

**T. S. J. CASTILLA-LEON CON/AD
001 - VALLADOLID**

TETIMONIO DE SENTENCIA

ISMAEL SANZ MANJARRÉS
PROCURADOR
RECIBIDO: 26/12/2018
NOTIFICADO:
27/12/2018

LA LETRADA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA
D^a. CARMEN RODRÍGUEZ ARIAS, Letrada de la Administración de
Justicia del TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA Y LEÓN
-SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- 1, de VALLADOLID.

POR EL PRESENTE HAGO CONSTAR: Que en los autos de
PROCEDIMIENTO ORDINARIO n°812/2017 ha recaído sentencia, del
siguiente tenor literal:
SENTENCIA: 01265/2018

-SECCIÓN PRIMERA-

Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000812 /2017 MPC

Sobre: FUNCION PUBLICA

De ASOCIACIÓN DE LETRADOS DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN
ABOGADO D. OSCAR CASTAÑEDA ERRASTI
PROCURADOR D. ISMAEL SANZ MANJARRÉS
Contra CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA
ABOGADO LETRADA DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN SRA. VIDUEIRA PÉREZ

SENTENCIA N° 1265

ILMA. SRA. PRESIDENTA:

DOÑA ANA MARÍA MARTÍNEZ OLALLA

ILMOS. SRES. MAGISTRADOS:

DOÑA ENCARNACIÓN LUCAS LUCAS

DON FELIPE FRESNEDA PLAZA

En Valladolid, a 20 de diciembre de 2018.

Visto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de
Castilla y León, con sede en Valladolid, el presente recurso en el que se impugna:

El acuerdo 42/2017, de 31 de agosto, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba
el catálogo de puestos tipo de personal funcionario al servicio de la Administración General

de la Comunidad de Castilla y León y de sus organismos autónomos, publicado en el BOCyL de 4 de septiembre de 2017.

Son partes en dicho recurso:

Como recurrente, la ASOCIACIÓN DE LETRADOS DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN, representada por el procurador Sr. Sanz Manjarrés y bajo dirección del letrado Sr. Castañeda Errasti.

Como demandada, la ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN, representada y defendida por la letrada de los servicios jurídicos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León Sra. Vidueira Pérez.

Ha sido Ponente la Ilma. Sra. Magistrada D.^a Ana M^a Martínez Olalla.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. Interpuesto y admitido a trámite el presente recurso, y una vez recibido el expediente administrativo, la representación procesal de la parte recurrente dedujo demanda en la que con base en los hechos y fundamentos de derecho expresados en la misma, solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que se declare nula,
2. En el escrito de contestación la representación procesal de la demandada, con base en los hechos y fundamentos de derecho expresados en el mismo, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que se desestime íntegramente el recurso interpuesto por ser de justicia.
3. Denegado el recibimiento del pleito a prueba y conferido traslado a las partes para presentar conclusiones, se evacuó el trámite por todas ellas y se señaló para votación y fallo del presente recurso el día 12 de diciembre de 2017.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. Objeto del recurso y pretensiones de las partes.

1.1. La representación procesal de la ASOCIACIÓN DE LETRADOS DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN impugna en el presente recurso contencioso-administrativo el acuerdo 42/2017, de 31 de agosto, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el catálogo de puestos tipo de personal funcionario al servicio de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de sus organismos autónomos, publicado en el BOCyL de 4 de septiembre de 2017.

El Acuerdo impugnado comienza con un preámbulo y en él se acuerda:

Primero. – Aprobar el catálogo de puestos tipo de personal funcionario al servicio de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de sus Organismos Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de sus Organismos Autónomos que figura como Anexo I y que comprende:

- a) El índice de puestos: Ordinal, denominación y código identificativo.
- b) La ficha de cada puesto tipo, con el contenido prescrito legalmente.
- c) El alcance atribuido a cada uno de los elementos que configuran cada puesto tipo y sus posibilidades de traslación a la Relación de Puestos de Trabajo.

Segundo. – Aprobar, como Anexo II, la relación de los puestos de trabajo a los que se refiere la disposición transitoria cuarta de la Ley 2/2017, de 4 de julio, de Medidas Tributarias y Administrativas.

Tercero. – Encomendar a la Dirección General de la Función Pública el seguimiento y control de la aplicación del catálogo.

Cuarto. – El presente Acuerdo será publicado en el «Boletín Oficial de Castilla y León» y en la Sede Electrónica de la Junta de Castilla y León, para general conocimiento.

1.2. La parte recurrente pretende que se declare nulo de pleno derecho o, subsidiariamente, se anule total o parcialmente el Acuerdo impugnado, en este último caso, en los extremos que señala en el suplico de su demanda.

La parte demandada solicita la desestimación del recurso.

2. Motivos de impugnación de la parte recurrente.

Por evidentes razones de lógica jurídica, se ha de comenzar por el examen de los motivos de impugnación que la Asociación recurrente aduce para fundar su pretensión de nulidad de pleno derecho o anulación total del acuerdo impugnado.

Son, resumidamente los siguientes:

*El acuerdo recurrido impugnado es nulo de pleno derecho, al amparo del artículo 47.2 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, porque reúne las notas que caracterizan a las disposiciones de carácter general y no se ha seguido el procedimiento legalmente previsto para su elaboración, habiéndose vulnerado los artículos 75 y 76 de la Ley 3/2001, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León; los artículos 16 y 18 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León y el art. 133 de la citada Ley 39/2015.

*El acuerdo recurrido es nulo de pleno derecho, también, aunque se estimara que su naturaleza es la de un acto administrativo plúrimo, porque no es admisible que los trámites exigidos y seguidos para su aprobación sean inferiores a los que exigía el art. 23.1 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León (LFPCyL, en lo sucesivo), en la redacción vigente cuando se inicia la negociación sobre el catálogo, ni a los que se exigen en el vigente artículo 24.4 de esa Ley para la aprobación y modificación de las relaciones de puestos de trabajo, y ello desde el momento en que aquel predeterminará el contenido de las futuras relaciones de puesto de trabajo y obliga a adaptar y modificar las ya existentes. No hay memoria, ni acuerdo de iniciación del procedimiento, ni informes previos de las diferentes Consejerías, ni previo informe de la Dirección General de la Función Pública ni de la Dirección General de Presupuestos, por lo que concurre la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el art. 47.1.e) de la Ley 39/2015.

*El acuerdo recurrido ha incurrido, aunque se considerase acto administrativo, en diferentes infracciones legales que determinan su anulabilidad, conforme a lo establecido en el art. 48 de la Ley 39/2015. Se ha dictado sin la motivación y respaldo técnico que conforme a su naturaleza, finalidad y contenido requiere, vulnerando lo dispuesto en el art. 35 de la Ley 39/2015 y en el art. 23 de la Ley 7/2005. No se han fijado los criterios generales de clasificación; no se ha realizado un estudio, análisis y valoración respecto de cada puesto de trabajo tipo para poder, en función de los resultados obtenidos, establecer las notas definitorias de cada uno de ellos; no se ha realizado un estudio o examen de los puestos de trabajo integrantes de las relaciones de puesto de trabajo preexistentes ni de estas en su conjunto; no se han tenido en cuenta, dado que no forman parte del expediente administrativo, las relaciones de puestos de trabajo preexistentes. La forma en que se han

determinado los complementos específicos sin haber establecido y atendido los diferentes factores que pueden ponderarse en cada puesto tipo, sin perjuicio de su concreción, en su caso, en las relaciones de puesto de trabajo, vulnera el art. 76.3.b) de la Ley 7/2005; la falta de análisis, estudio y valoración de los puestos de trabajo y la determinación de los diferentes factores a elementos que han sido tenidos en cuenta para su clasificación suponen la imposibilidad o, al menos, una oportunidad pérdida injustificable, de la aplicación y puesta en práctica de un autentico complemento de productividad, constituyendo un incumplimiento por omisión de los arts. 76.3.c) y 70 de la Ley 7/2005. En materia de carrera administrativa, el Catálogo recurrido no supone una progresión, sino que comporta una regresión, al menos, en relación con los funcionarios del Cuero de Letrados.

3. Oposición de la parte demandada a los motivos de impugnación aducidos por la parte recurrente.

La letrada de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en la representación que ostenta, se opone a la demanda alegando:

*El art. 23 de la LFPCyL, según la redacción dada por la Ley 2/2017, de 4 de julio, de Medidas Tributarias y Administrativas, y el art. 5 del Decreto 33/2016, de 22 de septiembre, en materia de elaboración y aprobación de estructuras orgánicas de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de elaboración de las relaciones de puestos de trabajo, regulan el catálogo de los puestos tipo y, en aplicación de dichas normas, se ha elaborado el impugnado con una propuesta de Acuerdo de la Junta por el que se aprueba el catálogo de puestos tipo del personal funcionario al servicio de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de sus organismos autónomos (folios 1 a 104 del expediente); propuesta que fue sometida a la Mesa General de Negociación de los empleados públicos, donde fue informado y debatido en la sesión celebrada el 19 de julio de 2017; fue informado favorablemente por el Consejo de la Función Pública el 25 de julio de 2017 y fue aprobado por el Consejo de Gobierno en la reunión de 31 de agosto de 2017, publicándose en el BOCyL nº 169 de 4 de septiembre de 2017. La decisión adopta la forma de Acuerdo, con arreglo al art. 70.2 de la Ley 3/2001 y al art. 6, apartado 2 de la LFPCyL, en la redacción vigente.

*El Catálogo de puestos tipo no es una disposición general y, por tanto, no se ha prescindido del procedimiento legalmente establecido para su elaboración. No innova el

ordenamiento, sino que lo aplica, es un acto-condición mediante el que, al establecer de modo presente y definitivo el perfil de cada puesto-tipo, opera como condición y como supuesto de hecho de la aplicación posterior de las RPT.

*No hay motivo para aplicar con la automaticidad pretendida por la parte recurrente el procedimiento establecido para la aprobación de las RPT a la aprobación del Catálogo de puestos tipo. Para cada uno establece el legislador sus trámites. Aunque el art. 10.b) de la LFPCyL exige someter a informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística cualquier medida en materia de personal que pueda suponer modificación del gasto, la mera aprobación del instrumento de que se trata no supone incremento de gasto. Dicho informe será preceptivo antes de la aprobación de la modificación de las relaciones de trabajo en su adecuación a dicho catálogo.

*La Administración cuenta con una relación de puestos de trabajo cuyo origen se remonta al cambio de sistema de organización en las Administraciones Públicas con la aprobación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto de medidas urgentes para la reforma de la Función Pública. Este modelo requirió para su implantación de una valoración de los puestos de trabajo (en su día elaborada por la empresa Hay Ibérica, filial española de Hay Group), que se tradujo en el cambio del sistema retributivo mediante la implantación de los complementos específicos y la desaparición del antiguo grado de la carrera administrativa. Las modificaciones posteriores de las relaciones de puestos de trabajo y las leyes de presupuestos sucesivas complementaron el nuevo sistema organizativo y retributivo. Este sistema no contaba con un catálogo de puestos, sino que establecía distintos tramos de niveles de complemento de destino y una tabla de complementos específicos que, unidos a la doble adscripción de puestos a los Grupos de clasificación de funcionarios, daba lugar a amplias posibilidades de configuración de puestos de trabajo, de forma que en la actualidad la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León cuenta con más de 700 tipos de puestos, habiéndose reducido con el Catálogo recurrido a 191, teniendo en cuenta las combinaciones de los factores de grupo o subgrupo, nivel y complemento específico.

*El Catálogo responde a los criterios generales que se mencionan en el Preámbulo del Acuerdo; se han respetado las clasificaciones y definiciones funcionales establecidas en acuerdos y normas anteriores y mantenido las características de los puestos de trabajo de idéntico contenido funcional. Se han homologado los puestos de naturaleza orgánica a los estándares establecidos, siendo el caso más evidente el de los jefes de servicio, los

interventores delegados, los interventores territoriales o los interventores adjuntos. A cada puesto tipo se le ha atribuido un contenido funcional distinto al de otros con un único nivel de complemento de destino y una única forma de provisión.

*El Catálogo impugnado ha tenido en cuenta la coyuntura económica, que obliga a contener el gasto público a fin de alcanzar la estabilidad presupuestaria.

*Existiendo en su origen una valoración de los puestos y un sistema retributivo acorde con la ley y aceptado por el colectivo funcional y partiendo de la situación coyuntural existente –organizativa, económica, y presupuestaria- da como resultado la reducción de los tipos de puestos de trabajo que, con idéntico contenido funcional, tuvieran una configuración distinta a la predominante en las relaciones de puestos de trabajo para el desarrollo de las mencionadas funciones. La tarea se ha llevado a cabo estudiando previamente los puestos de trabajo existentes y su valoración en los términos establecidos.

4. Prueba y resolución.

La parte recurrente comienza su escrito de conclusiones poniendo de relieve que la única prueba existente en autos es el expediente administrativo y la documental aportada con la demanda y en aquel no consta ningún documento que pueda pretenderse como estudio, ni aún borrador o trabajo preparatorio ni en soporte papel o electrónico de los puestos de trabajo tipo, ni de los puestos de trabajo integrantes de las relaciones de puestos de trabajo preexistentes, ni de estas en su conjunto, que pueda contemplarse como fundamento de una hipotética motivación y necesario respaldo técnico del Acuerdo recurrido.

4.1 El expediente remitido por la Administración demandada se compone de:

*La **propuesta de Acuerdo** de la Junta de Castilla y León por el que se aprueba el catálogo de puestos tipo de personal funcionario al servicio de la administración General de la Comunidad de Castilla y León y de sus organismos autónomos, de **fecha 27 de julio de 2017**, firmada por la Viceconsejera de Función Pública y Gobierno Abierto de la Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León (folios 1 a 102).

*Certificado de la secretaria de la **Mesa General de Negociación** de los empleados públicos (folio 103), en el que se certifica que en la sesión extraordinaria de la citada Mesa celebrada el día **19 de julio de 2017** ha sido informado y debatido el siguiente punto del

orden del día: propuesta de Acuerdo de la Junta de Castilla y León por el que se aprueba el catálogo de puestos tipo de personal funcionario al servicio de la administración General de la Comunidad de Castilla y León y de sus organismos autónomos.

*Certificado de la secretaria del **Consejo de la Función Pública** (folio 104) en el que se certifica que en la sesión extraordinaria del Pleno del Consejo de la Función Pública celebrada el día **25 de julio de 2017** se ha informado favorablemente el siguiente punto del orden del día: propuesta de Acuerdo de la Junta de Castilla y León por el que se aprueba el catálogo de puestos tipo de personal funcionario al servicio de la administración General de la Comunidad de Castilla y León y de sus organismos autónomos.

***El acuerdo 42/2017, de 31 de agosto, de la Junta de Castilla y León**, por el que se aprueba el Catálogo de puestos tipo aquí impugnado (folios 105 a 202).

*Publicación del Acuerdo 42/2017 en el **BOCyL de 4 de septiembre de 2017**.

En el oficio de 23 de febrero de 2018 del jefe de Servicio de Acceso, Provisión y Relaciones de Puestos de Trabajo remitido a la Sala con ocasión de la ampliación del expediente administrativo interesada por la parte recurrente se indica que:

***No consta en ese Servicio acuerdo de inicio del expediente** de que se trata.

*La base de negociación con la Mesa General de Negociación de Empleados Públicos son las propuestas de la Administración.

***El estudio o examen de los puestos integrantes de las relaciones de puestos de trabajo no está documentado.**

*Los documentos anteriores a la propuesta del Acuerdo son unos correos electrónicos, que se dice enviados a las Consejerías, con una documentación, sin que conste respuesta de estas (folios 1 a 16); las actas de la Mesa General de Negociación de Empleados Públicos de 25 de noviembre y 19 de julio de 2017; y la solicitud de vista del expediente de la presidenta de la Asociación recurrente de 16 de octubre de 2016.

4.2. El art. 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, regula el expediente administrativo en los siguientes términos:

1. Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.
2. Los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y

demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada.

4.3. De lo expuesto hasta ahora, cabe concluir, a la vista del expediente administrativo remitido, que tiene razón la parte recurrente cuando sostiene que el acuerdo impugnado carece de cualquier documentación técnica que justifique las decisiones que se adoptan en el Acuerdo impugnado: no hay estudios preparatorios o informes de los puestos de trabajo tipo, ni de los puestos de trabajo integrantes de las relaciones de puestos de trabajo preexistentes, ni de estas en su conjunto, no se especifican qué normas se tiene en cuenta para la clasificación y definición funcional de los puestos de trabajo, cuáles son los puestos que se consideran de idéntico contenido funcional, etc., que constituyan el soporte técnico necesario que justifique la ordenación decidida en el instrumento impugnado. En definitiva, no obran en el expediente administrativo los documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento al Acuerdo impugnado, por lo que se ha de entender que no existen.

En el propio oficio de 23 de febrero de 2018 del jefe de Servicio de Acceso, Provisión y Relaciones de Puestos de Trabajo se reconoce que el estudio o examen de los puestos integrantes de las relaciones de puestos de trabajo no está documentado; por tanto, se desconoce qué ha llevado, primero a la Viceconsejera de Función Pública y Gobierno Abierto a proponer y, después, a la Junta de Castilla y León a aprobar el Catálogo de los puestos tipo en los términos en que se ha hecho.

El número de puestos tipo que se contemplan en el Catálogo son 81, pero no se sabe cuáles son las razones por las que son 81 y no cualquier otro número.

En el art. 23.2 de la LFPCyL se establece que:

“El catálogo comprenderá la relación de puestos tipo a que habrán de acomodarse los puestos de trabajo de personal funcionario, **así como los criterios seguidos para su clasificación**”.

Tampoco se explicitan en el Preámbulo todos los criterios generales que se han tenido en cuenta para establecer la tipología de puestos que se ha efectuado.

Se dice en el referido Preámbulo del Acuerdo que hay que racionalizar y homogeneizar las relaciones de puestos de trabajo y que para ello “es necesario comenzar por racionalizar y homogeneizar las relaciones de puestos de trabajo, lo cual se consigue a través del establecimiento previo de una tipología de puestos elaborada con criterios objetivos, **entre los que destacan:** el respeto a la clasificación y definición funcional establecida en normas preexistentes, el mantenimiento de las características de los puestos de trabajo de idéntico contenido funcional, por razón del Cuerpo o Escala de pertenencia, la homologación de puestos de naturaleza orgánica a los estándares establecidos, dentro de las posibilidades que ofrece el Decreto 33/2016, de 22 de septiembre, en cuanto a la creación de unidades administrativas y, finalmente, la atribución a cada puesto tipo de un contenido funcional básico distinto al de otros puestos tipo, así como de un único nivel de complemento de destino y una única forma de provisión”.

Se reconoce, pues, que no se recogen todos los criterios generales y los que señalan no se pueden considerar como tales porque, como alega la recurrente, no es un criterio el respeto a las normas preexistentes ni el mantenimiento y homologación de no se sabe qué y nada aporta el decir que cada puesto tendrá un contenido funcional básico, un nivel y una forma de provisión, porque va de sí. El art. 23.3 de la LFPCyL establece que:

3. Cada puesto tipo contendrá al menos las siguientes notas definitorias:

- a) Su denominación.
- b) Los subgrupos o grupos de clasificación profesional así como los Cuerpos, Escalas o Especialidades a los que estén adscritos.
- c) Su sistema de provisión.
- d) El complemento de destino y el complemento específico.
- e) Su descripción funcional básica

Por lo que es básico fijar los criterios generales que establezcan los diferentes factores que deban valorarse para cada puesto de trabajo y así establecer sus notas definitorias, para después motivar su aplicación a cada puesto de trabajo tipo. Relevante es también la falta de determinación de los factores que han de ponderarse en cada puesto de trabajo para establecer el complemento específico que corresponde a cada puesto de trabajo, en los términos fijados en el art. 76.3.b) de la LFPCyL.

Esta ausencia de soporte técnico y de motivación de la ordenación llevada a cabo justifica por sí sola el éxito de la pretensión de la recurrente, con independencia de la naturaleza

jurídica del Acuerdo recurrido, acto administrativo o disposición general, que será objeto de examen con posterioridad.

Y ello, porque la Administración Pública debe actuar con sometimiento pleno a la ley y al Derecho (art.103.1 CE), lo que comporta, en lo que aquí interesa, que la amplia discrecionalidad de la que goza la Administración para dotarse de la organización que estima pertinente para el cumplimiento de sus fines no se ejerza arbitrariamente. La interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos constituye uno de los principios fundamentales de la Constitución (art. 9.3).

La línea que separa lo arbitrario de lo discrecional es la motivación fundada de la decisión tomada, puesto que constituye una garantía de su legalidad, acierto y oportunidad y permite el control judicial.

Esta exigencia de motivación está establecida para los actos administrativos en el art. 35.1.i) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Y para las disposiciones generales en el art. 129 de la citada Ley 39/2015 y en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en los arts. 75 y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en los que se viene a exigir en el procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales que la redacción del texto esté precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes y que el anteproyecto vaya acompañado de una memoria que, en su redacción final, deberá contener el marco normativo en el que pretende incorporarse, la motivación sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico con referencia al coste al que dará lugar en su caso, así como a su financiación, un resumen de las principales aportaciones recibidas durante la tramitación y cualquier otro aspecto que exija una norma con rango de ley o que se determine reglamentariamente.

Esta falta de motivación y de estudios e informes que justifiquen el Catálogo de puestos tipo aprobado resulta especialmente incomprensible cuanto todas las partes están de acuerdo en que era preciso racionalizar y homogeneizar las relaciones de puesto de trabajo, dado que actualmente, según dice la letrada de la Comunidad en la contestación a la demanda, existen en Castilla y León más de 700 tipos de puestos de trabajo, y que la situación actual responde al sistema organizativo y retributivo introducido con la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas urgentes para la reforma de la Función Pública, para cuya implantación

aquí fue precisa una valoración de los puestos de trabajo, en su día elaborada por la empresa Hay Ibérica, filial española de Hay Group, con las modificaciones posteriores de las relaciones de trabajo y las leyes sucesivas que se han aprobado a lo largo del tiempo. La falta de justificación de cómo se ha llevado a cabo esa reducción de 700 tipos de puestos de trabajo existentes a 81 puestos tipo, sin trabajos preparatorios, estudios, informes y alegaciones de las Consejerías afectadas todas ellas por la nueva ordenación del personal funcionario, evidencia que no ha habido legítimo ejercicio de la potestad discrecional de organización del personal, sino arbitrariedad.

4.4. Siendo, como se ha dicho, contrario a Derecho el Acuerdo impugnado, resulta preciso dilucidar, ahora, si su naturaleza jurídica es la de un acto administrativo, como sostiene la Administración, o el Catálogo de puestos tipo es una disposición general, tesis de la Asociación recurrente.

La Sala, por las razones que a continuación se expondrán, estima que es una disposición general y, en consecuencia, al no haberse seguido el procedimiento legalmente establecido para su elaboración, previsto en los arts. 75 y 76 de la Ley 3/2001, de Gobierno y Administración, en la redacción previa a la Ley 2/2017, de 4 de julio, y las previsiones de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de transparencia y participación ciudadana y de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, el Acuerdo impugnado es nulo de pleno derecho, con arreglo al art. 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Se llega a la conclusión expuesta teniendo en cuenta la normativa de aplicación (arts. 23 y 24 de la LFPCyL, los arts. 5 y 6 del Decreto 33/2016, de 22 de septiembre, en materia de elaboración y aprobación de estructuras orgánicas de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de elaboración de las relaciones de puestos de trabajo), la jurisprudencia sobre la naturaleza de las relaciones de puestos de trabajo y el propio contenido del Acuerdo impugnado.

En los escritos rectores de este procedimiento se ha reproducido el debate sobre la naturaleza de las relaciones de puestos de trabajo habido en la jurisprudencia, cuya aplicación al supuesto enjuiciado es objeto de discrepancia entre las partes.

La jurisprudencia rectificó la que antes venía considerando las relaciones de puestos de trabajo como disposiciones de carácter general a efectos del recurso de casación,

caracterizándolas como actos administrativos en la sentencia de 5 de febrero de 2014 (recurso de casación nº 2986/2012).

Se estima procedente reproducir parte de los razonamientos contenidos en la sentencia en la medida en que son invocados por ambas partes y lo en ella dicho sirve para resolver la controversia planteada.

En primer lugar, conviene resaltar la precisión que en esa sentencia se hace sobre el alcance del cambio jurisprudencial que se ciñe "...solo a las Relaciones de Puestos de Trabajo de la Administración del Estado u organismos directamente dependientes de la misma, que son a los que se refiere el art. 15 Ley 30/1984; por lo que no cabe que de modo apriorístico dichas consideraciones deban ser necesariamente aplicables también a las Relaciones de Puestos de Trabajo de Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, habida cuenta la derogación de los arts. 16 y 17 de la Ley 30/1984 por la Ley 7/2007 (Disposición Derogatoria Única b), y de que, en definitiva, en cualquier intento de categorización de la naturaleza jurídica de las Relaciones de Puestos de Trabajo, u otro instrumento alternativo de ordenación del personal (recuérdese lo dispuesto en el art. 74 Ley 7/2007) deberá estarse como factor principal para cualquier posible análisis a lo que disponga la Ley de la Función Pública de cada Comunidad Autónoma, dentro de los límites marcados al respecto por la legislación básica del Estado (art. 149.1. 18ª CE) y en concreto los que se derivan en cada caso de lo dispuesto en la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público, arts. 3 y 6.

Dicha precisión es relevante, porque en el art. 15 de la Ley 30/1984 no se contemplan los catálogos de puestos tipo, solo las relaciones de puestos de trabajo que se configuran 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 en los términos siguientes: a) Las relaciones comprenderán, conjunta o separadamente, los puestos de trabajo del personal funcionario de cada Centro gestor, **el número** y las características de los que puedan ser ocupados por personal eventual así como los de aquellos otros que puedan desempeñarse por personal laboral.

En el ámbito de la Comunidad de Castilla y León la Administración estructura su organización a través de tres instrumentos organizativos: la plantilla, el catálogo de puestos tipo del personal funcionario y las relaciones de puestos (art 21 de la LFPCyL, en la redacción dada por la Ley 2/2017, de 4 de julio, de Medidas Tributarias y Administrativas,

La plantilla **de personal funcionario y laboral** es el **instrumento de coordinación** entre la estructura de la función pública y las decisiones presupuestarias (art. 22.1).

El catálogo de puestos tipo es el **instrumento de clasificación y ordenación de los puestos de trabajo del personal funcionario** de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (art. 23.1).

Y las relaciones de puestos de trabajo son el **conjunto ordenado de puestos de trabajo** mediante el que se **determina la cantidad de efectivos** que han de prestar servicios **en cada órgano o unidad administrativa** en que se estructura la Administración de la Comunidad de Castilla y León. **Los puestos de trabajo del personal funcionario contenidos en las relaciones de puestos de trabajo se deben acomodar a los puestos tipo definidos en el catálogo** (art. 24.1).

Sobre el procedimiento de aprobación y modificación del Catálogo de puestos tipo la LFPCyL únicamente dispone que corresponderá a la Junta de Castilla y León, previa negociación con la representación sindical y su publicidad se garantiza a través de su publicación en la sede electrónica de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (art. 23.5 y 6)

En cambio, sobre la aprobación y modificación de las relaciones de puestos de trabajo se establece que se efectuará **por acuerdo** de la Junta de Castilla y León, a propuesta de la consejería competente en materia de función pública y previo informe de los centros directivos competentes en materia de función pública y de presupuestos. Éstas se notificarán a los interesados cuando sean conocidos y determinados. Su publicidad se garantizará a través de su publicación en la sede electrónica de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Además, el contenido de las relaciones de puestos de trabajo se incorporará actualizado y sistematizado, en el Portal de Gobierno Abierto de la página web de la Junta de Castilla y León.

No se dice que la forma de aprobación del catálogo ha de ser acuerdo de la Junta de Castilla y León y solo se menciona un trámite específico del procedimiento, la negociación con la representación sindical en los términos previstos por el artículo 104 de esta ley. En dicho precepto se establece, en principio, que “no existirá obligación de negociar cuando se trate de decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización” y

“Cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones que afecten a sus potestades de organización puedan tener repercusión sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos se realizará **consulta** a las organizaciones sindicales y sindicatos a que hace referencia el artículo 102 de la presente Ley. (art. 104.2), por lo que si se incluye el catálogo entre las materias que han de ser objeto de negociación, por la vía del art. 23.5 y del art. 104.1.j) de la LFPCyL, es que dicho instrumento de ordenación es algo más de una mera decisión organizativa.

El que no se mencione la forma de aprobación del Catálogo y solo se indique ese trámite específico, desde la perspectiva lógico jurídica, conduce a la conclusión que su procedimiento de elaboración ha de ser el de las disposiciones generales pues, como señala la parte recurrente, carece de fundamento que el instrumento al que han de acomodarse las relaciones de puestos de trabajo tenga una tramitación más simplificada que la de estas, cuando los trámites procedimentales previstos para aquellas garantizan un mayor acierto en una decisión que compromete la adecuada organización del personal de la Administración.

En el Decreto 33/2016, de 22 de septiembre, *en materia de elaboración y aprobación de estructuras orgánicas de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de elaboración de las relaciones de puestos de trabajo*, se define el Catálogo de puestos tipo como **instrumento organizativo básico**, pues en él es donde se fijan los criterios generales de clasificación y las características definitorias de los puestos de trabajo (art. 5) y los puestos de trabajo de nueva creación deben ajustarse a alguno de los puestos tipo previstos en el catálogo de puestos tipo (art. 6).

Interesa, ahora, reproducir otros extremos de la sentencia del Tribunal Supremo antes citada que corroboran la conclusión a la que ha llegado.

Se dice en la sentencia:

Es criterio asentado en la doctrina y en la jurisprudencia, para la distinción entre el acto y la norma, el que se centra en la consideración de si el acto de que se trate innova o no el ordenamiento jurídico, integrándose en él, con carácter general y abstracto, y siendo susceptible de ulteriores y sucesivas aplicaciones; o si se trata de un acto ordenado que no innova el ordenamiento, sino que es un acto aplicativo del mismo, en cuya aplicación se agota la eficacia del acto.

Sobre esa base conceptual, y en línea con la doctrina de las sentencias que se acaban de citar, entendemos que **la RPT no es un acto ordenador, sino un acto ordenado**, mediante el que la Administración se autoorganiza, ordenando un elemento de su estructura como es el del personal integrado en ella.

Tal es el sentido que se deriva de lo dispuesto en el art. 15 Ley 30/1984, en cuanto "instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal". (Nos referimos al art. 15 de la Ley 30/1984 para contraernos a la normativa vigente en el momento de la RPT sobre la que se debate en el actual proceso, si bien las mismas consideraciones son referibles, y con mayor razón, al art. 74 Ley 7/2007).

No puede encontrarse en dicho precepto legal una especie de habilitación a la RPT para que, como norma, ordene los contenidos del estatuto del funcionario que preste sus servicios en los distintos puestos de la estructura administrativa, **sino que el acto de ordenación en que la RPT consiste cierra el efecto de la ordenación y no deja lugar a sucesivas y posteriores aplicaciones.**

/.../

En tal sentido **la función jurídica de la RPT no es la de ser norma de ordenación general y abstracta de situaciones futuras, sino la de ser un acto-condición, mediante el que, al establecer de modo presente y definitivo el perfil de cada puesto, este opera como condición y como supuesto de hecho de la aplicación al funcionario que en cada momento lo sirve de la norma rectora de los diversos aspectos del estatuto funcional.**

El Catálogo de puestos tipo tiene un alcance general y abstracto y vocación de permanencia, propio de las disposiciones generales; innova el ordenamiento en cuanto la Administración se dota de un instrumento de ordenación al que se vincula en las decisiones organizativas futuras que plasma en las relaciones de puestos de trabajo, que es donde se decide la cantidad de efectivos que han de prestar servicios en cada órgano o unidad administrativa y que son las que se configuran como acto condición en la LFPCyL. Es el instrumento de ordenación, no es un acto ordenado, no cierra la ordenación ni sucesivas y posteriores aplicaciones; por el contrario, es objeto de ellas a través de las relaciones de trabajo que se vayan aprobando.

Que su naturaleza es la propia de una disposición general también resulta del propio preámbulo del Acuerdo y, fundamentalmente, de su Anexo I.C, que lleva por título “**Alcance y efectos de la aprobación del catálogo sobre las relaciones de puestos de trabajo**”.

Se dice en el preámbulo:

“Así pues, tanto el catálogo como las relaciones de puestos de trabajo son concebidos como instrumentos de ordenación, pero situados en planos distintos. En el primero, la Administración establece **el marco básico previo** en el que el segundo se debe desenvolver; ello supone el desplazamiento hacia este nuevo instrumento de una parte importante del proceso de conformación de las decisiones en materia de organización administrativa, incluida la negociación colectiva, **mediante la delimitación «a priori» de los tipos de puestos con que puede contar, reservando a las relaciones de puestos de trabajo su materialización, es decir, la creación, modificación o supresión de puestos, en función de las necesidades del servicio y dentro de las disponibilidades presupuestarias, expresión última de la potestad organizativa de la Administración.**

Pero para ello es necesario comenzar por **racionalizar y homogeneizar las relaciones de puestos de trabajo, lo cual se consigue a través del establecimiento previo de una tipología de puestos elaborada con criterios objetivos, entre los que destacan:** el respeto a la clasificación y definición funcional establecida en normas preexistentes, el mantenimiento de las características de los puestos de trabajo de idéntico contenido funcional, por razón del Cuerpo o Escala de pertenencia, la homologación de puestos de naturaleza orgánica a los estándares establecidos, dentro de las posibilidades que ofrece el Decreto 33/2016, de 22 de septiembre, en cuanto a la creación de unidades administrativas y, finalmente, la atribución a cada puesto tipo de un contenido funcional básico distinto al de otros puestos tipo, así como de un único nivel de complemento de destino y una única forma de provisión.

Todo ello debe también coadyuvar a la modernización de las estructuras administrativas y del propio procedimiento de elaboración de las relaciones de puestos de trabajo, al contar con unos parámetros racionales y objetivos, públicos y previamente negociados, como punto de partida preceptivo sobre los que articular y concretar, de manera motivada, determinados aspectos puntuales de cada puesto de trabajo a crear en función de las exigencias particulares del propio ámbito de actuación y funcional del servicio público a prestar.

Las relaciones de puestos de trabajo se limitarán así a recoger, de entre los puestos de trabajo tipo establecidos en el catálogo, los que mejor se adapten a las funciones y a la organización de que en cada caso se trate, con los únicos márgenes de variación que en el propio catálogo se encuentren previstos.

Cada uno de los puestos tipo del catálogo viene descrito en una ficha de puesto de trabajo en la cual, a partir del contenido funcional básico, se recogen los elementos o datos característicos de cada uno de ellos, en cumplimiento del punto 3 del citado artículo 23 del texto legal. No obstante, el puesto tipo puede amparar distintos puestos de trabajo; así, cuando el puesto tipo se configura con campos de contenidos alternativos, **su concreción habrá de llevarse a cabo en las relaciones de puestos de trabajo de manera motivada**, dentro de los términos y márgenes que aquél permita”.

El Anexo I.C del Acuerdo contiene una auténtica regulación a la que han de ajustarse las relaciones de puestos de trabajo y la posición en la que quedan, tras su aprobación, los puestos de trabajo existentes. Como dice la Asociación recurrente en dicho anexo se establecen unas reglas que se asemejan a un régimen transitorio respecto de aquellos puestos que se asocian a un puesto tipo y aquellos otros que no se asocian a puestos tipo; su apartado 5 atribuye un régimen jurídico a las denominadas fichas, las regula, define sus elementos y establece reglas interpretativas de tales fichas respecto de las relaciones de puestos de trabajo, que han de ser respetadas como norma en los procedimientos de provisión de puestos de trabajo.

5. Por todo lo expuesto, como se ha dicho, se estima el presente recurso y se declara nulo de pleno derecho el acuerdo 42/2017, de 31 de agosto, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el catálogo de puestos tipo de personal funcionario al servicio de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de sus organismos autónomos, publicado en el BOCyL de 4 de septiembre de 2017.

6. Las costas se imponen a la parte demandada, de conformidad con lo dispuesto en el art. 139.1 de la LJCA.

En aplicación del principio de moderación, del que se hacen eco diversas sentencias del Tribunal Supremo, como son las de 19 y 25 de febrero de 2010, en atención a la dificultad del asunto y la labor efectivamente realizada en el procedimiento, se considera que la cantidad máxima a que debe ascender la tasación de costas a realizar por todos los conceptos, excepto el Impuesto sobre el Valor Añadido, ha de ser la cifra de 1.500 euros.

7. Una vez firme esta sentencia y dentro de los diez días siguientes publíquese el fallo de la misma en el BOCyL en que se publicó el Acuerdo impugnado y ello a los efectos previstos en los artículos 72.2 y 107.2 LJCA

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación;

FALLO

Por lo expuesto, la Sala ha decidido:

1º Estimar el presente recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación de Letrados de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

2º Declarar nulo de pleno derecho el acuerdo 42/2017, de 31 de agosto, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el catálogo de puestos tipo de personal funcionario al servicio de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de sus organismos autónomos, publicado en el BOCyL de 4 de septiembre de 2017.

3º Imponer las costas a la parte demandada con el límite señalado en el fundamento de derecho último.

4º Publicar en el BOCyL, una vez firme esta sentencia y dentro de los diez días siguientes, el fallo de la misma.

Esta sentencia no es firme y contra ella cabe interponer recurso de casación si concurren los requisitos exigidos en los artículos 86 y siguientes de la Ley Jurisdiccional 29/1998, de 13 de julio, en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, que se preparará ante esta Sala en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente al de la notificación de esta resolución.

Así por esta nuestra sentencia, de la que se unirá testimonio a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

La anterior concuerda bien y fielmente con su original al que me remito y, para que así conste, extiendo y firmo la presente certificación.

En Valladolid, a veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho.

LA LETRADA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

CARMEN RODRÍGUEZ ARIAS