



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DE APROBACIÓN DE LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO RESERVADAS A MAESTROS Y MAESTRAS EN LOS CENTROS PÚBLICOS DE EDUCACIÓN INFANTIL Y PRIMARIA, EDUCACIÓN DE PERSONAS ADULTAS, INSTITUTO VASCO DE EDUCACIÓN A DISTANCIA, PATRONATOS Y DELEGACIONES TERRITORIALES DE EDUCACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO.

91/2017 DDLCN - IL

ANTECEDENTES

La Dirección de Régimen Jurídico y Servicios del Departamento de Educación solicita, a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, el informe de legalidad respecto del proyecto de decreto indicado en el título del encabezamiento.

La solicitud se acompaña del expediente administrativo, en el que figura copia del proyecto de decreto y siete anexos, la memoria del Director de Centros y Planificación y el informe jurídico de la Dirección de Régimen Jurídico y Servicios, en el que se incluye el informe jurídico de esa misma Dirección correspondiente al año 2016. Asimismo, solicitudes de informes de Función Pública, Consejo Escolar de Euskadi y de Normalización Lingüística.

También se acompaña una segunda memoria o memoria complementaria del Director de Centros y Planificación tras conocer el informe jurídico de la Dirección de Régimen Jurídico y de Servicios.

El presente informe se emite de conformidad con el artículo 14.1, letra a) del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del

Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, y artículo 12, letra b) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

LEGALIDAD

Primero.- Tras haber realizado el informe correspondiente al proyecto de Decreto de aprobación de RPT de “enseñanzas medias”, corresponde informar sobre el proyecto de Decreto de la RPT de maestros y maestras.

La Dirección de Centros y Planificación, tras conocer el extenso informe jurídico de la Dirección de Régimen Jurídico y Servicios, ha complementado su memoria inicial aclarando y explicando algunos conceptos del proyecto de Decreto.

Sin perjuicio de la remisión al informe jurídico departamental sobre otros aspectos del proyecto de Decreto, -y en el mismo sentido que se indica en el informe correspondiente al proyecto de Decreto de aprobación de RPT de “enseñanzas medias”-, del conjunto de dicho informe y de las dos memorias justificativas de la Dirección de Centros y Planificación, de nuevo se entiende que la principal cuestión a analizar es la del formato de RPT empleado en el proyecto de Decreto.

Se trae a colación la STS de 5 de febrero de 2014, importante por ser la primera STS de subsiguientes resoluciones judiciales que crean novedosa jurisprudencia (SSTS de 25 de febrero, 24 de marzo, 8 de mayo, 18 y 23 de junio, 1 de julio, 13 y 15 de octubre, 6 y 25 de noviembre y 14 de diciembre de 2014; y AATS de 22 de mayo, 10 y 17 de julio, 16 y 23 de octubre, 20 de noviembre y 4 de diciembre de 2014; SSTS de 19 y 20 de enero de 2015 y AATS de 16 de julio y 1 de octubre de 2015).

Jurisprudencia cuya *ratio decidendi* es referida a una cuestión que no interesa destacar en este informe (como es la inadmisibilidad del recurso de casación), pero que sin embargo ilustra sobre **cómo entiende el TS las RPTs en relación con sus finalidades y efectos en ejecución de las normas jerárquicas superiores que regulan las cuestiones de personal**, particularmente, el estatuto funcional.

La STS de 5 de febrero de 2014 (fundamentos jurídicos segundo, tercero y cuarto), acaba con su anterior doctrina legal, que asignaba a las RPTs:

“ ... una doble naturaleza según se refiriese la cuestión al plano sustantivo o material, o al plano procesal ...”.

Con las matizaciones y salvedades que señala (FJ 2º), claramente se pronuncia por la condición de acto administrativo plúrimo (FJ 4º), lo que comporta como efecto para el recurrente la inadmisión del recurso de casación. En la justificación de esta circunstancia procesal de inadmisibilidad, explica la doctrina respecto de las RPTs que aquí nos concierne:

“ ... 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.

Es cierto que la RPT junto con el significado de autoorganización de su estructura, produce significativos efectos en el estatuto de los funcionarios que sirven los distintos puestos, de ahí la posible calificación de los problemas a que da lugar en esa incidencia como cuestiones de personal, según viene apreciándose por constante

jurisprudencia. Pero tal incidencia no es razón suficiente para entender que sea la propia de una norma jurídica de regulación del estatuto funcional.

Tal estatuto viene integrado por la Ley y por sus distintos Reglamentos de desarrollo, y lo único que hace la RPT al ordenar los distintos puestos, **es singularizar dicho estatuto genérico en relación con cada puesto**, al establecer para él las exigencias que deben observarse para su cobertura y los deberes y derechos de los genéricamente fijados por las normas reguladores del estatuto de los funcionarios, que corresponden a los funcionarios que sirven el puesto. Pero tales exigencias, deberes y derechos no los regula la RPT, sino que vienen regulados en normas jurídicas externas a ella (categoría profesional, nivel de complemento de destino, complemento específico, en su caso, etc...), **siendo la configuración del puesto de trabajo definido en la RPT simplemente la singularización del supuesto de hecho de aplicación de dichas normas externas.**

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.**

... ..

Hemos así de conducir, rectificando expresamente nuestra jurisprudencia precedente, que la RPT debe considerarse a todos los efectos como acto administrativo, y que no procede para lo sucesivo distinguir entre plano sustantivo y procesal.

Descendiendo de la categorización de la naturaleza de la RPT como acto administrativo que acabamos de afirmar, con las consecuencias que de tal caracterización se derivan en el caso actual de dicha

caracterización, en orden a la apertura o no del recurso de casación, la conclusión no puede ser otra que la del cierre de dicho recurso.”

Si se destacan, subrayadas y enmarcadas, las explicaciones de dicha STS, es debido a que se comparte el criterio al respecto del informe jurídico de la Dirección solicitante, el cual asimismo refiere la citada STS.

“El mencionado proyecto consta, en lo que a estructura se refiere, de una breve parte expositiva, tres artículos, nueve disposiciones adicionales y dos disposiciones finales. A ello se acompañan los anexos, un total de siete, relativos a cada uno de los centros de trabajo cuya relación de puestos es objeto de aprobación, así ...

La parte expositiva y la dispositiva, artículos 1 a 3, del decreto que se informa tienen un contenido idéntico al de años anteriores.

...

Como en decretos precedentes, las disposiciones adicionales primera a quinta establecen los diferentes complementos o, mejor dicho, los diferentes conceptos retributivos a percibir por quienes ocupen los puestos incluidos en las relaciones aprobadas, y las disposiciones adicionales sexta y séptima establecen criterios aplicables a la hora de abonar los conceptos retributivos anteriores.

Las disposiciones adicionales sexta y séptima (primer párrafo), por su parte, son idénticas en contenido a las correspondientes del Decreto inmediatamente anterior (Decreto 148/2016, de 25 de octubre).

Como novedad, ...

Sin perjuicio de lo que más adelante se comente, lo cierto es que el presente proyecto de decreto es una réplica, prácticamente exacta (salvo las cuantías de los distintos conceptos retributivos y las nuevas disposiciones adicionales octava y novena así como el párrafo segundo de la séptima), del correspondiente al curso 2016-2017, esto es, del Decreto 148/2016, de 25 de octubre (BOPV de 2 de noviembre), sin que se haya atendido ninguna de las consideraciones

que sobre este último contenía el informe emitido por este mismo servicio jurídico en julio de 2016, salvo las referidas al contenido de la disposición final, en la que se sustituye la expresión “entrada en vigor” por la de “surtirá efectos”, dada la naturaleza de acto administrativo que tienen las relaciones de puestos de trabajo (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, de 5 de febrero de 2014) y a la supresión, por el mismo motivo, de la disposición derogatoria.

Resulta, por ello, inevitable reiterar lo indicado en dicho informe, tanto lo relativo a su articulado como, en especial, al contenido de sus disposiciones adicionales. Se adjunta, por ello, el mencionado informe, incluido el modelo de relación de puestos de trabajo.

En dicho informe jurídico, de julio de 2016, que se adjunta al informe jurídico de la Dirección de Régimen Jurídico y Servicios incluido en el expediente, se establecía:

“Sin perjuicio de lo que, más adelante se comentará sobre estas disposiciones, lo cierto es que el presente decreto, o proyecto de decreto, como ya se ha avanzado, es una réplica, prácticamente exacta (salvo las cuantías de los distintos conceptos retributivos y las disposiciones adicionales sexta y séptima que se incluyen como novedad), del correspondiente al curso 2015-2016, esto es, del Decreto 215/2016, sin que se haya atendido ninguna de las consideraciones que sobre este último contenía el informe emitido por esta mismo servicio jurídico en julio de 2015.

Resulta, por ello, inevitable reiterar lo indicado en dicho informe, el cual se inserta a continuación:

“...El artículo 1 indica que se aprueban “las relaciones de puestos de trabajo reservados a funcionarios y funcionarias del Cuerpo de Maestros y Maestras y al personal docente de carácter laboral, en centros públicos de Educación Infantil, Educación de Personas Adultas, Patronatos y Delegaciones Territoriales, correspondientes al curso 2015-2016”. A ello se añade que dichas relaciones figuran en los anexos I, II, III, IV, V y VI del decreto.

...

Y así debemos recordar que, conforme a lo establecido por el artículo 5 de la Ley 2/1989, de 19 de febrero, de Cuerpos Docentes de la Enseñanza no Universitaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con las indicaciones que deben contener las relaciones de puestos de trabajo...

...

Precisamente sobre la necesidad de que todas las características de los puestos de trabajo figuren en la correspondiente relación de puestos se pronuncia la Comisión Jurídica Asesora en su dictamen 12/2005, emitido en respuesta a la consulta 125/2004 sobre el proyecto de Decreto por el que se regulan las relaciones de puestos de trabajo de la Administración General de la Comunidad Autónoma y sus Organismos Autónomos, indicando en el párrafo 102 del mismo que “Las características de los puestos no pueden quedar al albur de un acto aplicativo, sino que tienen que estar predeterminadas en la relación de puestos y, para ello, es preciso que la norma que regula su confección resulte más precisa”.

En la misma línea, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3^a, Sección 7^a, de 5 de febrero de 2014, además de afirmar la caracterización de las relaciones de puestos de trabajo como actos administrativos y no como normas o disposiciones de carácter general, señala, en su fundamento cuarto, que “... lo único que hace la RPT al ordenar los distintos puestos es singularizar dicho estatuto genérico (se refiere al de los funcionarios públicos) en relación con cada puesto, al establecer para él las exigencias que deben observarse para su cobertura y los derechos y deberes de los genéricamente fijados por las normas reguladoras del estatuto de los funcionarios que sirven el puesto. Pero tales exigencias, deberes y derechos no los regula la RPT, sino que vienen regulados en normas jurídicas externas a ella (categoría profesional, nivel de complemento de destino, complemento específico, en su caso...), siendo la configuración del puesto de trabajo

definido en la RPT la singularización del supuesto de hecho de aplicación de dichas normas externas”.

A lo anterior añade que “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 supuesto de hecho de la aplicación al funcionario que en cada momento lo sirve de norma rectora de los diversos aspectos del estatuto funcional”.

No basta, por tanto, que la relación de puestos recoja el número de puestos de cada centro con la sola indicación de la especialidad, el perfil lingüístico, con su fecha de preceptividad, y, en algunos casos, la referencia a su carácter itinerante, pero **sin incluir ninguna identificación que permita distinguir unos puestos de otros y sin que figure cualquier otra característica que estos puedan tener.**

Los puestos de trabajo son ocupados por personas que sí son perfectamente identificables y, por ello, debe poder vincularse a cada una de ellas con el puesto concreto que ocupan, **lo que no permite la configuración actual de la relación de puestos informada.**

Llegados a este punto tenemos que referimos a los que en el decreto informado se califican como “puestos a configurar por el centro” (CPC), esto es, puestos de los que se desconoce todo, excepto su número. El establecer esta tipología de puestos, además de incumplir lo señalado respecto a la necesidad de que en la relación de puestos de trabajo figuren las características de los mismos, supone dejar en manos de los centros docentes la competencia para definir, a posteriori, dichas características cuando, según los términos del artículo 5.1 i) de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca, la aprobación de las relaciones de puestos de trabajo, con sus correspondientes características, es una competencia del Gobierno Vasco, a propuesta, eso sí, del Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura (artículo 4 I) de la Ley 2/1993, de 19 de Cuerpos

Docentes de la Enseñanza no Universitaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en adelante Ley de Cuerpos Docentes).

..., volviendo a lo indicado por el artículo 3 del proyecto que se informa en relación con la provisión de los puestos singulares por concurso específico, que el proceso normal de provisión de los puestos de trabajo docentes es el concurso (artículo 23.3 de la Ley de Cuerpos Docentes). Por tanto, el empleo de un sistema de provisión excepcional, el concurso específico, requiere una justificación de las razones en que se fundamenta su elección, justificación de la que habrá de quedar constancia en el expediente administrativo tramitado.

La sentencia del TSJ de Castilla y León, de 16 de mayo de 2003, así lo señala cuando indica que "...ha de existir una motivación de la RPT o en su modificación referente a por qué se acude a aquellos mecanismos provisorios que excepcionan al general y tal motivación habrá de estar plasmada o en la exposición de motivos del decreto autonómico aprobatorio o en el expediente, referido esto último a la denominada memoria técnica justificativa o/y los informes emitidos".

Procede, igualmente, recordar que todos los puestos de trabajo docentes deben estar incluidos en la RPT objeto de este informe, la cual constituye el único instrumento técnico a través del cual la Administración realiza la ordenación de todo el personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y con expresión de los requisitos exigidos para el desempeño de dichos puestos.

Segundo.- No se comparte el criterio de la memoria de la Dirección de Centros y Planificación respecto a que el formato empleado en la elaboración de la RPT cumple los aspectos legales del artículo 5 de la Ley de Cuerpos Docentes, si como a continuación se indica, se olvida de la jurisprudencia citada.

“ ...Todos los puestos de trabajo que figuran en estas relaciones aparecen identificados por medio de la denominación del centro al que pertenecen, o, en su caso el ámbito territorial de la Administración educativa al que se halle adscrito, la especialidad correspondiente, el perfil lingüístico y la fecha de preceptividad. Los puestos de trabajo compuestos por restos horarios de varias especialidades o por horas correspondientes a la impartición de asignaturas optativas u opcionales no atribuibles a una especialidad determinada, aparecen con la denominación de “Puestos a configurar por el centro”.

La plantilla presupuestaria docente en la enseñanza no universitaria de la CAV asciende a 19.219 puestos de trabajo tras la incorporación de 77 puestos de Itsasmendikoi.

..., los Anexos del presente Decreto relacionan las 9.927 restantes desglosadas de la siguiente forma:

Puestos en colegios de Infantil y Primaria	8.890
Puestos en centros de EPA	400
Patronatos	19
Puestos en centros Bolsas-Delegaciones	456
Puestos de profesorado de religión católica	151
Puestos de profesorado de religión islámica	2
Puestos en el Instituto Vasco de Educación a Distancia	9
TOTAL	9.927

...

... los últimos dos decretos han sido informados por la Asesoría Jurídica del Departamento, instando una publicación sustancialmente distinta de la que ha sido habitual. A este respecto, cabe citar parte del texto de la memoria complementaria de 26 de julio de 2016 del Director de Centros y Planificación que, entre otras cosas exponía lo siguiente:

“Publicar anualmente 9.927 puestos de trabajo de forma individualizada, sin realizar agrupamientos de plazas de idénticas características en cada centro es un empeño trabajoso y totalmente estéril al igual que publicar en cada puesto sus complementos. Determinar en cada centro qué puesto de trabajo ocupan cada curso escolar sus cargos directivos para poder publicar su complemento específico de acuerdo con el número de aulas que en ese mismo momento tenga el centro (número que puede variar antes de comenzar el curso o a lo largo del mismo), exigiría la creación de una unidad o servicio administrativo íntegramente dedicado a gestionar la publicación de los puestos de trabajo docentes. Así, se opta desde hace ya más de veinte años por publicar un formato más sencillo que el propuesto en el informe de la Asesoría Jurídica del Departamento.

Por otro lado cabe resaltar que la Dirección de Función Pública ha venido informando de forma favorable el formato utilizado, considerando que cumple los requisitos exigidos legalmente.”

Aun teniendo la Administración un margen de discrecionalidad en el diseño de las RPT, no es una técnica administrativa susceptible de ser establecida al margen de las normas o de la interpretación que de las mismas realizan la doctrina legal o la jurisprudencia, sino que ha de atender a la finalidad que ésta atribuye a las RPT, como se ha subrayado en la STS citada, y que es seguida por el informe jurídico de la Dirección de Régimen Jurídico y Servicios.

La memoria justifica la publicación de los puestos de trabajo en el formato establecido con base en lo trabajoso y estéril de hacerlo como propone la Dirección de Régimen Jurídico y Servicios, que exigiría la creación de una unidad o servicio administrativo íntegramente dedicado a gestionar la publicación de los puestos de trabajo docentes.

Es un juicio de oportunidad en relación con los costos económicos que una gestión material de las RPT, como la propuesta de la Dirección de Régimen Jurídico y Servicios, conllevarían.

Ni es, ni será ésta la última vez en que se den similares dificultades de gestión como las indicadas -necesidades crecientes, presupuestos limitados-, pero por ello no cabe entender que la finalidad de las RPT establecida en la STS citada -ser un acto-condición, singularizando el estatuto jurídico funcional -genérico-, en cada puesto de trabajo-, pueda ser obviada.

Para evitar reiteraciones respecto del resto de proyecto de Decreto, me remito al excelente informe juicio departamental.

Es lo que informo, no obstante me someto a cualquier otro informe mejor fundado en derecho.