



Roj: **STS 3640/2020 - ECLI:ES:TS:2020:3640**

Id Cendoj: **28079130042020100278**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **12/11/2020**

Nº de Recurso: **199/2019**

Nº de Resolución: **1510/2020**

Procedimiento: **Recurso ordinario**

Ponente: **CELSA PICO LORENZO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STS 3640/2020,**
AATS 2091/2021

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1.510/2020

Fecha de sentencia: 12/11/2020

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/d)

Número del procedimiento: 199/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 10/11/2020

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

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

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

Transcrito por:

Nota:

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 199/2019

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. 1510/2020

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, presidente

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva



D^a. Celsa Pico Lorenzo

D^a. María del Pilar Teso Gamella

D. José Luis Requero Ibáñez

D. Rafael Toledano Cantero

En Madrid, a 12 de noviembre de 2020.

Esta Sala ha visto el recurso ordinario núm. 1/199/2019 interpuesto por el procurador don Felipe De Juanas Blanco en nombre y representación de la Universidad Politécnica de Madrid, contra el Real Decreto 103/2019, de 1 de marzo, por el que se aprueba el estatuto del personal investigador predoctoral en formación.

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

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

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la representación procesal de la Universidad Politécnica de Madrid, se interpuso recurso contencioso administrativo contra dicha resolución, el cual fue admitido por la Sala y reclamado el expediente administrativo, una vez recibido se entregó a la recurrente, para que formalizase la demanda dentro del plazo de veinte días, lo que verificó con el oportuno escrito en el que, después de exponer los hechos y alegar los fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando a la Sala: " tenga por formalizada la DEMANDA contra el Real Decreto 103/2019, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto del Personal Investigador Predoctoral en Formación (EPIPF), solicitando la anulación del mismo, al considerarlo no ajustado a derecho"

SEGUNDO.- El Abogado del Estado contesta a la demanda con su escrito en el que, después de exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó solicitando a la Sala que se desestime el recurso contencioso-administrativo, con imposición de las costas.

TERCERO.- Por Auto de 2 de marzo de 2020, la sala acuerda denegar el recibimiento a prueba del presente recurso y dar traslado a parte actora para conclusiones.

CUARTO.- Concluidas las actuaciones, por providencia de 22 de septiembre de 2020 se señaló para votación y fallo el 10 de noviembre de 2020, en cuya fecha tuvo lugar el referido acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- *El objeto del recurso contencioso-administrativo: RD 103/2019, art. 7.*

Si bien la demanda en su suplico afirma impugnar el Real Decreto 103/2019, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador predoctoral en formación y peticiona su nulidad solo argumenta respecto del art. 7

Explicita que el citado Real Decreto se ha dictado en desarrollo de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, que, en su artículo 20, establece tres modalidades de contrato de trabajo específicas del personal investigador: el contrato predoctoral, el contrato de acceso al Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación y el contrato de investigador distinguido.

El artículo 7 que se impugna desarrolla reglamentariamente el artículo 21 de la Ley y, de acuerdo con él, regula un contrato predoctoral que tiene por objeto la realización de tareas de investigación, en el ámbito de un proyecto específico y novedoso, por quienes estén en posesión del título de licenciado, ingeniero, arquitecto, graduado universitario con grado de, al menos, 300 créditos ECTS (acrónimo de *European Credit Transfer System*) o master universitario, o equivalente, y hayan sido admitidos a un programa de doctorado. Este personal, dispone, tendrá la consideración de personal investigador predoctoral en formación.

El Real Decreto desarrolla, como reglamento de ejecución de la Ley, la relación laboral establecida mediante ese nuevo contrato predoctoral que se suscribe entre el personal investigador predoctoral en formación y las entidades públicas (del artículo 20.2 de la Ley) o privadas (de su disposición adicional primera). Ha sido informado por la Comisión Permanente del Consejo de Estado, como es obligado conforme al artículo 22.3 de la Ley orgánica 3/1980, de 22 de abril, y consta en la fórmula de expedición que el Gobierno lo aprueba de acuerdo con el Consejo de Estado.



El escrito de demanda de la Universidad Politécnica de Madrid Barcelona ciñe su impugnación únicamente al artículo 7.2 y 3 y a la Disposición Final del Real Decreto que reputa contradictorio con el 7.3.

Considera ha habido vulneración del principio de jerarquía normativa en relación con el derecho fundamental a la autonomía universitaria.

También que ha acontecido la ausencia de disposición transitoria y falta del estudio de impacto económico, art. 26.3. d) Ley del Gobierno.

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

Destaca que el art. 7 es mero desarrollo del art. 21 de la LCTI sin que ello suponga incremento de gasto.

Rechaza el quebranto de la autonomía universitaria, STC 74/2019, 22 de mayo.

En conclusiones pone de relieve la existencia de las SSTs de 16 de junio de 2020, recursos 190/2019 y 195/2019 desestimando una pretensión análoga suscitada por otras Universidades.

TERCERO.- *Pronunciamientos de esta Sala sobre el antedicho Real Decreto.*

Mediante STS de 3 de junio de 2020, recurso 183/2019 se estimó el recurso deducido por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, contra el apartado 3 del art. 7 del RD 103/2019, de 1 de marzo.

Las esgrimidas STS de 16 de junio de 2020, recurso 190/2019 y STS de 15 de junio de 2020, recurso 197/2019 rechazaron la impugnación bajo la argumentación en esta última que a continuación reflejaremos y que, en esencia, también fue seguida en las STS 26 de junio de 2020, recurso 189/2019 y 3 de julio de 2020, recurso 191/2019:

"SEGUNDO.- El artículo 7 del Real Decreto regula las retribuciones correspondientes a los contratos predoctorales y establece lo siguiente:

"1. La retribución de este contrato no podrá ser inferior al 56 por 100 del salario fijado para las categorías equivalentes en los convenios colectivos de su ámbito de aplicación durante los dos primeros años, al 60 por 100 durante el tercer año, y al 75 por 100 durante el cuarto año. Tampoco podrá ser inferior al salario mínimo interprofesional que se establezca cada año, según el artículo 27 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

2. Para el establecimiento de las retribuciones anteriores se tomará como referencia mínima la categoría correspondiente al Grupo 1 de personal laboral de la tabla salarial recogida en el convenio único de personal laboral de la Administración General del Estado.

3. La aplicación de la cantidad anual resultante se podrá también computar al periodo total del contrato predoctoral de cuatro años".

El apartado 1 reproduce al pie de la letra lo que establece el apartado d) del artículo 21.1 de la Ley.

La Universidad Autónoma de Barcelona, que fija su queja en el sentido que da a la expresión "convenios colectivos de su ámbito de aplicación," sostiene que lo contradice el apartado 2 del Real Decreto porque altera o amplía el marco de esos convenios en la medida en que establece como referencia mínima para la fijación de las retribuciones la categoría prevista en un instrumento de negociación colectiva diferente (el Convenio colectivo del personal laboral de la Administración General del Estado). Al entender de la Universidad Autónoma de Barcelona, de este modo afecta o puede afectar a sujetos distintos a los que regula la Ley. Todo ello, concluye, supone una infracción del principio de subordinación de los reglamentos a las leyes (principio de jerarquía normativa) y del principio de reserva de ley formal.

A juicio de la Sala, no puede prosperar la impugnación porque descansa en una interpretación equivocada del artículo 7.2 y, a partir de ella, construye una infracción que desciende por la corriente que supone su punto de partida.

Es evidente que el artículo 7.2 del Real Decreto 103/2019 forma parte de un reglamento ejecutivo de la Ley 14/2011, como se razona con una amplitud innecesaria en la demanda, pero no se alcanza a comprender – y la demanda es confusa en tal extremo– en qué medida se puede considerar que sea ilegal o infrinja la Ley que desarrolla.

TERCERO.- Conviene recordar que, como es lógico, la disposición final décima de la Ley 14/2011 atribuye al Gobierno la potestad de dictar las disposiciones necesarias para su ejecución y desarrollo y se encuentra indudablemente entre ellas la de concretar las retribuciones mínimas aplicables a los contratos predoctorales. Lo hace el artículo 7.2 con la técnica de una simple norma de remisión a un convenio, que es externa a él y por ello ajena al convenio mismo. Sin embargo, con la técnica que emplea consigue en forma precisa una



cantidad inequívoca y homogénea que concreta la cantidad de retribución mínima para todos los contratos predoctorales que se concierten en el futuro en todo el territorio nacional.

En ese sentido, el artículo 7.2 impugnado establece un marco mínimo similar para todos los contratos predoctorales que regula y precisa cuál es la cantidad mínima de su retribución. Del mismo modo lo hace el artículo 7.1 (que es reproducción literal de la Ley) cuando dispone que la retribución no podrá ser inferior al salario mínimo, lo que revela que el reglamento no se aparta del criterio que ya sigue el texto legal.

Se sirve como referencia única del Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Administración General del Estado, en cuanto el contrato es aplicable en todo el conjunto del territorio. No es ilegal ni reprochable que el artículo 7.2 haga referencia a la categoría correspondiente al Grupo 1 de personal laboral de la tabla salarial recogida en ese Convenio porque la categoría del Grupo 1 es la que corresponde a los trabajadores con título en este caso de licenciado, ingeniero arquitecto o equivalente. Se está, por ello, dentro de los "convenios colectivos de su ámbito de aplicación" [artículo 20.1 d) de la Ley 4/2011 y 7.1 del Real Decreto] al aplicarse el contrato de formación predoctoral, entre otros, a los que pueden celebrar los organismos públicos de investigación de la Administración General del Estado [artículo 20.2.a) de la Ley 14/2011]. El artículo 7.2 no se refiere, como parece entender la demanda, al convenio colectivo aplicable a cada contrato predoctoral sino al conjunto de los convenios colectivos del ámbito de aplicación del contrato predoctoral, por obvia aplicación del principio de igualdad de oportunidades que reconoce el artículo 4.1 de la Ley 4/2011 que se desarrolla, así como del principio de homogeneidad de actuaciones de las Administraciones Públicas, que recoge también el artículo 3.2 de la misma. El mínimo se aplica a todas las entidades que pueden contratar al personal investigador en formación, sean públicas (artículo 20.2 Ley) o privadas (disposición adicional primera).

La norma de desarrollo y concreción reglamentaria entra (*praeter legem*) en forma clara dentro de los límites de la potestad reglamentaria del Gobierno, en ejercicio de sus competencias de legislación laboral (artículo 149.1 7ª de la Constitución) para el desarrollo y complemento de las leyes. No adolece de los defectos que se le imputan, por lo que, tal como hemos anticipado, no cabe acoger la impugnación del artículo 7.2.

CUARTO.- Se pide también la nulidad de pleno Derecho de la disposición final cuarta de este Real Decreto 103/2019 con una argumentación que parte de afirmar que la norma "es conceptualmente incomprensible" (sic) y que se introduce en el Real Decreto "de manera súbita y sorpresiva," extendiéndose a continuación la demanda en el argumento de que vulnera el derecho a la autonomía universitaria y en que infringe el principio de reserva de ley en materia presupuestaria, lo que se ha pretendido acreditar con la certificación de los servicios competentes de la Universidad Autónoma de Barcelona a cuyo tenor la aplicación de la norma impugnada le obligaría a modificar sus presupuestos para cumplir la innovación del Real Decreto.

Nuevamente las quejas se refieren a una interpretación subjetiva y forzada que resulta contradicha por la respuesta de la Abogada del Estado en su contestación a la demanda. El esfuerzo de argumentación de la demanda se enerva si se atiende a que el Real Decreto entró en vigor el 16 de marzo de 2019, que no es retroactivo y que se debe recordar la disposición transitoria cuarta de la Ley 14/2011, de 1 de junio, sin perjuicio de lo que resulte de cada particular contrato o de su modificación por convenio colectivo o pacto singular. Lo cierto es que, con la interpretación que defiende la defensora de la Administración, que es factible, se puede sostener válidamente que el Real Decreto no suponía incremento de gasto público ni incremento presupuestario para los contratos ya celebrados y que, respecto de los futuros, habrá que estar a la dotación que se establezca en Presupuestos y a lo que disponga cada entidad empleadora en ejercicio de su autonomía universitaria, lo que no tiene nada que ver con el Real Decreto.

Como hemos declarado en el recurso 190/2019, deliberado en la misma fecha que el actual, la norma impugnada no afecta a los contratos de personal investigador ya suscritos a su entrada en vigor, porque el Real Decreto no tiene efecto retroactivo y entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado (disposición final quinta).

Así, pues, este motivo de impugnación tampoco prospera."

CUARTO.- *El impacto económico/presupuestario fue analizado en la STS de 3 de julio de 2020, recurso 191/2019 , FJ Tercero cuyo criterio se sigue en unidad de doctrina.*

"Figura en el expediente la memoria de análisis de impacto normativo de 14 de enero de 2019, que incorpora el apartado referente al impacto económico y presupuestario, sobre los que se ha pronunciado el dictamen del Consejo de Estado de 28 de febrero de 2019 (expediente 41/2019).

No se discute que el proyecto tiene un impacto económico positivo, porque establece una reducción del 30% de la cuota empresarial de la Seguridad Social por contingencias comunes en la cotización relativa al personal investigador predoctoral en formación contratado bajo la modalidad de contrato predoctoral establecida en el



artículo 21 de la Ley 14/2011, de 1 de junio. La misma quedará acogida al Régimen General de la Seguridad Social en concordancia con la Disposición adicional decimoctava de dicha Ley (disposición adicional única).

La queja afecta al impacto presupuestario, pero resulta también que no lo tiene para el ejercicio para el que se dictó, porque -como opone el Abogado del Estado- se siguen manteniendo las retribuciones económicas vigentes hasta la fecha, que se siguen abonando en las nóminas de los diversos organismos.

La Universidad recurrente pone por ello énfasis en las observaciones del Consejo de Estado, que cree que amparan su posición, y apunta una deficiencia de los informes existentes. Es obvio que las reflexiones del dictamen del Alto Cuerpo consultivo son meras consideraciones que no tienen carácter esencial para la decisión del consultante, como lo demuestra la fórmula "una vez consideradas" con la que concluye el dictamen respecto del acogimiento o no de sus mismas observaciones. Así lo entendió, sin duda, el Gobierno que ha expedido el Real Decreto "de acuerdo con el Consejo de Estado", lo que esta Sala no entiende objetable.

El esfuerzo de argumentación de la recurrente se enerva del todo si se atiende, en fin, a los alegatos del Abogado del Estado que subrayan que el Decreto entró en vigor el 16 de marzo de 2019, que no es retroactivo y que se debe recordar la disposición transitoria cuarta de la Ley 14/2011, de 1 de junio, sin perjuicio de lo que resulte de cada particular contrato o de su modificación por convenio colectivo o pacto singular. Lo cierto es que, con esa interpretación, que es factible, se puede sostener válidamente que el Real Decreto no suponía incremento de gasto público ni incremento presupuestario para los contratos ya celebrados. E, incluso, que, respecto de los futuros, habrá que estar a la dotación que se establezca en Presupuestos y lo que disponga cada entidad empleadora en ejercicio de su autonomía universitaria, lo que no tiene nada que ver con el Real Decreto. La causa de nulidad no prospera.

Todo ello sin que este Tribunal tercie para zanjar, en un sentido o en otro, en lo que son simples dudas de interpretación de la norma, que no debe esclarecer un órgano jurisdiccional, que no es un órgano consultivo, siendo suficiente, a los efectos que nos interesan, que no prosperan porque se formulan como una causa de nulidad formal que no se puede acoger.

El Real Decreto se ha expedido con una Memoria económica, no son de aplicación las dos sentencias de esta Sala que se invocan y, como ya se ha dicho, el dictamen emitido por el Consejo de Estado tampoco apoya la interpretación de la recurrente."

QUINTO.- *No vulneración autonomía universitaria.*

En la sentencia que acabamos de reproducir ya se rechazó implícitamente al declarar:

"La norma de desarrollo y concreción reglamentaria entra (*praeter legem*) en forma clara dentro de los límites de la potestad reglamentaria del Gobierno, en ejercicio de sus competencias de legislación laboral (artículo 149.1 7ª de la Constitución) para el desarrollo y complemento de las leyes. No adolece de los defectos que se le imputan, por lo que, tal como hemos anticipado, no cabe acoger la impugnación del artículo 7.2."

SEXTO.- *Las costas.*

De conformidad con lo establecido por el apartado 1 del artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción procede imponer las costas a la Universidad Autónoma de Barcelona, al rechazarse en forma íntegra todas sus pretensiones. La Sala, haciendo uso de la facultad que le reconoce el apartado 4 de dicho artículo, fija en 4.000€ la cantidad máxima que, por todos los conceptos, salvo el IVA si fuere procedente, puede reclamar la parte recurrida.

FALLO

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

1º) Desestimar el recurso contencioso-administrativo n.º 199/2019 interpuesto por la representación procesal de la Universidad Politécnica de Madrid contra el Real Decreto 103/2019, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador predoctoral en formación.

2º) En cuanto a las costas este se a lo expresado 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.