

EDJ 2008/124155

Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 7ª, S 11-6-2008, rec. 59/2006

Pte: Maurandi Guillén, Nicolás

Resumen

El TS no ha lugar al recurso de casación en interés de Ley interpuesto contra la sentencia que reconoció al ahora recurrido el derecho al abono de las cantidades reclamadas como funcionario en prácticas, porque su planteamiento desconoce la finalidad del recurso y tampoco cumple con la obligada exigencia formal de que en el escrito del recurso se haga explícita y concreta la fijación de la doctrina legal que, para el caso de estimación del recurso, ha de sustituir a la que haya sido declarada errónea.

NORMATIVA ESTUDIADA

Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa
art.100.1 , art.100.3 , art.100.7

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	2
FUNDAMENTOS DE DERECHO	2
FALLO	4

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

ADMINISTRACIÓN LOCAL

PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Función Pública local

Personal propio

Supuestos diversos

FUNCIÓN PÚBLICA

SITUACIONES

En prácticas

RETRIBUCIÓN

En general

RECURSO DE CASACIÓN EN INTERÉS DE LEY

EN GENERAL

FIJACIÓN DE DOCTRINA LEGAL

FICHA TÉCNICA

Favorable a: Funcionario; Desfavorable a: Admón. local (funciones ejecutivas)

Procedimiento:Recurso de casación en interés de ley

Legislación

Aplica art.100.1, art.100.3, art.100.7 de Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Cita RD 213/2003 de 21 febrero 2003. Modificación del RD 456/1986, de 10 febrero, por el que se fijan las retribuciones de los funcionarios en prácticas

Cita art.2.1 de RD 456/1986 de 10 febrero 1986. Retribuciones de Funcionarios en Prácticas

Jurisprudencia

Cita en el mismo sentido STS Sala 3ª de 8 octubre 2003 (J2003/111171)

Cita en el mismo sentido STS Sala 3ª de 23 julio 2003 (J2003/80852)

Cita en el mismo sentido STS Sala 3ª de 21 junio 1997 (J1997/6793)

Versión de texto vigente null

JUAN JOSÉ GONZALEZ RIVAS

NICOLAS ANTONIO MAURANDI GUILLEN

PABLO MARÍA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

JOSÉ DIAZ DELGADO

ENRIQUE CANCER LALANNE

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a once de junio de dos mil ocho.

Visto por la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, compuesta por los señores anotados del margen, el recurso de casación en interés de la Ley núm. 59/2006 interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE COLMENAREJO, representado por el Procurador D. Roberto Granizo Palomeque, contra la Sentencia de 5 de mayo de 2.006 del Juzgado de lo Contencioso- Administrativo núm. 23 de Madrid, recaída en el recurso contencioso-administrativo núm. 313/2005, en el que se impugnaba por D. Cesar la desestimación por silencio de una solicitud de abono de retribuciones.

Siendo parte recurrida D. Cesar que, pese al requerimiento que se le hizo para ello, no ha comparecido en debida forma en el actual recurso de casación en interés de la Ley; y habiéndose personado el Abogado del Estado e intervenido también el Ministerio Fiscal.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La sentencia recurrida contiene una parte dispositiva que copiada literalmente dice:

"FALLO:

1.- ESTIMO el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. Cesar (...) contra la desestimación por silencio administrativo de la reclamación formulada el 11 de septiembre de 2004 por la que se solicitaba al Ayuntamiento de Colmenarejo el abono de las retribuciones que le corresponderían como funcionario en prácticas.

2.- ANULO la resolución recurrida por no ser conforme a Derecho, reconociendo al recurrente el derecho al abono de las cantidades reclamadas correspondientes al período de 6 meses que realizó el curso selectivo de formación en el Instituto Superior de Estudios de Seguridad.

3.- No se hace expresa imposición de las costas devengadas en este proceso".

SEGUNDO.- El AYUNTAMIENTO DE COLMENAREJO, representado por el Procurador D. Roberto Granizo Palomeque, interpone ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo recurso de casación en interés de la Ley, con un "suplico" en el que interesa lo que se expone en el fundamento jurídico segundo de esta sentencia.

TERCERO.- Se ha dado audiencia al Ministerio Fiscal, que presentó escrito en el que defendió el criterio de que el presente recurso de casación en interés de la ley debe ser desestimado; y también ha hecho alegaciones el Abogado del Estado que, por el contrario, ha postulado la estimación del recurso.

CUARTO.- Se señaló para votación y fallo la audiencia del día 28 de mayo de 2008.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Nicolás Maurandi Guillén, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La sentencia que es objeto del actual recurso de casación en interés de la Ley, como ya se ha expresado en los antecedentes, estimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por D. Cesar contra la desestimación por silencio de una solicitud retributiva que había presentado ante el AYUNTAMIENTO DE COLMENAREJO y, tras anular la actuación administrativa impugnada, reconoció al recurrente "el derecho al abono de las cantidades reclamadas correspondientes al periodo de 6 meses que realizó el curso selectivo de formación en el Instituto Superior de Estudios de Seguridad".

Para justificar ese pronunciamiento el Juzgado invocó lo establecido en el artículo 2.1 del Real Decreto 456/1986, de 10 de febrero de 1986, sobre retribuciones de los funcionarios en prácticas EDL 1986/9203 (en la redacción dada por el posterior Real Decreto 213/2003, de 21 de febrero EDL 2003/2371).

Los hechos que expresamente apreció para considerar procedente la aplicación de ese precepto reglamentario fueron estos que continúan.

Que el recurrente era funcionario de carrera del Ayuntamiento de Colmenarejo y el 5 de julio de 2004 fue nombrado funcionario en prácticas del Ayuntamiento de Móstoles y el día 20 inmediato posterior solicitó a este último Ayuntamiento las retribuciones correspondientes al periodo de prácticas.

Que por resolución de 18 de agosto de 2004 ese mismo Ayuntamiento de Móstoles le denegó lo solicitado por no haber desempeñado en él ningún puesto de trabajo mientras desempeñaba las prácticas, y también le comunicó que debía optar entre sus retribuciones de origen (solicitándolo del Ayuntamiento de Colmenarejo) y las retribuciones propias de funcionario en prácticas (que serían abonadas por el Ayuntamiento de Móstoles).

Y que el 1 de septiembre de 2004 presentó al Ayuntamiento de Colmenarejo escrito solicitando las retribuciones íntegras correspondientes al puesto de trabajo que como funcionario de carrera venía desarrollando en dicho Ayuntamiento.

SEGUNDO.- El AYUNTAMIENTO DE COLMENAREJO, a través del presente recurso de casación en interés de la Ley, postula en el SUPPLICO lo siguiente:

"Que tenga por presentado este escrito, lo admita y a su tenor haya por formulado RECURSO DE CASACIÓN EN INTERÉS DE LA LEY contra la sentencia de fecha 5 de mayo de 2006, dictada por el Juzgado de lo contencioso-administrativo número 23, P.A. 313/05 de

Madrid, casándola y dejándola sin efecto en interés de la ley, y dictando otra en su lugar donde se determine la doctrina correcta del art. 2.1 del R.D. 46/1986 de Retribuciones de los Funcionarios en Prácticas (en la redacción dada por el R.D. 213/2003 EDL 2003/2371).

Esa petición final va precedida de dos apartados, uno primero de ANTECEDENTES DE HECHO y otro segundo encabezado con la rúbrica de "MOTIVOS DE CASACIÓN EN INTERÉS DE LA LEY".

Ese apartado de ANTECEDENTES DE HECHO, a su vez, consigna los siguientes cinco ordinales.

El primero incluye un relato fáctico que, además de referirse a esos hechos apreciados por la sentencia recurrida antes expuestos, incluye estos otros: que el Sr. Cesar había tomado posesión como funcionario en prácticas del Ayuntamiento de Colmenarejo el 9 de enero de 2002 y como funcionario de carrera el 18 de octubre de 2002; que solicitó la excedencia en dicho Ayuntamiento el 30 de junio de 2004 y le fue concedida el 15 de julio de ese mismo año; que la resolución de 18 de agosto de 2004 del Ayuntamiento de Móstoles no sólo le comunicó la opción antes mencionada, sino también que le había sido abonado julio por haber sido dado de baja en Colmenarejo.

El segundo comienza por exponer que la oposición planteada en el proceso abreviado por el Ayuntamiento de Colmenarejo estuvo referida a que el momento en que se debía haber efectuado la opción regulada en el artículo 2.1 del RD 456/1986 EDL 1986/9203 era la del comienzo del periodo de prácticas o del curso selectivo, y esto se completa con la afirmación de que ello habría bastado para rechazar la pretensión del acto al haber presentado su solicitud más de dos meses después. A continuación se aduce que hubo una opción por Móstoles de manera expresa que fue rechazada sin que la resolución se recurriera. Se indica más adelante que la excedencia ya supone una implícita de las retribuciones de Colmenarejo. Y, por último, se dice que no se puede estar en servicio activo en dos sitios a la vez y el Sr. Cesar solicitó las retribuciones cuando ya ejercía en Móstoles como funcionario en prácticas pero con idéntico cuadrantes de servicio que el resto de los agentes.

El tercero se limita a transcribir el fallo de la sentencia recurrida.

El cuarto censura la interpretación hecha por la sentencia recurrida con el argumento de que produce la consecuencia de que el Ayuntamiento de Colmenarejo tenga que pagar dos veces la formación de un mismo funcionario (la correspondiente al acceso en ese municipio y la posterior derivada de su traslado a otro).

Y el quinto dice que la interpretación que siguen mayoritariamente los Juzgados de lo contencioso-administrativo es contraria a la de la sentencia recurrida.

El apartado del recurso dedicado a los "MOTIVOS DE CASACIÓN EN INTERÉS DE LA LEY", por su parte, consta de tres incisos con el siguiente contenido.

Hay un primer inciso A), bajo el enunciado "DOCTRINA ERRÓNEA", que se limita a defender la conveniencia de contar con jurisprudencia también en los objetos procesales que no tienen acceso a la casación ordinaria.

El segundo inciso B), cuyo enunciado es el de "DOCTRINA CORRECTA", se limita a transcribir parcialmente los textos de dos sentencias de los Juzgados número 3 y 1 de Madrid que, expuestos aquí resumidamente, se refieren a lo siguiente: el primer texto declara lo ilógico que es obligar al Municipio en que se están realizando las prácticas que abone las retribuciones que percibía en otra Administración; y el segundo texto recoge esta principal afirmación: "si las prácticas se realizaran desempeñando un puesto de trabajo, quien debe abonar las retribuciones es el Ayuntamiento en que se realizan esas practicas".

El tercer inciso C), desarrollado bajo la rúbrica GRAVE DAÑO, hace alegaciones sobre el grave quebranto que sentencias como la recurrida pueden causar en la política de personal que las Administraciones hayan de seguir con sus funcionarios.

TERCERO.- El recurso de casación en interés de la ley es un medio excepcional de impugnación concebido en defensa del ordenamiento jurídico, articulado frente a sentencias que sean simultáneamente gravemente dañosas para el interés general y erróneas, y cuya esencia es la corrección de dicha doctrina errónea mediante la formación de una "doctrina legal" que para el futuro evite se incida en el error jurídico corregido.

Sus presupuestos ineludibles son, pues, que la doctrina contenida en la sentencia recurrida sea al mismo tiempo errónea y gravemente perjudicial para el interés general. Pero a los anteriores ha de sumarse la también inexcusable exigencia formal, conectada con su función preventiva o nomofiláctica, de que en el escrito del recurso se haga explícita y concreta fijación de la doctrina legal que, para el caso de estimación del recurso, habrá de sustituir a la que haya sido declarada errónea por parte de este Tribunal Supremo.

Así resulta en concreto de la regulación establecida en los apartados 1 y 3 del artículo 100 de la Ley jurisdiccional de 1998.

Y en cuanto a los efectos o finalidad de la sentencia que sobre él recaiga, debe subrayarse de manera muy especial lo que literalmente establece el apartado 7 de ese mismo artículo 100 que acaba de mencionarse: "La sentencia que se dicte respetará, en todo caso, la situación jurídica particular derivada de la sentencia recurrida y, cuando fuere estimatoria, fijará la doctrina legal (...)".

CUARTO.- Completando el perfil institucional de esta figura procesal de que se viene hablando, debe recordarse que, por lo que en concreto hace a esa exigencia formal que antes se ha señalado, la jurisprudencia de esta Sala ha afirmado que el recurso carece de sentido cuando ya existe doctrina legal sobre la cuestión de que se trate (por todas la sentencia de 8 de octubre de 2003 EDJ 2003/111171); y también ha declarado que el recurso es igualmente improcedente cuando la doctrina legal propuesta se formula en términos de excesiva generalidad o se limita a reiterar lo que constituye el tenor literal de preceptos legales.

Este último criterio se proclama en las sentencias de 21 de junio de 1997 EDJ 1997/6793 y 23 de julio de 2003 EDJ 2003/80852 y en ellas se recuerda igualmente que la jurisprudencia no tiene por objeto la mera reproducción de los preceptos legales, sino que su fin consiste en la fijación de pautas sobre su interpretación llamadas a complementar el ordenamiento jurídico mediante la determinación del recto sentido de la norma, la integración de sus lagunas y la unificación de la diversidad de criterios que pueden seguir los tribunales en su aplicación.

Y es conveniente también reiterar aquí, por hacer referencia a esa exigencia formal antes mencionada y a que la finalidad del recurso de casación en interés de la Ley no es sustituir el pronunciamiento del fallo recurrido, la siguiente declaración del Auto de 18 de febrero de 2000 de la sección Primera de esta Sala (Casación 8566/1999):

"Finalmente, cabe asimismo apreciar la inobservancia por la recurrente del requisito contenido en el artículo 100.3 de la LJCA EDL 1998/44323 referido a la necesidad de fijar la doctrina legal que se postule. En este sentido, como ha declarado reiteradamente este Tribunal (por todas, Sentencias de 30 de abril de 1996 y 12 de febrero de 1997 y Auto de 19 de junio de 1999), se evidencia el uso inadecuado de esta modalidad casacional, de perfiles rigurosos y diversos a las otras modalidades casacionales, pues no se trata aquí de revisar la sentencia del Tribunal «a quo» sustituyéndola por otro pronunciamiento más ajustado a Derecho, incidiendo sobre la situación jurídica debatida en el proceso administrativo, sino que, dejando intangible ésta, se delimite para el futuro la correcta interpretación o aplicación de normas jurídicas cuando ésta ha ido erróneamente realizada por la Sala de instancia y de tal interpretación errónea se derivan o pueden derivarse daños para el interés general razón recurrente. No basta, a estos fines, con instar genérica o abstractamente, desconectando el planteamiento del concreto supuesto de hecho litigioso, que se fije la doctrina legal dejando ésta abierta en manos de este Tribunal, sino que la parte promovente ha de concretar, con adecuación al ámbito del recurso en que recayó la sentencia impugnada, cuál es la precisa y específica doctrina legal que se postula como jurídicamente correcta para el futuro, pues ello constituye la pretensión sustancial de esta modalidad casacional, de tal suerte que si así no se formula, el recurso carece del presupuesto procesal básico para su viabilidad formal. Que es lo que sucede en el caso de autos, pues la recurrente, ni en el suplico de su escrito de interposición, que es el lugar idóneo, ni al menos, por remisión desde aquél a algún párrafo claramente destacado de los fundamentos de derecho, ha interesado explícitamente de la Sala la fijación de una concreta y específica doctrina legal, sino que ésta se formula en términos condicionales, lo que conduce al archivo del recurso por imperativo del artículo 100.3 «in fine» de la LJCA".

QUINTO.- Los razonamientos anteriores, siguiendo al Ministerio Fiscal, obligan, obligan a desestimar el presente recurso de casación en interés de la Ley, porque su planteamiento que antes quedó expuesto desconoce la finalidad del recurso y tampoco cumple con esa obligada exigencia formal que se ha venido subrayando.

Lo primero porque pretende algo que no es posible, como es que sea casada y dejada sin efecto la sentencia recurrida y sustituida por otra; y lo segundo porque no se propone con la debida claridad y concreción el preciso contenido de la declaración que con el valor de doctrina legal se interesa de esta Sala.

Respecto de esto último, lo primero que ha de afirmarse es que parece pedirse que esta Sala se pronuncie sobre la necesidad de que se cumpla la literalidad del artículo 2.1 del RD 456/1986 EDL 1986/9203 en lo que establece sobre el momento en que ha de efectuarse la opción; y si así fuera, ya debe decirse que tal petición no podría encarnar el contenido de una declaración de doctrina legal porque, como ya se ha dicho, esta no puede consistir en la mera repetición del tenor literal de preceptos legales.

Lo segundo a destacar es que, junto a esa inicial petición, parece querer ponerse de manifiesto también el perjuicio que en pequeños municipios puede producir la aplicación de la solución contenida en ese artículo 2.1. Mas lo cierto es que, fuera de esa argumentación, no se define la concreta declaración que habría de hacer esta Sala y tampoco si tal declaración debería efectuarse con carácter general o condicionada y circunscrita a determinados supuestos. Esto es, parece sugerirse que ese artículo no debe ser de aplicación a determinados municipios; pero no se llega a concretar que esa deba ser la doctrina, ni se precisa cuales serían esos municipios y los casos de la inaplicación.

Finalmente, debe añadirse que la desestimación del actual recurso de casación en interés de la ley está determinada por lo que se ha razonado, pero no significa asumir ni ratificar la argumentación de la sentencia recurrida.

SEXTO.- Dada la naturaleza y configuración de este especial recurso, no es procedente hacer pronunciamiento alguno sobre las costas.

FALLO

1.- No haber lugar al recuso de casación en interés de Ley interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE COLMENAREJO contra la Sentencia de 5 de mayo de 2.006 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 23 de Madrid, recaída en el procedimiento abreviado núm. 313/2005.

2.- No hacer expresa condena en costas.

Así por esta nuestra sentencia,, lo pronunciamos, mandamos y firmamos Publicación.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente de la misma, estando celebrando audiencia pública la Sala Tercera del Tribunal, el mismo día de su fecha, lo que certifico.

Fuente de suministro: Centro de Documentación Judicial. IdCendoj: 28079130072008100584