|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 431/2006 |
| Fecha | de 21 de noviembre de 2006 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Doña María Emilia Casas Baamonde, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps. |
| Núm. de registro | 6291-2006 |
| Asunto | Cuestión de inconstitucionalidad 6291-2006 |
| Fallo | Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El 13 de junio de 2006 se registró en este Tribunal Constitucional un escrito del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Zaragoza, del día 5 anterior, al que se acompaña Auto del citado órgano jurisdiccional, de esa misma fecha, por el que se plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el inciso final del apartado segundo del art. 17.2 del texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública en la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, 19 de febrero, en la redacción dada al mismo por la Ley 26/2003, de 30 de diciembre, por posible vulneración del art. 24.1 CE.

2. Los antecedentes procesales de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) El 19 de abril de 2005 doña María Asunción Sabater Rillo y doña María Teresa Gode Sánchez interpusieron recurso contencioso-administrativo contra la Resolución del Consejero de Economía, Hacienda y Empleo de la Diputación General de Aragón de 11 de febrero de 2005 por la que se confirmaba en grado de alzada la desestimación de su solicitud de reconocimiento del nivel funcionarial 18 a los puestos de Jefa de Secretaría de centro docente que desempeñan.

b) Celebrado el juicio oral, el 3 de marzo de 2006 se dictó providencia confiriendo a las partes personadas y al Ministerio Fiscal un plazo común de diez días para que alegasen sobre la posible inconstitucionalidad del art. 17.2 del Decreto Legislativo 1/1991 por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 24.1 CE.

c) El Ministerio Fiscal evacuó el trámite por escrito de 9 de marzo de 2006, indicando que se cumplían todos los requisitos procesales para elevar la cuestión de inconstitucionalidad. A su vez, tanto las actoras como la Administración demandada expresaron su parece contrario al planteamiento de la cuestión.

d) Finalmente, por Auto de 5 de junio de 2006 se eleva cuestión de inconstitucionalidad.

3. La fundamentación jurídica del Auto de planteamiento de esta cuestión se abre con la formulación del juicio de relevancia para el caso de la norma legal de cuya constitucionalidad duda el órgano jurisdiccional promotor de la cuestión.

a) Según se apunta, que la norma es aplicable al caso “se ve en la resolución recurrida”, donde, entre otras cosas, se dice que desde la entrada en vigor del precepto discutido sólo de oficio se puede proceder a la modificación de las Relaciones de Puestos de Trabajo. A pesar de ello dudan las actoras de la aplicabilidad de la norma al caso. Una duda que no comparte el órgano judicial promotor de la cuestión pues aunque admite que pudiera haber existido con anterioridad una norma reglamentaria con el mismo contenido, ello no sería óbice para el surgimiento de la duda de constitucionalidad por infracción del art. 24.1 CE. Tampoco reviste mayor relevancia la eventual extensión de efectos de una sentencia dictada sobre asunto similar por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Madrid. Y, por último, se rechaza la tesis postulada por las actoras en el sentido de que pueda estimarse la demanda por los periodos anteriores a la entrada en vigor de la reforma del precepto legal, “pues esta Ley se aplica a todas las peticiones contenidas en el escrito que inició el procedimiento”.

b) Seguidamente se pasa a dar respuesta a las razones esgrimidas por la representación de la Administración demandada para no plantear cuestión de inconstitucionalidad. Dicha respuesta arranca de la consideración de las Relaciones de Puestos de Trabajo como disposiciones de carácter general. Al decir de la Diputación General de Aragón, la norma discutida tiene como propósito evitar que por motivos de oportunidad los titulares de los puestos de trabajo soliciten su modificación, para lo cual se establece que esa modificación sólo podrá emprenderse de oficio. También apunta la Administración autonómica la eventualidad de que se proceda a la modificación por razones de legalidad.

Sin embargo, el órgano judicial replica que esta distinción entre las razones por las cuales puede procederse a la revisión de las Relaciones de Puestos de Trabajo carece todo interés en lo que ahora debe preocuparnos porque el precepto establece que “en ningún caso” pueden los titulares de los puestos de trabajo instar la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo; “esto es, según la ley no pueden pedirla, ni alegando motivos de oportunidad, ni de legalidad”. Además, el precepto no sólo regula el procedimiento de modificación autónoma de las Relaciones de Puestos de Trabajo sino todo tipo de modificación. En esta ocasión las actoras deducen una pretensión consistente en el abono de unas determinadas cantidades que, examinada desde su envés, representa una impugnación indirecta de una norma reglamentaria. Impugnación indirecta expresamente prevista en el art. 107.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común.

c) Desechados los motivos esgrimidos por las partes para no plantear la cuestión de inconstitucionalidad, el órgano jurisdiccional reseña la contradicción del precepto legal con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, aquí en cuanto que impide acceder a la jurisdicción, en los términos de la doctrina establecida en la STC 149/2000, de 1 de junio. El precepto legal no permite que el empleado público inste la revisión de la Relación de Puestos de Trabajo que considere lesiva de sus derechos subjetivos o intereses legítimos, reservando esa función exclusivamente a la Administración, cortándose de raíz la posibilidad de que los interesados puedan plantear su petición ante la Administración y lograr, más adelante, la revisión judicial de la decisión administrativa. Y todo ello, sin que existan razones de eficacia o eficiencia que lo justifiquen, “no pudiendo admitirse como tal que puedan existir muchas peticiones de funcionarios y sin que haya un procedimiento alternativo o subsidiario distinto de la impugnación indirecta de la Relación de Puestos para resolver pretensiones individualizadas que partan de la disconformidad a derecho de alguna de las disposiciones de la Relación de Puestos”.

4. Mediante providencia de 12 de septiembre de 2006, la Sección Segunda de este Tribunal acordó oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, alegase lo que estimara conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, por si fuese notoriamente infundada.

5. Con fecha 2 de octubre de 2006 el Fiscal General del Estado formuló alegaciones en las que interesa la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Tras una pormenorizada exposición de los antecedentes procesales y del contenido del Auto de planteamiento, recuerda el Fiscal General del Estado que la vigente Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa representa una ampliación de la actividad administrativa impugnable, incluyendo en su ámbito las disposiciones generales, los actos expresos y presuntos, la inactividad de la Administración y la vía de hecho.

Partiendo de esta premisa se apunta que la redacción de la norma cuestionada se limita a impedir que una simple petición por parte del interesado o de los interesados exija por sí sola el inicio de un procedimiento de modificación de la relación de puestos de trabajo, pero no prohíbe la existencia de simples peticiones al respecto ni la impugnación de actos de aplicación que puedan conducir a un recurso indirecto. Ello significa que, frente a lo afirmado por el Juez, es factible un control jurisdiccional de la relación de puestos de trabajo y el hecho de que ese control sólo se extienda a aspectos de legalidad o constitucionalidad, excluyéndose los criterios de autoorganización, no es suficiente para fundar una inconstitucionalidad de la norma por contradicción con el art. 24.1 CE.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Zaragoza plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto del párrafo segundo del art. 17.2 del texto refundido de la Ley de ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, introducido por la Ley 26/2003, de 30 de diciembre, por posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). Dicho precepto legal establece que “los procedimientos de aprobación y modificación de las relaciones de puestos de trabajo se iniciarán exclusivamente por los órganos de los Departamentos y Organismos autónomos que tengan atribuida tal competencia, basándose en estrictos criterios organizativos y en las necesidades de funcionamiento de los respectivos servicios públicos, sin que los titulares de los puestos de trabajo puedan promover en ningún caso su modificación mediante solicitud personal o colectiva”.

El art. 37.1 LOTC establece que podrá el Tribunal rechazar, en trámite de admisión, mediante Auto y sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, la cuestión de inconstitucionalidad cuando fuera notoriamente infundada la cuestión suscitada. A esos efectos, este Tribunal ha reiterado que el concepto de “cuestión notoriamente infundada” encierra un cierto grado de indefinición que se traduce procesalmente en otorgar a este Tribunal un margen de apreciación a la hora de controlar la solidez de la fundamentación de las cuestiones de inconstitucionalidad, de tal modo que existen supuestos en los que un examen preliminar de las cuestiones de inconstitucionalidad permiten apreciar la falta de viabilidad de la cuestión suscitada, sin que ello signifique, necesariamente, que carezca de forma total y absoluta de fundamentación o que ésta resulte arbitraria, pudiendo resultar conveniente en tales casos resolver la cuestión en la primera fase procesal, máxime si su admisión pudiera provocar efectos no deseables como la paralización de múltiples procesos en los que resulte aplicable la norma cuestionada (por todos, ATC 132/2006, de 4 de abril, FJ 1).

2. El presente caso, como se argumentará a continuación, es uno de esos supuestos en que, sin excesivo esfuerzo argumental, es posible concluir que las dudas de inconstitucionalidad están manifiestamente infundadas, tal como también ha defendido el Ministerio Fiscal.

El órgano judicial promotor considera que el inciso, “sin que los titulares de los puestos de trabajo puedan promover en ningún caso su modificación mediante solicitud personal o colectiva” del precepto cuestionado, vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), al impedir que los empleados públicos al servicio de la Administración autonómica aragonesa insten la revisión de las relaciones de puestos de trabajo que estimen lesivas de sus derechos subjetivos o intereses legítimos, reservando esa función exclusivamente a la Administración. Y ello porque, al prohibir la posibilidad de plantear esta pretensión en vía administrativa se impide asimismo acudir ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, vulnerando con ello el derecho de acceso a la jurisdicción, restringiéndose la defensa de tales derechos subjetivos o intereses legítimos al recurso indirecto contra las relaciones de puestos de trabajo.

Pues bien, la previsión de que un determinado procedimiento administrativo se inicie únicamente de oficio, excluyéndose por tanto su incoación a instancia de parte, no excluye per se el control jurisdiccional sobre el ejercicio de la concreta potestad administrativa que se actúa en ese procedimiento. El precepto legal ahora cuestionado trata de racionalizar el procedimiento de elaboración y modificación de las relaciones de puestos de trabajo, negando un derecho de iniciativa, a este respecto, al personal al servicio de la Administración autonómica aragonesa. Sin embargo, de esta negación no se deriva la correlativa prohibición de interponer un recurso contra determinados extremos de las relaciones de puestos de trabajo, cuya eventual estimación dará lugar, indubitadamente, a la apertura del procedimiento de modificación previsto en el cuerpo legal en el que se inserta el precepto cuestionado. Ello será así en especial si dicha estimación es el resultado de un pronunciamiento de un órgano judicial, pues a ello conducen de manera inexorable tanto la efectividad de la tutela judicial (art. 24.1 CE), como lo dispuesto en los arts. 117.3 y 118 CE.

3. Descendiendo al caso concreto, es preciso recordar, como se ha destacado en los antecedentes, que la pretensión ejercitada por las actoras en el proceso contencioso-administrativo consiste exclusivamente en que se reconociera un nivel retributivo distinto del que tienen atribuido en la relación de puestos de trabajo que les afecta, pretensión que viene acompaña de la solicitud de abono de percepción de los atrasos que las propias actoras reclaman. Así, según se aprecia claramente en el suplico de la demanda formalizada en el proceso contencioso-administrativo, en ningún caso se interesa de manera expresa la modificación de la relación de puestos de trabajo. Por tanto, lo planteado en el procedimiento judicial del que trae causa la presente cuestión de inconstitucionalidad es tan sólo un recurso indirecto contra la mencionada relación de puestos de trabajo. Ello impide que puedan acogerse las dudas de constitucionalidad formuladas por el órgano judicial que están basadas en la eventual imposibilidad legal de su impugnación directa, en tanto que, como ha quedado evidenciado, no es el caso sometido a su jurisdicción.

Al margen de lo anterior, además, la hipotética estimación de la pretensión deducida por las actoras bien pudiera conducir, en aras de la racionalidad organizativa de los medios personales al servicio de la Administración autonómica, a la modificación de la relación de puestos de trabajo, si bien no como una pretensión sobre la que haya de pronunciarse el órgano judicial sí, al menos, como una consecuencia mediata de su pronunciamiento, lo que también evidencia, frente a las dudas del órgano judicial, las posibilidades reales de control jurisdiccional de la relación de puestos de trabajo. De ese modo, partiendo de que la efectividad del derecho que, en su caso, se reconozca a las recurrentes en Sentencia exija la modificación de la relación de puestos de trabajo, lo previsto en el segundo párrafo del art. 17.2 del Texto refundido de la Ley de ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón no puede erigirse en óbice para la plena efectividad de la parte dispositiva de la resolución judicial. En especial, para hacer cumplir su mandato dispone el órgano judicial de los poderes de anulación y, fundamentalmente, sustitución, que la vigente Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa le otorga. Dichos poderes, conferidos al juez en su calidad de garante de los derechos de los ciudadanos no pueden quedar enervados por una interpretación de las disposiciones legales aplicables que no toma en consideración la especial fuerza vinculante de los derechos fundamentales (por todas, STC 71/1992, de 13 de mayo, FJ 3), ahora del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Madrid, a veintiuno de noviembre de dos mil seis.