



Roj: **STS 1673/2019** - ECLI: **ES:TS:2019:1673**

Id Cendoj: **28079130042019100164**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **21/05/2019**

Nº de Recurso: **209/2016**

Nº de Resolución: **660/2019**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **CELSA PICO LORENZO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SJCA 1999/2014,**  
**STSJ AR 1190/2016,**  
**ATS 2311/2017,**  
**STS 1673/2019**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Cuarta**

**Sentencia núm. 660/2019**

Fecha de sentencia: 21/05/2019

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 209/2016

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 21/05/2019

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Celsa Pico Lorenzo

Procedencia: T.S.J.ARAGON CON/AD SEC.2

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 209/2016

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Celsa Pico Lorenzo

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Cuarta**

**Sentencia núm. 660/2019**

Excmos. Sres. y Excm. Sra.

D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, presidente



D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

D<sup>a</sup>. Celsa Pico Lorenzo

D. Antonio Jesus Fonseca-Herrero Raimundo

D. Jose Luis Requero Ibañez

En Madrid, a 21 de mayo de 2019.

Esta Sala ha visto el recurso de casación, registrado bajo el número RCA/209/2016, interpuesto por el procurador don Manuel Infante Sánchez en nombre y representación del Ayuntamiento de Cuarte de Huerva, don Victor Manuel y doña Apolonia , bajo la dirección letrada de don Javier Rodríguez Domínguez contra la sentencia de fecha 22 de septiembre de 2016 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera, de refuerzo) del Tribunal Superior de Justicia de Aragón que desestimó el recurso de apelación nº 137/2015 formulado contra la sentencia de 24 de septiembre de 2014, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Zaragoza , recaída en el procedimiento abreviado 182/2013.

Ha sido parte recurrida la Administración del Estado representada y defendida por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Celsa Pico Lorenzo.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** En el recurso de apelación número 137/2015, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sección Tercera de Refuerzo (de la Segunda), dictó sentencia el 22 de septiembre de 2016 , cuyo fallo dice literalmente:

"PRIMERO .- Desestimamos el recurso de apelación interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE CUARTE DE HUERVA, D. Victor Manuel Y D<sup>a</sup> Apolonia contra la sentencia de fecha 24 de septiembre de 2014 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 4 de Zaragoza , que confirmamos.

SEGUNDO .- Sin imposición de costas."

**SEGUNDO.-** Contra la referida sentencia preparó la representación procesal del Ayuntamiento de Cuarte de Huerva, don Victor Manuel y doña Apolonia recurso de casación, que la Sección Tercera de refuerzo de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón tuvo por preparado mediante Auto de 29 de noviembre de 2016 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 21 de marzo de 2017 , cuya parte dispositiva dice literalmente:

"Primero.- Admitir a trámite el recurso de casación preparado por el Ayuntamiento de Cuarte de Huerva (Zaragoza), D. Victor Manuel y D.<sup>a</sup> Apolonia contra la sentencia de fecha 22 de septiembre de 2016, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera, de refuerzo) del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en el recurso de apelación núm. 137/2015 .

*Segundo.- Precisar que la cuestión en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia lo es la atinente a si el plazo de tres años para la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar, previsto en el inciso final del artículo 70.1 de la Ley 7/2007, de 12 de abril (actual inciso final del artículo 70.1 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre ) tiene la consideración de un plazo esencial, en el sentido de que su transcurso sin ejecución alguna de dicha oferta deja sin efecto, haciéndola inaplicable, la primera salvedad de las que establece el artículo 23.1 de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre .*

*Tercero.- Identificar como normas jurídicas que en principio serán objeto de interpretación ese artículo 70.1, inciso final, de la Ley 7/2007, de 12 de abril , (coincidente con el mismo precepto del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre) y el artículo 23.1 de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre .*

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

*Quinto.- Comunicar inmediatamente a la Sala de Instancia la decisión adoptada en este auto. Y*

*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 29 de marzo de 2017, se concede a la parte recurrente un plazo de treinta días para presentar el escrito de interposición, lo que efectuó el procurador don



Manuel Infante Sánchez, en representación del Ayuntamiento de Cuarte de Huerva, don Víctor Manuel y doña Apolonia por escrito de fecha 16 de mayo de 2017, en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

"[...] que dicte sentencia por la que:

1. Se estime el Recurso de Casación interpuesto por esta representación procesal procediendo a casar y anular totalmente la Sentencia la sentencia recurrida.

2. Se impongan las costas del recurso de casación a la parte recurrida si se opusiera a tan justas pretensiones.

3. Se proceda a la devolución de los autos al Tribunal de instancia, con objeto de que se pronuncie de conformidad con los motivos del presente recurso."

**QUINTO.-** Por providencia de 5 de junio de 2017. 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 el Abogado del Estado en escrito presentado el 13 de septiembre de 2017, en el que tras efectuar las manifestaciones que consideró oportunas termina suplicando que se desestime el recurso de casación.

**SEXTO.-** De conformidad con el artículo 92.6 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por providencia de 21 de marzo de 2019 se señala este recurso para votación y fallo el día 21 de mayo de 2019, fecha en que tuvo lugar el acto.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** *Los términos del litigio y la sentencia de instancia.*

La representación procesal del Ayuntamiento de Cuarte de Huerva, de don Víctor Manuel y de doña Apolonia interpone recurso de casación 209/2016 contra la sentencia de fecha 22 de septiembre de 2016 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera, de refuerzo) del Tribunal Superior de Justicia de Aragón que desestimó el recurso de apelación nº 137/2015 formulado contra la sentencia de 24 de septiembre de 2014, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Zaragoza, recaída en el procedimiento abreviado 182/2013.

La STJ de Aragón (completa en cendoj Roj: STSJ AR 1190/2016 - ECLI:ES:TSJAR:2016:1190) con referencia a otros pronunciamientos dictados por distintos TSJ hace suyos los argumentos de la sentencia de instancia que, en esencia, declara que el plazo de tres años previsto en el artículo 70.1, inciso final, ha de considerarse esencial. Atiende a la literalidad del propio precepto, siendo taxativa la prohibición al sector público de incorporar nuevo personal a lo largo del ejercicio 2013, salvo que se trate de ejecución de procesos selectivos correspondientes a ofertas de empleo público anteriores. Estos últimos entiende que no es el caso al haber transcurrido dicho plazo de tres años entre el 19 de agosto de 2009, en que se aprobó la oferta de empleo público y el 24 de abril de 2013, en que se convocó el proceso selectivo.

**SEGUNDO.-** *La cuestión sometida a interés casacional por ATS 21 de marzo de 2017.*

El ATS 21 de marzo de 2017 precisó que la cuestión en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia con interpretación del 70.1, inciso final, de la Ley 7/2007, de 12 de abril (coincidente con el mismo precepto del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre) y el artículo 23.1 de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, es:

*"si el plazo de tres años para la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar, previsto en el inciso final del artículo 70.1 de la Ley 7/2007, de 12 de abril (actual inciso final del artículo 70.1 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre) tiene la consideración de un plazo esencial, en el sentido de que su transcurso sin ejecución alguna de dicha oferta deja sin efecto, haciéndola inaplicable, la primera salvedad de las que establece el artículo 23.1 de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre."*

**TERCERO.-** *La argumentación de la parte recurrente. Inexistencia de plazo esencial.*

Aduce que el mero transcurso del plazo de 3 años previsto en el artículo 70.1 de la Ley 7/2007 de 12 de abril (actual inciso final del artículo 70.1 del RD Legislativo 5/2015 de 30 de octubre) no tiene como consecuencia la pérdida de efecto de la oferta de empleo público del año 2009.

Sostiene que de admitirse el carácter esencial del plazo del artículo 70.1 EBEP se estaría aceptando que la naturaleza de tal término conduce a la anulabilidad de los actos dictados con posterioridad al mismo, incluyendo la totalidad del proceso selectivo.



Alega que, no se determina cual puede ser ese perjuicio concreto que se causa en relación con las 2 plazas de limpiador de colegio, que son las que han sido cubiertas con la oferta que nos ocupa (más aún si se tiene en cuenta que Cuarte de Huerva es el pueblo que más ha crecido en España -datos del Ine-).

Acepta que la obligatoriedad de términos y plazos constituye un principio rector del procedimiento administrativo que combinado con los principios de celeridad y preclusión suponen imponer al ciudadano la carga de actuar tempestivamente debiendo cumplir los plazos establecido. Ahora bien, lejos de instaurar un sistema de carácter absoluto, la fijación de un plazo, su cumplimiento, ha de ser interpretado con cierta flexibilidad.

Rechaza la operatividad automática de la caducidad a no ser que una norma así expresamente lo establezca.

Concluye que la extemporaneidad en la cumplimentación de trámites por parte de los interesados, siempre y cuando se lleve a cabo antes de que se produzca la caducidad del expediente en que se han de realizar no impide que el trámite se tenga por realizado.

Finalmente alega la incongruencia que supondría entender como esencial el plazo de 3 años por ir contra el sentido común.

**CUARTO.-** *La oposición del Abogado del Estado.*

Rechaza los argumentos de la parte recurrente al considerar acertados los de las sentencias impugnadas.

Entiende que la exigencia del art. 70 está en armonía con el carácter que corresponde a la Oferta de Empleo Público como instrumento creado con la finalidad de racionalizar y ordenar el proceso de selección de personal. Es un documento por el que la Administración hace pública la relación de plazas vacantes que pretende cubrir durante el ejercicio presupuestario a través de los procedimientos de selección de personal.

Lo anterior supone que existe una estrecha vinculación entre la Oferta de Empleo Público y los presupuestos de cada año, que implica que tales ofertas deban aprobarse con carácter anual y ajustándose a los límites que, para cada año, determinen las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado en relación con la tasa de reposición de efectivos.

Indica que esta correlación se reflejaba en el artículo 18.6 de la ley 30/1984 , de Medidas de Reforma de la Función Pública.

Añade que esta norma resultaba igualmente aplicable a las entidades locales conforme a lo establecido en el artículo 91 de la Ley 7/1985, de Bases del régimen Local, que dispone que " *las Corporaciones Locales formarán públicamente su oferta de empleo, ajustándose a los criterios fijados en la normativa básica estatal.* "

Razona que el artículo 70 del EBEP vino a reforzar la vinculación entre la Oferta de Empleo Público y los presupuestos de cada año. Y este mismo mandato es reiterado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleo Público.

Por lo que se refiere al carácter no esencial del mencionado plazo y a la invocada aplicación del artículo 63.3 de la Ley 30/1992 , reitera las claras consideraciones de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección 7ª) nº 465/2016, de 22 de julio (apelación 430/2015 ).

Concluye que los mandatos establecidos por las Leyes, cuando las mismas tienen una vocación general y permanente, como ocurre paradigmáticamente además con el Estatuto Básico del Empleado Público, no necesitan ser reiterados o renovados por las Leyes posteriores y menos aún por las Leyes de presupuestos del Estado, cuya finalidad es la ordenación de los ingresos y gastos dentro del correspondiente período.

**QUINTO.-** *La interpretación del art. 70.1 RDL 5/2015 . La doctrina de este Tribunal.*

Bajo la precedente modalidad casacional este Tribunal enjuicio en la STS de 10 de diciembre de 2018, casación 129/2016 una cuestión similar frente a una Sentencia del TSJ de Madrid.

Se dijo en el fundamento QUINTO: "En cambio, sí es relevante tener presente que el límite de los tres años acompaña a la lógica de que se ejecuten las ofertas de empleo público aprobadas para un ejercicio determinado mientras permanezcan las necesidades en virtud de las cuales se elaboraron, necesidades que razonablemente pueden variar de manera significativa más allá de ese margen. En todo caso, llama la atención que la Comunidad de Madrid no haya explicado la razón a la que se debe la demora de nueve y siete años en efectuar las convocatorias.

Por último y en relación con lo que se acaba de decir, es menester señalar que la recurrente en casación no ha desvirtuado los argumentos con los que la sentencia justifica el carácter esencial del plazo de tres años para ejecutar las ofertas de empleo público establecido por el artículo 70.1 del Estatuto Básico del Empleado



Público. Ante una prescripción legal que impone "la obligación de convocar procesos selectivos para las plazas comprometidas" y exige ejecutar la oferta de empleo público "en todo caso" dentro de ese margen temporal y luego añade que el plazo será "improrrogable", son precisas razones muy poderosas para no deducir de esa disposición el carácter invalidante del incumplimiento del plazo. "

No existen razones para modificar lo allí dicho en que ya se afirmó el carácter esencial del plazo.

**SEXTO.-** *Las costas procesales.*

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.

## FALLO

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

**PRIMERO.-** No ha lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Cuarte de Huerva, don Victor Manuel y doña Apolonia , contra la sentencia de 22 de septiembre de 2016, dictada por la (Sección Tercera, de refuerzo) del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en el recurso de apelación nº 137/2015 .

**SEGUNDO.-** Se fija como doctrina la reflejada en el fundamento quinto.

**TERCERO.-** 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.

**PUBLICACION.-** 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.