

I. ESPAÑA

LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO EN EL PROCESO DE REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (*)

Por

ELISA MOREU CARBONELL
Seminario de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

SUMARIO: I. LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS, ELEMENTO INTEGRADOR DEL SISTEMA DE FUNCIÓN PÚBLICA.—II. CONCEPTO Y CONTENIDO DE LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO EN LA LEY 30/1984, DE MEDIDAS PARA LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA: 1. *Relación de los puestos de trabajo de cada Centro Gestor y previsión de los puestos reservados a funcionarios y personal laboral.* 2. *Las Relaciones de Puestos de Trabajo en sus conflictos con los Planes de Empleo.* 3. *El principio de adscripción indistinta a los Cuerpos de funcionarios y sus excepciones.* 4. *Planificación de la movilidad de funcionarios entre las distintas Administraciones Públicas.* 5. *Las Relaciones de Puestos de Trabajo como requisito previo para las convocatorias de provisión de puestos de trabajo.*—III. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO: SU CONSIDERACIÓN COMO DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS: 1. *Tratamiento doctrinal y jurisprudencial.* 2. *Reglamentos organizativos y planificación.* 3. *Efectos, impugnación y actos de aplicación de las Relaciones de Puestos de Trabajo.*—IV. LA APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL: 1. *Insuficiencias del procedimiento legal.* 2. *Hacia un procedimiento más participativo.*—V. REFLEXIONES FINALES SOBRE LA NECESIDAD DE UN SISTEMA COHERENTE DE PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS.

«Mucho puede contribuir al remedio de los males que se experimentan en administración el buen desempeño de los funcionarios; pero será cuando haya leyes, cuando haya sistema: entre tanto, su acción está como paralizada».

(Alejandro OLIVÁN: *De la Administración pública con relación a España.*)

I. LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS, ELEMENTO INTEGRADOR DEL SISTEMA DE FUNCIÓN PÚBLICA

La organización es un elemento que condiciona el proceso de reflexión sobre el sistema de empleo público, de forma que éste no puede desenten-

(*) Este trabajo ha obtenido el I Premio de Derecho Público «Gascón y Marín» (año 1996), convocado por la Academia Aragonesa de Jurisprudencia y Legislación. El mismo tiene su origen en la Tesina que, en el marco del Programa de Doctorado de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza, fue defendida públicamente el 17 de mayo de 1996 ante un Tribunal formado por los doctores A. EMBID IRUJO, E. COLOM PIAZUELO y G. GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, a quienes agradezco las observaciones y sugerencias que en su día me formularon.

derse de las teorías sobre la organización administrativa, con las cuales se encuentra indisolublemente unido (1). En este marco, podemos definir los sistemas de ordenación de los recursos humanos como aquellos medios establecidos en las leyes con el propósito de organizar de forma global la gestión del personal y la estructura organizativa de una Administración. Tales instrumentos son un punto clave de la denominada *actividad organizativa*, la que realizan los entes públicos para la estructuración y regulación de los medios orgánicos, personales y materiales que conforman la tupida red de la actividad administrativa. En un sentido amplio, la ordenación de la estructura de la Administración comienza con el poder de crear, modificar o extinguir órganos y entes públicos a partir de la reserva contenida en el artículo 103 de la Constitución española, que establece que «los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la Ley».

El presente trabajo, sin olvidar tan vital antecedente, se circunscribe al estudio de las denominadas Relaciones de Puestos de Trabajo, como uno más de los instrumentos de ordenación de los recursos humanos, aunque, eso sí, eslabón importante de la cadena organizativa de la Administración.

Y es que todo sistema de empleo público necesita una mínima ordenación de sus recursos humanos, desde una doble perspectiva. Una primera respondería a simples necesidades de publicidad y conocimiento por parte de la Administración y los administrados; podría considerarse como una *ordenación estática*, que no innova el ordenamiento ni supone opción por un sistema de Función Pública (2). Junto a ésta, existen otras formas de ordenación que se hallan imbricadas en la estructura del sistema y que responden efectivamente a un determinado concepto de Función Pública, reflejando sus presupuestos. Podría denominarse *ordenación dinámica* o innovadora del sistema de empleo público. Las Relaciones de Puestos de Trabajo y los Planes de Empleo se incluyen en esta clasificación, pues no son instrumentos neutrales del sistema, sino parte esencial y conformadora de su estructura misma.

(1) Por eso, A. PALOMAR OLMEDA considera que la «gran asignatura pendiente» de la Administración Pública es la organización administrativa y que, mientras no se ponga en orden el proceso de organización y prestación de servicios en la Administración Pública, la redefinición del marco global de los funcionarios públicos será «un fenómeno incompleto y bastante irreal». Véase *La incidencia de las nuevas reformas legislativas en la redefinición del Estatuto de los funcionarios públicos*, núm. 134 de esta REVISTA (1994), pág. 383. Me remito igualmente a los estudios de J. L. VILLAR PALASI, *La clasificación de puestos de trabajo y las líneas generales de la organización administrativa*. «DA», núm. 85 (1965), págs. 27 y ss.; E. RIVERO YSERN, *Potestad organizativa y actividad organizativa*, «DA», núm. 153 (1973), págs. 7 y ss., y M. BEATO ESPEJO, *Función pública y organización*, Manuales Unex, núm. 12, Cáceres, 1992, págs. 9 a 47.

(2) Incluyo aquí a las *plantillas de personal*, previstas en el artículo 14 LMRFP, limitadas a catalogar plazas con cobertura presupuestaria según las decisiones sobre gasto de personal adoptadas en las Leyes de presupuestos. Aunque su delimitación teórica resulta sencilla, en la práctica (sobre todo en el ámbito de la Administración local) se observa una cierta homogeneización de las plantillas con las relaciones de puestos de trabajo, de las decisiones sobre el gasto con la estructura organizativa, lo que lleva inevitablemente a su unificación en un solo instrumento de ordenación. Por el contrario, ninguna duda plantea, a mi juicio, incluir a los Registros de Personal entre los sistemas *estáticos* de ordenación (art. 13 LMRFP).

Si el debate en esta materia se reconduce principalmente a la opción entre dos sistemas opuestos de empleo público (sistemas de cuerpos *versus* sistemas de empleo), la forma en que dentro de ellos se ordenan los recursos humanos aparece como un elemento básico. No procede analizar aquí estos dos sistemas básicos de la Función Pública, ni la organización del empleo público en España a lo largo de su historia, pero sí puede decirse que éste se había convertido en un sistema fuertemente corporativo, que hacía depender la estructura y funciones de los órganos administrativos de la estructura y funciones de los Cuerpos de funcionarios, y que fue duramente criticado por la doctrina (3).

La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP en adelante), introdujo nuevos mecanismos de ordenación del personal al servicio de la Administración, en un marco general de voluntad racionalizadora que superara los graves problemas arrastrados desde años atrás. Si, como he dicho antes, los instrumentos de ordenación no se limitan a ser un elemento secundario o de mera gestión dentro del empleo público, habrá que determinar cuál es el sistema por el que opta la Ley 30/84, y la clave viene determinada por una pregunta de difícil respuesta: cómo compaginar dos sistemas aparentemente opuestos de estructuración de la Función Pública, que van a convivir y relacionarse (4).

Indudablemente, no se ha optado (o no se ha querido optar) por un sistema de empleo público demasiado definido porque, sin abandonar la tradición de los Cuerpos (art. 25 LMRFP), se introduce en nuestra Administración Pública la clasificación de puestos de trabajo, pese a que la relación entre ambas técnicas no acaba de cuajar. Las Relaciones de Puestos de Trabajo aparecen entonces como «el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto», eliminando, además, la regla tradicional de la correlación entre Cuerpos y funciones administrativas y consagrando el principio de ad-

(3) La bibliografía es muy abundante. Sin ánimo de exhaustividad, me remito a los trabajos de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Administración española*, Alianza Editorial, Madrid, 1972 (reimp. 1995), págs. 101 y ss.; el incisivo libro de A. NIETO, *La organización del desgo-bierno*, Ariel, Madrid, 1988, págs. 102 y ss., y su edición actualizada, *La «nueva» organiza-ción del desgo-bierno*, Ariel, Madrid, 1996, págs. 134 y ss.; A. DE LA OLIVA, «La articulación en cuerpos de la Función Pública española. Evolución y resultados ante la clasificación de puestos de trabajo», en la ob. col. *Clasificación de puestos de trabajo*, Madrid, 1965, págs. 71 a 116; A. GUAITA, *La unificación de los Cuerpos. Posibilidades y desarrollo*, III Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa, 1963, págs. 3 a 26; A. CARRO MARTÍNEZ, *Reflexio-nes sobre aspectos actuales de la Función Pública Española*, Madrid, 1974, y A. GUPÉREZ REÑÓN, *La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas*, «DA», núms. 210-211 (1987), págs. 29 y ss. Véanse, asimismo, los manuales sobre Función Públi-ca que se citan a lo largo del presente estudio.

(4) Para J. SUAY RINCÓN, la reforma obedecía a un fuerte prejuicio contra los Cuerpos de funcionarios, a los que se quería privar del poder que hasta entonces ostentaban —*La reforma de la Función Pública. Su impacto sobre la burocracia española*, «REDA», núm. 56 (1987)—. Es ésta, por otro lado, una opción bastante común entre la doctrina, que ha destacado el tremendo «prejuicio antifuncionario» de la clase política durante la transición.

cripción indistinta de los puestos de trabajo (arts. 15 y 26 LMRFP) (5). Una vez alejado el viejo «derecho» de los Cuerpos a monopolizar determinados puestos de trabajo, procede analizar cómo se incardina en esta vieja y renovada estructura —ambas cosas a la vez— el conflictivo sistema de los puestos de trabajo.

Cuestiones tan conflictivas hoy en día como las posibilidades de promoción profesional en el ámbito de la Función Pública, el aumento espectacular de las facultades discrecionales y la inestabilidad creciente de los funcionarios, tienen mucho que ver con estos instrumentos de ordenación que centran mi estudio (6). Porque, en un marco de consentida ambigüedad, el equilibrio entre la reforma necesaria de la organización pública —a la que las Relaciones de Puestos de Trabajo podrían coadyuvar con eficacia proporcionando mayor flexibilidad en los sistemas de carrera—, la garantía de los derechos de los funcionarios y la legalidad en la actuación administrativa, se hace mucho más difícil. Todo ello origina una serie de contradicciones que las Relaciones de Puestos de Trabajo han acentuado: la antinomia de la eficiencia frente a los derechos de los funcionarios, y las implicaciones recíprocas entre la organización administrativa y la ordenación funcional.

Me gustaría terminar la introducción con una cita de Alejandro NIETO que —a mi juicio— resume con eficacia la situación de caos que se respira en la Administración española. Este autor habla de una «función pública invertebrada» en los siguientes términos (7):

«Los antiguos principios vertebradores iniciados trabajosamente el pasado siglo, que se consagraron legalmente en las primeras décadas del presente, no han sido abrogados de manera formal, pero no se mantienen en la práctica. La realidad es una masa amorfa de funcionarios —mejor dicho, de personal—, que se regula por normas no escritas o prácticas improvisadas, sin el hilo conductor de una política definida. El sistema tradicional se ha deteriorado profundamente y no hay otro de recambio. Se produce ciertamente una prolífica legislación funcionarial, pero no existe algo mucho más

(5) Algún autor ha recordado que las relaciones de puestos de trabajo rompen con el origen histórico de los Cuerpos. Así, R. PARADA VÁZQUEZ, en *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, 9.ª ed., Madrid, 1995, destaca que la regla tradicional de la correlación entre Cuerpos y funciones «está en la historia y naturaleza de la Administración y de la Función Pública, cuyos cuerpos se fueron creando precisamente para que determinados colectivos se responsabilizaran del funcionamiento de servicios o funciones concretas» (pág. 442).

(6) Llegados a este punto advierto de una limitación en el tema del trabajo, que se centrará en la legislación estatal y no se adentrará en la profusa normativa de otras Administraciones Públicas (salvo para ilustrar algún aspecto o proposición concreta). El concepto y la naturaleza jurídica de las Relaciones de Puestos de Trabajo, así como su problemática esencial, quedan, a mi juicio, globalmente diseñadas en el marco estatal, algunos de cuyos preceptos constituyen la legislación básica «del régimen estatutario de los funcionarios públicos» (art. 149.1.18.ª de la Constitución).

(7) A. NIETO, *La «nueva» organización del desgobierno*, cit., pág. 153.

importante: una política definida de personal y lo único claro es que no se quiere seguir con fidelidad los antiguos principios.»

II. CONCEPTO Y CONTENIDO DE LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO EN LA LEY 30/1984, DE MEDIDAS PARA LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Las Relaciones de Puestos de Trabajo (en adelante me referiré a ellas como RPT) constituyen la novedad más sobresaliente de la LMRFP, y su función parece ser la de reestructurar una Función Pública que compagine las características del ya mencionado sistema abierto con el tradicional sistema de carrera corporativo español. Según el artículo 15 de la LMRFP, «las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado son el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios, y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto». En efecto, las relaciones se caracterizan por reunir en un único texto o documento los rasgos más distintivos de cada uno de los puestos existentes, que pasan a quedar ordenados y a ordenar las sucesivas provisiones por los funcionarios adecuados a los mismos (8). Se trata, a diferencia de otros sistemas de ordenación (como los Registros administrativos), de un verdadero instrumento para la configuración de la estructura organizativa de la Administración, frente a la simple ordenación estática del personal.

Sin embargo, ni la LMRFP, con su escueta definición, ni su normativa de desarrollo aclaran algunos aspectos básicos de estos instrumentos. Habrá que analizar el concepto, contenido, procedimiento de elaboración y efectos de las RPT, presupuesto básico para determinar su naturaleza jurídica, así como plantear los inconvenientes (y las soluciones, en la medida de lo posible) de este nuevo instrumento de ordenación. Ciertamente, las RPT confirman la espinosa paradoja surgida de la confluencia entre un enfoque organizativo y una clasificación funcional basada en la valoración de las tareas y responsabilidades de los puestos de trabajo.

En primer lugar hay que destacar que las RPT tienen un carácter heterogéneo. Quiere esto decir que, a diferencia de la homogeneidad que caracteriza a otros sistemas, las Relaciones pueden introducir novedades importantes en la estructura organizativa de la Administración, en las características de los puestos de trabajo y en las retribuciones de los funcionarios. En efecto, las plazas de las plantillas de personal se agrupan en función de los Cuerpos a los que pertenecen, de una forma uniforme y estática (9).

(8) Así las define L. M. ARROYO YANES, *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, pág. 399.

(9) Véase R. ENTRENA CUESTA, *Curso de Derecho Administrativo (vol. I/2)*, 11.ª ed., Tecnos, Madrid, 1995, pág. 287. Este autor afirma que «la homogeneización de las plantillas se intensifica al aparecer clasificados los cuerpos en cinco grupos (A, B, C, D y E), en función de la titulación exigida para el ingreso en los mismos».

Por el contrario, los puestos de trabajo deben clasificarse de forma autónoma, cada uno según los requisitos necesarios para su desempeño, ajenos por completo a la estructuración de la Función Pública en Cuerpos de funcionarios. El principio de adscripción indistinta de los funcionarios a los puestos de trabajo (art. 15.2 LMRFP) hace ostensible esta variedad en el contenido de las RPT.

A continuación se abordará el contenido que la Ley reserva a este sistema de ordenación de los recursos humanos de las Administraciones Públicas, cuyos contornos aparecen, sin embargo, todavía muy inciertos (10).

1. *Relación de los puestos de trabajo de cada Centro Gestor y previsión de los puestos reservados a funcionarios y personal laboral*

Como las RPT se circunscriben a un «Centro Gestor» o unidad administrativa y el puesto de trabajo constituye la célula básica e indivisible de la estructura organizativa de una Administración, las RPT pasan a convertirse en elementos definidores de tal estructura, una vez que los Cuerpos de funcionarios han quedado limitados a ser una forma de ordenación para el acceso a la Función Pública (11). Desde este punto de vista, las RPT conforman un sistema ordenador de los puestos de trabajo de cada unidad estructural, una «relación ordenada» y definidora de todos los puestos que componen la complicada red de la organización administrativa. Lo cual nos confirma que las RPT no son un simple sistema *estático* de ordenación del personal (12).

(10) La Ley de Presupuestos del Estado para 1986 (*Ley 46/85*) introdujo cierta confusión al crear los denominados *catálogos de puestos de trabajo*, configurados como un instrumento provisional y alternativo a las RPT, con sus mismas funciones y presupuestos básicos (clasificar puestos de trabajo), aunque con un contenido más reducido, limitado a la plasmación de los complementos de destino y específico, es decir, relacionado principalmente con los aspectos retributivos. Se pretendía una simplificación de los complicados trámites que preceden (que deberían preceder) a la elaboración de las RPT, como paso previo para llegar a la implantación general de las mismas. Lo cual es muy discutible: añade un elemento de confusión terminológica y no elimina la complejidad inherente a toda clasificación de puestos de trabajo. El resultado es que se incorporó al sistema español de empleo público otro instrumento de ordenación aparentemente nuevo, pero con idénticos presupuestos que las RPT, y que me parece en cierto modo inútil.

(11) Según el artículo 3 de la *Orden Ministerial de 2 de diciembre de 1988, que regula las Relaciones de Trabajo de la Administración del Estado*, «se considerará Centro Gestor (...) cada unidad con nivel orgánico o asimilado de Dirección General o superior, o bien cada Organismo autónomo (...)».

(12) La íntima conexión que existe entre las RPT y la organización administrativa se ha recogido ya en la *Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado* (LOFAGE), cuyo artículo 7 define las unidades administrativas como «los elementos organizativos básicos de las estructuras orgánicas», formadas por «puestos de trabajo o dotaciones de plantilla vinculados funcionalmente por razón de sus cometidos y orgánicamente por una jefatura común». En efecto, las unidades se construyen mediante las Relaciones de Puestos de Trabajo, «que se aprobarán de acuerdo con su regulación específica y se integran en un determinado órgano». Además, según el artículo 10.3, «las unidades que no tengan la consideración de órganos se crean, modifican y suprimen a través de las relaciones de puestos de trabajo».

Para alcanzar esta finalidad, los puestos de trabajo tienen que estar clasificados. Esto quiere decir que ha habido un proceso previo de análisis y racionalización de las funciones administrativas, «de acuerdo con las necesidades de los servicios» (13). Según el artículo 15.1.b) de la LMRFP, la valoración de los puestos de trabajo se plasma en las RPT al contener éstas: a) la denominación y características esenciales de cada puesto de trabajo (tipo de puesto, sistema de provisión y grupo, Cuerpo o Escala al que se adscribe), y b) los requisitos exigidos para su desempeño (titulación académica y formación específica necesarias, u otras condiciones que se consideren relevantes). Todo ello se traduce finalmente en la asignación al puesto de un determinado nivel de complemento de destino, que está en función de su dificultad y responsabilidad, del que va a depender una parte importante de las retribuciones complementarias de los funcionarios públicos.

La norma obliga a que las RPT determinen «el número y características de los puestos de trabajo que puedan ser ocupados por personal eventual, así como de aquellos otros que puedan desempeñarse por personal laboral». En este punto quiero mencionar el denominado *proceso de laboralización de la Función Pública* que se respiraba en la LMRFP, paralelo a su espíritu anticorporativo, que fue «frenado» por el Tribunal Constitucional en Sentencia 99/1987, de 11 de junio (14).

El artículo 15.1 LMRFP contenía un inciso final que encomendaba al Ministerio de la Presidencia «determinar los requisitos para el desempeño de cada puesto de trabajo, debiendo especificarse aquellos puestos que, en atención a la naturaleza de su contenido, se reservan a funcionarios públicos». El Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el mencionado inciso, considerando que «este apoderamiento indeterminado que la Ley confería al Ministerio de la Presidencia (...) entraña una patente conculcación de la reserva de Ley establecida en el artículo 103.3 de la Constitución y, de este modo, una plena renuncia del legislador a su tarea de establecer

(13) No voy a entrar en detalles acerca de cómo se lleva a cabo este proceso previo de clasificación y valoración de los puestos de trabajo. Al respecto, puede consultarse la obra de A. GUTIÉRREZ REÑÓN y M. LABRADO FERNÁNDEZ, *La experiencia de la evaluación de puestos de trabajo en la Administración pública. Aplicaciones prácticas de los resultados obtenidos*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988, que contiene numerosas referencias a los criterios de valoración de puestos y asignación de niveles (especialmente págs. 43 a 66). En el momento de la corrección de pruebas he tenido conocimiento de la publicación del libro de M. VILLORIA MENDIETA y E. DEL PINO MATUTE, *Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Tecnos, 1997, donde se analiza con minuciosidad el proceso de valoración de los puestos de trabajo y sus deficiencias (especialmente págs. 182 a 221). Estos autores critican la centralización, el secretismo y la escasez de contenidos de las RPT (pág. 189).

(14) Me remito a los trabajos específicos de D. CÁMARA DEL PORTILLO, *La función pública ante el Tribunal Constitucional: una oportunidad perdida*, «REDA», núm. 57 (1988), págs. 101 a 120; F. SAINZ MORENO, *El estatuto de la función pública después de la Sentencia TC 99/1987 y de la Ley 23/1988*, núm. 117 de esta REVISTA (1988), págs. 321 a 365, y F. BERMEO CABRERO, *Las relaciones de puestos de trabajo y la laboralización de la Función Pública*, «REDA», núm. 62 (1989), págs. 229 y ss., así como al más general de G. FERNÁNDEZ FARRERES, *Régimen jurídico de la Función pública y jurisprudencia constitucional*, «Revista del Centro de Estudios Constitucionales», núm. 12 (1992), págs. 61 a 121.

en este punto, ciertamente crucial para la estructura de las Administraciones Públicas y de la propia Función Pública, condiciones y límites materiales sobre las determinaciones concretas que puedan ser adoptadas por los órganos de la Administración» (FJ 3). Tras esta importante Sentencia, parecía que había recobrado eficacia el precepto de la Ley que establecía que «con carácter general, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de sus Organismos Autónomos, así como los de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, serán desempeñados por funcionarios públicos» —art. 15.1.c) LMRFP—. Sin embargo, tal regla, como todas las reglas, admite excepciones y así establece la Ley que podrán desempeñarse por personal laboral algunos puestos de trabajo de determinadas características (en general, se trata de puestos de naturaleza no permanente e instrumental, cuyas actividades sean propias de oficios como vigilancia, porteo, mantenimiento o expresión artística).

No quiero dejar de señalar aquí la enorme inquietud que suscita esta excepción, que permite a la Administración decidir las características de los puestos y cuándo pueden ser desempeñados por personal laboral (lo que desvirtúa, en mi opinión, la regla general de su ejercicio por funcionarios). Me uno a los que reiteradamente han denunciado el excesivo margen de decisión que las leyes reservan al ejecutivo en su potestad organizatoria, el cual, amparado precisamente en este poder de autoorganización sin límites y en la tan socorrida eficacia, puede hacer y deshacer a su antojo la caótica y «desvertebrada» (en palabras de NIETO) estructura funcional (15).

Tales peligros se vislumbran en numerosas facetas reservadas a las RPT. En primer lugar, y principalmente, en la propia configuración de cada puesto de trabajo, esto es, en la clasificación de los puestos, que requeriría un largo proceso de planificación y reflexión, pero que acaba siendo objeto de la improvisación (16). El establecimiento de las retribuciones que se asignan a cada puesto de trabajo se hace sin un mínimo análisis de los puestos y funciones a realizar, y desde el momento en que el salario del funcionario va a depender en mayor medida de las retribuciones complementarias que de las básicas (que son respecto de las que el ejecutivo tiene

(15) A. NIETO, *La «nueva» organización del desgobierno*, cit., págs. 153 y ss. Como ha señalado J. SUAY RINCÓN (*La reforma de la función pública...*, cit., pág. 523), en el sistema de carrera anterior a la Ley 30/84, los Cuerpos actuaban de contrapeso al poder político. Pero una vez aniquilados, o por lo menos debilitados, el poder se manifiesta en toda su arrogancia y sin obstáculos. La LMRFP podía haber sido el obstáculo necesario, pero no quiso asumir esta responsabilidad y confió a la Administración un margen excesivamente amplio de discrecionalidad. Por eso, en opinión de este autor, la clase política ha pasado a ser «la heredera de los Cuerpos de élite». Afirmación que me parece un tanto exagerada y que pasa por alto las indudables ventajas de la reducción del poder corporativo.

(16) Algunos autores han resaltado esta falta de previsión de las RPT, destacando como uno de los principales problemas de la Función Pública que no se está ejecutando la planificación. Se acusa a las RPT de no servir para especificar los contenidos concretos a desarrollar en el puesto, pues se elaboran desde una perspectiva a corto plazo y sin tener suficientemente en cuenta las futuras variaciones del personal activo. Véase C. SAMANIEGO VILLASANTE y F. DÍAZ BRETONES, «Selección, formación y desarrollo de carreras en la Administración pública», en la ob. col. *Los recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Tecnos, Madrid, 1995, págs. 249 a 288.

mayor poder decisorio y valorativo) podemos imaginarnos que la puerta de la arbitrariedad se deja permanentemente abierta (17).

Para paliar este amplio margen de decisión, debería promoverse un control más riguroso de estas decisiones, bien mediante las formas de control de las potestades discrecionales definidas por la doctrina (18), bien constando que algunos de los parámetros y valores de la LMRFP son *conceptos jurídicos indeterminados* que tienen una única solución justa y adecuada a Derecho, lo cual excluiría la discrecionalidad misma (19). La técnica de los conceptos jurídicos indeterminados no elimina por completo la decisión administrativa, pero este margen de apreciación, por amplio que sea, aparece siempre limitado por el núcleo básico del concepto jurídico indeterminado, que es perfectamente controlable por el juez, sin que ello suponga sustituir la voluntad de la Administración. En palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA, «resulta manifiesto que la utilización que la Ley hace de estos conceptos apunta inequívocamente a una realidad concreta, perfectamente indicada como determinable, pues por de pronto proscribiera absolutamente tomar en consideración el concepto contrario u opuesto; he aquí, pues, en esta proscripción radical, que existe un límite a la indeterminación, y un límite manifiesto y patente, nada impreciso, ambiguo o vaporoso, un límite rotundo. Es aquí, en este punto inequívoco y preciso, donde debe situarse la explicación de que los conceptos legales indeterminados postulan una única solución justa» (20).

En esta línea, debe recordarse que el artículo 15.c) de la LMRFP establece unas excepciones a la regla general de adscripción de los puestos a

(17) Para T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, consciente de la absoluta discrecionalidad que se esconde tras su elaboración, las RPT no son susceptibles «de control alguno». Véase «La Ley de Medidas de la Función Pública: su incidencia en la estructuración del personal de las Comunidades Autónomas», en un volumen recopilatorio de sus escritos titulado *Entre el Derecho y la Política. Escritos dispersos de un jurista independiente*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 1987, págs. 235 a 248.

(18) Me remito a los conocidos trabajos de T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *De la arbitrariedad de la Administración*, Ed. Civitas, 1994; L. PAREJO ALFONSO, *Administrar y juzgar, dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, Tecnos, 1993, y M. SÁNCHEZ MORÓN, *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Tecnos, 1994. Mucho más reciente, el de M. BELTRÁN DE FELIPE, *Discrecionalidad administrativa y Constitución*, Tecnos, 1995. Sin olvidar, con un enfoque más amplio, el libro del profesor E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Democracia, jueces y control de la Administración*, Civitas, 2.ª ed., Madrid, 1996, y la postura conciliadora de M. ATIENZA, *Sobre el control de la discrecionalidad administrativa. Comentarios a una polémica*, «REDA», núm. 85 (1995), págs. 5 a 26.

(19) Por todos, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La lucha contra las inmunidades del poder*, Cuadernos Civitas, 3.ª ed. (reimp.), Madrid, 1989, págs. 37 y 38, y F. SAINZ MORENO, *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*, Madrid, 1976 (especialmente, págs. 303 a 357), y *Sobre el interés público y la legalidad administrativa*, núm. 82 de esta REVISTA (1977), págs. 439 y ss.

(20) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado*, «REDA», núm. 89 (1996), pág. 83. No obstante, me gustaría hacer referencia al escepticismo manifestado por A. NIETO en su trabajo «La Administración sirve con objetividad los intereses generales», en la ob. col. *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA*, T. III, Civitas, Madrid, 1991, pág. 2243. Para este autor, resulta evidente que en el control de la aplicación de los principios generales del Derecho la decisión del administrador es sustituida por la libre decisión judicial.

funcionarios, que, sin embargo, están perfectamente delimitadas (son «puestos de naturaleza no permanente», «puestos cuyas actividades sean propias de oficios», «puestos de carácter instrumental», etc.), constituyendo algunas auténticos conceptos jurídicos indeterminados (21). La STC 99/1987 avalaría, además, una interpretación restrictiva de la adscripción de puestos de trabajo a personal laboral. En cuanto al proceso de clasificación de los puestos de trabajo y de asignación de niveles retributivos, si bien es verdad que el margen de decisión administrativa es muy amplio, caben las coartadas restrictivas. Las modernas técnicas de evaluación de puestos de trabajo justifican que haya una dependencia entre la valoración previa y la asignación de niveles, con la importancia que ello tiene para las retribuciones de los funcionarios. El problema práctico que plantea, sin embargo, todo control de la actuación administrativa es que el juez, ni conoce suficientemente la realidad administrativa, ni el ordenamiento le da elementos suficientes para resolver, y más en una realidad tan caótica como la funcionarial (22).

Nuestros Tribunales suelen ser muy permisivos con las decisiones de la Administración, recurriendo las más de las veces a un aparentemente ilimitado «poder de autoorganización» para justificarlas. En su Sentencia de 24 de enero de 1991 (Arz. 429), el Tribunal Supremo (Sala 3.ª, Sec. 7.ª) aborda un supuesto de impugnación de acuerdos plenarios de un Ayuntamiento relativos a la aplicación de un nuevo sistema retributivo, en el que la discrepancia surgía en torno a la valoración de los puestos de trabajo. Pues bien, el Alto Tribunal considera que la asignación de un nivel concreto a un puesto de trabajo se mantiene dentro de la libre decisión administrativa y que depende «de todo un conjunto de circunstancias que individualizan y distinguen al puesto de que se trate de los demás y que resulta muy difícil fijar de un modo abstracto o con criterios de generalidad, variando en cada Administración los que puedan tomarse en consideración en atención a la diversa estructura u organización de sus servicios, razón por la cual en la asignación del diferente nivel de complemento de destino resulta decisiva la discrecionalidad técnica de la Administración, que es la que mejor conoce dicha organización y la que tiene plena potestad para variarla». La misma conclusión se desprende de la STS de 9 de diciembre de 1994 (Sala 3.ª, Sec. 7.ª, Arz. 1653), en recurso de casación cuyo objeto era una demanda de equiparación de puestos de trabajo a efectos de las retribuciones complementarias, donde se afirma que el proceso de clasificación de un puesto «responde a una razonable organización del servicio».

(21) Se ha destacado, además, la falta de coincidencia entre la clasificación de un puesto reservado a funcionario o a trabajador y la condición de quien lo ocupa. Véase F. J. IZQUIERDO HERNÁNDEZ y M. MOLINA GARCÍA, *La laboralización de los funcionarios públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996, págs. 25 a 36.

(22) Acerca del ámbito en que ha de extenderse el control judicial sobre la fijación de las retribuciones de los funcionarios, véase, en concreto, A. GARCÉS SANAGUSTÍN, *Límites al control judicial de algunos conceptos retributivos de los funcionarios*, Revista Jurídica «La Ley», núm. 3907 (1995), págs. 1 y 2.

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 10 de mayo de 1994, en recurso interpuesto contra una RPT donde el recurrente discrepaba de la valoración y clasificación de su puesto, afirma que «es una facultad de la Administración establecer dentro del tipo de puesto, su consideración de singularizado y no singularizado, como indiscutible potestad autoorganizatoria de la misma, atendiendo a las funciones que tengan atribuidas los puestos de trabajo, y que corresponde a la específica competencia de la Administración. La opinión expresada por la parte recurrente de que determinados puestos de la relación aprobada deben ser consignados como singularizados, no puede prevalecer contra el criterio de la Administración» (23).

Es indudable que el sistema abierto lleva implícita la discrecionalidad y una mayor flexibilidad de actuación para las Administraciones Públicas. Por supuesto, no se está aquí negando la necesidad de la discrecionalidad como técnica para el logro de los fines constitucionales, ni una auténtica capacidad de la Administración para valorar y decidir en una materia como la Función Pública, en la que las posibilidades de organización y decisión deben ser amplias. Lo único que se defiende es una limitación de la discrecionalidad o, como se prefiera, un aumento de los controles sobre la misma, tomando como referencia la prohibición de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 de la Constitución), ya que, a mi juicio, la indefinición de las RPT conlleva un riesgo grave para los administrados. Hay que compatibilizar la necesaria reforma de la Administración con los derechos del personal que presta su servicio en ella. En palabras de PALOMAR OLMEDA, «la necesidad de las reformas, la propia legitimación frente a la sociedad de la Administración Pública en su conjunto, justifican que aquélla adopte medidas realistas y jurídicamente válidas respecto de su dimensión y su gestión. Ahora bien, nada de lo anterior tiene por qué ser incompatible ni con la corrección formal de los instrumentos jurídicos utilizados —tan despreciados *a priori* en la vida pública actual— ni con abordar la reforma desde un planteamiento general y no parcial que hiciese la misma más válida» (24). Aquí está la clave: no se trata de reivindicar una peligrosa congelación de supuestos «derechos adquiridos», sino de conseguir una mayor transparencia en la actuación administrativa y, en definitiva, un mejor servicio al interés general (25).

(23) «Revista General del Derecho», núms. 598-599 (1994), pág. 8431.

(24) Véase A. PALOMAR OLMEDA, *La incidencia de las nuevas reformas...*, cit., pág. 384.

(25) Por eso, no le falta razón a NIETO cuando advierte de los riesgos que una pretensión de longevo acomodo de los «derechos adquiridos» puede ocasionar en el régimen de la Función Pública. Véase *Los derechos adquiridos de los funcionarios*, núm. 39 de esta REVISTA (1962), págs. 241 a 266. Algo de esto hay también en el trabajo de A. EMBID IRUJO, *Trece proposiciones sobre selección de funcionarios y provisión de puestos de trabajo en el derecho español*, «Revista Jurídica Andaluza», núm. 12 (1993), págs. 313 a 335, donde se observa una voluntad conciliadora de los derechos funcionariales con las necesidades de la organización administrativa, basada sobre todo en la superación de viejos hábitos y privilegios.

2. *Las Relaciones de Puestos de Trabajo en sus conflictos con los Planes de empleo*

Según el artículo 15.d) LMRFP, «la creación, modificación, refundición y supresión de puestos de trabajo se realizará a través de las relaciones de puestos de trabajo». Estamos, quizás, ante uno de los contenidos más polémicos de las RPT, muy relacionado con el problema del control de la discrecionalidad administrativa. En primer lugar, resulta cuando menos discutible que las Administraciones Públicas puedan suprimir o modificar libremente un puesto de trabajo, lo que nos lleva a discutir si los funcionarios tienen derecho o no a conservar su puesto. En segundo lugar, hay que recordar que al sistema de ordenación de los recursos humanos mediante RPT se ha añadido el controvertido instrumento de los Planes de Empleo, con lo que inevitablemente surgirán problemas de articulación.

La primera cuestión se reconduce a los casos de remoción del puesto de trabajo. Según el artículo 20.1.e) LMRFP (y 50.1 del *Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración del Estado*, aprobado por *Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo*), «los funcionarios adscritos a un puesto de trabajo por el procedimiento de libre designación podrán ser removidos del mismo con carácter discrecional. Los funcionarios que accedan a un puesto de trabajo por el procedimiento de concurso podrán ser removidos por causas sobrevenidas derivadas de una alteración en el contenido del puesto de trabajo, realizada a través de las relaciones de puestos de trabajo, que modifique los supuestos que sirvieron de base a la convocatoria». Pues bien, todo ello parece quebrar con el principio de inamovilidad de los funcionarios, entendido no sólo como el derecho a mantener su condición funcional frente a la libre revocación (logro de los modernos sistemas funcionariales), sino también a mantener un determinado puesto de trabajo obtenido a través de procedimientos legalmente establecidos (26). A pesar de la letra del precepto transcrito, las posibilidades de crear, suprimir o modificar un puesto de trabajo deben vincularse a las «necesidades del servicio», concepto jurídico indeterminado que excluye la discrecionalidad, aunque es evidente que las dificultades para su concreción impiden que desaparezca totalmente el margen de apreciación administrativa (27). Más tarde se retomará esta cuestión, al hilo del análisis de la naturaleza jurídica de las RPT.

El problema fundamental radica en compaginar el principio de inamovilidad del puesto de trabajo con las necesidades de las Administraciones Públicas de adecuar su organización a las tareas que tienen que cumplir en cada momento. En el Estado de las Autonomías, las demandas de las Administraciones exigen poner en marcha nuevas funciones y servicios y abandonar o reducir otros, por lo que se hace inevitable una mayor

(26) R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho administrativo...*, cit., pág. 461.

(27) En tal sentido, I. MARTÍNEZ DE PISÓN, *Régimen jurídico de la función pública y derecho al cargo*, Civitas, Madrid, 1995, pág. 113.

movilidad del personal. En palabras de SÁNCHEZ MORÓN, «la garantía del puesto de trabajo no puede tener como efecto mantener colectivos de empleados donde sobran, mientras faltan en otras áreas y para funciones similares» (28). En definitiva, debe encontrarse un término medio entre los derechos de los funcionarios y la organización administrativa. Una buena definición de las RPT resulta vital en la búsqueda de este equilibrio.

La LMRFP, tras la reforma operada por la *Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo*, ha introducido una figura revolucionaria y ambiciosa, que se regula en el artículo 18 (de carácter básico, excepto su punto 6), en los siguientes términos: «Las Administraciones Públicas podrán elaborar Planes de Empleo, referidos tanto a personal funcionario como laboral, que contendrán de forma conjunta las actuaciones a desarrollar para la óptima utilización de los recursos humanos en el ámbito a que afecten, dentro de los límites presupuestarios y de acuerdo con las directrices de política de personal.» Por tanto, parecen configurarse como unos instrumentos de planificación global del empleo público, de previsión de medidas para resolver las necesidades de gestión de personal, con especial virtualidad en las situaciones de crisis. Igual que las RPT, constituyen un instrumento dinámico de ordenación, adaptable a las constantes transformaciones de la Administración en aras del principio de eficacia. Sin embargo, la doctrina critica la «deslegalización» del régimen funcional operado en estos planes, que permiten un excesivo margen de discrecionalidad y cuyos únicos límites reales son los presupuestarios (29).

La Ley no resuelve la cuestión de la naturaleza jurídica de los Planes de Empleo. En mi opinión, estamos ante verdaderas normas jurídicas por su generalidad y carácter innovador del ordenamiento jurídico, y creo que pueden considerarse como una variante de la planificación administrativa general. Sin embargo, es cierto también que, a pesar de las declaraciones contenidas en la Exposición de Motivos de la Ley, los Planes de Empleo responden a criterios de excepcionalidad y temporalidad. Es significativo que el artículo 18.1 *in fine* de la LMRFP establezca que «las Memorias justificativas de los Planes de Empleo contendrán las referencias temporales que procedan, respecto de las previsiones y medidas establecidas en los mismos».

(28) M. SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho de la Función pública*, Tecnos, Madrid, 1996, pág. 154.

(29) Las enmiendas presentadas al proyecto de Ley en el Congreso («BOC», Serie A, núm. 28-4, de 27 de octubre de 1993) ponen de manifiesto la dureza de las críticas vertidas contra los Planes de Empleo. Se presentaron dos enmiendas a la totalidad que incidían en la inoportunidad de llevar a cabo una reforma administrativa de manera tan irreflexiva, vaga y técnicamente deplorable (enmienda núm. 1, del Grupo Popular), amén de constituir «el mayor ataque a los derechos de los Empleados Públicos realizado en ningún país de nuestro entorno» (enmienda núm. 2, del Grupo de IU). No voy a extenderme en las críticas vertidas contra este instrumento de ordenación. Por todos, los recientes estudios de A. PALOMAR OLMEDA, *La incidencia de las nuevas reformas...*, cit. págs. 381 a 423, y *Planificación de los recursos humanos en el ámbito público*, McGraw Hill, Madrid, 1997, e I. MARTÍNEZ DE PISÓN, *El ocaso de la función pública española: la reforma del régimen jurídico funcional de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1995, *in totum*.

Por eso, no parece admisible que las medidas drásticas, radicalmente transformadoras de la estructura organizativa de una Administración, contenidas en los Planes de Empleo (que excepcionan los sistemas legales de control y pueden atentar contra la seguridad jurídica) se conviertan en un sistema habitual de planificación, al que pueda recurrirse con normalidad en todos los casos. Ahora bien, ¿es posible acotar la funcionalidad de los Planes de Empleo? Sería conveniente que la Ley introdujera unas pautas de actuación a los poderes públicos, unos límites mínimos que permitieran discernir si es realmente ajustado al interés general el recurso a los Planes de Empleo. En otras palabras, se trataría de incrementar las posibilidades de control efectivo sobre este instrumento de ordenación, incidiendo en su supuesto carácter excepcional.

Para determinar cómo se vinculan entre sí los Planes de Empleo y las RPT no hay criterios claros y habrá que atender al contenido que la Ley asigna a cada técnica de ordenación, cuestión que no resulta pacífica. El problema es que se ha reservado a los Planes de Empleo ciertos contenidos que coinciden con los reservados a las RPT:

- 1) «Previsiones sobre modificación de estructuras organizativas y de puestos de trabajo» —art. 18.2.a) LMRFP—.
- 2) «Reasignación de efectivos de personal» —art. 18.2.c) LMRFP— (30).
- 3) «Autorización de concursos de provisión de puestos limitados al personal de los ámbitos que se determinen» —art. 18.2.e) LMRFP—.

Creo que la relación entre ambos (RPT y Planes de Empleo) no puede reconducirse a los criterios *general/particular*, donde la planificación general sería condición y sustento de la particular, de forma que los instrumentos de plancamiento más concretos y detallados sirvieran para hacer minuciosamente efectivos los objetivos generales determinados por el plan general (planificación en *cascada*) (31). No podemos basarnos en este criterio

(30) Este es uno de los contenidos más conflictivos de los Planes de Empleo. Para MARTÍNEZ DE PISÓN, la reasignación de efectivos no es sino una modalidad de provisión de puestos de trabajo, pero con un mayor ámbito de discrecionalidad. En efecto, el artículo 20.1.g) LMRFP establece que «los funcionarios cuyo puesto sea objeto de supresión como consecuencia de un plan de empleo, podrán ser destinados a otro puesto de trabajo por el procedimiento de reasignación de efectivos» y, aunque ésta deberá hacerse «aplicando criterios objetivos relacionados con las aptitudes, formación, experiencia y antigüedad», todo hace temer que puedan traspasarse las fronteras de la arbitrariedad, ya de por sí frágiles en la configuración legal de la provisión de puestos de trabajo. Por lo demás, no se alcanza a comprender muy bien que «la adscripción al puesto adjudicado por reasignación tenga carácter definitivo», según ese mismo artículo, porque en último término se trata ésta de una provisión que correspondería establecer a las RPT. Como dice aquel autor, «la permanencia del funcionario en el puesto de trabajo, su inamovilidad funcional como reflejo subjetivo del derecho al cargo, está en íntima conexión con la configuración precisa del puesto en la correspondiente relación de puestos de trabajo (...). Desde tales consideraciones, en relación a los puestos a cubrir mediante libre designación, no es posible afirmar que la adscripción a los mismos a través del cauce de la reasignación pueda tener carácter definitivo» (en *El ocaso...*, cit., págs. 61 a 65).

(31) Sobre la instrumentalización de la planificación, véase S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho Administrativo económico I*, ed. La Ley, Madrid, 1988, págs. 325 y ss.

de prelación, sencillamente porque ambos instrumentos tienen, en los puntos que antes he mencionado, idénticos contenidos. El criterio que acaso serviría para encontrar una cierta preeminencia de uno sobre otro es el de la *excepcionalidad*. En efecto, los Planes de Empleo responderían a situaciones coyunturales de crisis o transformación en los que la Ley autoriza a *modificar la estructura organizativa y de recursos humanos* de una Administración, incluidas las ordenaciones previas contenidas en las RPT. Considero, por eso, que hay que demostrar la excepcionalidad de las medidas contenidas en un Plan de Empleo, porque el instrumento normal de ordenación son las RPT. La urgencia constituiría un elemento reglado de la potestad discrecional y, por ende, un instrumento importante para el control de esta técnica de ordenación. Además, los Planes de Empleo deben tener una vigencia limitada a la superación de las situaciones de crisis (así se deduce del art. 18.1 *in fine* LMRFP) (32).

A partir de esta premisa se proponen varias interpretaciones. Según una de ellas, las previsiones contenidas en los Planes de Empleo no necesitan de una concreción o recepción posterior en las RPT, siendo plenamente efectivas y vinculantes desde el momento de su válida promulgación. Por el contrario, puede deducirse también que las alteraciones de puestos de trabajo contenidas en los planes no serán eficaces hasta que sean recogidas con posterioridad en las correspondientes RPT (33). Si, como se ha visto, la reasignación de efectivos contenida en los planes no constituye otra cosa que un sistema peculiar y excepcional de provisión de puestos de trabajo, y la provisión requiere siempre la aprobación previa de las RPT, podremos deducir que las previsiones de estos planes no son por sí mismas eficaces. En este sentido, PARADA pone de manifiesto que las medidas contenidas en un Plan de Empleo relativas a la organización y relación de puestos de trabajo sólo tendrán efecto si se modifican las estructuras administrativas previas y, consiguientemente, las RPT, destacando también la enorme trascendencia que tiene la potestad atribuida a la Administración a través de los Planes de Empleo (34).

(32) Esta interpretación no es, sin embargo, la tendencia actual. El artículo 4 del *Real Decreto 159/1996, de 2 de febrero, que aprueba la oferta de empleo público para 1996*, establece que «el Ministerio para las Administraciones Públicas impulsará la puesta en marcha de planes de empleo, como medios ordinarios de análisis y previsión de necesidades de personal y de racionalización de la estructura, composición y distribución de las plantillas, desde una perspectiva integral de la política de personal».

(33) En tal sentido fue presentada por el Grupo Popular en el Congreso una enmienda (la núm. 201) que pretendía añadir un inciso al artículo que establece que los Planes de Empleo contendrán «previsiones sobre modificación de estructuras organizativas y de puestos de trabajo», que dijera «... a través del mecanismo previsto en el artículo 15». Es decir, a través de las RPT. La justificación ofrecida era que «el mencionado artículo 15 establece las relaciones de puestos de trabajo como mecanismos para la creación, modificación y supresión de dichos puestos». Otras enmiendas iban en la línea propuesta de limitar la duración del plan de empleo «a efectos de asegurar la eficacia del mismo y de poder controlar su desarrollo», así como de «obligar a las Administraciones a justificar las medidas que se adopten en un plan de empleo y eliminar en lo posible la subjetividad en la supresión de puestos de trabajo» (núms. 32 y 33, del Grupo de IU-IC).

(34) R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho administrativo...*, cit., pág. 463.

Que el legislador español haya hecho un esfuerzo de planificación de la Función Pública parece muy loable. Ahora bien, la creación de estos planes no responde a las necesidades de una organización burocrática que requiere un replanteamiento general, y no soluciones parciales para paliar una concreta situación de crisis, que es lo que los Planes de Empleo persiguen (a semejanza de los planes de regulación de empleo en el mundo laboral). Estas palabras de FERNÁNDEZ FARRERES resumen perfectamente la idea que se acaba de apuntar (35):

«Si los momentos de crisis y destacadamente, los de crisis económica, son los que de forma más aguda ponen al descubierto las deficiencias, los errores, en suma, la falta de previsión que en los momentos de estabilidad y bonanza se hayan podido cometer, los momentos de crisis son a la vez los más complicados y menos deseables para abordar la solución de problemas estructurales de convergadura que cuando hubo oportunidad de afrontarlos con calma, rigor y profundidad, fueron pospuestos, aplazados o simplemente arrinconados, cuando no agravados.»

A lo que cabe añadir que la estructuración, planificación y ordenación global de la Función Pública podía llevarse a cabo con los instrumentos que la LMRFP ya había previsto, es decir, con las RPT, definidas como «el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal» (art. 15), a pesar de los problemas y vacíos normativos que éstas igualmente plantean.

3. *El principio de adscripción indistinta a los Cuerpos de funcionarios y sus excepciones*

Una de las características principales del sistema español de empleo público es la pérdida progresiva del poder corporativo, proceso en el que la regla del artículo 26 LMRFP juega un papel esencial. El artículo 15.2 LMRFP concreta esta norma en el principio de adscripción indistinta de los puestos de trabajo, con independencia del Cuerpo o Escala a que pertenezcan, optando de este modo por un modelo abierto. Sin embargo, esta regla no es absoluta, pues sabemos que es posible atribuir a los Cuerpos funciones específicas que se recogerán en las RPT (36). Ejemplos clásicos

(35) G. FERNÁNDEZ FARRERES, *Estado del bienestar, Administración y Función Pública*, «Revista Aragonesa de Administración Pública», núm. 3 (1993), pág. 27.

(36) La posibilidad de que las RPT puedan excepcionar el criterio general de no adscripción de puestos de trabajo a Cuerpos o Escalas se encuentra, sin embargo, algo matizada pues, además de que aparece vinculada a una decisión anterior del Gobierno, se limita a dos supuestos: «a) Puestos que tengan atribuido el ejercicio de facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos administrativos, con incidencia directa en los administrados, y b) Puestos en que se realicen funciones que requieren, en virtud de norma de rango legal o reglamentario, la pertenencia a un determinado Cuerpo o Escala» (art. 9.2).

de estas excepciones lo constituyen los Cuerpos docentes y de investigación, Sanidad, Servicios postales y telegráficos, Instituciones penitenciarias, Transporte aéreo y Meteorología.

En definitiva, las RPT demuestran que no se ha acabado radicalmente con el sistema corporativo, desde el momento en que el principio de adscripción indistinta no llega hasta sus últimas consecuencias. El sistema español no acepta en toda su extensión el sistema abierto, sino que lo que más bien ha pretendido es atemperar la rigidez de la carrera administrativa mediante la utilización de las técnicas del otro modelo (37). Esta yuxtaposición introduce una lógica confusión en el sistema, ya que no se opta claramente ni por el sistema de selección, pensado para una estructura de Cuerpos, ni por el sistema de provisión de puestos de trabajo propio del sistema abierto.

No obstante, la adscripción exclusiva de los puestos a un Cuerpo o Escala puede cooperar a limitar la discrecionalidad administrativa, en cuanto que la regla general de desempeño de los puestos de trabajo por funcionarios se ve potenciada por la adscripción exclusiva del puesto a un Cuerpo o Escala. Esta idea se desprende de la argumentación de la STS de 29 de mayo de 1995 (Sala 3.ª, Sec. 7.ª, Arz. 4394), donde el Tribunal da la razón al recurrente que exigía la inclusión de determinadas plazas de celador y maquinista en la oferta de empleo público, por considerar que, a pesar de que tales plazas correspondían a su Escala, habían sido cubiertas por interinos y por personal laboral, y no aparecían ofertadas para los funcionarios. Pues bien, con un curioso argumento, la Sentencia considera que «siendo incontestable la permanencia de las funciones de los celadores y maquinistas, como lo acredita su intento de cobertura por laborales e interinos, así como la existencia de la pertinente Escala, podrá debatirse sobre si la adscripción de los correspondientes puestos de trabajo es o no indistinta, pero en todo caso lo que no se ha probado es que concurra en ellos alguna de las circunstancias que permitan legalmente exceptuarlas del principio general de que sean desempeñadas por funcionarios públicos (...). *Por otra parte, como el instrumento utilizado por la Administración en orden a fijar y describir los puestos de trabajo del Ministerio de Sanidad y Consumo era el catálogo (...), en el que aparecen especificadas por su concreta, determinante y definidora denominación las correspondientes a celadores y maquinistas, hay que entender que eran de adscripción exclusiva a la pertinente Escala*» (la cursiva es mía) (FJ 2.º).

Desde la otra cara de la moneda, la adscripción exclusiva de los puestos de trabajo a los Cuerpos o Escalas, «cuando tal adscripción se derive necesariamente de la naturaleza y de la función a desempeñar» (art. 15.2 LMRFP), ha servido para que determinados Cuerpos hayan conseguido «monopolizar» ciertos puestos de trabajo, impidiendo que puedan ser desempeñados por funcionarios de otros Cuerpos o Escalas. La antinomia entre el enfoque organizativo y el funcional es aquí notoria, amén de con-

(37) Entre otros, A. PALOMAR OLMEDA, *Derecho de la Función Pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Dykinson, 3.ª ed., Madrid, 1996, págs. 389 y 390.

firmarse la tendencia inevitable a que los puestos de trabajo se agrupen en Cuerpos con funciones propias y excluyentes. Ilustraré esta afirmación con un solo ejemplo, que se añade a los que ya se han denunciado: las RPT pueden introducir exclusiones en determinados puestos de trabajo, que impiden a los funcionarios afectados (sanitarios, docentes, investigadores, etcétera) participar en las provisiones de puestos de trabajo para cubrirlos, sin que ello responda a un proceso objetivo previo de clasificación y valoración de los puestos de trabajo. Con ello, a falta de criterios claramente especificados en las leyes, se deja a las RPT decidir sobre un aspecto fundamental de la carrera administrativa, vulnerando los derechos de igualdad, mérito y capacidad, así como la regla general de adscripción indistinta de los puestos de trabajo a los Cuerpos y Escalas, impidiendo que un funcionario de un determinado Cuerpo participe en procedimientos para la provisión de determinados puestos, y más cuando las características del puesto no tienen nada que ver con la exclusión realizada.

4. *Planificación de la movilidad de funcionarios entre las distintas Administraciones Públicas*

Estamos ante otro contenido posible de las RPT que pone de manifiesto la necesidad de una racionalización profunda del empleo público, derivada del Estado de las Autonomías. Todo lo cual nos lleva al análisis de las RPT desde el punto de vista de su vocación planificadora, así como al establecimiento de una complicada red de relaciones interadministrativas que es necesario organizar. El contenido reservado por las normas a los instrumentos de planificación impone, como en este caso, la cooperación entre todas las Administraciones implicadas. No voy a insistir más en este tema, para no apartarme del núcleo principal del trabajo; sin embargo, parece claro que la movilidad funcional implica la puesta en marcha de relaciones de coordinación y cooperación administrativas, esencial en materia de Función Pública.

Una primera aproximación a la movilidad funcional se halla en el artículo 17.1 de la LMRFP (básico), según el cual, «con el fin de lograr una mejor utilización de los recursos humanos, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas podrán ser cubiertos por funcionarios que pertenezcan a cualquiera de estas Administraciones Públicas, de acuerdo con lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo». Por tanto, se ha establecido aquí la circulación de funcionarios entre distintas Administraciones territoriales, como una modalidad de provisión que se reconduce a lo que en cada momento determinen las RPT. Ya me he referido también a la reasignación de efectivos derivada de los Planes de Empleo, que lleva al conflicto inevitable con las provisiones de las RPT. Porque en todas estas formas de movilidad funcional el peligro que acecha es, de nuevo, la dificultad para el control de esta potestad discrecional de la Administración. Sin olvidar, en una

confusión de intereses difícilmente salvable, que la intercambiabilidad y el movimiento de personal de una Administración a otra son una exigencia del nuevo Estado de las Autonomías (más lejos: de la integración en la Unión Europea), que debe ser asumido y respetado por todos los instrumentos de ordenación de los recursos humanos (38).

5. *Las Relaciones de Puestos de Trabajo como requisito previo para las convocatorias de provisión de puestos de trabajo*

En efecto, las RPT son un requisito imprescindible para la provisión de puestos de trabajo en la Administración Pública, como establece el artículo 15.1.f) LMRFP, aunque no serán necesarias «cuando se trate de realizar tareas de carácter no permanente mediante contratos de trabajo de duración determinada y con cargo a créditos correspondientes a personal laboral eventual o al capítulo de inversiones».

El peligro de las provisiones de puestos de trabajo es la generalización del procedimiento de libre designación, que las RPT pueden determinar «en atención a la naturaleza de sus funciones» —art. 20.1.b) LMRFP—. Estamos ante un concepto jurídico indeterminado y no ante una potestad discrecional de la Administración, lo cual permitirá un control judicial más estricto. La concreción de este concepto no está exenta de dificultades (las comunes, en el fondo, a toda pretensión de excluir la discrecionalidad administrativa mediante esta técnica). Sin embargo, aun siendo consciente de los enormes problemas que presenta su concreción —circunstancia que, en la práctica, conduciría a admitir que, o bien no estamos propiamente ante un concepto jurídico indeterminado o, si lo estamos, éste se resiste a encajar en los moldes tradicionales—, no debe impedirse al Juez que intente fiscalizar el proceso aplicativo del concepto, por muy indeterminado que sea (39). Este control se hace necesario porque, a pesar de la restricción que supone el párrafo siguiente («sólo podrán cubrirse por este sistema los puestos de Subdirector general, Delegados y Directores regionales o provinciales, Secretarías de altos cargos, así como aquellos otros de carácter directivo o de especial responsabilidad para los que así se determine en las relaciones de puestos de trabajo»), las posibilidades de acción de la Administración son tan amplias que la doctrina ha empezado a hablar ya de un sistema de *spoils system* en Derecho español (40).

Nuestros Tribunales, por el contrario, estiman que la opción por la li-

(38) Véase, recientemente, M. J. MONTORO CHINER, *Para la reforma del empleo público: nueve proposiciones*, núm. 136 de esta REVISTA (1995), págs. 179 a 199. Según esta autora, «la movilidad entre las diversas Administraciones tendría que configurarse como elemento de la gestión de personal» (pág. 191).

(39) La doctrina mayoritaria acepta que el Juez pueda controlar, incluso con estas dificultades, el proceso aplicativo del concepto jurídico indeterminado. Véase E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 7.ª ed., Civitas, 1995, págs. 447 y 448.

(40) Al respecto, L. MARTÍN-RETORTILLO, *Pervivencias del «spoils system» en la España actual*, en «Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario», 1992, págs. 31 y ss.

bre designación, así como la remoción de los puestos cubiertos por libre designación, son potestades discrecionales de la Administración. La STS de 7 de mayo de 1993 (Sala 3.ª, Sec. 7.ª, Arz. 3580), en un supuesto de impugnación de una Orden que aprobaba la estructura funcional del Cuerpo de Policía de la Comunidad Autónoma del País Vasco, afirma que «el sistema de libre designación previsto en la Ley difiere sustancialmente de un sistema de libre arbitrio» y que «comporta, por parte de la Administración, el ejercicio de una potestad discrecional con elementos reglados». Tales elementos reglados son, a juicio del Tribunal: 1) el carácter excepcional de la medida, determinada en atención a la naturaleza de sus funciones; 2) que sólo afecta a cargos de especial responsabilidad, y 3) que debe estar prevista en las RPT. La STS de 4 de noviembre de 1993 (Sala 3.ª, Sec. 7.ª, Arz. 8238), en un caso de provisión de plazas por libre designación, argumenta en el mismo sentido pero estima que «el sistema de libre designación no podrá comportar arbitrariedad en la apreciación de los méritos, por lo que puede ser apreciada la desviación de poder cuando en la selección de los candidatos se marginan los méritos y capacidad y se frustra el interés público, pues en modo alguno puede entenderse abierta la puerta a una discrecionalidad absoluta y mucho menos arbitrarias apreciaciones» (FJ 2). De modo que los Tribunales no utilizan la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados para excluir la discrecionalidad, afirmando además el carácter «normativo organizacional» (*sic*) de los instrumentos de ordenación, limitándose a la comprobación de la (*in*)existencia de desviación de poder, lo cual no es mucho, entre otras cosas por las dificultades de prueba (véase la STS de 4 de noviembre de 1993, Arz. 8238).

III. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO: SU CONSIDERACIÓN COMO DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

1. *Tratamiento doctrinal y jurisprudencial*

La determinación de la naturaleza jurídica de las RPT no es un ejercicio de erudición sin efectos prácticos. Por el contrario, se trata de una cuestión de enorme trascendencia para entender el régimen jurídico de este instrumento de ordenación; y es que la calificación de una determinada actuación administrativa como *acto* o como *reglamento* comporta diferencias sustanciales de régimen jurídico, sobradamente conocidas y estudiadas (procedimiento, impugnación, régimen de nulidad, etc.) (41).

(41) Para un panorama general del estado de la cuestión, véanse, entre otros, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Tecnos, 2.ª ed., Madrid, 1981, págs. 240 y ss.; E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso...*, cit., págs. 173 y ss.; F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. I, Tecnos, 10.ª ed., Madrid, 1987, págs. 390 y ss.; J. L. MELLÁN GIL, *La distinción entre norma y acto administrativo*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1967, pág. 20; J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ra-

Algún sector doctrinal se ha pronunciado expresamente sobre la naturaleza jurídica de las RPT, oscilando pendularmente entre los que consideran que son verdaderas normas jurídicas y los que creen que no podemos hablar sino de simples actos administrativos con destinatario general (42). Sin embargo, como no han sido demasiados los autores que han afrontado el problema, debemos centrarnos en las decisiones de nuestros Tribunales, que han abordado esta cuestión principalmente cuando han tenido que decidir la admisibilidad del recurso contra los actos de aplicación de una RPT que no fue impugnada en el momento de su aprobación, o cuando analizan qué trámites son necesarios para su elaboración.

Al respecto, hay que advertir que no son demasiados los casos que lleguen hasta el Tribunal Supremo, entre otras cosas por una razón jurídica, porque los asuntos de personal sólo serán susceptibles de recurso de casación cuando «afecten a la extinción de la relación de servicio de los que ya tuvieren la condición de funcionarios públicos» (art. 93 de la *Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, LJ en adelante), a semejanza de la norma anterior que prohibía la apelación en cuestiones de personal. Por eso, la consulta de la jurisprudencia de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional resulta inevitable, pese a su dificultad.

La prohibición de que las cuestiones de personal accedan al recurso de casación para la unificación de la doctrina produce, como es lógico, una dispersión enorme de resoluciones y la imposibilidad de establecer una línea jurisprudencial clara. No obstante, es cierto también que el contenido esencial de las RPT se aleja de los aspectos estrictamente «de personal»,

món Areces, Madrid, 1988, pág. 721; L. MARTÍN-RETORTILLO, *Actos administrativos generales y reglamentos. Sobre la naturaleza de la convocatoria de oposiciones*, núm. 40 de esta REVISTA (1963), págs. 225 a 249, y J. LEGUINA VILLA, *Legitimación, actos administrativos generales y reglamentos. El valor normativo de las disposiciones organizatorias*, núm. 49 de esta REVISTA (1966), pág. 211.

Tanto la jurisprudencia mayoritaria como la doctrina dominante optan por los criterios de abstracción, innovación y vocación de permanencia, según los cuales las normas jurídicas contienen preceptos objetivos e impersonales, no referidos a situaciones concretas y que refuerzan su vigencia en la medida en que son aplicados (*criterio ordinamental*).

(42) M. SÁNCHEZ MORÓN (*Derecho de...*, cit., pág. 107), J. ALDOMÀ I BUIXADÉ (*Les relacions de lloc's de treball de les Administracions públiques*, Ed. Cedecs, Barcelona, 1996, págs. 90 y ss.), L. M. ARROYO YANES (*La carrera administrativa...*, cit., págs. 402 y ss.) y R. DE VICENTE DOMINGO (*El puesto de trabajo en el Derecho de la Función Pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, págs. 45 a 51) consideran que constituyen disposiciones de carácter general, dadas su generalidad y vocación de permanencia. Desde el extremo contrario, J. FONDEVILA ANTOLÍN entiende que las Relaciones de Puestos de Trabajo son un mero acto aplicativo de lo establecido en las correspondientes normas reglamentarias de desarrollo de la Ley 30/84, que en nada innovan el ordenamiento jurídico y que se limitan a enumerar los puestos de trabajo y a determinar su encuadramiento burocrático —*Nuevos aspectos sobre la naturaleza de las estructuras orgánicas y relaciones de puestos de trabajo: jurisprudencia reciente*. «Revista Vasca de Administración Pública», núm. 28 (1990), págs. 61 y ss.—. Recientemente, L. MORELL OCAÑA, *Curso de Derecho Administrativo (Tomo I)*, Aranzadi Editorial, Pamplona, 1996, estima que «desde el punto de vista de su contenido, las Relaciones constituyen actos administrativos» (pág. 399).

constituyendo elementos estructurales y organizativos contra los que los funcionarios no alegan derechos individuales (43).

En primer término se hará referencia a las decisiones del Tribunal Supremo agrupadas en líneas contradictorias. La jurisprudencia más reciente del Tribunal Supremo se inclina por considerar a las RPT como disposiciones de carácter general, aunque no siempre de manera rotunda. El examen de las diversas sentencias pone de manifiesto también la confusión conceptual entre «relaciones de puestos de trabajo», «catálogos» y «plantillas». La STS de 13 de noviembre de 1995 (Sala 3.ª, Sec. 7.ª, Arz. 8625), en un supuesto en el que se cuestionaba la clasificación indistinta de unos puestos de trabajo para funcionarios o personal laboral, asimila funcionalmente los catálogos a las RPT, aunque no se pronuncia claramente sobre su naturaleza jurídica.

Existe una línea jurisprudencial muy clara que se inclina por la consideración de las RPT como auténticas normas jurídicas. Como ejemplo mencionaré la STS de 25 de abril de 1995 (Sala 3.ª, Sec. 7.ª, Arz. 3397), en recurso de apelación interpuesto por un funcionario de la Generalidad de Cataluña contra la valoración y subsiguiente clasificación de su puesto de trabajo contenida en el catálogo, alegando violación del derecho constitucional de igualdad y no discriminación. Según el Alto Tribunal, «las relaciones de puestos de trabajo aprobadas por las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus potestades organizatorias tienen naturaleza normativa, atendido su carácter ordinamental y las notas de generalidad, abstracción y permanencia que en ellas concurren, diferenciándolas de los actos con destinatario plural e indeterminado pero carentes de contenido normativo» (FJ 2.º). Una vez que llega a esta conclusión, el Tribunal Supremo acepta la aplicación de las reglas para la impugnación de disposiciones generales que se derivan del artículo 39 de la LJ, la llamada impugnación indirecta, y las de elaboración de reglamentos de los artículos 129 a 132 de la *Ley de 17 de julio de 1958, de procedimiento administrativo* (LPA en adelante). Sin embargo, al estimar que las RPT son reglamentos organizativos, añade que «se ha de reconocer al órgano administrativo correspondiente un alto grado de discrecionalidad» (FJ 6.º). Esta Sentencia es representativa del peligro que arrastran las RPT, por las dificultades de control de la discrecionalidad administrativa.

Algo más confusa, la STS de 19 de noviembre de 1994 (Sala 3.ª, Sec. 1.ª, Arz. 10658) tiene precisamente como objeto las discrepancias de las partes en torno a la naturaleza jurídica de un catálogo de puestos que distinguía dos categorías de funcionarios según sus retribuciones. Pues bien, en ella se argumenta del siguiente modo: «Deben reconocerse las dificultades que en muchos casos entraña distinguir si un catálogo de puestos de trabajo es una disposición general o un acto administrativo plural, señalando a este respecto que el criterio que con carácter general se ha venido manteniendo por este Tribunal (...) es el de tener en cuenta su contenido y

(43) En este sentido la reciente monografía de J. ALDOMÀ I BUIXADÉ, *Les relacions...*, cit., pág. 170.

vocación de permanencia, conjugando ambos factores, de forma que cuando el catálogo regula el régimen jurídico, organizativo, económico, etc., de los puestos de trabajo, y ese régimen se establece con vocación de permanencia, se considera que es una disposición general» (FJ 3.º). En este caso el Tribunal Supremo, con una argumentación pragmática, parece no inclinarse por ninguna de las dos opciones y establece una condición: sólo si la RPT de que se trate tiene vocación de permanencia porque su contenido así lo da a entender, estaremos ante un reglamento. Lo cual no aclara mucho la cuestión, ya que las dudas surgen cuando se quiere demostrar o deducir ese «contenido con vocación de permanencia».

La última referencia que creo interesante señalar es la STS de 29 de noviembre de 1994 (Sala 3.ª, Sec. 7.ª, Arz. 9336), en recurso interpuesto contra un Acuerdo del Consejo de Ministros aprobatorio del catálogo de puestos de trabajo, alegando vulneración del artículo 14 de la Constitución por diferencia injustificada de complementos retributivos, donde se concluye que «no es decisiva la calificación de disposición de carácter general o acto con pluralidad de destinatarios para pronunciarse sobre el fondo por la mera distinción entre disposiciones generales y actos que afectan a numerosos sujetos. En cierto modo, la aprobación de un catálogo de puestos de trabajo que afecta a grupos de funcionarios numerosos con modificaciones importantes en cuanto a la asignación de los complementos de destino y específico puede considerarse como filo de la balanza entre ambas calificaciones, lo cual precisamente por eso impide pronunciarse de modo tajante en favor de una u otra decisión sin más» (FJ 4). Esta tesis tan curiosa del «filo de la balanza» da a entender que se acepta la existencia de un *tertium genus*, que serían las RPT, a mitad de camino entre las categorías de acto y reglamento. Ahora bien, ¿qué significa esta expresión? ¿Por qué no se decanta el Tribunal por una de las dos clasificaciones? De nuevo se acoge a un argumento pragmático y, huyendo de criterios ontológicos, realiza ante una laguna una valoración de los intereses en presencia. El Tribunal acepta que las RPT son una concreción de la potestad de autoorganización de la Administración, y parece no admitir que los reglamentos organizativos tengan verdadero carácter normativo.

Tiene un gran interés, por la sencillez de su exposición y por ser relativamente reciente, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 4 de diciembre de 1995, que, ante la reasignación de un funcionario a un nuevo puesto de trabajo, considera a las RPT como «un acto general y cuasinormativo regulador de la estructura funcional del organismo afectado», por lo que «su tratamiento procesal material impugnado de ella ha de hacerse en el marco del artículo 39 de la Ley de Jurisdicción y concretamente, conforme a los números 2 y 4 de este precepto, siendo por ello impugnable la relación de puestos de trabajo por el funcionario que se funda en el derecho subjetivo e interés directo que emana del singular acto administrativo por el que se produce la acomodación, es decir, desde que se produce el acto de aplicación individual con referencia al antecedente en que se apoya: la relación de puestos de trabajo.

Por lo que procede entre en el fondo de la impugnación deducida contra los actos de aplicación de la misma denunciando su ilegalidad, lo que realmente supone una impugnación indirecta de la legalidad de dicha relación de puestos de trabajo» (44). Creo que esta Sentencia introduce un dato fundamental, en tanto establece que las RPT permiten siempre una impugnación indirecta, independientemente de su naturaleza jurídica. Es decir, que a los efectos de su impugnación al Tribunal Supremo le parece indiferente que las RPT sean una disposición reglamentaria o un acto administrativo general (45).

El análisis de las Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia tampoco revela una línea clara de argumentación, si bien las conclusiones que se extraen son parecidas a las apuntadas por el Tribunal Supremo: los criterios para dilucidar si estamos ante un reglamento o un acto administrativo son la vocación de permanencia y la innovación del ordenamiento jurídico (criterio *ordinamental*). Aunque creo que puede afirmarse que estas Salas optan por la consideración de las RPT y los catálogos de puestos de trabajo como disposiciones de carácter general.

Entre las que así se pronuncian de manera rotunda aparece la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de La Rioja de 27 de enero de 1994. El objeto de esta Sentencia era, precisamente, el análisis de la naturaleza jurídica de un acuerdo municipal que aprobaba el catálogo de puestos de trabajo. Los recurrentes alegaban su naturaleza reglamentaria frente al criterio mantenido por la Administración de considerarlo un simple acto administrativo. La razón era clara, pues la parte recurrente pretendía que la Administración hubiese seguido los trámites de información pública, audiencia y publicación según el procedimiento de elaboración de las Ordenanzas locales. Pues bien, el Tribunal llega «a la solución inequívoca del carácter reglamentario del acto discutido, por cuanto forma parte del ordenamiento jurídico, lo innova, no se consume con su cumplimiento singular, sino que es una verdadera fuente de actos administrativos y es revocable» (FJ 2.º) (46). No podía decirse en menos palabras y con mayor claridad. Sin embargo, al plantear la cuestión de si «el Acuerdo impugnado necesita para su validez, además de la aprobación inicial por el pleno del Ayuntamiento, información pública y audiencia de los interesados», el recurso se rechaza por estimar que el catálogo es un «reglamento organizativo» (FJ 3.º). Así que, una vez aceptado que los caracteres de ese instrumento de ordenación llevan a concluir que es una disposición de carácter general, hay que determinar qué trámites deben seguirse para su aprobación. Sin perjuicio de lo que más adelante diré, la jurisprudencia acepta casi unánimemente que para la elaboración de las

(44) «Revista General del Derecho», núms. 616-617 (1996), pág. 630.

(45) En tal sentido, la STS de 9 de diciembre de 1994 (Arz. 1653), sin llegar a deducir claramente la naturaleza jurídica de la RPT, reconocía que había sido impugnada indirectamente (FJ 3.º). En otras ocasiones, permite la impugnación indirecta de una RPT basándose, precisamente, en su carácter normativo (Auto del TS de 12 de mayo de 1997, Arz. 3989).

(46) «Actualidad Administrativa-Tribunales Superiores de Justicia», núm. 5 (1994).

RPT no son precisos trámites como la información o la audiencia pública, dado que estamos ante simples reglamentos organizativos (47).

Por el contrario, hay sentencias de las que se deriva la tesis opuesta, aunque no contengan sino referencias aisladas y ninguna argumentación clara. Así, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ del País Vasco de 14 de mayo de 1992, en un supuesto en el que la parte actora discrepaba de la valoración de su puesto de trabajo, alegando nulidad de pleno derecho por razones formales, considera que «todo lo dicho hace ver que se han producido vulneraciones en el procedimiento que, sin embargo, no pueden calificarse como pretende la actora como actos nulos de pleno derecho del artículo 47.1.c) de la Ley Jurisdiccional, por haber prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, sino como actos anulables del artículo 48.2 del mismo texto legal» (FJ 5.º) (48). La opción parece implícita en estas frases: si el Tribunal acepta que la RPT sea «anulable», descarta la tesis de su carácter normativo. Aunque hay que recordar que la jurisprudencia no es rigurosa con la grave consecuencia de nulidad de pleno derecho que para los reglamentos acarrea «cualquier infracción del ordenamiento jurídico» (incluidos los defectos de forma). La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Cantabria de 29 de octubre de 1992 impide al recurrente entrar a valorar la clasificación de puestos de trabajo contenida en una RPT que no fue impugnada en su día, de lo que se deduce que la considera como un simple acto administrativo, al no aceptar el recurso indirecto (49). No obstante, recuerdo que el Tribunal Supremo ha aceptado en alguna ocasión el recurso indirecto sin plantearse con rigor la naturaleza de la RPT impugnada.

En suma, parece que la elaboración de una RPT responde a la potestad de autoorganización de la Administración, que le permite dotarse de la estructura y de los medios personales y materiales que mejor cooperen a la satisfacción de los fines generales. Así que nuestros Tribunales, acepten o no la tesis de la normatividad de las RPT, consideran siempre que éstas son un instrumento de ordenación incardinado en la estructura organizativa de la Administración.

2. Reglamentos organizativos y planificación

En este momento debe hacerse una referencia a los llamados reglamentos organizativos, respecto de los que la doctrina es casi unánime en considerarlos verdaderas normas jurídicas, aunque con efectos limitados

(47) Igualmente, las Sentencias del TSJ de Murcia de 30 de julio de 1994 y del TSJ de Asturias de 17 de abril de 1991, donde sí se establece, curiosamente, como preceptivo el dictamen del Consejo de Estado para la elaboración de una RPT (FJ 3.º). En la «Revista General del Derecho», núm. 603 (1994), pág. 14023, y núm. 570 (1992), pág. 2291, respectivamente.

(48) «Actualidad Administrativa-Tribunales Superiores de Justicia», núm. 12 (1992).

(49) «Actualidad Administrativa-Tribunales Superiores de Justicia», núm. 2 (1993).

al ámbito interno o doméstico de la Administración (50). En palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «los reglamentos organizativos son normas jurídicas, porque la organización no es algo ajeno al Derecho, sino, justamente, el origen mismo de lo jurídico. El ordenamiento jurídico es, ante todo, una organización, un cuerpo social organizado» (51).

Pues bien, a pesar de su carácter normativo, se exceptiona para estos reglamentos organizativos una serie de trámites que sí se exigen para los reglamentos susceptibles de producir efectos externos (audiencia, información pública o publicación en un Boletín Oficial). Se considera, en definitiva, que el ámbito estrictamente doméstico en que producen sus efectos permite una mayor relajación en las exigencias formales y una mayor discrecionalidad administrativa. En este punto se deja formulada ya la pregunta que será retomada más adelante: ¿son aplicables los trámites de los artículos 129 a 132 de la LPA a los reglamentos que no producen efectos frente a terceros?

Si la delimitación entre «actos administrativos» y «disposiciones generales» viene dada por un *criterio ordinamental*, como hemos visto, habrá que analizar si el contenido y funciones reservados por la Ley a las RPT inyecta o no a éstas carácter normativo. Pues bien, en mi opinión, las RPT son verdaderas normas jurídicas por su carácter innovador del ordenamiento jurídico, su abstracción, vocación de permanencia y parámetro de control para una serie sucesiva de actos de aplicación. No creo que se limiten a «enumerar y singularizar los puestos de trabajo» o a determinar el encuadramiento burocrático de los funcionarios, «sin incidir en sus condiciones laborales» (52). Por el contrario, la Ley 30/84 configuró a las RPT como el instrumento fundamental de planificación de la estructura organizativa de la Administración, y para ello les reservó unas funciones decisivas tanto para la promoción profesional de los funcionarios como para la definición del propio sistema de empleo público, que pretendía evolucionar hacia un sistema abierto o, al menos, eliminar el protagonismo de los viejos Cuerpos.

En definitiva, las RPT son auténticos reglamentos de carácter organizativo y, por ello, es indiscutible su carácter normativo. A otra conclusión no puede llegarse si tenemos en cuenta que «la creación, modificación, refundición y supresión de puestos de trabajo» se realiza a través de las RPT —art. 15.1.d) LMRFP— y que éstas son el presupuesto fundamental tanto para la provisión de puestos de trabajo como para la confección de la oferta de empleo público. Además, a las RPT se deja el importante papel de

(50) La vieja polémica de la distinción entre «reglamentos jurídicos» y «reglamentos administrativos» procede del Derecho alemán, y ha sido recordada recientemente, entre otros, por J. M. BAÑO LEÓN, *Límites constitucionales de la potestad reglamentaria*, Civitas, Madrid, 1991. La STC 18/1982, de 4 de mayo (y la más reciente STC 360/1993, de 3 de diciembre), resulta esencial para formular una teoría sobre los reglamentos organizativos, partiendo de la importantísima afirmación contenida en su FJ 7.º, en el sentido de que «todo reglamento de organización halla su fundamento último en una norma legal o constitucional, sin perder por ello su naturaleza propia».

(51) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso...*, cit., pág. 196.

(52) Esta es la opinión de J. FONDEVILA ANTOLÍN, *Nuevos aspectos...*, cit., pág. 78.

atribuir funciones concretas a los Cuerpos y Escalas, excepcionando el principio general de adscripción indistinta (art. 26 LMRFP).

Precisamente con base en su naturaleza reglamentaria, puede respaldarse la libre derogación de las RPT y, por tanto, la libre configuración de los puestos de trabajo de un centro gestor o unidad administrativa. A mi juicio, que las normas prevean la posibilidad de supresión o modificación de una RPT anterior es un indicio más de su naturaleza reglamentaria, porque los actos administrativos favorables o declarativos de derechos —y aquéllas podrían serlo en algunos casos, ya que están directamente vinculadas con la carrera, la retribución o el derecho al cargo— no pueden revocarse de oficio por razones de oportunidad, a pesar de que nos mantengamos en el conflictivo marco de la potestad organizativa y de las relaciones de sujeción especial (53). Ahora bien, ello no impide que pueda ejercerse un control de la decisión administrativa, lo que nos lleva a la espinosa cuestión de la vinculación de los reglamentos con la discrecionalidad administrativa. Se hace preciso, en suma, un esfuerzo por encontrar limitaciones; pero ¿qué límites pueden oponerse a las RPT?

En primer lugar aparecen los límites derivados de la garantía de los derechos fundamentales, del principio de legalidad y los principios generales del Derecho (54). En segundo lugar, los derivados del respeto a la distribución competencial prevista en la Constitución (art. 149.1.18.º CE), estableciéndose una serie de preceptos básicos que deben ser respetados por los entes territoriales, entre ellos el propio contenido de las RPT (art. 16 LMRFP). Por último, habría que considerar que muchos de los contenidos reservados a la Administración para la elaboración de las RPT no se insertan en el ejercicio de potestades discrecionales, sino que son conceptos jurídicos indeterminados que conllevan un proceso reglado de aplicación y un control judicial pleno de la decisión administrativa. Por ejemplo, como ya se ha dicho, las posibilidades de alteración y supresión de los puestos de trabajo —art. 20.e) LMRFP— deben estar subordinadas al principio de «necesidad del servicio», que sirve como coartada restrictiva de la discrecionalidad (máxime cuando los puestos de trabajo no obedecen a un proceso previo de valoración y clasificación).

(53) Tradicionalmente se ha considerado que los funcionarios se encuentran unidos a la Administración mediante una relación de sujeción especial, lo cual ha justificado un mayor ámbito de poder para la Administración. En el marco de las relaciones de sujeción especial se han excepcionado principios generales (legalidad o *non bis in idem* en materia sancionadora) y admitido incluso la validez de reglamentos sin cobertura legal (los polémicos reglamentos independientes). Si, además, la Administración actúa en ejercicio de una potestad de autoorganización, como sería el caso de la elaboración de las RPT, el pretexto para la discrecionalidad es doble. Sobre el estado de la cuestión, véanse M. LÓPEZ BENITEZ, *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones de especial sujeción*, Civitas, Madrid, 1994, págs. 261 a 359 y 445 a 497; I. LASAGABASTER HERRARTE, *Las relaciones de sujeción especial*, Civitas, Madrid, 1994, págs. 195 a 242, y R. GARCÍA MACHO, *Las relaciones de especial sujeción en la Constitución Española*, Tecnos, 1992, págs. 190 y 192.

(54) Resulta ineludible recordar aquí el trabajo de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Legislación delegada...*, cit., págs. 188 y ss., que defiende la vinculación de los reglamentos a los principios generales del Derecho, como principios ontológicos informadores de la totalidad del ordenamiento jurídico.

Además, hay otros límites que se derivan de la imposibilidad de remitir ciertas materias a las RPT, para lo cual resulta fundamental la doctrina contenida en la STC 99/1987, de 11 de junio, y que en resumen viene a prohibir cualquier forma de deslegalización que implique «un apoderamiento indeterminado» al ejecutivo para configurar el estatuto de los funcionarios públicos, si bien la reserva de ley no impide la colaboración y la participación del reglamento. Sin embargo, puede observarse con qué facilidad las Administraciones ponen en peligro derechos y garantías de los funcionarios (inamovilidad, mérito y capacidad, promoción profesional, etcétera), mediante normas reglamentarias. Las RPT son la mejor prueba de que la LMRFP (y sus modificaciones posteriores) ha permitido que simples normas reglamentarias entren a delimitar *esencialmente* el estatuto funcional, vulnerando la reserva constitucional de Ley (art. 103.3 de la Constitución). Recuerdo tan sólo la tendencia de las RPT a introducir «exclusiones» injustificadas en determinados puestos de trabajo; la falta de análisis rigurosos para la asignación de los niveles y complementos de destino o específicos, limitando la promoción profesional de los funcionarios; la proliferación de la libre designación como procedimiento de provisión, cada vez en cargos de menor responsabilidad.

En definitiva, el hecho de que las RPT sean reglamentos organizativos no autoriza a que su contenido se deje a la libre decisión administrativa. «Organización» no significa «arbitrariedad». Esta afirmación es tan obvia que no haría falta reproducirla aquí. Sin embargo, se trae a colación a propósito de la polémica sobre la admisión en nuestro Derecho de los reglamentos independientes (*o extra legem*), que son aquellos que no desarrollan ninguna ley previa, sino que surgen al margen de toda ley de habilitación y se sostienen por sí mismos como tales reglamentos. Pues bien, aunque tradicionalmente se admitan en el ámbito organizativo o interno de la Administración y en el de las relaciones de especial sujeción, ello no implica que todos los reglamentos organizativos sean independientes (55). Es más, como puso de manifiesto BAÑO LEÓN, casi siempre se dictarán en desarrollo de algún precepto legal, porque en el ámbito organizativo la mayor parte de los reglamentos son ejecutivos, aunque con efectos restringidos al ámbito interno de la Administración (56). La potestad organizatoria de la Administración no debe ofrecer argumentos para justificar una arbitraria «independencia».

(55) Algún sector doctrinal niega incluso la existencia de auténticos reglamentos independientes en nuestro ordenamiento jurídico porque, por mucho que un reglamento no esté ligado directa y concretamente a una ley, siempre existirá un bloque de legalidad formal y material que respetar, que comprendería tanto los principios generales del Derecho (equidad, proporcionalidad) como aquellas leyes que pudieran estar conectadas, si no directamente, sí de un modo incidental con la materia que viene a regular el reglamento supuestamente independiente. Todos los reglamentos están así sujetos a reglas de competencia y procedimiento (bloque de legalidad formal) y, desde el punto de vista material, a los parámetros constitucionales. Se trata, en cualquier caso, de incrementar los controles sobre los reglamentos más alejados de la Ley. Véanse G. GÓMEZ-FERRER MORANT, *La potestad reglamentaria del Gobierno y la Constitución*, núm. 87 de esta REVISTA (1978), pág. 190; J. M. BAÑO LEÓN, *Límites constitucionales...*, cit., págs. 210 y 211, y R. ALONSO GARCÍA, *Consejo de Estado y elaboración de reglamentos estatales y autonómicos*, Civitas, Madrid, 1992, págs. 30 y 31.

(56) J. M. BAÑO LEÓN, *Límites constitucionales...*, cit., págs. 204 y ss.

Como tantas otras veces, debe hacerse un esfuerzo por compaginar intereses contrapuestos. En palabras de MARTÍNEZ DE PISÓN, «hay una tensión fruto de tres vectores de fuerza distintos: los intereses institucionales del ente público, que no son otros que los generales a cuyo servicio debe su existencia; los intereses de los funcionarios y del restante personal, que se disgregan en todo un universo que impide su conceptualización unitaria, y, por último, los intereses políticos del grupo que ostenta la dirección del citado ente. En este marco, una de las mayores fricciones ha sido la existente entre la potestad de organización y los derechos del personal funcionario que se ven afectados por aquélla» (57). Esta tirantez se refleja también en las RPT, cuyas previsiones pueden alterar gravemente las legítimas expectativas de los funcionarios públicos.

En nada se opone a su consideración como reglamentos el hecho de que haya algunos contenidos de las RPT que se encuentren determinados por una decisión previa (recuerdo aquí que la decisión inicial sobre los complementos de destino y específico, así como la adscripción exclusiva de los puestos a determinados Cuerpos y Escalas de funcionarios, corresponde al Gobierno, incorporándose luego a las RPT), ni que suelen responder a una reestructuración organizativa anterior. Ello no anula el carácter innovador y normativo de estos instrumentos de ordenación porque, en mi opinión, tales decisiones no son efectivas hasta que se incorporan a las RPT y se introducen en la descripción de cada uno de los puestos de trabajo (58). Las RPT no son mera aplicación de una normativa previa y contienen también importantísimos elementos innovadores de la estructura organizativa, determinantes del estatus funcional (tipo de puesto, asignación definitiva de los complementos, características para su desempeño, etcétera), empezando por la creación y supresión misma de los puestos de trabajo. Lo fundamental es que las RPT tienen vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico, a pesar de la flexibilidad que exige su adaptación a las circunstancias cambiantes de una Administración, y son origen de actos administrativos posteriores.

Finalmente, conviene hacer una sucinta reflexión sobre la tesis jurisprudencial que considera a las RPT como un *tertium genus*, como «el filo de la balanza entre actos y disposiciones generales» o como «actos de carácter cuasinormativo» (STS de 29 de noviembre de 1994, Sentencia de la Audiencia Nacional de 4 de diciembre de 1995). En el fondo, se vislumbra aquí una vieja concepción según la cual los reglamentos dictados en ejercicio de la potestad organizativa carecen de contenido normativo. Sin embargo, ante la evidente magnitud de los efectos de las RPT, los Tribunales optan por esa solución intermedia, que justifica su impugnación indirecta (y también cierta flexibilización en la tramitación que no se tolera nunca

(57) I. MARTÍNEZ DE PISÓN, «La potestad organizativa y los derechos de los funcionarios públicos», en la ob. col. *La protección jurídica del ciudadano. Estudios en homenaje a Jesús GONZÁLEZ PÉREZ*, Civitas, Madrid, 1993, págs. 1913 y ss.

(58) En contra, J. FONDEVILA ANTOLÍN decía que las RPT son «un mero acto aplicativo de lo establecido en la LMRFP y las normas reglamentarias de desarrollo» (en *Nuevos aspectos...*, cit., pág. 77).

para las disposiciones generales *ad extra*). Por otro lado, es indudable —ya me he referido a ello— que las nuevas formas de actuación administrativa promueven modalidades que no encajan del todo en las categorías tradicionales. Así ocurre, por ejemplo, en urbanismo y ordenación del territorio (donde la doctrina ha discutido la naturaleza jurídica de los planes), medio ambiente, dominio público (planificación hidrológica), etc. (59).

Por tanto, quizás podría incluirse a las RPT en alguna de estas nuevas categorías a caballo entre los actos administrativos y los reglamentos, ya que su vocación de instrumento de planificación global de los recursos humanos, vinculante para las autoridades administrativas inferiores, las reconduce a la figura de los planes administrativos (60). Frente a la tradicional fijación por la dicotomía acto/reglamento, la moderna actividad administrativa ha encontrado y desarrollado nuevas fórmulas que aúnan elementos de ambas figuras.

En definitiva, y no sin ciertas dosis de relativismo, de lo que se trata es de delimitar con precisión el régimen jurídico aplicable al tipo de actuación de que se trate, y ver si podemos integrarlo en alguna de las categorías tradicionales; si no es así, podríamos encontrarnos ante una figura *independiente* deducida a partir de datos reales. Como ha dicho S. MARTÍN-RETORTILLO, en referencia a los planes administrativos, éstos «constituyen una realidad importante, de ahí el interés con que se ha planteado doctrinalmente el tema de su naturaleza jurídica, tratando de superar con ella la tradicional dicotomía que, en principio, reconduce la actuación de la Administración a actos administrativos y normas reglamentarias» (61). MEILÁN GIL destacó hace tiempo que en el tratamiento del tema había que evitar escollos como «la renuncia a construir categorías y la formulación de éstas al margen del Derecho positivo» (62).

3. *Efectos, impugnación y actos de aplicación de las Relaciones de Puestos de Trabajo*

Las RPT deben publicarse en el Boletín Oficial correspondiente. Así se deduce de la propia LMRFP, cuando establece que «las relaciones de pues-

(59) La doctrina discute la naturaleza jurídica de los planes administrativos (económicos, hidrológicos, urbanísticos...). Para una aproximación general, puede acudir al libro colectivo, dirigido por J. BERMEJO VERA, *Derecho administrativo. Parte Especial*, Civitas, 2.ª ed., Madrid, 1996, págs. 748 y ss.

(60) T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, refiriéndose a la planificación económica, afirma que su novedad radica en haber introducido una sistematización de la actuación administrativa global, sin crear en el fondo nuevas formas, pero integrando en un conjunto coherente a todas las técnicas y formas de actuación tradicionales (reglamentos, actos y contratos), que siguen siendo los instrumentos a través de los cuales se hace posible y actúa la Administración. La virtualidad del plan económico es, precisamente, ser una utilísima codificación de todas las técnicas administrativas («La planificación económica, camino de libertad», en *Estudios de Derecho y Hacienda. Homenaje a César ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA*, vol. I, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1987, pág. 55).

(61) S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho Administrativo Económico*, cit., pág. 410.

(62) J. L. MEILÁN GIL, *La distinción entre norma...*, cit., pág. 20.

tos de trabajo serán públicas», precepto que tiene carácter básico (arts. 15.3 y 16 LMRFP). La publicación en el Boletín Oficial es un requisito de validez cuya ausencia produce la nulidad (más bien la inexistencia) de estas peculiares normas organizativas (63). Por ello, resulta sorprendente que haya sentencias que nieguen la obligatoriedad de la publicidad para los reglamentos organizativos.

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Cataluña de 19 de febrero de 1991 establece que es válido jurídicamente el reglamento organizativo dirigido a personas concretas que prestan servicios en la Administración que no ha sido publicado en el Diario Oficial, aunque sí notificado a todos los interesados, puesto que tal reglamento no contiene normas jurídicas de carácter general para todos los ciudadanos (64). La notificación a los interesados no puede suplir la publicación de la norma reglamentaria, aunque su carácter organizativo permita la delimitación de unos cuantos destinatarios (lo cual llevaría, en todo caso, a defender la obligatoriedad del trámite de audiencia, pero no a sustituir la publicación por la notificación personal).

Las RPT tienen vigencia indefinida porque son auténticas normas jurídicas, con vocación de permanencia y origen de una cadena de actos administrativos derivados de aquéllas (65). Ello no significa, empero, que sus previsiones queden «petrificadas»: como toda norma jurídica, pueden ser derogadas e incluso modificadas con posterioridad a su aprobación, en coherencia con la necesidad de constante transformación de las estructuras administrativas. Más adelante se hará referencia a los problemas derivados de la modificación de las RPT. Por el momento interesa destacar el efecto principal de la aprobación de las RPT, que es doble: por un lado, son un instrumento de ordenación de los recursos humanos de las diversas unidades administrativas y, por otro, son un elemento básico para la organización administrativa. Además, constituyen un presupuesto fundamental para la provisión de puestos de trabajo y la oferta de empleo público.

En cuanto a su relación con la provisión de puestos de trabajo, las RPT son un parámetro para el control de la legalidad de aquélla, que no es sino un acto administrativo dictado en aplicación de las mismas y que podrá ser anulada cuando infrinja sus prescripciones —art. 15.f) LMRFP—. La vinculación entre estos dos instrumentos se reconduce a la general existente entre los reglamentos y los actos administrativos, de forma que el control judicial sobre la provisión de puestos será más amplio y con efectos limitadores de la discrecionalidad administrativa.

Por lo que se refiere a la oferta de empleo público, su estrecha vinculación con las RPT parece evidente desde el momento en que sólo el análisis de la clasificación de puestos de trabajo permitirá a la Administración determinar con exactitud «las necesidades de recursos humanos que no pue-

(63) Ofrece una panorámica general del problema J. BERMEJO VERA, *La publicación de la norma jurídica*, IEA, Madrid, 1977 (en especial, págs. 151 y ss.).

(64) «Revista General del Derecho», núm. 564 (1991), pág. 8204.

(65) Lo recuerda también R. DE VICENTE DOMINGO, *El puesto de trabajo en el Derecho de la función pública*, cit., pág. 51.

dan ser cubiertas con el personal existente» (art. 18.4 LMRFP), ya que, en buena lógica, sólo pueden ofertarse plazas que estén dotadas presupuestariamente y que figuren en los correspondientes catálogos o RPT. La STS de 29 de mayo de 1995 (Arz. 4394) vincula la oferta de empleo a las determinaciones de las RPT y declara nula su aprobación por haber incluido plazas que allí no estaban previstas. Todo ello tiene como efecto principal, en mi opinión, un mejor control de las potestades discrecionales de la Administración (66).

Si las RPT se consideran auténticas normas jurídicas, su impugnación podrá hacerse de forma directa o indirecta, de conformidad con el artículo 39 de la Ley Jurisdiccional. Algo de esto se ha mencionado ya, al hilo del análisis de su tratamiento jurisprudencial. Recordemos que a veces nuestros Tribunales, huyendo de criterios ontológicos, rehúsan entrar en el análisis de la naturaleza jurídica de las RPT, pero acuden a razones prácticas para justificar la impugnación indirecta de las mismas. Es decir, entran a valorar la clasificación de los puestos de trabajo contenida en relaciones o catálogos que en su día no fueron impugnados, cuando se recurre alguna resolución administrativa posterior que limita o niega el reconocimiento de situaciones jurídicas subjetivas derivadas de aquéllas. De lo que se deduce que la reflexión acerca de la naturaleza jurídica de las RPT no es un criterio esencial para admitir la posibilidad de una impugnación indirecta, aunque sí lo es para otros efectos prácticos de indudable trascendencia (como el procedimiento de elaboración, régimen de nulidad, etc.). Entre otras cosas, el artículo 28.1.b) de la LJ exige una legitimación especial para impugnar directamente una disposición de carácter general, precepto que ha suscitado numerosas interpretaciones; sin embargo, la tutela judicial efectiva (art. 24 de la Constitución) impide hoy que puedan establecerse restricciones a la impugnación directa de los reglamentos (67).

Un problema interesante que se plantea con ocasión de la anulación de una disposición general (también de una RPT) es el de los efectos que tiene sobre los actos dictados en ejecución de la misma. En el caso que nos ocupa, se trataría de analizar si la anulación de una RPT conlleva la de los

(66) La normativa autonómica suele ser más explícita que la estatal al vincular los diferentes instrumentos de ordenación. Por ejemplo, el *Reglamento sobre RPT de Murcia (Decreto 46/1990, de 28 de junio)* establece con claridad que «a partir de la aprobación y posterior publicación de las relaciones de puestos de trabajo, los requisitos exigidos para el desempeño de los puestos de trabajo y su forma de provisión establecidos en aquéllas, deberán ser rigurosamente observados en cuanto se refiere a la elaboración de la oferta de empleo público, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional. No podrán convocarse pruebas de acceso a la Función Pública fundamentadas en la existencia de puestos vacantes que no figuren en las relaciones aprobadas» (art. 7). Igualmente, el *Decreto 140/1996, de 26 de julio, de la Comunidad Autónoma de Aragón, sobre RPT*, establece que «a partir de la aprobación y preceptiva publicación de las relaciones de puestos de trabajo, la elaboración de la oferta pública de empleo, la provisión de puestos de trabajo y la promoción profesional de los empleados públicos (...) se sujetará estrictamente a los requisitos exigidos para su desempeño» (art. 5.4).

(67) Para un panorama general, con cita de abundante bibliografía, me remito al reciente trabajo de J. M. TRAYTER. *La legitimación para impugnar reglamentos mediante el recurso contencioso-administrativo directo*, «Revista Jurídica de Catalunya», núm. 1 (1996), págs. 203 a 220.

actos derivados de la misma, es decir, y sobre todo, de las convocatorias para la provisión de puestos de trabajo (que quedarían sin cobertura jurídica). Como tantas otras veces, se trata de armonizar intereses contrapuestos que deberán sopesarse caso por caso: la seguridad jurídica y los derechos adquiridos frente a la eficacia *ex tunc* y *erga omnes* de la invalidez de las normas (68).

IV. LA APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL

1. *Insuficiencias del procedimiento legal*

Llama la atención la parquedad de la LMRFP en lo que se refiere al procedimiento de elaboración y aprobación de las RPT, a pesar de la entidad de su contenido y de la incidencia que tienen en la configuración de la estructura organizativa de la Administración (69). La Ley se limita a fijar a quién corresponde su aprobación —«corresponde a los Ministerios para las Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda la aprobación conjunta de las relaciones de puestos de trabajo», artículo 15.1.e) LMRFP—. En una primera aproximación, parece que la Ley no ha querido establecer ninguna pauta procedimental que no sea el órgano competente.

La primera duda surge al analizar qué quiso decir la Ley con la atribución de la competencia para aprobar las RPT a los dos Ministerios citados, «de forma conjunta». La LMRFP ha sido consciente de que estos dos órganos asumen funciones distintas en la elaboración de las RPT, debiendo producirse su intervención de modo necesario y sucesivo en el seno de un mismo procedimiento (70). Ahora bien, a pesar de que ambos participan en la elaboración, la competencia para la aprobación es única, es *una única competencia* (aunque compartida). Este mandato de aprobación conjunta se ha concretado en la creación de un órgano colegiado de coordinación como es la Comisión Interministerial de Retribuciones (CIR), mediante *Real Decreto 469/1987, de 3 de abril, por el que se atribuyen competencias a los Ministerios para las Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda* (71).

(68) Véanse J. M. BOQUERA OLIVER, *Enjuiciamiento e inaplicación judicial de los reglamentos*, «REDA», núms. 40-41 (1984), págs. 5 a 42, y A. DE ASÍS ROIG, *La conservación de actos no firmes dictados en ejecución de una disposición general declarada nula*, «REDA», núm. 59 (1988), págs. 455 a 469.

(69) Muy relacionado con esta cuestión, R. DE VICENTE DOMINGO, *El puesto de trabajo en el Derecho de la Función pública*, cit., págs. 44 y 45, ha criticado el insuficiente rango jerárquico de las normas reguladoras de las RPT.

(70) En este sentido, J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1990, pág. 380.

(71) La CIR sigue vigente tras la reestructuración llevada a cabo por los *Reales Decretos 1884/1996 y 1892/1996, de 2 de agosto*, que establecen la estructura orgánica básica de los Ministerios de Economía y Hacienda y de Administraciones Públicas. Además, por *Real Decreto 904/1997, de 16 de junio*, se ha creado la denominada Comisión Interministerial de Recursos Humanos del Sector Público Estatal, con importantes funciones sobre análisis y seguimiento de la evolución de los recursos humanos y de su coste.

La finalidad con que se creó la CIR era muy loable: ser un órgano de coordinación de las tareas que incumben a aquellos Ministerios para la clasificación y valoración de los puestos de trabajo, con vistas a los preparativos anteriores a la aprobación de una RPT. Sin embargo, parece poco apropiado que se atribuya a la denominada Comisión Ejecutiva de la CIR una competencia que la LMRFP ha atribuido a dos Ministerios conjuntamente, ya que se podrán coordinar funciones, actuaciones y competencias convergentes en la misma materia (por ejemplo, la elaboración de las RPT), pero difícilmente una única competencia: la de aprobar las RPT, aunque ello pretenda justificarse por criterios de eficacia y en virtud de la competencia administrativa general de autoorganización (72).

El procedimiento de modificación de las RPT se encuentra también escasamente regulado y disperso en las normas, lo cual obliga a un esfuerzo sistematizador (73). En buena lógica, parece que la modificación de las RPT exigiría el mismo procedimiento que para su aprobación, y así se previó en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1987 (*Ley 21/1986, de 23 de diciembre*). Sin embargo, la Ley de Presupuestos Generales para el año siguiente (*Ley 33/1987, de 23 de diciembre*) permitió hacer «a los Departamentos ministeriales las modificaciones de las relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario y laboral que expresamente autoricen, conjuntamente, los Ministerios de Economía y Hacienda y para las Administraciones Públicas» (art. 5). Mandato del que se hizo eco la CIR, mediante *Acuerdo de 2 de marzo de 1988, de desconcentración de competencias en materia de modificación de las RPT*, que fija algunos contenidos concretos de las RPT que los Ministerios pueden alterar unilateralmente (74).

(72) La normativa autonómica constituye un ejemplo de lo apuntado. En efecto, un *Decreto de la Comunidad de Murcia de 28 de junio de 1990, sobre articulación de competencias atribuidas a las Consejerías de Administración Pública y Hacienda en materia de Retribuciones*, concreta la competencia conjunta para aprobar las RPT en una Comisión Mixta semejante a la CIR. Sin embargo —y esto es lo importante—, la labor de esta Comisión Mixta se reduce a la elaboración de las propuestas, quedando la aprobación en manos de las Consejerías de Administración Pública e Interior y de Hacienda, conjuntamente (art. 3). De lo que se deduce que la coordinación tiene trascendencia allí donde hay realmente funciones a coordinar, pero no cuando existe una única competencia.

(73) La Ley 30/1984 no establece ninguna norma para la modificación de las RPT, y eso que, en mi opinión, su modificación resulta trascendental para el funcionamiento eficaz de la Administración y la configuración de su estructura organizativa. La RPT no es un instrumento fijo en la organización administrativa, sino que ha de variar continuamente en función de las actividades que se asuman por la Administración Pública. Por tanto, exige una fácil adaptación a las nuevas exigencias y un proceso de evaluación continuo, máxime en las Administraciones que se hallan en una línea de permanente ordenación. Las RPT son un instrumento de ordenación que, a pesar de su generalidad y vocación de permanencia, está en un proceso de continuo cambio; un cambio paralelo a la propia evolución de la organización administrativa y su estructura. En este sentido, M. BEATO ESPEJO, *Función pública y organización*, cit., pág. 35.

(74) Resulta muy discutible la clasificación de esta figura como una «desconcentración», pues ésta es una atribución de competencias del órgano superior al inferior, o del central a otro periférico, en el ámbito de la misma persona jurídico-administrativa. Probablemente se denomine así porque tanto la normativa anterior como la actual (art. 13.2 de la LAP y el derogado art. 22.3 de la *Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957*) prohíben la delegación de las competencias que dan lugar a la aprobación de

Las dificultades que plantea esta construcción derivan de la articulación entre ambos tipos de modificación, problema que guarda una estrecha relación con el análisis de la naturaleza jurídica de las RPT. En efecto, si consideramos que son un acto administrativo (declarativo de derechos y de reconocimiento de situaciones jurídicas subjetivas) que puede ser posteriormente modificado por otro órgano distinto del que lo dictó, prescindiendo del procedimiento legal de revisión de actos nulos o anulables, estaríamos infringiendo claramente la ley. Parece más lógico considerar que tanto las RPT aprobadas y modificadas por la CIR como las modificadas por los Ministerios son disposiciones de carácter general, sin que ello suponga una violación del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos (art. 52.2 de la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, LAP en adelante), que no prohíbe ni la existencia de reglamentos singulares de ámbito más restringido ni que el propio reglamento pueda dispensar a la Administración de su observancia en casos concretos (75).

La construcción que se deduce de la (caótica) normativa citada no es, en mi opinión, la más adecuada para las necesidades de la Función Pública ni para lograr el objetivo de eficacia propuesto. En primer lugar, no parece lógico que los Departamentos ministeriales puedan modificar o adaptar las previsiones de unas RPT que requieren para su aprobación el consenso y la intervención de dos Ministerios (a través de la CIR). En segundo lugar, tampoco resulta eficaz la obligación de que todas las RPT de todos los Centros Gestores de la Administración, en cualquier Departamento ministerial, se aprueben por la CIR, pues aquéllas deben ofrecer —ya se ha dicho— flexibilidad y capacidad de adaptación, si bien es verdad que, en esta materia, hacen falta también unos mínimos criterios de planificación general. Por eso, creo que es preciso hacer una interpretación coherente de la normativa estatal. A mi juicio, la «modificación» prevista no es tal, tratándose en realidad de dos niveles distintos de elaboración y planificación mediante RPT:

a) Las RPT *básicas*, aprobadas por la Comisión Ejecutiva de la CIR con ánimo de planificación general de los centros gestores, que serían las que surgen de una modificación de la estructura organizativa de los Departamentos o las que tienen incidencia presupuestaria.

disposiciones generales. Ahora bien, lo que sí está claro es que ello se hace por criterios técnicos o de eficacia, algo que también define a la desconcentración. Muy recientemente y entre otros, A. MARTÍNEZ MARÍN, *Una teoría sobre nuestra organización pública y sus principios*, Tecnos, 1996, págs. 101 y ss.

Además, cabe preguntarse —y sólo formulo la pregunta que, dada su lejana conexión con el asunto que nos ocupa, no voy a desarrollar— si una Ley de Presupuestos puede alterar una competencia que la LMRFP ha atribuido a los Ministerios de Economía y Hacienda y para las Administraciones Públicas de forma conjunta. Ambas son leyes, ciertamente, pero con muy diferentes finalidades, presupuestos legales y ámbitos objetivos (art. 134 de la Constitución). Al respecto, véase el estudio de J. BARCELONA LLOP, «Principio de legalidad y organización administrativa», en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA*, Civitas, 1990, págs. 2444 y ss.

(75) J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos...*, cit., pág. 736.

b) Las RPT *adaptadas por los propios Departamentos* afectados, aunque limitadas en cuanto a su contenido. En definitiva, serían una actualización de las RPT a las circunstancias peculiares de cada centro gestor, sin alterar las previsiones básicas ni presupuestarias.

Es más, creo que debería haberse previsto un procedimiento de elaboración de RPT «de abajo a arriba», donde colaboraran todos los Departamentos ministeriales, cuyas conclusiones terminarían recogiendo en una RPT básica con vocación de permanencia e innovadora, que nacería ya adaptada a las diversas circunstancias generales y serviría de punto de referencia para las posteriores RPT de ámbito ministerial. Sería conveniente, además, distinguir los supuestos en que las RPT suponen modificación de la estructura organizativa de la Administración e incremento del gasto público (modificaciones sustanciales) y aquellos en que derivan escasas modificaciones sin incidencia presupuestaria. Todo lo cual nos lleva a reivindicar distintos procedimientos de elaboración y modificación de las RPT según su importancia, como ya han hecho algunas leyes autonómicas (76).

2. *Hacia un procedimiento más participativo*

Ante el vacío normativo existente (o, mejor, las insuficiencias de la regulación legal) se trata de encontrar el procedimiento de elaboración de las RPT que se muestre mejor adaptado a las características de este instrumento de ordenación (77). Por eso, creo que algunos trámites de la vieja Ley de procedimiento de 1958 (arts. 129 a 132) son extensibles también a las RPT. Los reglamentos organizativos tienen pleno carácter jurídico y no veo ningún motivo convincente para prescindir de un procedimiento que, en el caso de los reglamentos, constituye un requisito de validez cuya in-

(76) Algunas Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias de desarrollo, han previsto procedimientos de elaboración y modificación de las RPT mucho más perfeccionados y eficaces que el estatal. Así, el *Reglamento sobre RPT de la Comunidad Autónoma de Cataluña (Decreto 328/1993)* regula minuciosamente tres procedimientos: a) RPT motivadas por la creación o alteración de una estructura organizativa; b) modificaciones parciales que tengan incidencia presupuestaria, y c) modificaciones de las RPT sin incidencia presupuestaria, cuyo grado de complejidad procedimental es descendente. Más reciente, el *Decreto aragonés 140/1996, de 26 de julio, sobre RPT*, distingue entre «modificaciones sustanciales» y «modificaciones no sustanciales» (art. 4). Creo que debería ser el ejemplo a seguir para el ejecutivo estatal, que no ha sabido regular con claridad algo tan importante para la seguridad jurídica y la eficacia administrativa como es el procedimiento de elaboración de las RPT.

(77) Recientemente, F. LÓPEZ RAMÓN ha reconocido la importancia del procedimiento de elaboración de las RPT a propósito de un estudio sobre la política de ordenación territorial, donde afirma que «las relaciones de puestos de trabajo se convierten en instrumentos óptimos para establecer, junto a los aspectos retributivos, el equilibrio interprofesional requerido dentro de los diferentes órganos administrativos. Aunque a nadie se le escapa que sin una adecuada regulación del procedimiento y las competencias de elaboración y aprobación de las relaciones de puestos de trabajo, la utilidad de éstas como mecanismos de equilibrio interprofesional puede ser muy escasa» (en *Estudios jurídicos sobre Ordenación del Territorio*, Aranzadi Editorial, Pamplona, 1995, págs. 212 y ss.).

fracción es sancionada con la nulidad plena (78). Nada impide que la normativa sectorial pueda prever algún trámite adicional, pero siempre respetando el contenido básico de la LPA.

Algunas Sentencias del Tribunal Supremo abordan igualmente la cuestión. En la STS de 10 de marzo de 1993 (Sala 3.ª, Sec. 7.ª, Arz. 1933), la petición de nulidad de un Acuerdo sobre régimen retributivo tiene como presupuesto básico la atribución al mismo del carácter de disposición reglamentaria, basándose en la inobservancia de las normas de la LPA. El Tribunal Supremo concluye que, una vez proclamado el carácter normativo del acuerdo, «en su elaboración debió seguirse el procedimiento regulado en los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Obviamente no sería admisible que por el hecho de eludir la forma jurídica correspondiente a la función normativa que se desarrolla, pudieran excusarse las garantías establecidas para el ejercicio legal de dicha función». En el mismo sentido, la más reciente STS de 25 de abril de 1995 (Arz. 3397), en un supuesto en el que se impugnaba un catálogo de puestos de trabajo, determina que el reconocimiento de su carácter reglamentario «excluye la acomodación a los requisitos que para los actos de aplicación prevé el artículo 43 LPA, por lo que hubiera sido más congruente a este respecto la invocación de los artículos 130 y ss., siquiera con las peculiaridades que se derivarían de la especificidad de los órganos y de los procedimientos autonómicos y la peculiaridad de la disposición a la que se contrae a tenor de su carácter organizatorio y de las reglas propias que rigen la materia». En la doctrina se habla del respeto a un «bloque de legalidad formal» de todos los reglamentos, constituido por el *iter* procedimental de los artículos 129 a 132 de la LPA (79).

Para la clasificación de puestos de trabajo, requisito previo en la elaboración de las RPT, resulta fundamental la intervención de cada Departamento, que son los encargados de elaborar las propuestas y los más capacitados para conocer las necesidades de cada Centro Gestor en cuanto a la ordenación de los recursos humanos y la valoración de los puestos. Estos deberán elaborar «los estudios e informes previos que garanticen la legalidad, acierto y oportunidad» de las nuevas disposiciones, tal y como determina el artículo 129.1 LPA. Por supuesto, habrá que tomar también en consideración los demás instrumentos de ordenación, principalmente las plantillas presupuestarias. Para las labores técnicas y preparatorias cobra especial importancia la CIR, como órgano encargado de coordinar las funciones de los Ministerios de Economía y Hacienda y para las Administraciones Públicas. En definitiva, ya he mencionado mis preferencias por un procedimiento «ascendente» en la elaboración de las RPT, que recogiera las previsiones de los Centros inferiores en una norma general, ordenadora

(78) En el mismo sentido, J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *La teoría del órgano en el Derecho Administrativo*, «REDA», núms. 40-41 (1984), págs. 68 y ss.

(79) Véase R. ALONSO GARCÍA, *Consejo de Estado...*, cit., pág. 64. En tal sentido, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ consideran que el procedimiento de elaboración de reglamentos constituye un requisito *ad solemnitatem* (*Curso...*, cit., pág. 181).

y con auténtica vocación de permanencia. Sin embargo, este proceso planificador, con amplia participación de sectores sociales, reflexionado y sin prisas, obligaría a las autoridades administrativas a prescindir de buena parte del poder discrecional de que ahora disfrutan. Y una Administración donde casi todos los altos cargos están en manos de sujetos libremente designados, bajo la amenaza permanente de un cambio político, no está dispuesta a actuar con las manos atadas: prefiere la improvisación.

El problema surge al analizar el acomodo de tres importantes trámites que la LPA ha establecido, y a los que me referiré en exclusiva: el dictamen del Consejo de Estado (art. 130.3, referido al art. 22.3 de la *Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado*, LOCE) (80), la audiencia (art. 130.4) y la información pública (art. 130.5). Todo ello, en un marco general donde la jurisprudencia ha ido relativizando la exigencia de los trámites legales y donde es cada vez más infrecuente anular un reglamento por razones formales, sobre todo si es organizativo (81).

Por lo que se refiere al dictamen del Consejo de Estado, el artículo 22.3 LOCE establece claramente que deberá ser consultado en relación con los «reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes». Así las cosas, el *quid* de la cuestión parece ser determinar si las RPT son o no ejecución y desarrollo de algún precepto legal.

Según una posible interpretación, las RPT constituyen una norma de ejecución de los artículos 15 y 16 de la LMRFP, por lo que la observancia del trámite que nos ocupa resulta preceptiva, como instrumentos que implican alteración de la estructura organizativa de una Administración y tienen incidencia presupuestaria. En efecto, las RPT constituyen elementos de gran importancia para la buena gestión de los recursos humanos y son parte esencial de la organización administrativa. Este argumento ha sido acogido en alguna Sentencia, como la de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Asturias de 17 de abril de 1991, donde se impugnaba un Decreto del Principado de Asturias aprobatorio de un catálogo de puestos de trabajo (82). Pues bien, el Tribunal entiende que la norma impugnada tiene «naturaleza ejecutiva» porque desarrolla el precepto de la *Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública del Principado de Asturias*, que impone al Consejo de Gobierno formar «la relación de los puestos de trabajo existentes en su organización» (art. 30). Entonces, el reconocimiento de que las RPT son normas de organización no sería incompatible con su naturaleza de reglamentos ejecutivos.

A lo que cabe añadir que a medida que es mayor la desconexión entre ley y reglamento, más discutido es y mayores problemas presenta el ejerci-

(80) Ello sin perjuicio de los informes que la LMRFP exige, como el del Consejo Superior de la Función Pública «sobre aquellas disposiciones o decisiones relevantes en materia de personal» —art. 6.2.b) LMRFP—. La normativa especial que regula el procedimiento de elaboración de las RPT puede introducir otros informes diferentes, como se observa principalmente en las leyes autonómicas.

(81) Por todos, J. BERMEJO VERA, *La relativización del procedimiento para elaborar disposiciones de carácter general*, «REDA», núm. 30 (1981), págs. 539 y ss.

(82) «Revista General del Derecho», núm. 570 (1992), pág. 2291.

cio de la potestad reglamentaria y, por tanto, más necesario resulta el control previo de dicho ejercicio. Allí donde existe mayor margen de discrecionalidad en el ejercicio de la potestad reglamentaria, mayor necesidad hay de potenciar mecanismos de control, sobre todo si a través de éstos es posible examinar no sólo la legalidad —formal y material— del reglamento, sino también su acierto y oportunidad, donde destaca especialmente el dictamen del Consejo de Estado (83).

Según la tesis opuesta, las RPT no encajan en el concepto de reglamento ejecutivo porque, si bien se conectan con los artículos 15 y 16 LMRFP, no son normas que completen la función normativa de tales preceptos ni que desarrollen la ordenación abstracta establecida en ellos, proyectándose en exclusiva sobre la organización administrativa. Como la doctrina ha establecido tradicionalmente, los ámbitos del reglamento independiente y organizativo frecuentemente coinciden, lo que llevaría a concluir la innecesidad del dictamen del Consejo de Estado. Los Tribunales niegan reiteradamente que tal dictamen constituya una obligación para los reglamentos organizativos. La STS de 6 de noviembre de 1995 (Sala 3.ª, Sec. 7.ª, Arz. 8165), ante la impugnación de un reglamento sobre adscripción exclusiva de puestos de trabajo a determinado Cuerpo funcionarial, comienza diciendo que «el problema se centra en la caracterización del Real Decreto impugnado, pues sólo en el caso de que pueda ser considerado como reglamento ejecutivo, esto es, dictado en ejecución del artículo 15.2 de la Ley 30/1984, puede estimarse que en su elaboración era preceptivo el informe referido», y concluye que «merece la calificación de un reglamento independiente de organización, categoría que según jurisprudencia de esta Sala no está comprendida en el marco del artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980. Se trata de una norma que opera sobre la propia organización administrativa *ad intra* y se proyecta en exclusiva respecto de relaciones de supremacía especial de funcionarios integrados en esa organización, y no propiamente una norma de ejecución del artículo 15.2 de la Ley 30/1984». En otra reciente Sentencia, en recurso contencioso-administrativo contra un Real Decreto constitutivo de un Organismo de Cuenca, el Tribunal Supremo (Sala 3.ª) afirma que no estamos ante un reglamento de ejecución, sino ante una disposición simplemente organizativa o, lo que es lo mismo, un reglamento independiente, por lo que el dictamen del Consejo de Estado no es preceptivo (STS de 19 de enero de 1996, Arz. 434).

Los principales inconvenientes de la primera tesis, amén del difícil encaje de las RPT en el concepto de «reglamento ejecutivo», tienen mucho que ver con criterios de eficacia. A nadie se le escapa que exigir el previo dictamen del Consejo de Estado (u órgano consultivo autonómico) en la elaboración de las RPT puede poner en peligro la buena marcha de la ac-

(83) En tal sentido, R. ALONSO GARCÍA, *Consejo de Estado...*, cit., pág. 66. Para un estudio específico del papel del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración de reglamentos, me remito a la reciente monografía de G. GARCÍA-ALVAREZ, *Función Consultiva y procedimiento (Régimen de los dictámenes del Consejo de Estado)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.

tuación administrativa y de sus instrumentos de organización, teniendo en cuenta sus necesidades de adaptación continua. Sin embargo, ya he dicho también que la eficacia nunca puede ser una excusa para la arbitrariedad y que las RPT deben aspirar a ser verdaderas normas de planificación de los recursos humanos, lo que exige cierta estabilidad. Una buena clasificación de los puestos de trabajo, como requisito esencial previo a la elaboración de las RPT, garantizaría a éstas una permanencia por encima de las necesidades coyunturales de la Administración, que sólo producirían mínimos cambios de adaptación. Pero ésta es una aspiración de *lege ferenda* que no se deriva hoy de la configuración legal de las RPT ni de la interpretación doctrinal y jurisprudencial mayoritaria (84).

En efecto, si la LMRFP ha emprendido en nuestro país la implantación de un modelo abierto basado en los puestos de trabajo, la consecuencia lógica es que la discrecionalidad administrativa se vea incrementada y que la libertad para organizar su propia estructura organizativa, basada en las RPT, sea cada vez mayor, al modo de la organización empresarial privada. Por eso, parece contradictorio exigir rigidez formal y material allí donde la Ley ha reservado un mayor ámbito de decisión administrativa para configurar las RPT. Sin embargo, hay que recordar que la Administración no se ha esforzado en emprender un proceso serio de clasificación de los puestos de trabajo. El punto de partida hubiera debido ser catalogar y jerarquizar, atendiendo a su importancia, la mayor parte de las funciones que se desarrollan en la Administración para, una vez que se hubiera sabido con total exactitud cuál era cada una de ellas, proceder a efectuar una correspondencia entre funciones y puestos existentes. De este modo, las RPT serían relaciones de puestos-tipo, es decir, manifestarían las funciones y características que corresponden a cada puesto de trabajo, permitiendo un control más eficaz sobre el uso de la potestad organizativa y de dirección por parte de la Administración, y no, como ocurre en la actualidad, relaciones *afuncionales* de puestos de trabajo en las que la Administración goza de un poder omnímodo para introducir elementos de irracionalidad de difícil control jurídico (85). Además, ante la indefinición legal de este modelo *mixto*, cabe exigir mayores garantías para los funcionarios derivadas de su derecho al cargo, la inamovilidad y la carrera profesional. En definitiva, mayores controles para las RPT, que eviten la improvisación absoluta en que hoy se (des)organizan los recursos humanos.

Igual o mayor confusión produce el trámite de audiencia a los interesa-

(84) A. PALOMAR OLMEDA es sumamente crítico con la rigidez derivada de la clasificación de puestos de trabajo y partidario de una mayor libertad. Para él, «las relaciones de puestos de trabajo, en su consideración más general y abstracta, no se configuran como un elemento esencialmente idóneo desde una consideración de estricta organización, ya que la clasificación específica de los diferentes puestos de trabajo no siempre es compatible con la movilidad y la intercambiabilidad de los medios personales que, en los momentos presentes, resulta esencial para conseguir la adaptación de los recursos humanos a las necesidades cambiantes a las que las Administraciones públicas tienen que dar respuesta». Véase *Derecho de...*, cit., págs. 401 y 402.

(85) Son palabras tomadas de L. M. ARROYO LLANES, *La carrera administrativa...*, cit., págs. 401 y 402.

dos, prevista en el artículo 130.4 LPA, pero limitada a los casos en que «sea posible» y «la índole de la disposición lo aconseje». La jurisprudencia ha negado tradicionalmente la necesidad de abrir una fase de audiencia en la elaboración de los reglamentos organizativos, con el argumento de que sus efectos están restringidos al ámbito interno o doméstico de la Administración. La STS de 19 de abril de 1993 (Sala 3.ª, Sec. 3.ª, Arz. 2751), tras reconocer que «la disposición impugnada no es un reglamento de ejecución, sino una disposición simplemente organizativa, un reglamento independiente», concluye que «no requería una nueva audiencia a las entidades representativas de los intereses corporativos afectados, por haber sido tenidos ya en cuenta en la elaboración del citado reglamento de ejecución». En el mismo sentido, y concretamente para los catálogos de puestos de trabajo, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de La Rioja de 27 de enero de 1994 establece que «una interpretación rigurosa del precepto invocado al imponer esta clase de audiencia en lo meramente organizativo mermaría las facultades organizativas de la Administración» (86). Desde luego, este argumento no me parece extensivo a las RPT, que son instrumentos que requieren un largo y complicado proceso de valoración y clasificación de puestos de trabajo, donde sería muy conveniente la participación de los sujetos afectados en la formación de la voluntad administrativa y para la mejor planificación de la organización, teniendo en cuenta, además, la interpretación que doctrina y jurisprudencia dan a este trámite tras la constitucionalización de la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de reglamentos —art. 105.a) de la Constitución— (87).

Sin embargo, esta exigencia presenta numerosas dificultades, empezando por la propia delimitación de las entidades interesadas en el procedimiento de elaboración de una RPT que deberían ser llamadas al trámite de audiencia. De *lege ferenda* sería conveniente que la LMRFP incluyera, como han hecho ya algunas leyes autonómicas (88), los sujetos que necesariamente tienen derecho a participar en la elaboración de una RPT, entre los que debería incluirse siempre a los sindicatos de funcionarios más

(86) «Actualidad Administrativa-Tribunales Superiores de Justicia», núm. 5 (1994).

(87) No voy a extenderme en estas cuestiones. Me remito al estudio específico de M. REBOLLO PUIG, *La participación de las entidades representativas de intereses en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas generales*, núm. 115 de esta REVISTA (1988), págs. 99 a 166. Resulta también útil, porque recopila los pronunciamientos judiciales más significativos, el de J. M. TRAYTER, *¿Son nulos los reglamentos elaborados sin respetar el trámite de audiencia?*, Tecnos, Jurisprudencia Práctica, Madrid, 1992. Para los reglamentos autonómicos, véase A. EZOUERRA HUERVA, *En torno a la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de reglamentos por las Comunidades Autónomas*, en «Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público», núm. 18 (1994), págs. 335 a 377.

(88) Por ejemplo, el artículo 8 del *Reglamento sobre RPT de la Comunidad Autónoma de Cataluña (Decreto 328/1993)* establece que «en los procedimientos de aprobación o modificación de las RPT se garantizará el cumplimiento de lo que se establece en la normativa de órganos de representación y participación del personal». El *Reglamento sobre RPT de Murcia (Decreto 47/1990)* ordena que «se negociará con las Organizaciones sindicales más representativas la clasificación y los criterios más generales de valoración de los puestos de trabajo» (art. 5.4).

representativos. Un posible apoyo para esta tesis podría encontrarse en el artículo 32 de la *Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas*, que establece que «serán objeto de negociación en su ámbito respectivo y en relación con las consecuencias de cada Administración pública las materias siguientes: (...) d) La clasificación de puestos de trabajo». A pesar de que el artículo 34 de esa misma Ley excluye de la negociación a «las decisiones de las Administraciones públicas que afecten a sus potestades de organización», procederá la consulta a las organizaciones sindicales y sindicatos cuando dichas decisiones «puedan tener repercusión sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos» (89).

Otro argumento para defender la obligatoriedad del trámite de audiencia radica en que la participación de los interesados es una buena fórmula para controlar la discrecionalidad administrativa (90). En el caso de las RPT, lograría dar publicidad y transparencia a unos trámites que, la mayor parte de las veces, se quedan en el más oscuro secreto. La eficacia no debe ser una excusa para la arbitrariedad y, frente al argumento esgrimido en las sentencias anteriores, un procedimiento claro y participativo de elaboración de las RPT ayudaría a conseguir una mejor planificación e incrementar la seguridad jurídica.

En fin, y muy relacionado con el trámite anterior, está la fase de información pública (art. 130.5 LPA), exigible sólo en los casos en que sea conveniente «a juicio del Ministro y la naturaleza de la disposición lo aconseje». En mi opinión, la información pública coadyuvaría también a una mayor eficacia en la gestión de los recursos humanos y facilitaría el control de la discrecionalidad administrativa. Creo que la naturaleza de las RPT exige siempre que se dé a los administrados la oportunidad de alegar lo que estimen conveniente, pues de ello va a depender quizás su futura situación funcional. Sin embargo, una vez más, la jurisprudencia suele negar la obligatoriedad de la fase de información pública para los reglamentos organizativos. La mencionada Sentencia del TSJ de La Rioja de 27 de enero de 1994 afirma rotundamente que el acuerdo municipal que aprueba el catálogo de puestos de trabajo «no precisa para su validez de información pública».

(89) He encontrado al menos un pronunciamiento judicial sobre la audiencia a los sindicatos (en concreto, se trataba de la Confederación Sindical Independiente de Funcionarios) en el procedimiento de elaboración de la plantilla orgánica y RPT de una Administración local. La STS de 18 de julio de 1990 (Sala 3.ª, Sec. 6.ª, Arz. 6573) niega la obligatoriedad de este trámite y afirma que «no existe normativa alguna que sustente su discurso argumental relativo a la pretendida intervención preceptiva del sindicato en los trámites en cuestión».

(90) Puesto de manifiesto por J. DE LA CRUZ FERRER, *Sobre el control de la discrecionalidad en la potestad reglamentaria*, núm. 116 de esta REVISTA (1988), págs. 65 a 105.

V. REFLEXIONES FINALES SOBRE LA NECESIDAD DE UN SISTEMA COHERENTE DE PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

Las RPT son, en mi opinión, auténticas normas jurídicas de carácter organizativo y planificador. El criterio base para llegar a esta conclusión es el que la doctrina ha llamado *ordinamental*: las RPT se integran en el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia y con una finalidad innovadora, que se deduce del contenido y funciones que la LMRFP reserva a estos instrumentos de ordenación. En efecto, las RPT crean, modifican o suprimen puestos de trabajo (y los puestos de trabajo son la mínima célula en la estructura organizativa de la Administración, el eje vertebrador del sistema español de Función Pública), establecen los niveles asignados a cada puesto (lo cual es esencial para configurar la carrera administrativa de los funcionarios públicos, más correctamente el «sucedáneo» de la promoción profesional), son requisito necesario para la provisión de puestos de trabajo y la oferta de empleo público y determinan los puestos concretos que van a ser desempeñados por funcionarios o por personal laboral (lo que nos lleva al núcleo mismo del sistema de la Función Pública), y además constituyen un instrumento de planificación de la movilidad de los funcionarios entre unas Administraciones y otras.

La Ley 30/1984 deja a la Administración un amplio poder decisorio sobre aspectos esenciales de la carrera administrativa de los funcionarios públicos y de sus condiciones retributivas. Si bien es verdad que la evolución legislativa se dirige con rapidez hacia una mayor relajación de los controles, se hace preciso introducir obstáculos al indómito poder de decisión administrativa, que a veces roza la arbitrariedad más absoluta: los puestos de trabajo no se valoran ni clasifican con criterios objetivos, los niveles se asignan de forma irreflexiva, las RPT se elaboran siguiendo procedimientos oscuros a los que se da escasa publicidad —si es que llegan realmente a aprobarse—, etc. En medio de este caos, la figura de los Planes de Empleo, surgidos de la reforma de 1993, ha introducido más elementos de confusión. ¿Realmente hacían falta estos instrumentos de planificación?

Las modernas tendencias de gestión de los recursos humanos y promoción del personal, basadas en la búsqueda de la eficiencia a toda costa, potencian y justifican en mayor medida la discrecionalidad administrativa. La reforma del empleo público parece ir en esta línea de promocionar a los funcionarios más «competentes», más «capacitados», con más dotes de mando, que mejor sepan dirigir y motivar a las personas que tienen a su cargo y que con mayor eficiencia alcancen los objetivos que se establezcan para su centro de responsabilidad. Una carrera basada en la antigüedad —se argumenta— puede proporcionar conocimientos, pero resulta ser la manifestación más evidente de la incompetencia de la Administración (91). Esta voluntad

(91) Opiniones recogidas en el estudio llevado a cabo por J. BAREA TEJEIRO y A. GÓMEZ CIRIA, *El problema de la eficiencia del sector público en España. Especial consideración de la sanidad*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994, págs. 153 y 154. So-

por superar el corporativismo me parece muy loable, pero no creo que la discrecionalidad máxima sea la solución, porque, lejos de cooperar a una mayor eficacia, conducirá a una desestabilización del sector público basada en la improvisación. Desde el momento en que los altos cargos de la Administración son designados libremente y que proliferan los cargos «de confianza» en puestos cuyas funciones podrían ser desempeñadas por funcionarios de carrera, nada va a garantizar su objetividad, su imparcialidad y su aptitud para el desempeño del puesto (92). La eficacia debe ser una meta a seguir, pero no la justificación de cualquier poder discrecional rayano en la arbitrariedad, por lo que todos los (deseables) intentos de mejora deben ser recibidos con ojo crítico y no con la irreflexión de quien pretende una reforma urgente.

Y repito que no se trata de reivindicar sistemáticamente supuestos «derechos adquiridos» de los funcionarios, ni tampoco de hacer una invocación ritual de los intereses generales como sinónimo de «superiores», tras de lo cual suelen esconderse a menudo las comodidades de la clase funcional. Se trata, sencillamente, de constatar que la Administración debe «servir con objetividad los intereses generales, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho» (art. 103.1 de la Constitución), correspondiendo a los Tribunales controlar la legalidad de la actuación administrativa (art. 106.1). Un mayor control y, sobre todo, una mayor transparencia de la actividad organizativa de la Administración cooperan, a mi juicio, al cumplimiento de aquellos fines constitucionales.

Por eso, las RPT deberían convertirse en un verdadero instrumento de planificación global de las necesidades de recursos humanos y la estructura organizativa de cada Administración, con auténtica vocación de permanencia y con una buena clasificación de los puestos de trabajo. Me he mostrado partidaria de una «planificación ascendente», esto es, que las RPT se elaboren «de abajo a arriba» a partir de las necesidades concretas de cada unidad administrativa, mediante un procedimiento ampliamente partici-

bre la eficacia en la actuación administrativa, véanse L. PAREJO ALFONSO, *Eficacia y Administración. Tres estudios*, MAP, Madrid, 1995; F. A. CASTILLO BLANCO, «Management» y *Derecho administrativo: ¿hacia una necesaria evolución del Derecho de la Función Pública y de la gestión de los recursos humanos?*, «Revista Andaluza de Administración Pública», núm. 26 (1996), págs. 199 a 247; VV.AA., *Hacia una administración pública más eficaz*, Escola d'Administració Pública, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1994, así como el monográfico, titulado *Administración y Constitución: el principio de eficacia*, de la revista «DA», núms. 218-219 (1989).

(92) J. LÓPEZ CALVO, *Organización y funcionamiento del Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1996, explica que «la Administración representa un ejemplo revelador de difuminación entre lo político y lo administrativo. Este fenómeno se percibe en lo orgánico, ya que se enturbian los límites que diferencian entre los órganos políticos y administrativos, y también se manifiesta en lo funcional ya que con frecuencia los órganos administrativos y los políticos desarrollan funciones correspondientes en principio a la otra esfera. A este fenómeno contribuye la inflación de puestos cualificados que tiene como efecto una proliferación cada vez mayor de órganos que revisten en la práctica una naturaleza mixta en la que se presentan los dos caracteres, político y administrativo. En segundo lugar, y como consecuencia de ello, cada vez se abren más los dos círculos que tradicionalmente se encontraban acotados respectivamente a políticos y altos funcionarios y se produce una ósmosis entre ambos campos que se permeabilizan» (pág. 131).

pativo de los sectores interesados, lento y reflexivo. La participación de los interesados en el procedimiento de clasificación de los puestos de trabajo y en la elaboración de las RPT es, a mi juicio, una excelente forma de controlar la discrecionalidad administrativa. En todos estos casos se plantea un difícil conflicto de intereses entre la potestad organizativa de la Administración y los derechos de los funcionarios públicos. Si bien soy consciente de las dificultades que ello ocasiona (rigidez, principalmente), me parece que sin un procedimiento adecuado de elaboración y aprobación difícilmente podrán llegar a ser las RPT un instrumento útil de planificación general que evite el corporativismo en la Función Pública española, racionalice los recursos de personal existentes y no suponga un «apoderamiento indeterminado» al ejecutivo para determinar el Estatuto de los funcionarios públicos (como advertía la STC 99/1987).

Sin embargo, como las RPT no han abordado de manera seria una valoración y clasificación de los puestos de trabajo, se origina una desconexión enorme entre los niveles, los grados personales y los Cuerpos, con la consiguiente «desprofesionalización» de la Función Pública y el peligro de arbitrariedad en manos de las autoridades administrativas. Ante la indefinición legal en lo referente al concepto, límites, procedimiento de elaboración y efectos de las RPT, éstas se han convertido en la práctica en un mero instrumento *estático* de ordenación, limitado a recoger las modificaciones de las estructuras organizativas de la Administración y a enumerar al personal a su servicio, donde los poderes públicos hacen y deshacen a su antojo con elementos de irracionalidad de difícil control jurídico. En palabras de ESCUIN PALOP, «las relaciones podían y debían haberse convertido en una especie de plantillas orgánicas y como tales haber cuestionado la existencia de todos y cada uno de los puestos de trabajo en su ámbito; sin embargo, se han transformado en un simple "catálogo" de puestos, lo que implica el reconocimiento de la situación existente en el momento de su elaboración y su práctica congelación. Es, una vez más, el triunfo de la razón orgánica sobre la funcional y el reconocimiento de la incapacidad de la Administración de reflexionar sobre sí misma, cuando de esta reflexión pueden extraerse consecuencias gravosas o, incluso, un conocimiento más exacto de la misma» (93).

En este trabajo ha faltado la visión práctica del técnico que está en contacto con la Administración, pero una lectura diaria de la jurisprudencia y de los Boletines Oficiales (¡y lo que no puede leerse por permanecer en la oscuridad!) conduce a ser pesimista y a constatar con resignación que los intentos por añadir razones al control de la actividad administrativa en este campo resultan demasiado ingenuos. «Realismo es, nuevamente, discrecionalidad» (94).

(93) V. ESCUIN PALOP, *El acceso del personal y la provisión de puestos de trabajo en la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas*, INAP, Madrid, 1986, pág. 145.

(94) T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «La Ley de Medidas...», cit., pág. 245.

