

Sentencia de la Sala contencioso-administrativa del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 2020 (rec.7960/2018)

Encabezamiento

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1.634/2020

Fecha de sentencia: 30/11/2020

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 7960/2018

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 24/11/2020

Ponente: Excm. Sra. D.^a Celsa Pico Lorenzo

Procedencia: T.S.J.EXTREMADURA SALA CON/AD

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina
López

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 7960/2018

Ponente: Excm. Sra. D.^a Celsa Pico Lorenzo

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina
López

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1634/2020

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D^a. Celsa Pico Lorenzo

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D^a. María del Pilar Teso Gamella

D. José Luis Requero Ibáñez

D. Rafael Toledano Cantero

En Madrid, a 30 de noviembre de 2020.

Esta Sala ha visto el recurso de casación, registrado bajo el número RCA-7960/2018, interpuesto por la Junta de Extremadura, representada y defendida por la Letrada de la Junta de Extremadura, designando a efectos de notificaciones a la procuradora doña Aurora Gómez-Villaboa Mandri, contra la *sentencia 163/2018, de fecha 11 de octubre de 2018 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, con sede en Cáceres, que desestimó el recurso de apelación núm. 137/2018* interpuesto por la Junta de Extremadura, contra la *sentencia de 15 de junio de 2018 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Mérida en el procedimiento abreviado nº 188/2017*.

Ha sido parte recurrida la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSIF), representada por la procuradora de los tribunales doña Beatriz Martínez Martínez.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a Celsa Pico Lorenzo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el *recurso de apelación número 137/2018, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, dictó sentencia el 11 de octubre de 2018*, cuyo fallo dice literalmente:

"Que debemos desestimar y desestimamos el recurso de apelación número 137/2018 interpuesto por la defensa de la Junta de Extremadura contra la *sentencia dictada, con fecha 15 de junio de 2.018, por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de los de Mérida en el Procedimiento Abreviado seguido ante el mismo con el número 188/17* sentencia que, en consecuencia, debemos declarar y declaramos firme; y todo ello sin efectuar declaración alguna en cuanto a costas."

SEGUNDO.- Contra la referida sentencia preparó la Letrada de la Junta de Extremadura recurso de casación, que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del *Tribunal Superior de Justicia de Extremadura tuvo por preparado mediante Auto de 30 de noviembre de 2018* que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la *Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, dictó Auto*

el 27 de mayo de 2019 , cuya parte dispositiva dice literalmente:

"Primero. Admitir a trámite el recurso de casación preparado por la representación procesal de la Junta de Extremadura contra la *sentencia núm. 163/2018, de 11 de octubre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, dictada en el recurso de apelación núm. 137/2018* .

Segundo. Precisar que la cuestión en las que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la siguiente: si la cuantía a efectos procesales del objeto litigioso cuando la pretensión es formulada por un sindicato o cualquier entidad en representación de **intereses colectivos**, ha de determinarse en atención al conjunto de **intereses colectivos** que representa, o si procede cuantificarla de forma individualizada según el daño ocasionado a cada afiliado o representado o, en sí, si debe considerarse de cuantía indeterminada.

Tercero. Identificar como norma jurídica que, en principio, ha de ser objeto de interpretación, la contenida en el *artículo 42 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa* .

Ello sin perjuicio de que la sentencia pueda extenderse a otras cuestiones y normas jurídicas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, *ex artículo 90.4 de la LJCA* .

Cuarto. Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

Quinto. Comunicar inmediatamente al órgano jurisdiccional de instancia la decisión adoptada en este auto.

Sexto. Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Cuarta de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto. "

CUARTO.- Admitido el recurso, por diligencia de ordenación de 30 de mayo de 2019, se concede a la parte recurrente un plazo de treinta días para presentar el escrito de interposición, lo que efectuó la Letrada de la Junta de Andalucía por escrito de fecha 15 de julio de 2019, en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

"dicte sentencia casando y anulando la sentencia recurrida solicitando, sentencia con el siguiente pronunciamiento que la cuantía a efectos procesales del objeto litigioso cuando la pretensión es formulada por un sindicato o entidad en representación de **intereses colectivos** debe considerarse de cuantía indeterminada del objeto a efectos procesales que quien acciona en un sindicato para tutelar el derecho de un colectivo concreto y determinado, pero de cuantía - en cuanto a la pretensión-indeterminable, dado que lo que sustenta la acción anulatoria del sindicato es el interés colectivo que la Constitución le atribuye en defensa de los trabajadores, y estime nuestro recurso en los términos interesados."

QUINTO.- Por providencia de 3 de septiembre de 2019, se acuerda dar traslado del escrito de interposición a la parte recurrida a fin de que, en el plazo de treinta días, pueda oponerse al recurso, lo que efectuó la representación procesal de la Central Sindical Independiente de Funcionarios (CSIF) en escrito de 13 de septiembre de 2019, en el que tras efectuar las manifestaciones que consideró oportunas, lo

objetivo para la formación de jurisprudencia es la siguiente: si la cuantía a efectos procesales del objeto litigioso cuando la pretensión es formulada por un sindicato o cualquier entidad en representación de **intereses colectivos**, ha de determinarse en atención al conjunto de **intereses colectivos** que representa, o si procede cuantificarla de forma individualizada según el daño ocasionado a cada afiliado o representado o, en sí, si debe considerarse de cuantía indeterminada.

Identifica como norma jurídica que, en principio, ha de ser objeto de interpretación, la contenida en el *artículo 42 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa* .

TERCERO.- *El recurso de casación de la Junta de Extremadura.*

Expone con prolija cita jurisprudencial que el sindicato recurrido está legalmente habilitado para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos

Subraya que la discriminación que denuncia no es meramente retributiva, ya que para el sindicato se trata de una discriminación que afecta a las condiciones de trabajo del colectivo a quien representan, por lo que existe el nexo material exigido entre CSIF y el objeto del recurso, ya que la pretensión anulatoria deducida pretende eliminar el efecto negativo que para las condiciones de trabajo del colectivo de interinos docentes produce la demora en sus llamamientos para que ocupen destino.

Dado el tenor del auto de admisión, se explaya sobre la noción de interés colectivo con cita de *STS 21 de noviembre de 2011 (casación 6739/2009)* y las allí citadas.

Recalca que la cuantía de un recurso contencioso-administrativo, según determina el *artículo 41 de la Ley Jurisdiccional 29/1998, de 13 de Julio* , se fija atendiendo al valor económico de la pretensión, por lo que, de solicitarse la anulación de un acto, habrá de atenderse al contenido económico del mismo y siempre depurando dicha cuantía de elementos ajenos al débito principal, tales como recargos, costas o cualquier otra clase de responsabilidad (*artículo 42.1.a LJCA*), salvo que los mismos fueran superiores al propio débito.

Señala que de conformidad con lo establecido en el artículo 42.2, con carácter general, tendrán la consideración de indeterminadas: de un lado, las pretensiones que no sean susceptibles de valoración económica, y de otro lado, aquellas que siéndolo se unan a otras que no lo sean.

Añade que junto al anterior criterio general, el precepto reconoce expresamente una serie de objetos del proceso que se considerarán indeterminados:

- recursos dirigidos a impugnar disposiciones de carácter general, incluidos los instrumentos normativos de planeamiento urbanístico.

- procesos que tengan por objeto cuestiones referidas a los funcionarios públicos cuando no versen sobre derechos o sanciones susceptibles de valoración económica.

Defiende que ésta es la regla que a juicio de la Junta debería haberse aplicado en las presentes actuaciones. Subraya que la pretensión anulatoria deducida por CSI-F no es susceptible de valoración económica ya que estamos en presencia de un interés

colectivo cuya cuantía no se puede determinar conforme a las reglas legalmente previstas para ello en las normas procesales, ya que ni el *art. 41 y ni 42 LJCA/1998* ni supletoriamente las reglas contenidas en los *artículos 251 y siguientes de la LEC* contemplan como deben cuantificarse los **intereses colectivos** a los efectos de valorar la cuantía del objeto litigioso.

CUARTO.- *La oposición del recurrido.*

Expone que sin perjuicio de que la Sala dicte la sentencia que en derecho proceda, y siendo conscientes de estar ante un supuesto de interpretación jurídica, avala la tesis del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, ya que es posible determinar la cuantía objeto de la litis, y que en este caso es el resultante de cuantificar los diez días que deja de cobrar cada funcionario interino.

En este sentido, CSIF ha demandado en nombre de sus afiliados a fin de que se les reconozcan esos 10 días de septiembre como de servicio activo; no hay un interés colectivo, sino que, aunque afecte a muchas personas, el interés es individualizable por cuanto se refiere a determinados funcionarios docentes cuya relación es la de interinidad. No estamos ante algo que trascienda a lo "general", sino ante una reclamación específica y para un número de afectados limitados, y por ello la tesis del TSJ de Extremadura puede ser perfectamente válida.

No obstante, si se considerara recurrible, entiende que por razones de economía procesal y de efectiva tutela judicial para evitar dilaciones innecesarias (devolver las actuaciones al TSJ de Extremadura, que su nueva sentencia pudiera ser recurrida al TS), se podría entrar en el fondo del asunto.

Denuncia la infracción del *artículo 42 Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativo*, (en adelante, LJCA), razonando que el recurso contencioso administrativo fue interpuesto por el sindicato y afecta a gran número de docentes interinos de primaria y secundaria.

Concluye que los llamamientos al personal docente interino se efectúan mediante un procedimiento informatizado que, de forma simultánea y global, procede a la cobertura de todas las plazas vacantes.

Reputa de plena aplicación la Directiva 1999/70, como dice la *STS del Pleno de 8 de junio de 2016* y la *STS de 11 de junio de 2018*. Recalca que se incorporan 10 días después del inicio del curso escolar.

QUINTO.- *Doctrina de la Sala sobre fijación de la cuantía en asuntos de personal a tenor de los arts. 41 y 42 LJCA.*

En *SSTS de 28 de mayo de 2019 (rec. cas. núm. 262/2016)* y *3 de julio de 2020 (casación 895/2018)* se hicieron unas precisiones sobre la cuantía del recurso a efectos del de apelación, parte de las cuales conviene recordar.

Así en la LJCA hay que estar al valor económico de la pretensión objeto del pleito como regla general para fijar la cuantía del recurso contencioso- administrativo (*artículo 41.1 de la LJCA*). Para ello la LJCA se remite a la legislación procesal civil, si bien prevé reglas específicas. Así, diferencia según que la pretensión sea de mera anulación [*artículo 42.1.a de la LJCA*] o de plena jurisdicción [*artículo 42.1.b de la LJCA*]. Si es de mera anulación se remite al valor económico del acto y si es de

plena jurisdicción al valor de lo reclamado con las precisiones que tal precepto prevé.

Una segunda especialidad identifica el *artículo 42.2 de la LJCA* como materias de cuantía indeterminada. Son así pleitos de cuantía indeterminada, i) los recursos en los que se impugnan disposiciones generales, incluidos los planes urbanísticos; ii) "los que se refieran a los funcionarios públicos cuando no versen sobre derechos o sanciones susceptibles de valoración económica", y iii) como categoría innominada, "aquéllos en los que junto a pretensiones evaluables económicamente se acumulen otras no susceptibles de tal valoración".

SEXTO.- *Particularidades del supuesto sometido a interés casacional. La posición de la Sala y la respuesta a la cuestión sometida a interés casacional.*

En la demanda presentada ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo tanto el sindicato accionante como la Junta de Extremadura al oponerse calificaron el recurso como de cuantía indeterminada. Tal cuestión no resulta vinculante, a efectos de determinar la recurribilidad o no de la sentencia impugnada.

El sindicato accionante en instancia petitionó i) la declaración de nulidad de la Resolución de la DG de Personal Docente de 31 de julio que establece que los funcionarios interinos que hayan obtenido destino se incorporarán a sus plazas asignadas el 11 de septiembre, ii) que la fecha correcta de incorporación de los funcionarios interinos docentes no universitarios en el curso 2017/2018 debe ser el 1 de septiembre, con todos los efectos económicos y administrativos que correspondan.

Arguyó en su demanda que, si el curso escolar tenía como fecha de inicio el 1 de septiembre de 2017, fecha de incorporación de los funcionarios de carrera, suponía vulneración del principio de igualdad y no discriminación que los interinos se incorporasen el 11 de setiembre. La Administración respondió que difícilmente pueden iniciar el curso escolar el 1 de septiembre quienes en dicha fecha no son funcionarios interinos.

Frente a tal pretensión el sindicato obtuvo una sentencia íntegramente estimatoria.

Al plantear el recurso de apelación el sindicato manifestó que todos los docentes interinos sabían su destino a 31 de julio lo que afirma acreditado en las actuaciones.

Había, pues, una pretensión de declaración de nulidad de un acto destinado a una pluralidad determinada de sujetos, así como una pretensión económica derivada de aquella. Justamente fue el valor de esta última pretensión lo considerado por la Sala del TSJ de Extremadura para no reputar admisible el recurso de apelación.

No hay en la norma legal, *art. 42 LJCA*, un trato específico para acciones ejercitadas por una organización sindical o cualquier otra entidad que represente **intereses colectivos** en que estén en juego derechos fundamentales como el de igualdad de trato.

Un supuesto como el de autos presenta, por tanto, la particularidad de que, independientemente de la cuantificación económica de la segunda pretensión, no clarificada en su exacta cuantía, está en discusión la aplicación o no del principio de igualdad de trato como eje principal y necesario para resolver aquella. De prosperar la

invocación del principio de igualdad de trato, lo que aquí aconteció, se abre la vía para declarar los derechos económicos. En consecuencia, en las circunstancias del caso debemos entender que se trata de un recurso de cuantía indeterminada.

Por tanto, la respuesta la cuestión de interés casacional es que cuando una organización sindical o cualquier otra entidad en representación de **intereses colectivos** formule una pretensión engarzada con principios o derechos fundamentales de la Constitución o del Derecho de la Unión Europea que se reclaman para un colectivo o conjunto, aunque también lleve aparejada una pretensión económica, prevalece la cuantía indeterminada de la primera pretensión.

SÉPTIMO.- *La posición de la Sala: la estimación del recurso de casación y la desestimación del recurso de apelación.*

A la vista de lo argumentado en el razonamiento anterior procede estimar el recurso de casación y, por economía procesal, resolver sobre la apelación del recurso contencioso administrativo.

Anticipamos ya que a la vista de lo argüido por la Administración al contestar la demanda en instancia no hay razones para modificar el fallo de la sentencia del Juzgado de lo contencioso administrativo número dos de Mérida.

Ambas partes están contestes en que el curso escolar se iniciaba ese año escolar el 1 de septiembre.

La Administración contestó la demanda sosteniendo que debe existir una vacante previa al nombramiento y que existe un lapso de tiempo entre la vacante y su cobertura. Tal cuestión no fue objeto de prueba alguna.

A la vista de lo obrante en autos se concluye que la fecha en que los profesores interinos tomaron conocimiento de su destino, fue el 31 de julio de 2017, como afirmó el sindicato recurrente en el escrito del recurso de apelación.

A tal fecha se refiere también la letrada de la Junta de Extremadura al contestar la demanda. Así se refiere a la Resolución de 31 de julio, que hizo pública la adjudicación final de destinos a los funcionarios de carrera (punto primero) objeto parcial de impugnación.

En tal documento de 31 de julio, una copia del cual acompañó a la demanda, figura en el punto tercero -objeto de impugnación ante el juzgado - que "los funcionarios interinos que hayan obtenido destino en este procedimiento deberán incorporarse a las plazas asignadas el 11 de septiembre de 2017".

Es decir, en el caso de autos queda acreditado que los funcionarios interinos no estaban a la espera de una vacante entre el 1 y el 10 de septiembre, pues ya conocían su plaza de destino desde el 31 de julio anterior.

En consecuencia, no existen en los autos razones para la no incorporación el 1 de septiembre de 2017 del profesorado interino como sí lo hacía el profesorado titular.

Se desestima el recurso de apelación, confirmándose los argumentos de la sentencia del Juzgado.

OCTAVO.- Costas.

De conformidad con lo dispuesto en el *artículo 139 de la LJCA* , en relación con el *artículo 93 LJCA* , en el recurso de casación cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad.

Respecto a las de instancia del Juzgado de lo Contencioso nº 2 de Mérida, se mantienen los pronunciamientos allí dictados, al igual que el pronunciamiento de las costas en el recurso de apelación por el TSJ de Extremadura.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

1º Estimar el recurso de casación interpuesto por la Junta de Extremadura contra la *sentencia de 11 de octubre de 2018 dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, con sede en Cáceres, que desestima el recurso de apelación núm. 137/2018* , por razón de la cuantía, la cual se declara sin valor ni efecto alguno.

2º Se fija como doctrina la reflejada en el Fundamento de Derecho Sexto.

3º Se confirma el fallo del recurso contencioso administrativo 188/2017 seguido ante el Juzgado de lo contencioso-administrativo núm.2 de Mérida y se desestima el recurso de apelación núm. 137/2018.

4º En cuanto a las costas estése a los términos señalados en el último de los Fundamentos de Derecho.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por la Excm. Sra. Magistrada Ponente de la misma, Doña Celsa Pico Lorenzo, hallándose celebrando audiencia pública, lo que como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.