

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo
Contencioso-Administrativo
Sección: SÉPTIMA

SENTENCIA

Fecha de Sentencia: 13/06/2008

RECURSO CASACION

Recurso Núm.: 7097/2004

Fallo/Acuerdo: Sentencia Desestimatoria

Votación: 11/06/2008

Procedencia: AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 6

Ponente: Excmo. Sr. D. Juan José González Rivas

Secretaría de Sala: Ilmo. Sr. D. Fernando Canillas Carnicero

Escrito por: CSI

IMPUGNACION RELACION PUESTOS DE TRABAJO AEAT 1999. El artículo 15.1. b) de la Ley 30/1984 (antes de la modificación operada por la Ley 62/2003) exige que en las relaciones de puestos de trabajo consten las características esenciales y, entre ellas, las funciones de esos puestos. La omisión del requisito impide conocer si está justificada la provisión de los puestos mediante el sistema de libre designación.

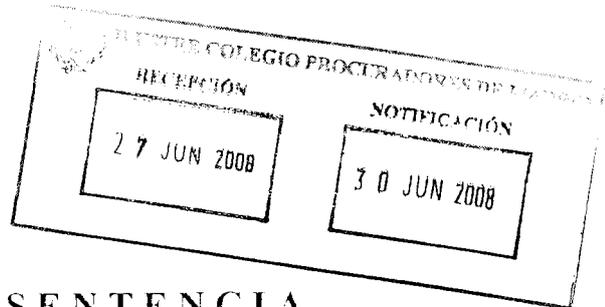
CONFIRMACION DE LA SENTENCIA DE LA AUDIENCIA NACIONAL, SECCION SEXTA DE 9 DE JUNIO DE 2004.

RECURSO CASACION Num.: 7097/2004

Votación: 11/06/2008

Ponente Excmo. Sr. D.: Juan José González Rivas

Secretaría Sr./Sra.: Ilmo. Sr. D. Fernando Canillas Carnicero



SENTENCIA

TRIBUNAL SUPREMO.
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: SÉPTIMA

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Juan José González Rivas

Magistrados:

**D. Nicolás Maurandi Guillén
D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva
D. José Díaz Delgado
D. Enrique Cancer Lalanne**

En la Villa de Madrid, a trece de Junio de dos mil ocho.

Visto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Séptima por los Magistrados indicados al margen, el recurso de casación nº 7097/2004 interpuesto por la Administración, representada por el abogado del Estado, contra la sentencia dictada el 9 de junio de 2004 por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, recaída en el recurso nº 262/2001, sobre relación de puestos de trabajo.

Se ha personado, como parte recurrida, la **UNION NACIONAL DE FUNCIONARIOS DE GESTIÓN DE HACIENDA (GESTHA)**, representada por la Procuradora de los Tribunales D^a María Dolores Tejero García Tejero.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional dictó sentencia el 9 de Junio de 2004, cuyo fallo dice:

"En atención a lo expuesto, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, ha decidido: ESTIMAR el recurso contencioso interpuesto por la representación procesal de la Unión Nacional de Funcionarios de Gestión de Hacienda (GESTHA), contra la Relación de Puestos de Trabajo del área de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, aprobada por Resoluciones del Presidente de la AEAT, de 29 de julio de 1999 y el Director General de la AEAT, de 2 de diciembre de 1999, que se anula por ser contraria a derecho."

La sentencia se funda, en síntesis, en los argumentos que se recogen, junto con el contenido de la actuación administrativa examinada, en los fundamentos jurídicos de esta resolución.

SEGUNDO.- Contra dicha sentencia ha interpuesto recurso de casación el abogado del Estado, en representación de la Administración. En el escrito de interposición solicitó a la Sala que: "dicte sentencia por la que, estimando este recurso, se case y anule el fallo recurrido, dictando en su lugar otro por el que sea declarada la conformidad a Derecho de la resolución administrativa recurrida, según los motivos invocados".

La exposición del único motivo de casación y de los fundamentos en que se apoya se recoge sintéticamente en los fundamentos de esta resolución.

TERCERO.- La representación procesal de la parte recurrida, evacuó el traslado conferido para oposición solicitando a la Sala que: "dicte sentencia por la que se desestime el recurso de casación y se impongan al recurrente las costas causadas en el mismo".

El escrito se funda, en síntesis, en las Sentencias dictadas por esta Sala en asuntos similares.

CUARTO.- Cumplidas las prescripciones legales, se señaló para votación y fallo el día 11 de junio de 2008.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **JUAN JOSÉ GONZÁLEZ RIVAS**,
Presidente de Sección

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El objeto del recurso se centra en determinar la conformidad al ordenamiento jurídico de la sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional cuya casación pretende el abogado del Estado y que estimó el recurso, y declaró no conforme a Derecho, la Relación de Puestos de Trabajo del área de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, aprobada por las Resoluciones del Presidente de la AEAT, de 29 de julio de 1999 y el Director General de la AEAT, de 2 de diciembre de 1999.

SEGUNDO.- Para determinar la aludida conformidad procede tener en cuenta los siguientes antecedentes:

a) La Sala de instancia desestimó la desviación procesal alegada por el Abogado del Estado y rechazó otros motivos planteados en la demanda sobre la falta de negociación, publicidad de la modificación de la RPT aprobada y exceso en la delegación conferida al Director General de la A.E.A.T.

La estimación del recurso se fundó en la falta de motivación de la RPT y la no inclusión de las características esenciales de los puestos de trabajo, de modo que la Administración, como se invocaba en el recurso, había infringido el artículo 15.1 b) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, infracción que la sentencia consideró producida por no incluir la indicada relación, tal como lo exigía la redacción entonces vigente de ese precepto legal, las características esenciales de los puestos de trabajo. Además, y como se invocaba en el recurso, la ausencia de esta descripción impedía comprobar la justificación del sistema de libre designación.

b) Los razonamientos de la sentencia contenidos en los Fundamentos Sexto y Séptimo, parten de sus pronunciamientos anteriores sobre el concepto de «características esenciales» de los puestos de trabajo y se concretan en los siguientes puntos:

1º) Señalaba en primer lugar la Sala de Instancia que la afirmación de que la Ley, a través del concepto «características esenciales» está haciendo mención a que las RPT deben incluir la referencia a aquellas tareas que constituyen el núcleo definitorio del puesto de trabajo, y que son precisamente las que justifican la exigencia de una titulación académica y una formación específica, y la asignación de un determinado complemento de destino. El sistema empleado en las resoluciones impugnadas supone precisamente lo contrario: definir el núcleo esencial del puesto de trabajo por medio de estas condiciones, es decir, alterar el proceso definitorio porque «las características de la persona que lo va a ocupar no deben dotar de contenido al puesto de trabajo, sino que un puesto de trabajo determinado debe ser ocupado por un funcionario que reúna una serie de requisitos».

2º) La Sentencia de instancia, haciendo una **síntesis** de la normativa de referencia, afirmaba que el sistema de libre designación previsto por la Ley difiere sustancialmente de un sistema de libre arbitrio, ya que su perfil viene delimitado por los siguientes elementos: a) tiene carácter excepcional, en la medida que completa el método normal de provisión que es el concurso; b) se aplica a puestos determinados en atención a la naturaleza de sus funciones, c) sólo entran en tal grupo los puestos directivos y de confianza que la Ley relaciona (Secretarías de altos cargos y los de especial responsabilidad), d) la objetivación de los puestos de ésta última clase (especial responsabilidad), está incorporada a las relaciones de puestos de trabajo, que deberán incluir, "en todo caso, la denominación y características esenciales de los puestos serán públicas, con la consecuente facilitación del control...".

3º) Concluye la sentencia: «la asignación del sistema de libre designación comparte, por parte de la Administración, el ejercicio de una potestad discrecional con elementos reglados. Y, aplicándolas a los actos administrativos objeto específico del presente recurso, se concluye que la señalada ausencia de datos objetivos acerca "de las características esenciales de los puestos de trabajo" cuestionados, impide comprobar la implicación de "especial responsabilidad" de su desempeño.

TERCERO.- La cuestión planteada por el recurso de casación interpuesto por el abogado del Estado es sustancialmente idéntica a la resuelta en otras resoluciones dictadas por esta Sala y Sección, entre otras, las sentencias de 13/04/05 (rec. nº 5699/2002), 20/07/2005 (rec. nº 9433/2003), 07/12/2005 (rec. nº 9188/2003), 31/10/06 (rec. nº 7101/2004) 24/01/2007 (rec. nº 5676/2004), 21/02/2007 (rec. nº 5680/2004), 26/10/2007 (rec. nº 8400/2004) y 12/11/2007 (rec. nº 11049/2004), a cuyos fundamentos nos atenemos sustancialmente en los siguientes razonamientos, en aras del principio de unidad de doctrina.

CUARTO.- El recurso de casación del abogado del Estado contiene un único motivo fundado en el artículo 88.1 d) de la Ley de la Jurisdicción y sostiene que la sentencia ha infringido el artículo 20.1.b) de la Ley 30/1984, así como las Órdenes ministeriales de 2 de diciembre de 1988 y de 6 de febrero de 1989. La primera contempla las Relaciones de Puestos de Trabajo y la segunda recoge la Resolución conjunta de las Secretarías de Estado de Hacienda y para la Administración Pública de 20 de enero de 1989 por la que se aprueba el modelo de Relaciones de Puestos de Trabajo de personal funcionario y se dictan normas para su elaboración. Esta resolución se dicta en virtud de lo previsto en la disposición final segunda de la primera Orden ministerial citada.

El Abogado del Estado explica el motivo diciendo que el artículo 2 de la Orden de 2 de diciembre de 1988 dispone que «Entre las características esenciales de los puestos de trabajo y los requisitos exigidos para su desempeño deberán figurar necesariamente el tipo de puesto; el sistema de

provisión y los Grupos, Cuerpos y Escalas a que **deban** adscribirse y, en su caso, la titulación académica y formación específica necesarias para el desempeño del puesto de trabajo» y la Resolución de 20 de enero de 1989 establece las circunstancias que han de constar en las Relaciones. Añade que la Sentencia de este Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 1996, dictada en el recurso de casación en interés de Ley, reconoce que las Relaciones de Puestos de Trabajo sólo deben fijar las condiciones **esenciales** de los puestos de trabajo, siendo las convocatorias las que deben **enumerar** las funciones de los puestos de trabajo. El abogado del Estado **concluye** que la Relación de Puestos de Trabajo que ha sido objeto de impugnación en este proceso cumple todos y cada uno de los requisitos contemplados en estas disposiciones, de manera que, a su juicio, no puede **aceptarse** la afirmación de la sentencia de que no aparecen en ellas las **características** esenciales de los puestos de trabajo ni, en consecuencia, que no sea posible comprobar la "especial responsabilidad" de los puestos de trabajo que puedan ser provistos por el sistema de libre designación, como **concluye** la Sentencia impugnada.

QUINTO.- La Sala de instancia, con remisión a recursos interpuestos con anterioridad contra R.P.T. de la A.E.A.T, explica en su sentencia que la norma jurídica que considera infringida por la Relación de Puestos de Trabajo de la Agencia Estatal de Administración Tributaria es el artículo 15.1 b) de la Ley 30/1984, porque aquélla no expresa, tal como **este** precepto requería que se hiciera (antes de la modificación operada por la Ley 62/2003, que altera la redacción del precepto en relación con la cuestión aquí planteada), las características esenciales y, entre ellas, las funciones de esos puestos, de modo que no es posible valorar si está justificada o no la provisión por el sistema de libre designación, y si se dá cumplimiento a la previsión del artículo 20.1 b) de la Ley 30/1984, que limita esta forma excepcional de los puestos de trabajo a aquellos supuestos en que lo exijan la naturaleza de las funciones.

Por tanto la sentencia, no inaplica ni infringe las Órdenes ministeriales invocadas en el motivo. Simplemente, da primacía a la Ley, y ese planteamiento no es combatido en el motivo. Se comprende fácilmente que la observancia de las disposiciones reglamentarias no comporta por sí misma el cumplimiento de las normas legales que pueden desarrollar total o parcialmente y a las cuales están subordinadas so pena de nulidad, criterio que ha reiterado esta Sala y Sección en la jurisprudencia previamente invocada (vid. F.J. 2).

SEXTO.- Por otra parte, la Sentencia dictada con fecha 30 de septiembre de 1996 en el recurso de casación en interés de Ley n° 4896/2004, por la Sección 1ª de este Tribunal, desestimó declarar la doctrina propugnada por la Junta de Andalucía, sin que de sus fundamentos pueda extraerse el restringido concepto de "características esenciales de los puestos de trabajo" que propugna la Abogacía del Estado.

Así, en su Fundamento Jurídico 5º se indica claramente que: "En ambos sistemas jurídicos -estatal y autonómico- se impone a las relaciones de

puestos de trabajo un contenido mínimo y obligatorio, de necesaria observancia, dentro del cual se halla la determinación de sus características esenciales, características que permitan identificar y distinguir las tareas asignadas a cada uno de ellos dentro del organigrama administrativo. Si algo de lo más importante de la reforma introducida por la Ley 30/84 está en el hecho de cambiar el sistema de organización de la Función Pública basado en el principio del Cuerpo por el principio de puestos de trabajo, si el puesto de trabajo es la estructura básica de la Función Pública, ha de garantizarse su contenido objetivo y suficientemente determinado en las relaciones que los aprueban o modifican. Cuando el artículo 9 del Real Decreto 28/1990 encomienda a las convocatorias de los concursos la descripción de los puestos de trabajo, está queriendo decir que tales descripciones deben atenerse a las características esenciales que previamente hayan fijado las relaciones de puestos de trabajo. Y es que la primera y única determinación de las características esenciales de los puestos de trabajo no puede ser la que contengan las respectivas convocatorias. Con carácter previo, dichas características esenciales han de haber sido anticipadas por el acto normativo que aprueba o modifica los tan repetidos puestos de trabajo. De esta forma no solo se satisfacen mejor los fines ordenadores a que las relaciones de puestos de trabajo responden, sino que también se protegen con mayor rigor y seguridad jurídica las diferentes expectativas de los funcionarios públicos".

SEPTIMO.- Los razonamientos expuestos conducen a la desestimación del motivo alegado y, en consecuencia, resulta procedente declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto y condenar en costas a la parte recurrente. Así lo impone el artículo 139.2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa 29/1998, de 13 de julio, cuando establece que en los grados o instancias sucesivas a la primera se impondrán al recurrente las costas si se desestima totalmente el recurso, dado que no se aprecia la concurrencia de circunstancias que justifiquen lo contrario. La Sala, haciendo uso de la facultad reconocida en el apartado 3 de este mismo artículo, señala como cifra máxima a que asciende la imposición de costas por honorarios de abogado la de 2100 €, siguiendo criterios precedentes, sin perjuicio del derecho a reclamar del cliente los que resulten procedentes. Para la fijación de la expresada cantidad se tienen en cuenta los criterios seguidos habitualmente por esta Sala en atención a las circunstancias del asunto, su complejidad y que la cuestión planteada guarda notable similitud con otros recursos de los que está conociendo la Sala.

FALLAMOS

Que debemos desestimar y desestimamos el recurso de casación nº 7097/2004 interpuesto por el Abogado del Estado contra sentencia dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de fecha 9 de Junio de 2004, e imponemos a la parte recurrente las costas del recurso de casación en los términos señalados en el último fundamento jurídico.



Recurso N°: 7097/2004

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos

PUBLICACION.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, el Excmo. Sr. D. Juan José González Rivas, en audiencia pública, celebrada en el mismo día de su fecha, lo que Certifico. Rubricado.