”, del Título V LRJPAC. No obstante, a la hora de identificar la causa de invalidez de que adolece la RPT impugnada en cada caso, especialmente cuando de nulidad de pleno derecho se trata, el TS se ha mostrado en cierta medida ambiguo, pues amparándose en que el resultado en cualquier caso es el mismo, ha evitado determinar con claridad si se trata de uno de los supuestos del artículo 62.1 LRJPAC (aplicable a los actos administrativos) o es encuadrable en el apartado segundo del precepto (referido a las disposiciones generales). Ejemplo de ello es la STS de 20 de mayo de 2009.

En otras sentencias, sin embargo, el TS se ha ceñido a la consideración de las RPTs como actos administrativos, apreciando la anulabilidad, en lugar de la nulidad radical o de pleno derecho, al ser aquélla la sanción que la ley prevé, con carácter general, para los actos inválidos, ex artículo 63 LRJPAC, reservando la declaración de nulidad para los supuestos que con carácter de *numerus clausus*

⁴³ En este sentido y a título de ejemplo, cabe citar el artículo 8.5 de la ya citada Resolución de 26 de julio de 2013, de la Dirección General de Relaciones Laborales y Seguridad y Salud Laboral, por la que se acuerda la inscripción y se dispone la publicación del VII Convenio Colectivo para el Personal Laboral al servicio de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en virtud del cual: “(...) *Cada modificación de la Relación de Puestos de Trabajo que se apruebe en el transcurso de cada ejercicio presupuestario será objeto de publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha (...)*”.

contiene el artículo 62.1 del mismo cuerpo normativo, que, además, son objeto de interpretación restrictiva. Así ocurre en la STS de 27 de enero de 2011.

Hoy, tras el cambio de doctrina del TS, no cabe duda alguna de que es esta última postura la que ha de seguirse, tanto por la propia Administración como por los Tribunales de Justicia, prestando especial atención tanto a la presunción *ius tantum* de validez de que gozan los actos administrativos, ex artículo 57.1 LRJPAC, como al principio *favor acti* y a las técnicas de conservación, conversión y convalidación de los actos contempladas en los arts. 64 a 67 LRJPAC. Precisamente esta última, la convalidación, se convierte ahora en un importante mecanismo a favor de la Administración con el que ésta puede subsanar los vicios de que adolezcan las RPTs, pues con anterioridad se ha hecho escaso o ningún uso del mismo ante la no del todo clara concepción de aquéllas como verdaderos actos administrativos.

Por lo que se refiere a las concretas causas de nulidad de pleno derecho de que pueden adolecer las RPTs, recogidas, como ya hemos mencionado, en el artículo 62.1 LRJPAC, la denunciada con mayor frecuencia es la falta de una efectiva negociación colectiva previa de la RPT o de su modificación con las Organizaciones Sindicales, subsumible en el apartado e) del indicado precepto, razón de más para que la Administración sea especialmente cuidadosa en la observancia de este trámite.

En cuanto a la falta o insuficiente motivación de las RPTs, ha de ser estimada como causa de anulabilidad, ex artículo 63.1 LRJPAC, y, por ello, susceptible de convalidación en los términos del artículo 67 del mismo cuerpo normativo.

Por último, es también causa de mera anulabilidad, en la medida que produzca indefensión, la falta o defectuosa notificación y/o publicación de la RPTs, conforme al artículo 63.2 LRJPAC.

6. RECURSOS EN VÍA ADMINISTRATIVA

Al amparo de la reciente jurisprudencia del TS, es evidente la inaplicabilidad respecto de las RPTs de lo previsto en el artículo 107.3 LRJ-PAC, desencadenante del necesario estudio de la posible previa impugnación en vía administrativa, al hilo de lo prevenido en el artículo 107.1 LRJ-PAC⁴⁴.

Los recursos administrativos no son sino medios de impugnación frente a resoluciones y actos administrativos hechos valer ante la propia Administración autora de los mismos, a quien se atribuye la competencia resolutoria como expresión de sus facultades de autotutela.

Asimismo, la sujeción de la Administración a la legalidad, en sentido amplio, se garantiza en nuestro Ordenamiento por una doble vía de recursos: administrativos y jurisdiccionales, que operan de forma sucesiva y no alternativa, siendo imprescindible el agotamiento de la vía administrativa para poder acudir a la vía jurisdiccional.

Por consiguiente, con los recursos administrativos se cumple una doble función, puesto que de un lado constituyen una garantía para el administrado y de otro son necesarios para acudir a la vía jurisdiccional, y es que a diferencia de otros ordenamientos de nuestro entorno, en los que se configuran como meramente potestativos, el sistema español parte de la exigencia de agotar la vía administrativa antes de acudir al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, siempre, eso sí, que el Acto no agote originariamente dicha vía⁴⁵.

Así las cosas, la cuestión a resolver ahora es si las RPTs agotan o no la vía administrativa, y ello a fin de discernir el carácter preceptivo o potestativo de la impugnación en vía administrativa. Para dar respuesta en Derecho a esta cuestión, entendemos de necesaria lectura las previsiones del artículo 109 LRJ-PAC, que lleva por rúbrica "*Fin de la vía administrativa*".

Como consecuencia de lo anterior, es precisa la identificación previa del órgano autor de las mismas, o bien, en su caso, de lo dispuesto en las

⁴⁴ Vid PARADA VÁZQUEZ, J.R., *Derecho Administrativo.1.* (24ª edición), Madrid, Open 2014.

⁴⁵ MARTÍN REBOLLO, L., *Leyes administrativas*, Elcano (Navarra), Aranzadi 2013.

disposiciones legales o reglamentarias de aplicación al efecto, con las que así poder concretar si se ha agotado o no la vía administrativa.

La respuesta ha de extraerse de la normativa aplicable para cada Administración, y, en concreto, ciñéndonos al estudio de la Administración General del Estado y de la de nuestra Comunidad Autónoma, resultan de aplicación para la primera la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, y para la segunda el artículo 38 de la Ley 3/1984, de 25 de abril, sobre Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. De la lectura de los preceptos anteriormente citados, puestos en relación con el artículo 109 LRJ-PAC, se desprende la conclusión de que la resolución en virtud de la que se aprueba la RPT agota la vía administrativa determinando la improcedencia del preceptivo recurso de alzada.

No obstante lo antedicho, entendemos necesaria una puntualización, y ello como consecuencia de la posible exigencia futura de recurso de alzada, al encontrarse abierta la puerta a que tanto el legislador estatal como el autonómico puedan exigir este recurso previo y preceptivo a la vía jurisdiccional, pero siendo para ello necesario que se dicte una disposición en que se haga concreta habilitación, atribuyendo la competencia para resolver el mismo al Consejo de Ministros o al Consejo de Gobierno respectivamente, ex artículo 109 c) LRJ-PAC.

Descartado de este modo (conforme a la legalidad vigente), el recurso de alzada, sólo cabría hablar de la posibilidad existente para el ciudadano de interponer el recurso potestativo de reposición en los términos y condiciones previstos en el artículo 110 en relación con el 116 y 117 LRJ-PAC.

Hemos de recordar que nos encontramos ante el estudio de un recurso potestativo y no preceptivo, como ocurría bajo la vigencia de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956.

Brevemente y como pinceladas prácticas, procede indicar que este recurso deberá interponerse ante el mismo órgano que dictó el acto, a quien

competente resolverlo, si bien la interposición del recurso ante órgano distinto incompetente para resolver dará lugar a que éste remita las actuaciones al competente para resolver.

La problemática que se nos plantea ahora es la del momento de inicio del cómputo del plazo de un mes ex artículo 117.1 LRJ-PAC para interponer este recurso, que responde a la solución que daremos seguidamente al abordar el estudio del plazo existente para el recurso extraordinario de revisión.

Este último recurso, sin abandonar el estudio de la impugnación en vía administrativa, se reservaría a la impugnación de las RPTs firmes en vía administrativa ex artículo 118 LRJ-PAC, quedando supeditada su interposición a la concurrencia de alguna de las circunstancias previstas en el apartado primero del citado precepto y que son:

“1ª Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.

2ª Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.

3ª Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.

4ª Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme”.

Una vez delimitadas las causas de interposición de este recurso, procede analizar los plazos para ello y la competencia para resolver.

Respecto de esta última, entendemos necesaria la distinción a dos niveles, esto es, el estatal y el autonómico, y ello al amparo de la actual redacción de la

LRJ-PAC, en que toda polémica sobre la materia ha quedado definitivamente zanjada, al prever la citada Ley para toda Administración Pública que podrá interponerse el recurso extraordinario de revisión ante el órgano administrativo que los dictó, que también será el competente para su resolución, con lo que cualquier previsión autonómica contraria a ello ha de entenderse automáticamente inaplicable, en aras al respeto de los principios de legalidad y de seguridad jurídica, que informan nuestro Ordenamiento.

En segundo lugar, en cuanto al estudio de los plazos para la interposición de este recurso, éstos varían en función del motivo de impugnación, existiendo un plazo de cuatro años para el supuesto del error de hecho, y otro de tres meses para los restantes motivos de impugnación ex artículo 118 LRJ-PAC.

Cuestión a tratar y resolver conjuntamente es la de la problemática de la determinación del momento del inicio del cómputo para la interposición de los recursos de reposición y extraordinarios de revisión con apoyo en el primero de sus motivos, cuya solución está relacionada con lo abordado en el apartado relativo a la notificación y/o publicación de las RPTs.

Así las cosas, cabe concluir que el *dies a quo* se corresponde con el día siguiente a la notificación de la RPT a los interesados determinados, entre los que se cuentan los empleados públicos directamente afectados, así como las Organizaciones Sindicales a que se refiere el propio EBEP y los Colegios Profesionales cuyas titulaciones coincidan con las de la RPT, mientras que respecto de los interesados indeterminados el plazo comenzará a contar desde el día siguiente al de la publicación de la RPT.

Por último, y en relación con los otros tres motivos en virtud de los que puede fundarse el recurso extraordinario de revisión, resulta evidente que, cuando la Ley prevé un plazo de tres meses, éste comenzará a contar desde el conocimiento de los documentos o desde la sentencia judicial que quedó firme.

Finalmente, y para el supuesto del “*error de hecho*”, hay que concretar, dado que podría darse un solapamiento con la acción conferida a los ciudadanos para la rectificación de errores materiales o de hecho (ex artículo 105.2 LRJ-PAC,

en que la rectificación puede instarse en cualquier momento), que en ningún caso se puede trasladar este plazo indefinido a la impugnación de las RPTs, fundadas en este motivo del “error de hecho”, y ellos partiendo de la consideración de que nos encontramos ante dos instituciones diversas, dado que en el supuesto de la rectificación la RPT persistirá, si bien rectificando el error, mientras que la revisión puede implicar, en caso de estimación, la anulación de la RPT.

7. REVISIÓN

Al amparo de la consideración de las RPTs como acto administrativo, cobra especial aplicación el instituto jurídico de la revisión de oficio, que como su nombre indica, es una potestad que la ley atribuye a la Administración para anular las resoluciones administrativas⁴⁶.

Así las cosas, hemos de analizar la aplicabilidad al caso que nos ocupa del artículo 102 LRJ-PAC, del que hemos de destacar su carácter “reglado”, y así, a tenor del apartado 1º del mismo, las RPTs susceptibles de revisión serán aquéllas en que concurran los siguientes requisitos: a) que los motivos de nulidad se encuentren incluidos en la enumeración del artículo 62.1 LRJ-PAC, y b) que las RPTs pongan fin a la vía administrativa.

Por lo que respecta al primero de los requisitos, ninguna duda se plantea, y ello por ser evidente que han de ser acreditados los vicios de nulidad ex artículo 62.1 LRJ-PAC.

En relación con el segundo, como hemos expuesto anteriormente, fruto de la nueva doctrina del TS, no hay duda de que la RPT agota la vía administrativa, haciendo por consiguiente que se cumpla este requisito, y ello en la medida en que no se produzca un cambio legislativo, en virtud del cual se abra la vía de la alzada.

⁴⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y RAMÓN FERNÁNDEZ, T., *Curso de derecho administrativo* (16ª edición), Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra) 2013.

Mayores dificultades podemos encontrar al analizar la posible legitimación para solicitar el inicio de la revisión de oficio e intervenir en el procedimiento que se incoe. Al respecto, hemos de estar a la tesis general que impera esta materia, aplicada al ámbito de las RPTs. De este modo, la Administración, al revisar la RPT para ajustar su actuación a Derecho, ha de llevar a cabo un procedimiento en que sean observadas y respetadas las garantías procedimentales que se exigen, dando entrada a todos aquellos interesados que pudieren ver afectados sus intereses.

También respecto de la revisión de oficio ha de destacarse el carácter subsidiario que se desprende de este instituto jurídico, el cual se une a su carácter excepcional y a la interpretación restrictiva que en consecuencia hemos de observar de acuerdo con la doctrina jurisprudencial⁴⁷.

Otro aspecto reseñable es que, dado que el artículo 102 LRJ-PAC contiene una acción de nulidad *stricto sensu*, ha de entenderse que el límite relativo a la impugnación de las RPTs que no sean susceptibles de impugnación en vía ordinaria sólo operará para los ciudadanos y no para el supuesto de que sea la propia Administración la que inste su revisión.

Por otra parte, es preciso igualmente recordar que, si bien no existe plazo para instar por los ciudadanos su revisión, es criterio jurisprudencial la aplicación de los límites previstos en el artículo 106 LRJ-PAC⁴⁸. Es éste un nuevo punto de controversia, fruto de la nueva doctrina del TS, pues el tiempo transcurrido es un factor fundamental a considerar para la limitación de las facultades revisoras, que sería de aplicación para el caso que nos ocupa de las RPTs, pero conjugándolo necesariamente con la exigencia de la buena fe y de la equidad, en virtud de las cuales ha de atenuarse la aplicación del límite temporal a una posible revisión de las RPTs a instancia de los ciudadanos.

No obstante lo antedicho, la interpretación anterior presenta ciertas lagunas y cuestiones por resolver, fundamentalmente derivadas de la permanencia en el tiempo de la RPT, que podría incidir en la esfera de personas

⁴⁷ STS de 30 de mayo de 1994, entre otras muchas.

⁴⁸ Por todas, STS de 7 de junio de 1982.

que accedieran a la condición de empleado público con posterioridad a la aprobación de la misma y que de un modo evidente verían afectado su estatuto jurídico, sin que, por la aplicación de la limitación anterior, pudieran instar la revisión. Entendemos que en beneficio de la seguridad jurídica, así como de la estabilidad organizativa de la Administración, fruto de la potestad de autoorganización de la misma, dicho criterio es de aplicación, pero con cierta cautela y ante un futuro incierto y de difícil predicción.

Un último apunte sobre esta materia guarda relación con los plazos de tramitación y efectos del silencio de esta figura, como consecuencia del límite temporal de tres meses previsto en el apartado 5º del artículo 102 LRJ-PAC, que ha de ser interpretado como plazo de caducidad cuando haya sido iniciado de oficio, determinando el archivo de las actuaciones, sin perjuicio de que la Administración pueda iniciar un nuevo procedimiento tendente al mismo fin, con conservación de los actos del procedimiento anterior, ex artículos 64 y 67 LRJ-PAC.

Si el procedimiento se inició a solicitud del interesado, opera el silencio administrativo negativo, por lo que se entiende desestimada la pretensión de nulidad de la RPT, quedando expedita la vía jurisdiccional contencioso-administrativa.

Asimismo, interesa poner de manifiesto que la declaración de nulidad de una RPT, si bien no es causa del reconocimiento de una indemnización automática para el interesado, tampoco impide que este derecho se reconozca y declare, con las matizaciones jurisprudenciales de la previsión normativa del artículo 102 LRJ-PAC y de un estudio pormenorizado paralelo del instituto de la responsabilidad patrimonial⁴⁹.

Para concluir este apartado, conviene hacer una somera referencia a la declaración de lesividad de los actos anulables prevista en el artículo 103 LRJ-PAC, a efectos de proceder a su ulterior impugnación en vía contencioso-administrativa. En el ámbito de las RPTs entendemos que carece de cierto sentido,

⁴⁹ STS de 14 de septiembre de 1996, entre otras.

dado que conceptuadas aquéllas como actos administrativos dictados en el ámbito de la auto organización de la Administración, más que proceder a la declaración de lesividad, la Administración en el ejercicio de su potestad de autoorganización siempre podría modificarlas motivándolo adecuadamente.

8. IMPUGNACIÓN

Una de las principales novedades que implica el cambio de criterio jurisprudencial es la relativa a la competencia objetiva para conocer de la impugnación de las RPTs, que pasa de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ y de la Audiencia Nacional (a las que se atribuía, en virtud de los artículos 10.1.b) y 11.1.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, LJCA, en adelante, respectivamente, por tratarse de disposiciones de carácter general) a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, merced a los artículos 8.1, 8..2.a) y 9.1.a) LJCA, en función de la procedencia respectiva de la RPT (local, autonómica o estatal), en tanto que acto comprendido en las "*cuestiones de personal*"⁵⁰.

Este cambio encuentra ámbito adecuado de articulación a través de la apreciación por el propio órgano judicial que esté conociendo del recurso contencioso-administrativo ex artículo 7.2 LJCA, bien sea de oficio o a sugerencia de parte, dados los estrechos marcos temporales en que se desenvuelve la alegación previa y el carácter sobrevenido de la alteración competencial.

También se ve afectada la clase de procedimiento. Al tratarse de "*cuestiones de personal*" no matizadas por la naturaleza de disposiciones de carácter general que se venía atribuyendo a las RPTs, al menos a efectos

⁵⁰ Aunque el TS, en la STS de 5 de febrero de 2014 alude a la solidez de la alegación del recurrente de que las RPTs no se limitan a una simple cuestión de personal, la sentencia mantiene la doctrina jurisprudencial de que la materia "*cuestiones de personal*" puede comprender las referentes a las situaciones de los funcionarios aunque sea desde una perspectiva general o no individualizada. La negativa a la modificación de la doctrina se justifica con el argumento de que "*supondría una modificación de mucho mayor calado, que la Sala no considera hacedero*".

procesales, es de aplicación el artículo 78.1 LJCA, que reserva al procedimiento abreviado las "*cuestiones de personal al servicio de las Administraciones Públicas*" en asuntos de competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo o Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo. La articulación del cambio de procedimiento está ligada a la de la competencia objetiva, ya que será una vez apreciada la falta de competencia y remitido el conocimiento del asunto al Juzgado competente cuando éste deba darle la tramitación procedimental adecuada y, por tanto, sustanciarlo por el cauce del artículo 78 LJCA.

No se ve alterada la competencia territorial, ya que las RPTs y sus modificaciones, consideradas como actos administrativos, afectan a una pluralidad de destinatarios, por lo que, aun de plantearse la existencia de varios órganos competentes en virtud del fuero electivo por tratarse de materia de personal (artículo 14.1.segunda LJCA) su conocimiento corresponderá, en aplicación del artículo 14.2 LJCA, al órgano en cuya circunscripción tenga su sede el órgano que dicte la RPT o su modificación.

En materia de legitimación, además de mantenerse el amplio reconocimiento de la misma no sólo a los empleados públicos directamente afectados por la modificación de la RPT, sino también a sindicatos y corporaciones profesionales (cuestión que no se ve afectada por el cambio de naturaleza jurídica), se extiende activamente a la Administración autora de la RPT, la cual, por constituir ésta un acto administrativo, podrá impugnarla, en caso de anulabilidad y previa declaración de lesividad, ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo (artículo 19.2 LJCA)⁵¹.

Relacionado con lo anterior, el emplazamiento de los interesados está vinculado al alcance que cabe atribuir al artículo 21.1.b) LJCA y, mediatamente, con la condición de interesado reconocida en vía administrativa, de que nos ocupamos anteriormente⁵². En línea con lo expuesto, la resolución por la que se

⁵¹ Ello sin perjuicio de la previsible escasa utilización de la vía de la declaración de lesividad, a que hemos hecho referencia anteriormente, que tendrá traslación a la impugnación por la Administración en vía contencioso-administrativa.

⁵² Cabe destacar, no obstante, que, como señala la STS de 9 de julio de 2009, si bien el reconocimiento de legitimación en vía administrativa es un dato esencial que se ha

acuerde remitir el expediente administrativo habrá de notificarse, ex artículo 49.1 LJCA, y so pena de incurrir en nulidad de actuaciones, a todos los interesados determinables cuya identificación resulte del expediente, esto es, a los ocupantes de los puestos de trabajo afectados por la RPT o su modificación, a los sindicatos y a los colegios profesionales correspondientes a las titulaciones de los puestos de trabajo comprendidos en la RPT o su modificación.

Una de las consecuencias más trascendentes del cambio de criterio jurisprudencial es la supresión de la vía de la impugnación indirecta (artículo 26 LJCA)⁵³. A diferencia de lo que venía sucediendo al amparo de la consideración de la RPT como una disposición de carácter general a efectos procesales, su identificación como acto administrativo impide acogerse al artículo 26 LJCA para cuestionarla al hilo del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra actos que ya no cabe considerar de aplicación de lo que no es un reglamento, pero que tienen una vinculación manifiesta con la RPT (caso de los concursos). De este modo, transcurrido el plazo de dos meses desde la publicación o notificación (artículo 46.1 LJCA), según los casos, como hemos señalado, la RPT devendrá acto firme y consentido y, por tanto, cualquier impugnación contencioso-administrativa será inadmisibile por extemporánea (artículo 69.e) LJCA), si el recurso se interpone autónomamente, o de resultas del artículo 28 LJCA, si se articula al albur del recurso dirigido contra otra resolución⁵⁴. Será precisa, por

de tener en cuenta por el órgano judicial ante quien se insta el recurso contencioso-administrativo, "no constituye un argumento definitivo".

⁵³ La posibilidad de impugnar indirectamente las RPTs ha sido mantenida por una doctrina consolidada. Así lo recuerda, entre otras muchas y con cita de precedentes, la STS de 12 de junio de 2012.

⁵⁴ Así, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de febrero de 2005, al analizar un supuesto de impugnación de un concurso específico para la provisión de puestos de trabajo sin impugnación directa o indirecta (posibilidad ésta que desaparece con el cambio de criterio jurisprudencial) de la RPT concluye que *"Pues bien, en el caso de autos, tal y como señala la Sentencia impugnada, la relación de puestos de trabajo no ha sido impugnada, y, por tanto, la Administración ha de ajustarse en las correspondientes convocatorias de provisión a las características asignadas en ella a los diferentes puestos, entre las que se encuentran "los requisitos exigidos para su desempeño" (artículo 15.1.b), Ley 30/84, uno de los cuales viene determinado por la titulación necesaria, que en el caso que nos ocupa es la de Técnico Superior en Prevención de Riesgos Laborales.*

ende, una especial diligencia por parte de los interesados en combatir la RPT o su modificación, ante el riesgo de que el transcurso del plazo de dos meses, a salvo los supuestos de falta de resolución expresa del eventual recurso en vía administrativa, conlleve la imposibilidad de atacar la RPT o su modificación. La actitud de alerta será particularmente necesaria en el caso de los sindicatos y colegios profesionales, habida cuenta de que muchos de los posibles interesados en cuestionar la RPT con ocasión de convocatorias de provisión de puestos de trabajo u otro tipo de procedimientos relacionados con la RPT sólo aparecerán como tales de forma sobrevenida, esto es, una vez convocado el concurso o procedimiento, y no en el momento de aprobación de la RPT o su modificación, de modo que la salvaguarda de sus intereses respecto de la RPT no les será posible al accionar contra la resolución del concurso o procedimiento relacionado con la RPT, al tratarse de una pretensión extemporánea. Es decir, sólo mediante un análisis contemporáneo a la aprobación de la RPT de los eventuales intereses que pueden verse afectados con motivo de los procedimientos de provisión de puestos de trabajo asociados a la RPT, que en muchas ocasiones únicamente interesará a los sindicatos o colegios profesionales, dado su carácter difuso, podrá evitarse, impugnación directa de la RPT mediante, la firmeza del acto en cuestión, que impedirá oponerse al mismo una vez que se manifiesten sus efectos en los procedimientos que se inicien en relación con él.

En línea coincidente, se confirma la imposibilidad de plantear cuestión de ilegalidad, ya mantenida por el TS antes del cambio de criterio acerca de la

En definitiva, si la convocatoria se limita a reproducir la exigencia de los requisitos que ordena y dispone la relación de puestos de trabajo, que no ha sido objeto de recurso ni directa ni indirectamente en la demanda, no resulta posible anular aquella y modificar de forma indirecta, la citada Relación de Puestos que le sirve de fundamento. Si la Administración Pública consideró en su momento, en función de los estudios e informes técnicos y jurídicos correspondientes, que las funciones propias del puesto de trabajo de referencia no debían ser realizadas sino por funcionarios de la especialidad que menciona la Relación, ha actuado correctamente, a través de la convocatoria objeto de impugnación, al exigir esos requisitos de titulación”.

naturaleza jurídica de la RPT⁵⁵. Lógicamente, una vez excluida la impugnación indirecta de la RPT no es factible que se suscite una cuestión de ilegalidad, ya que ésta tiene como punto de partida la estimación de una impugnación de ese tipo⁵⁶.

Finalmente, se excluye cualquier posibilidad de acceder en casación al TS⁵⁷. Ello no porque, al negarse la condición de disposiciones de carácter general a efectos procesales a las RPTs, se aplique la excepción del artículo 86.2 LJCA sin que quede desplazada por la previsión del apartado tercero del mismo precepto, sino por la atribución de la competencia objetiva a los Juzgados y Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, cuyas sentencias no son recurribles en casación, con la única excepción del recurso de casación en interés de ley (artículo 100 LJCA), que tampoco es aplicable en estos casos. El motivo de esta última afirmación es que, al tratarse de asuntos de cuantía indeterminada, las sentencias que dicten los Juzgados o Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo serán susceptibles en todo caso de recurso de apelación (artículo 81.1 LJCA), de modo que serán las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ o de la Audiencia Nacional las que se pronuncien con carácter definitivo sobre las RPTs.

9. CRÍTICA

En primer lugar, cabe advertir, como hace la STS de 5 de febrero de 2014, las dificultades derivadas de la caracterización jurídica de las RPTs y, más en

55 SSTS de 4 y 10 de julio de 2013. Como señala el Alto Tribunal, se trata de una postura contraria a la sostenida anteriormente en sentencias como la de 20 de octubre de 2008, 31 de marzo de 2009 y 11 de noviembre de 2010.

56 Con anterioridad al cambio de criterio jurisprudencial de que nos venimos ocupando, se había apuntado "la contradicción en el hecho de que se admita la impugnación indirecta de las RPT's pero no el planteamiento de una cuestión de ilegalidad en relación con las mismas", Ruiz López, M.A., "La impugnación jurisdiccional de las relaciones de puestos de trabajo", Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, nº 96, 2013.

57 Así, el TS, a partir del cambio de criterio, viene declarando sistemáticamente la inadmisibilidad del recurso de casación, como se constata en la STS de 6 de noviembre de 2014, entre otras muchas.

particular, de la jurisprudencia recaída sobre esta cuestión, que ha pasado de considerarlas actos administrativos plúrimos a identificarlas como disposiciones de carácter general y, posteriormente, como actos de naturaleza híbrida (actos plúrimos a efectos sustantivos y disposiciones de carácter general a efectos procesales), para, a partir de la sentencia referida, retornar a la postura inicial⁵⁸. En relación con ello, es ciertamente más adecuado teóricamente y desde la "*pura lógica jurídica*", como también señala el pronunciamiento citado, decantarse por una caracterización unitaria y, con apoyo en la misma, buscar la solución apropiada a los problemas que se suscitan en la vía jurídica de las RPTs. Hasta este punto el razonamiento de la sentencia no es sino laudable.

Ocurre, sin embargo, que al determinar la naturaleza unitaria de las RPTs el Alto Tribunal se inclina por su postura inicial, esto es, por la del acto plúrimo, con todas las consecuencias asociadas a una caracterización que, en tanto que unitaria, despliega unos efectos coherentes a la condición de acto que se les atribuye tanto en el plano sustantivo como en el procesal. Estos efectos conllevan la merma de importantes garantías para los interesados, lo cual, si bien debería admitirse como inevitable si la naturaleza jurídica de las RPTs fuera efectivamente la de acto administrativo, no parece aceptable a la luz de los caracteres de las RPTs, que, como expondremos, justifican su identificación como disposición de carácter general a todos los efectos, sin perjuicio de ciertas matizaciones que no cuestionan tal condición.

Como señala la STS de 7 de junio de 2001, citada por la de 10 de julio de 2013, "*la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativo no*

⁵⁸ Como mantiene el Alto Tribunal, "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". El problema radica en si la caracterización unitaria que ha de operar como presupuesto es la correcta.

Acerca de la evolución jurisprudencial, RUIZ LÓPEZ, M.A., "La impugnación jurisdiccional de las relaciones de puestos de trabajo", Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, nº 96, 2013.

viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente y así se admite pacíficamente la figura de los actos administrativos generales que tienen por destinatario una pluralidad indeterminada de sujetos ("actos plúrimos"). Por tanto, los actos administrativos carecen de esa finalidad normativa pues no contienen una regulación con voluntad de permanencia (criterio de la consunción), teniendo una misión ejecutiva e instrumental y no innovan el ordenamiento jurídico preexistente (criterio ordinamentalista)". La vocación de permanencia de la RPT se aprecia claramente al abordar los efectos de la supresión de la impugnación indirecta que acarrea la atribución de la condición de acto administrativo.

Hasta ahora, la falta de impugnación directa de la RPT se paliaba por medio de la aplicación del artículo 26 LJCA, que permitía cuestionar la RPT de manera indirecta al recurrir en vía contencioso-administrativa contra alguno de sus actos de aplicación. Como expusimos, esta posibilidad desaparece con el cambio de criterio jurisprudencial que venimos analizando. En relación con ello, lo relevante a efectos de determinar la naturaleza de la RPT es que la eliminación de la impugnación indirecta deja sin medio de reacción contra la RPT a una serie de interesados que no lo eran en el momento de aprobación y publicación o notificación (en función del carácter determinado o indeterminado del interesado) de la RPT y que sí lo son al aprobarse alguno de los actos de aplicación. Este interés sobrevenido aparece precisamente por la vocación de permanencia de la RPT, cuyo contenido no se agota en el momento de su publicación o notificación (lo que justificaría la adquisición de la condición de acto firme y consentido, de no recurrirse directamente en plazo), sino que despliega sus efectos de forma indefinida (hasta que se modifique o extinga)⁵⁹. Así lo acredita que se constate un interés legítimo en quienes en el momento de la

⁵⁹ El criterio sustancial de distinción consistente en el agotamiento o no al cumplirse se explicita en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y RAMÓN FERNÁNDEZ, T., *Curso de derecho administrativo* (16ª edición), Cizur Menos (Navarra), Civitas-Thomson Reuters 2013.

publicación o notificación no lo tenían y que precisamente lo advierten en el momento en que se dictan actos de aplicación de las previsiones de la RPT⁶⁰.

A lo anterior se suma que la RPT ordena, al identificar los cuerpos y escalas a que se adscribe cada puesto de trabajo y las retribuciones complementarias, de modo que innova, al definir una parte de los contenidos de los derechos del funcionario (movilidad y retribuciones)⁶¹. El TS, en la sentencia referida, rechaza que la RPT esté habilitada para efectuar la ordenación del estatuto del funcionario y afirma que la RPT " *cierra el efecto de la ordenación y no deja lugar a sucesivas y ulteriores aplicaciones*", lo cual se ve contradicho por la propia identificación en la norma de la RPT como instrumento de "ordenación" y las sucesivas aplicaciones que implican los procedimientos de provisión de puestos de trabajo, que se apoyan en las previsiones de la RPT⁶². Resulta

⁶⁰ Como manifiesta el Voto Particular a la STS de 5 de febrero de 2014, "Las relaciones de puestos de trabajo, una vez aprobadas, operan con el mismo grado de generalidad y abstracción que cualquier norma sobre la función pública, de manera que el concreto funcionario solamente advierte su incidencia negativa en sus derechos e intereses cuando la ha de soportar a través de un acto de aplicación individualizada que le afecta. Por eso, se venía aceptando su impugnación indirecta, posibilidad que queda excluida con el giro jurisprudencial del que discrepamos que, también, impide el acceso a la casación de las sentencias pronunciadas sobre ellas".

⁶¹ Así se señala en el Voto Particular a la STS de 5 de febrero de 2014 formulado por los Magistrados Excmos Sres. D. Nicolás Maurandi Guillén y D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

⁶² En este sentido resultan extrapolable al artículo 39 del vigente Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado, las consideraciones de la STS de 30 de septiembre de 1996: "*Cuando el artículo 9 del Real Decreto 28/1990 encomienda a las convocatorias de los concursos la descripción de los puestos de trabajo, está queriendo decir que tales descripciones deben atenderse a las características esenciales que previamente hayan fijado las relaciones de puestos de trabajo. Y es que la primera y única determinación de las características esenciales de los puestos de trabajo no puede ser la que contengan las respectivas convocatorias. Con carácter previo, dichas características esenciales han de haber sido anticipadas por el acto normativo que aprueba o modifica los tan repetidos puestos de trabajo*".

rechazable calificar a la RPT como "acto-condición", caracterización efectuada en el pronunciamiento, pues, a diferencia de un acto administrativo de tal tipo, la RPT no aplica a un caso o casos particulares el status normativo previamente fijado (y que el acto-condición no puede modificar), sino que contribuye a delimitar el status (el estatuto del funcionario) mediante la ordenación que establece, referida al puesto de trabajo⁶³. Serán los posteriores actos relacionados con la RPT los que apliquen el estatuto del funcionario, en cuya concreción participa, además de otras normas, la RPT.

En consonancia con lo anterior, una de las líneas jurisprudenciales apreciables en la doctrina del TS ha mantenido que las RPTs presentan los caracteres de generalidad, abstracción y permanencia. Respecto de este primero se apunta en la sentencia a que nos venimos refiriendo que fue negado a las RPTs en pronunciamientos anteriores. Sin embargo, es posible apreciar tal carácter, ya que las RPTs no tienen destinatarios (determinados o indeterminados), sino que ordenan los puestos de trabajo con un alcance general que en el momento de su aprobación y publicación o notificación afecta a unos empleados públicos que pueden determinarse (los que ocupan los puestos de trabajo), pero que simultánea y posteriormente afecta a una masa indefinida y también, como consecuencia de su permanencia, sobrevenida, dado que, al referirse al puesto de trabajo, cualquier ciudadano o funcionario que pueda acceder a él se ve afectado por la RPT. Esto es, aunque afecte en el momento de su publicación o notificación a unos empleados públicos concretos, la ordenación que establece no va referida a esos empleados públicos, sino al puesto de trabajo y, vinculado a ello, a la definición de parte de los derechos de los funcionarios, con independencia del empleado público concreto, que no es el destinatario del acto, sino el sujeto afectado por una regulación de carácter general.

⁶³ El propio Tribunal advierte más adelante "*la incidencia de la misma [la RPT] en determinados contenidos de estatuto funcional*", si bien matiza que esta se debe a que el funcionario que sirve en cada puesto se sitúa en el supuesto de hecho de aplicación de normas distintas de la RPT. Pero esta afirmación obvia que el supuesto de hecho en que se sitúa es el de la RPT, que ha concretado aspectos del contenido del estatuto funcional que aplican los procedimientos de provisión de puestos de trabajo o retributivos.

Ciertamente las RPTs no tienen un alcance jurídico general en el sentido de afección al conjunto de la ciudadanía (efecto propio de los reglamentos calificados de "jurídicos"), pero tal limitación no ha impedido que los reglamentos "organizativos" o "meramente administrativos", como sería el supuesto, se identifiquen como normas jurídicas⁶⁴. Y, en cualquier caso, la generalidad o singularidad no es criterio decisivo para la distinción, dada la existencia de actos administrativos generales y reglamentos singulares, sino que las notas diferenciadoras sustanciales son los mencionados caracteres de permanencia e innovación del ordenamiento, que sí son apreciables en las RPTs⁶⁵.

El propio Alto Tribunal reconoce la sutilidad de 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"*, no obstante lo cual estima que la concepción de la RPT como acto plúrimo solventa en mayor medida las dificultades de su caracterización unitaria, frente a la opción por su consideración como disposición de carácter general. Frente a ello, consideramos que es, por el contrario, la caracterización como disposición de carácter general la que se presta a una menor complejidad en la adaptación a ciertas exigencias derivadas de las particularidades de la RPT como instrumento de autoorganización de la Administración y permite, al mismo tiempo, evitar la importante merma de garantías para los funcionarios⁶⁶.

⁶⁴ El TS, en Sentencia de 27 de mayo de 2002, los define como "aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios. Sólo alcanzan a normar las relaciones de la Administración con los ciudadanos en la medida en que éstos se integran en la estructura administrativa".

Como se afirma en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y RAMÓN FERNÁNDEZ, T., *Curso de derecho administrativo* (16ª edición), Cizur Menor (Navarra), Civitas-Thomson Reuters 2013, "Los reglamentos de organización o meramente administrativos son normas jurídicas. La organización no es algo ajeno al Derecho".

⁶⁵ La generalidad como criterio de distinción se rechaza, con apoyo en la doctrina jurisprudencial y científica, en SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho administrativo. Parte general* (10ª edición), Madrid, Tecnos 2014.

⁶⁶ Como señala el Voto Particular a la STS de 5 de febrero de 2014 formulado por los Magistrados Excmos Sres. D. Nicolás Maurandi Guillén y D. Pablo Lucas Murillo de la

Uno de los argumentos en que se apoya el TS para rechazar la condición de disposición de carácter general de las RPTs es que la negación efectuada en algunas sentencias del Alto Tribunal de que sea necesaria su publicación en el Boletín Oficial no se concilia con la naturaleza reglamentaria. Este razonamiento no parece, sin embargo, sustancial, ya que nada impediría que, de identificarse la RPT como disposición de carácter general, se modificara el criterio jurisprudencial y pasara a exigirse su publicación en diario oficial, lo que, por otra parte, como ya expusimos y apunta el propio TS en la sentencia citada, también encuentra apoyo respecto de los actos plúrimos, si bien con distinto sustento normativo y justificación dogmática (requisito de vigencia en el caso de las disposiciones de carácter general y evitación de indefensión en el de los actos plúrimos)⁶⁷.

También se ha apuntado a la motivación y a la necesidad de notificar la aprobación de la RPT o su modificación a los interesados determinados, pero estas exigencias no empecen la consideración de la RPT como disposición de carácter general, ya que, al igual que sucede en materia urbanística, es posible requerir una motivación acentuada en algunos casos y reclamar la notificación a determinados administrados⁶⁸. Tampoco el procedimiento de elaboración como disposición de carácter general ha de impedir tal configuración, si bien deberían realizarse las oportunas modificaciones legislativas, principalmente para

Cueva, "*desde la perspectiva del funcionario es más importante la faceta normativa de las relaciones de puestos de trabajo, la que incide en su estatuto jurídico, que la meramente organizativa. Además, brinda una protección judicial más eficaz de sus derechos e intereses legítimos*".

⁶⁷ A ello se añade que, como recuerda el Voto Particular a la STS de 5 de febrero de 2014 formulado por los Magistrados Excmos Sres. D. Nicolás Maurandi Guillén y D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, el artículo 74 EBEP dispone la publicidad de las RPTs.

⁶⁸ Así, el Alto Tribunal ha puesto de manifiesto el diferente alcance de la exigencia de motivación en el supuesto de planeamiento general y de desarrollo, caso de la STS de 4 de noviembre de 2011.

En cuanto la notificación añadida a la publicación, baste señalar como ejemplo el artículo 61.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, que exige la notificación de la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento urbanístico "*a quienes se personaran durante el período de información pública*".

incardinar adecuadamente la negociación colectiva⁶⁹. En cuanto al dictamen del Consejo de Estado u órgano autonómico equivalente, el carácter de reglamento administrativo exceptúa su preceptividad⁷⁰.

Atendido lo anterior, hubiera resultado preferible que la laudable intención clarificadora del Tribunal Supremo se hubiera decantado por la configuración de las RPTs como disposiciones de carácter general a todos los efectos (aunque con matices que no implicarían naturaleza híbrida, al poder incardinarse en tal naturaleza jurídica). Al haberse inclinado por su definición como actos administrativos se ha generado una situación que a las dificultades de adaptación en vía administrativa (solubles, como hemos expuesto) añade una importante merma de las posibilidades de revisión jurisdiccional en vía contencioso-administrativa, no tanto por el cierre de la vía casacional como por la desaparición de la impugnación indirecta.

10. CONCLUSIONES

Sobre la base de la nueva caracterización jurídica de las RPTs hemos intentado dar cuenta de las consecuencias de primer orden que entraña dicha nueva configuración. El estudio del acto administrativo arroja luz de los problemas que ofrece la posición del Supremo.

Tras el estudio realizado, las conclusiones más destacadas son:

En lo que respecta al procedimiento, a partir de la nueva doctrina se hace necesario revisar el procedimiento de elaboración de las RPTs. Deberá observarse tanto la LRJ-PAC como los artículos 31 a 41 EBEP, sin perjuicio de que las CCAA desarrollen su propio procedimiento de elaboración.

El procedimiento se iniciará de oficio, posteriormente, y con carácter previo a la propuesta de resolución y a la emisión de informes, habrá de

⁶⁹ Ciertamente, como señala la STS de 28 de marzo de 2012, no procede aplicar a la elaboración de las RPTs el procedimiento establecido con carácter general para los reglamentos.

⁷⁰ Así, STS de 24 de julio de 2003.

procederse a la negociación colectiva, debiendo ser objeto de la misma tanto la aprobación inicial de la RPT como cualquier ulterior modificación sustancial de la misma, no siendo necesaria cuando se trate de modificaciones menores, las cuales se entienden comprendidas dentro de la potestad de autoorganización de las Administraciones Públicas. Será necesario dar trámite de audiencia tanto a los interesados determinados, que son, además de los empleados públicos ocupantes del puesto en el momento de aprobación de la RPT, los colegios profesionales y las Organizaciones Sindicales, como a los interesados indeterminados, entendiéndose que estos últimos son aquellos que puedan ostentar un interés sobrevenido, es decir, que no lo eran en el momento de aprobación de la RPT pero sí posteriormente, con ocasión de un acto de aplicación de la misma. El procedimiento finalizará mediante resolución de conformidad con el artículo 89 LRJ-PAC, sin que quepa excluir la aplicación del artículo 88 de la precitada ley, sobre formas de terminación convencional del procedimiento, con vistas a la incorporación al mismo de los acuerdos resultantes de la negociación colectiva.

En lo que atañe a la motivación, la nueva doctrina no va a suponer cambios, ya que el deber de motivar los actos administrativos de conformidad con el artículo 54 LRJ-PAC se venía exigiendo con la interpretación anterior, sin perjuicio de que ahora la falta de motivación haga anulable el acto y por ello susceptible de convalidación por la Administración.

Por otra parte, la notificación y/o publicación de las RPTs plantea importantes problemas. El hecho de que la RPT, en cuanto acto, pueda proyectarse sobre situaciones futuras y dirigirse a un colectivo difuso de destinatarios nos conduce a la diferenciación entre interesados determinados e indeterminados. Existiendo interesados determinados, lo más coherente es sostener, a la vista del artículo 58 LRJ-PAC, la obligación de la Administración de notificar individualmente el acto. La concurrencia junto a los interesados determinados de interesados indeterminados obliga a publicar asimismo la RPT. Por tanto, será necesaria junto a la notificación individual de la RPT su publicación, encontrándonos de esta manera en el supuesto contemplado en el artículo 59.6.a), segundo inciso, LRJ-PAC, siendo en este caso la publicación adicional a la notificación efectuada.

En materia de invalidez, la consideración de las RPTs como actos administrativos eliminará la postura ambigua que sostenía el TS, ya que en algunos casos no justificaba si la nulidad de pleno derecho lo era por aplicación del apartado primero o segundo del artículo 62 LRJ-PAC. Tras el cambio de criterio jurisprudencial, la regla general es la anulabilidad de las RPTs, que permitirá el recurso a la técnica de la convalidación.

También han sido objeto de análisis los recursos en vía administrativa, llegando a la conclusión de que frente al acto administrativo de la RPT cabrá interponer, recurso potestativo de reposición, ya que de la normativa aplicable se desprende que las RPTs agotan la vía administrativa. Se ha apuntado, asimismo, la posibilidad de que el legislador introduzca en esta materia la exigencia de recurrir en alzada. También cabrá interponer recurso extraordinario de revisión, en los casos señalados en la ley, para impugnar RPTs firmes en vía administrativa.

Ello conduce a otra cuestión, la de determinación del *dies a quo* para la interposición del correspondiente recurso, el cual se corresponderá con el día siguiente a de la notificación de la RPT a los interesados determinados y con el día siguiente al de la publicación en el caso de interesados indeterminados.

Por lo que respecta a la revisión de oficio, es preciso recordar el carácter excepcional y la interpretación restrictiva sostenida por la jurisprudencia respecto de este instituto jurídico. A pesar de que no existe plazo para instar por los ciudadanos la revisión, se aplican en esta materia los límites del artículo 106 LRJ-PAC, lo cual, con el giro jurisprudencial operado plantea problemas. Existen dificultades, sin embargo, ya que, como se ha señalado, las RPTs, con posterioridad a su aprobación, puedan afectar a personas que, como consecuencia de una aplicación estricta del artículo 106 LRJ-PAC, se verían privadas de la posibilidad de obtener la revisión, razón por la cual el criterio expuesto no puede aplicarse sino con cautela.

El artículo 103 LRJ-PAC regula la declaración de lesividad de los actos anulables. En el caso que nos ocupa, es previsible que sea de escasa de aplicación, ante la posibilidad de que la Administración modifique las RPTs.

Con el giro jurisprudencial operado cambia la competencia jurisdiccional objetiva, al ser ahora los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo los competentes para conocer de la impugnación de las RPTs. El propio órgano puede apreciar de oficio la falta de competencia ex artículo 7.2 LJCA.

El cambio de criterio acaecido afecta también a la clase de procedimiento a seguir, pues, por tratarse de una cuestión de personal, el procedimiento adecuado será el abreviado, correspondiendo al Juez darle la tramitación adecuada.

Sin duda alguna, la consecuencia más relevante de la nueva interpretación va a ser la de impedir la impugnación indirecta de las RPTs. De conformidad con el artículo 46 LJCA, transcurrido el plazo de dos meses desde la publicación o notificación, la RPT devendrá acto firme y consentido, por lo que la ulterior impugnación en vía contencioso-administrativa será extemporánea. Lo expuesto es relevante, toda vez que muchos de los interesados en impugnar la RPT aparecerán con posterioridad al momento de su aprobación, resultando afectados por un acto de aplicación de la misma vinculado al puesto de trabajo y no podrán reaccionar frente a la RPT por tratarse de un acto firme y consentido.

La ya expuesta modificación de la competencia objetiva supondrá la imposibilidad de recurrir en casación las resoluciones que se dicten en el ámbito que nos ocupa, siendo susceptibles de recurso de apelación.

A la vista de lo expuesto, cabe sostener una postura crítica de la nueva doctrina del TS, ya que el nuevo criterio, lejos de clarificar la cuestión a la naturaleza jurídica de las RPTs, suscita importantes problemas, entre ellos una disminución de garantías para los interesados. Parece más adecuado entender que las RPTs presentan los caracteres propios de las disposiciones de carácter general, con matizaciones, dado que concurren las notas de innovación del ordenamiento jurídico y vocación de permanencia propias de las mismas.

11. BIBLIOGRAFÍA

PALOMAR OLMEDA, A. Y SEMPERE NAVARRO, A. (directores), *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público*. Pamplona, Editorial Aranzadi 2009.

VARIOS AUTORES, *Memento práctico de empleo público*. Madrid, Editorial Francis Lefebvre 2012.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y RAMÓN FERNÁNDEZ, T., *Curso de derecho administrativo* (16ª edición), Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra) 2013.

MARTÍN REBOLLO, L., *Leyes administrativas*, Elcano (Navarra), Aranzadi 2013.

RUIZ LÓPEZ, M.A., "La impugnación jurisdiccional de las relaciones de puestos de trabajo", *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, nº 96, 2013.

PARADA VÁZQUEZ, J.R., *Derecho Administrativo.1.* (24ª edición), Madrid, Open 2014.

SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho administrativo. Parte general* (10ª edición), Madrid, Tecnos 2011.