

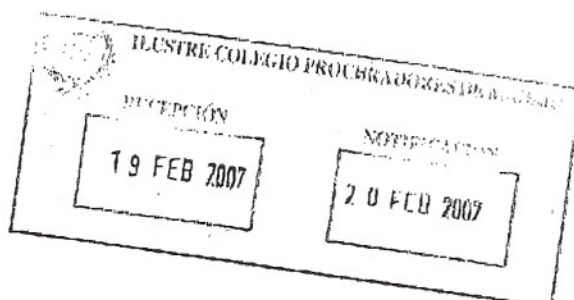
785929



Recurso N°: 6735/2001

**RECURSO CASACION Num.: 6735/2001****Votación: 07/02/2007****Ponente Excmo. Sr. D.: Pablo Lucas Murillo de la Cueva****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. Eduardo Calvo Rojas**

En la Villa de Madrid, a doce de Febrero de dos mil siete.

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 6735/2001, interpuesto por la ASOCIACIÓN GENERAL DE FUNCIONARIOS DEL CUERPO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS DEL ESTADO, representada por el Procurador don Alejandro González Salinas, contra la Sentencia nº 640,

Dr. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

Recurso Nº: 6735/2001



dictada el 25 de mayo de 2001 por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, recaída en el recurso nº 514/1998, sobre resolución de fecha 31 de octubre de 1997 de la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones.

Se ha personado, como parte recurrida, la ADMINISTRACIÓN, representada por el Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sentencia recurrida dispone lo siguiente:

"FALLAMOS

Que estimando en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador D. Alejandro González Salinas actuando en nombre y representación de la ASOCIACION GENERAL DE FUNCIONARIOS DEL CUERPO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS contra la Resolución de la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones de 31 de octubre de 1997, por la que se hizo pública la relación de puestos de trabajo actualizada del Ministerio de Fomento, debemos declarar y declaramos que dicha Resolución no es ajustada a Derecho en el particular relativo a la inclusión de ocho únicos puestos de Consejero del Consejo de Obras Públicas y Urbanismo, debiendo relacionar un mínimo de doce de estos puestos y un máximo de veinte; confirmando en sus restantes pronunciamientos. Sin hacer expresa imposición de costas".

SEGUNDO.- Contra dicha Sentencia ha interpuesto recurso de casación el Procurador don Alejandro González Salinas, en representación de la Asociación General de Funcionarios del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos del Estado. En el escrito de interposición, presentado el 20 de noviembre de 2001 en el Registro General de este Tribunal Supremo, después de exponer los motivos que estimó oportunos, solicitó a la Sala "(...) dicte sentencia por la que case la recurrida y resuelva lo que corresponda en Derecho dentro de los términos del debate procesal".

TERCERO.- Admitido a trámite, se remitieron las actuaciones a esta Sección Séptima, conforme a las reglas del reparto de asuntos y, por providencia de 21 de febrero de 2003, se dio traslado del escrito de interposición al Abogado del Estado para que formalizara su oposición, lo que verificó por escrito, presentado el 8 de abril de 2003, en el que solicitó a la Sala "dicte sentencia declarando no haber lugar a este recurso".

CUARTO.- Mediante providencia de 25 de septiembre de 2006 se señaló para votación y fallo el día 7 de febrero de 2007, en que han tenido lugar.



Recurso N°: 6735/2001

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA**,
Magistrado de Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La Sentencia ahora recurrida estimó en parte el recurso de la Asociación General de Funcionarios del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos del Estado contra la Resolución de la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones (CECIR) de 31 de octubre de 1997 por la que se hizo pública la Relación actualizada de Puestos de Trabajo del Ministerio de Fomento y declaró contraria a Derecho la previsión de sólo ocho puestos de consejero en el Consejo de Obras Públicas y de Urbanismo, cuando, al menos, deben ser doce, conforme al artículo 8 del Real Decreto 2829/1978, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de obras públicas y urbanismo.

La demanda esgrimía tres motivos principales contra dicha resolución. En primer lugar, consideraba que infringía el ordenamiento jurídico por no exigir como requisito para desempeñar determinados puestos de trabajo el título de Ingeniero de Caminos Canales y Puertos del Estado en unos casos con carácter exclusivo. En segundo término, afirmaba que establecer como sistema de provisión el de libre designación para ciertos puestos de trabajo sin explicar por qué no se utilizaba el de concurso era igualmente contrario a Derecho. En tercer lugar, combatía la asignación a puestos para los que se exige el título de Ingeniero de Caminos Canales y Puertos del Estado de niveles inferiores al 26 en el complemento de destino.

SEGUNDO.- La Sala de instancia, salvo en el particular extremo indicado, desestimó las pretensiones de la recurrente. Los argumentos en los que sustenta su fallo son, en síntesis, los que siguen.

En cuanto a los puestos de trabajo que para la Asociación actora deberían incluir la exigencia de titulación señalada, se remite al artículo 15.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, al artículo 2 de la Orden de 2 de diciembre de 1988 y al punto 10 de la Orden de 6 de febrero de 1989 y a partir de ellos dice que el de la titulación es un requisito que ha de incluirse en la Relación de Puestos de Trabajo cuando sea imprescindible una determinada para realizar las funciones propias del mismo. Añade que, a partir de ahí, es la Administración la que en ejercicio de su potestad de autoorganización ha de resolver cuál ha de ser el contenido de esas relaciones, potestad que, recuerda, es de carácter discrecional aunque no ilimitada pues ha de ejercerse de acuerdo con la finalidad para la que ha sido conferida, que, en último extremo, es la satisfacción del interés general y aquí que los puestos de trabajo sean desempeñados por los funcionarios con la titulación más adecuada para ello. Por tanto, prosigue, cabe la revisión de lo resuelto por la Administración cuando se desatiendan esos fines.

Recurso Nº: 6735/2001



Ahora bien, es al recurrente a quien corresponde probar los presupuestos que acreditan la ilegalidad de la actuación administrativa y, en este caso, valorando la prueba practicada que obra en autos, concluye la Sala de instancia que no ha quedado demostrado con la claridad necesaria que los puestos para los que no se exige el título de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos del Estado tienen cometidos idénticos a aquellos otros para los que es preceptivo.

Sobre la exigencia del sistema de libre designación para proveer una serie de puestos de trabajo que relaciona, dice la Sentencia que de la prueba practicada no resulta que no concurren en ellos la especial responsabilidad o el carácter directivo a los que vincula el artículo 20.1 b) de la Ley 30/1984 su utilización y que la recurrente no ha propuesto prueba dirigida a demostrar su inexistencia. Por eso, entiende que ha de presumirse que sí se dan esos rasgos.

Finalmente, sobre la existencia de puestos de trabajo reservados a Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos del Estado con niveles de complemento de destino inferiores al 26, señala que dicho complemento guarda relación con las características del puesto de trabajo y que no entraña desigualdad que los asignados a puestos de trabajo para los que se exige el título de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos del Estado sean distintos, porque la diferencia obedece a que no son iguales los cometidos que les corresponden. El parámetro legal al respecto, prosigue la Sentencia, es el respeto al intervalo previsto para los funcionarios del Grupo A del artículo 25 de la Ley 30/1984 por el artículo 71 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento general de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado. Intervalo que comprende los niveles 20 a 30 y, por tanto, ha sido observado por la Relación de Puestos de Trabajo impugnada.

TERCERO.- En el escrito de interposición la Asociación recurrente en la instancia formula dos motivos de casación. En ambos casos se trata del previsto en el artículo 88.1 d) de la Ley de la Jurisdicción contra la Sentencia de la Sala de Madrid. El primero se dirige a combatirla en lo relativo a la provisión por el sistema de libre designación de una serie de puestos de trabajo. El segundo la impugna por haber rechazado sus pretensiones sobre la exigencia para desempeñar determinados puestos del título de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos del Estado. Hay que advertir que no cuestiona, en cambio, lo resuelto por la Sentencia sobre los niveles del complemento de destino.

En cuanto a la previsión del sistema de libre designación, subraya la recurrente que la regla es la provisión por concurso y que, en tanto excepción a la misma, es a la Administración a la que corresponde justificar por qué un concreto puesto debe ser cubierto por medio de ese procedimiento. Por eso, entiende infringido el artículo 20.1 b) de la Ley 30/1984, en relación con la



Recurso N°: 6735/2001

Orden Ministerial de 6 de febrero de 1989 y el artículo 54.1 f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ya que la Sentencia deposita en los actores la carga de la prueba. Insiste en la falta de justificación para proveer por libre designación los puestos indicados, ya que no implican especial responsabilidad ni tienen carácter directivo y en que el proceder seguido por la CECIR significa, en la práctica, implantar un sistema de confianza política. Añade, además, que resulta inexplicable que para la provisión de puestos de Subdirector General Adjunto en unos casos se prevea el concurso y en otros la libre designación o que para cubrir la Jefatura del Servicio de Conservación y Explotación de Carreteras se acuda a la libre designación en unas provincias mientras que en otras, las más importantes, se utiliza el concurso, circunstancia ésta que, para la Asociación recurrente, manifiesta la arbitrariedad de la Relación de Puestos de Trabajo en estos extremos.

El segundo motivo sostiene que la Sentencia infringe el artículo 54.1, apartados c) y f), de la Ley 30/1992, en relación con el artículo 1 del Decreto de 23 de noviembre de 1956 y con la Orden Ministerial de 6 de febrero de 1989. A su entender, era la Administración la que debía justificar que los puestos de trabajo que cuestionan no requieren ser desempeñados por Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos del Estado porque, por su contenido, comportan el desarrollo de actividades típicas de los mismos según el artículo 1 del citado Decreto y tradicionalmente se ha exigido esa titulación para desempeñarlos. De ahí que, habiéndose dictado la resolución recurrida en el ejercicio de potestades discrecionales y apartándose ahora la CECIR de lo que anteriormente se había establecido, se dan las condiciones necesarias para exigir, conforme a los apartados señalados del artículo 54.1 de la Ley 30/1992, que la Administración motive este extremo sin que lo haya hecho a pesar de que al ejercer de ese modo su potestad de autoorganización afecta a los intereses legítimos, entre otros, de los funcionarios, ya que ven en juego sus expectativas de carrera.

CUARTO.- El escrito de oposición del Abogado del Estado se limita a reproducir la contestación a la demanda, incluyendo, incluso, sus consideraciones sobre los niveles de complemento de destino, a pesar de que la recurrente no discute la Sentencia en ese punto.

QUINTO.- Para la mejor resolución de este recurso, comenzaremos nuestro examen por el segundo motivo. Y hemos de hacerlo diciendo que no puede prosperar porque la Sentencia no incurre en las infracciones que la Asociación General de Funcionarios del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos del Estado le atribuye.

En efecto, la Sala de Madrid desestimó las pretensiones anulatorias de la resolución impugnada por no exigir para determinados puestos de trabajo la titulación que nos ocupa a la vista de los resultados de la prueba practicada en el proceso. En efecto, llega a esa conclusión en función de su apreciación de los informes emitidos por la Administración a propuesta de la recurrente. Es el examen de ellos lo que le permite decir que no se ha demostrado que los



Recurso N°: 6735/2001

puestos de trabajo tengan un contenido que exige que sean desempeñados únicamente por Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos del Estado. Prueba que la Sentencia examina y valora en relación con cada uno de los grupos de puestos de trabajo a los que se refieren los distintos fundamentos de Derecho de la demanda. Por tanto, en casación, debemos respetar la apreciación hecha en la instancia porque, al margen de que no se haya alegado por la recurrente ningún defecto o infracción al respecto, no observamos en el juicio realizado por la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Madrid los vicios de irracionalidad o arbitrariedad que, conforme a la jurisprudencia, permitirían prescindir de él.

Por tanto, gozando la resolución recurrida de la presunción de legalidad propia de los actos administrativos, correspondiendo a la Administración en el ejercicio de su potestad de autoorganización dictarla y, especialmente, habiéndose discutido en el proceso del fundamento de sus decisiones en los extremos controvertidos, no cabe imputar a la Sentencia las infracciones al ordenamiento jurídico que afirma el escrito de interposición.

En cambio, el segundo motivo debe prosperar porque es criterio sostenido por esta Sala el de que, siendo el procedimiento de libre designación para la provisión de puestos de trabajo una excepción a la regla constituida por el sistema de concurso, es la Administración la que debe justificar las razones por las que se aparta de la misma. Y, como se ha visto, la Sentencia asume el criterio contrario al decir que debe presumirse la legalidad de la Relación de Puestos de Trabajo en este punto y reprochar a la recurrente no haber propuesto prueba dirigida a demostrar que no concurrían en los puestos de trabajo discutidos los rasgos de especial responsabilidad o carácter directivo que el artículo 20.1 b) de la Ley 30/1984 exige para que puedan ser provistos por libre designación. Las Sentencias de 4 de diciembre y 6 de noviembre de 2006 (casación 7392/2000 y 4576/2001, respectivamente), 25 de noviembre de 1997 (casación 485/1992) y 10 de abril de 1996 (apelación 3141/1992), entre otras, expresan la mencionada doctrina. Por tanto, establecida la inexistencia de esa justificación, pues ni en la Relación de Puestos de Trabajo ni en el expediente se ofrecen las razones por las que se acude al sistema excepcional en los puestos de trabajo indicados, concurre la infracción denunciada por la recurrente.

En consecuencia, procede anular la Sentencia impugnada y, al resolver el recurso contencioso-administrativo, además de mantener el mismo pronunciamiento hecho en la instancia sobre los puestos de trabajo de consejero del Consejo de Obras Públicas y Urbanismo y sobre los niveles del complemento de destino, pues el Abogado del Estado no ha cuestionado aquél extremo, ni la recurrente éste último, debemos extender la anulación también a la inclusión del sistema de libre designación como forma de provisión de los puestos de trabajo que se relacionan en el fallo.

SEXTO.- A tenor de lo establecido por el artículo 139 no hacemos imposición de costas en la instancia debiendo correr cada parte con las suyas del recurso de casación.



Recurso Nº: 6735/2001

En atención a cuanto se ha expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que nos confiere la Constitución Española,

FALLAMOS

1º Que ha lugar al recurso de casación nº 6735/2001, interpuesto por la Asociación General de Funcionarios del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos contra la sentencia nº 640, dictada el 25 de mayo de 2001, por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que anulamos.

2º Que estimamos en parte el recurso 514/1998 contra la Resolución de la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones de 31 de octubre de 1997 por la que se hizo pública la Relación actualizada de Puestos de Trabajo del Ministerio de Fomento y la anulamos:

a) en cuanto incluye solamente ocho puestos de consejero y no doce como mínimo en el Consejo de Obras Públicas y de Urbanismo.

b) en cuanto establece que se cubrirán por el sistema de libre designación los puestos de trabajo de Director Técnico de la Subdirección de Planeamiento de Infraestructuras de la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Transportes (3 dotaciones); Coordinador de Programa de la misma Subdirección; Director Técnico de la Secretaría Técnica de Transporte de la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Transportes (3 dotaciones); Consejero Técnico de la misma Secretaría Técnica; Subdirector General Adjunto de la Subdirección General de Planes y Proyectos de Infraestructuras Ferroviarias; Consejero Técnico de Relaciones Internacionales de la Dirección General de Carreteras (Unidad de Apoyo); Subdirector General Adjunto de la Subdirección General de Conservación y Explotación de la Dirección General de Carreteras; Coordinador de Transporte Ferroviario de la Subdirección General de Transportes Terrestres de la Dirección General de Ferrocarriles y Transportes por Carretera; Coordinador de Transporte por Carretera, de la misma Subdirección General; Coordinador de Ordenación y Normativa de la Subdirección General de Ordenación y Normativa de la Dirección General de Ferrocarriles y Transportes por Carretera; Jefes de Servicio de Conservación y Explotación de las Demarcaciones de Carreteras de Albacete, Alicante, Almería, Ávila, Cáceres, Cádiz, Castellón de la Plana, Ciudad Real, Córdoba, Cuenca, Gerona, Guadalajara, Huelva, Huesca, Jaén, León, Lérída, Lugo, Málaga, Orense, Palencia, Pontevedra, Salamanca, Segovia, Soria, Tarragona, Teruel y Zamora.



Recurso Nº: 6735/2001

3º Que no hacemos imposición de costas en la instancia debiendo correr cada parte con las suyas del recurso de casación.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior Sentencia por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, estando constituida la Sala en audiencia pública en el día de su fecha, lo que, como Secretario de la misma, certifico.