



Roj: **STS 389/2017 - ECLI:ES:TS:2017:389**

Id Cendoj: **28079130042017100050**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **01/02/2017**

Nº de Recurso: **1713/2015**

Nº de Resolución: **151/2017**

Procedimiento: **Recurso de casación**

Ponente: **PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CL 1210/2015,**  
**STS 389/2017**

## **SENTENCIA**

En Madrid, a 1 de febrero de 2017

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº **1713/2015**, interpuesto por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, representada y asistida por la letrada de dicha Comunidad doña Dunya Vélez Berzosa, contra la sentencia nº 618, dictada el 31 de marzo de 2015 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid, recaída en el recurso nº 800/2014, sobre Decreto 16/2014, de 24 de abril, de la Junta de Castilla y León, por el que se establece el procedimiento para la integración directa y voluntaria del personal funcionario de carrera en la condición de personal estatutario. Se ha personado, como recurrido, el Sindicato Médico de Castilla y León (SIMECAL), representado por el procurador don José Pedro Vila Rodríguez y asistido de la letrada doña María José Gil Ibáñez.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** En el recurso nº 800/2014, seguido en la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid, el 31 de marzo de 2015 se dictó la sentencia nº 618, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

«FALLAMOS: Que estimando el Recurso Contencioso-administrativo ejercitado por el Sindicato Médico de Castilla y León (SIMECAL), sustanciado por los trámites del Procedimiento Ordinario 800/2014 y dirigido contra el Decreto autonómico 16/2014 precedentemente expresado; debemos anular y anulamos el mismo al ser disconforme con el ordenamiento jurídico.

Se condena (a) la parte demandada al pago de las costas».

Por auto de 8 de abril siguiente, se rectificó el encabezamiento de la referida sentencia en el siguiente sentido:

«donde dice "El Decreto 16/2014, de 24 de enero, de la Consejería de Hacienda de la Junta de Castilla y León, deberá decir "El Decreto 16/2014, de 24 de abril, de la Junta de Castilla y León".

**SEGUNDO.-** Contra la referida sentencia anunció recurso de casación la Letrada de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que la Sala de instancia tuvo por preparado por diligencia de ordenación de 30 de abril de 2015, acordando el emplazamiento a las partes y la remisión de las actuaciones a este Tribunal Supremo.

**TERCERO.-** Personada la letrada doña Dunya Vélez Berzosa, en representación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, formalizó el recurso anunciado, que articuló en los siguientes motivos:



«PRIMERO.- Al amparo del artículo 88.1 d) de la LJCA , por infracción de las normas del ordenamiento jurídico aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate, en concreto, el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , en relación con la disposición final 2ª de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud y la disposición final 2ª de la Ley 16/2003, de 28 de mayo , de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud.

[...]

SEGUNDO.- Al amparo del artículo 88.1 d) de la LJCA , por infracción de las normas del ordenamiento jurídico aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate, en concreto los artículos 217.1 y 217.2 de la LEC .

[...]».

Y suplicó a la Sala que

«resolviendo el debate planteado, declare que no procede la anulación íntegra del Decreto 16/2014, de 24 de enero, (sic) por el que se establece el procedimiento para la integración directa y voluntaria del personal funcionario de carrera en la condición de personal estatutario, por no concurrir el supuesto previsto en el art. 62.2 de la Ley 30/1992 , y ello sin perjuicio de los pronunciamientos que sobre preceptos concretos se efectúan en el fundamento de derecho tercero de la sentencia de instancia [...]».

**CUARTO.-** Admitido a trámite el recurso, se remitieron las actuaciones a la Sección Séptima de esta Sala, de conformidad con las reglas de reparto de asuntos.

**QUINTO.-** Recibidas, por diligencia de ordenación de 28 de enero de 2016 se dio traslado del escrito de interposición a la parte recurrida para que formalizara su oposición.

**SEXTO.-** Evacuando el traslado conferido, el procurador don José Pedro Vila Rodríguez, en representación del Sindicato Médico de Castilla y León (SIMECAL), se opuso al recurso por escrito de 17 de febrero de 2016 en el que suplicó a la Sala que

«[...] previos los trámites legales oportunos, dicte Sentencia por la que se desestime íntegramente el Recurso de Casación planteado por la Letrada de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, confirmándose la Sentencia objeto de Casación en todos sus extremos y todo ello con expresa imposición de las costas a la parte adversa».

**SÉPTIMO.-** Mediante providencia de 29 de junio de 2016 se señaló para la votación y fallo el día 17 de enero de 2017 y se designó magistrado ponente al Excmo. Sr. don Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

**OCTAVO.-** El acuerdo de la Sala de Gobierno de 14 de junio de 2016 (BOE núm. 163, de 7 de julio de 2016) ha establecido una nueva organización de las secciones de la Sala Tercera para acomodarla al nuevo régimen del recurso de casación. Como consecuencia de lo previsto en la regla segunda de dicho acuerdo las materias de las que conocía la anterior Sección Séptima pasan a esta nueva **Sección Cuarta** .

**NOVENO.-** En la fecha acordada, 17 de enero de 2017, han tenido lugar la deliberación y fallo del presente recurso. Y el siguiente día 26 se pasó a la firma esta sentencia.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** El Sindicato Médico de Castilla y León (SIMECAL) impugnó ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid el Decreto 16/2014, de 24 de abril, de la Junta de Castilla y León por el que se establece el procedimiento para la integración directa y voluntaria del personal funcionario de carrera en la condición de personal estatutario.

De los distintos motivos de impugnación que la demanda dirigió contra esa disposición, la sentencia de la Sección Primera de esa Sala acogió el relativo a la omisión, en el curso de la elaboración del Decreto, de un informe preceptivo, el de la comisión interministerial a que se refieren la disposición final segunda de la Ley 16/2003, de 28 de mayo , de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, en su redacción original, y la disposición final segunda de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud .

La sentencia recuerda que en la anterior de la misma Sala y Sección de 28 de abril de 2006 (recurso 2534/2004), confirmada por la de la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 3 de junio de 2009 , examinó un motivo análogo y recoge de sus fundamentos, que reproduce en parte, que los presupuestos determinantes de la exigencia del informe preceptivo contemplado por esos preceptos legales son, por un lado, que la disposición a dictar verse sobre la aplicación de la Ley 55/2003 y, por el otro, que la materia sobre la que verse tenga trascendencia presupuestaria para el equilibrio del Sistema Nacional



de Salud o implicaciones económicas significativas. También recoge de la sentencia del Tribunal Supremo pronunciamientos semejantes y señala que consideró que "el cambio de régimen jurídico de todo el personal laboral y funcionario de la Comunidad de Castilla y León, es una medida en sí misma importante, por la trascendencia económica que implica, trascendencia que lógicamente ha de repercutir en el equilibrio financiero del Sistema Nacional de la Salud".

Y añade:

«El concepto "trascendencia presupuestaria para el equilibrio financiero del Sistema Nacional de Salud" o el concepto "implicaciones económicas significativas" tienen que ser interpretados en cada caso particular y en función de si la integración analizada implica *un riesgo* de aumento en el capítulo presupuestario autonómico de gastos de personal y si este aumento *podiera tener* incidencia negativa en el equilibrio financiero del conjunto de aquel sistema nacional o aumentaría un desequilibrio ya existente.

En atención a estas referencias o parámetros y ya entrando en el análisis del informe de la Dirección General de Presupuestos existente en los folios 72 a 76 del expediente administrativo, particularmente teniendo en cuenta la comparativa del folio 74 y la incidencia de la carrera profesional del folio 75 y el anexo IV, a juicio de este órgano jurisdiccional concurren dos incrementos en el capítulo de costes de personal derivados de la instauración de un complemento personal transitorio y del pago del complemento retributivo a los estatutarios-integrados denominado grado de carrera profesional. Si estos incrementos y según aquel órgano presupuestario existirán con el fenómeno de la integración será lógico sostener que pueden tener trascendencia presupuestaria y pueden afectar negativamente al mencionado equilibrio. En la medida que existe esa posibilidad deviene necesaria la intervención de la citada comisión interministerial para que evalúe la incidencia de tales costes, siendo de esta forma su intervención un trámite preceptivo cuya inobservancia constituye una infracción por incumplimiento de las prescripciones contenidas en la disposición final 2ª de la Ley 55/2003 y similar ordinal de la Ley 16/2003. De esta forma, se da el supuesto previsto en el artículo 62.2 de la Ley de Régimen y Procedimiento 30/1992 y por ello el motivo aducido en la demanda debe merecer una respuesta positiva».

**SEGUNDO.-** La Comunidad Autónoma de Castilla y León ha interpuesto dos motivos de casación contra esta sentencia, invocando en ambos casos el artículo 88.1 d) de la Ley de la Jurisdicción .

El primero sostiene que ha infringido el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , en relación con la disposición final segunda de la Ley 55/2003 y con la disposición final segunda de la Ley 16/2003 . Explica este motivo que la conclusión a la que ha llegado la sentencia sólo es posible alcanzarla aplicando incorrectamente el artículo 62.2. Dice al respecto, apoyándose en la sentencia de esta Sala de 14 de noviembre de 2011 (recurso 1/2008 ), que la Comunidad Autónoma de Castilla y León sí solicitó el informe en cuestión a la comisión interministerial y que en el expediente obran documentos, no analizados --dice-- por la sentencia que constituyen la respuesta a esa petición. Por tanto, prosigue, yerra la Sala sentenciadora al imputarle la infracción de las mencionadas disposiciones adicionales. Continúa diciendo que la respuesta de la Administración fue negativa y que, habiendo conocido ésta del asunto y manifestado su parecer al respecto, no cabe apreciar la omisión del informe en cuestión.

El segundo motivo, que interpone con carácter subsidiario, reprocha a la sentencia la vulneración del artículo 217.1 y 2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil . Aquí invoca la jurisprudencia según la cual en el curso del control judicial de las decisiones técnicas de la Administración, los tribunales no pueden sustituir sus conocimientos sobre los del órgano administrativo ya que carecen de los conocimientos necesarios. Necesitan para ello, observa, del apoyo de pruebas periciales sometidas a la contradicción de las partes. Pues bien, nos dice la recurrente que la sentencia impugnada, "sustituyendo el análisis que hubiera correspondido realizar a la actora en la instancia, entra a examinar si la disposición impugnada tiene trascendencia presupuestaria para el equilibrio del Sistema Nacional de Salud o implicaciones económicas significativas" y que su conclusión de que, efectivamente, es así "se alcanza en contra del criterio técnico emitido por los órganos competentes y sin que se haya practicado en el procedimiento prueba alguna (...)". Asimismo, dice la recurrente que la sentencia cambia el sentido favorable al proyecto de disposición que obra en el expediente en razón de una mera "opinión subjetiva" y que obvia por completo la negativa a emitir informe de la comisión interministerial, fundamentada en la falta de trascendencia presupuestaria para el equilibrio del Sistema Nacional de Salud. En fin, indica que el informe favorable de la Dirección General de Presupuestos y la respuesta negativa de la Administración estatal son acreedores de la presunción de acierto predicable de la actuación administrativa, que no se puede destruir sin prueba alguna.

**TERCERO .-** SIMECAL se ha opuesto al recurso de casación.



Observa respecto del primer motivo que el Decreto 16/2014 tiene un ámbito de aplicación "que afecta, en su mayoría, a los mismos funcionarios a los que la Junta de Castilla y León pretendió estatutarizar con el anterior Decreto 61/2004", el anulado por la sentencia de la Sala de Valladolid de 28 de abril de 2006, confirmada por la dictada por la Sección Séptima de esta Sala Tercera el 3 de junio de 2009. Y que el Decreto 16/2014 incluye, además, a otros colectivos de funcionarios como los inspectores y subinspectores de la Seguridad Social. Recuerda en este punto la argumentación de la sentencia recurrida y que la falta del informe de la comisión interministerial señalada supuso la anulación del Decreto 61/2004 para subrayar que en este caso se dan las mismas circunstancias que se dieron entonces.

Respecto de la sentencia de esta Sala de 14 de noviembre de 2011 dice que no acaba de entender el paralelismo que la recurrente intenta establecer con ella pues se refiere, no a la falta de emisión de un informe, sino a la falta de pronunciamiento en el que emitió el Ministerio de Administraciones Públicas sobre la distribución competencial y en ningún momento excusó su ausencia. Aquí, subraya SIMECAL, no es que sea insuficiente, sino que no existe informe. También recuerda que en el caso contemplado por el Tribunal Supremo, consta que el Ministerio conoció e informó el proyecto de disposición mientras que, en este caso, solamente hay una contestación del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad de la que no se puede deducir que tuviera el debido conocimiento del proyecto de Decreto ni que lo hubiera informado. Se limita a acompañar un informe del Abogado del Estado de 19 de julio de 2006, elaborado a propósito de la sentencia de la Sala de Valladolid de 28 de abril de 2006 que, por lo demás, contradice cuanto se afirma en ella y dijo luego el Tribunal Supremo en la sentencia de la Sección Séptima de esta Sala de 3 de junio de 2009 .

Apunta, por otro lado, que solicitar un informe no supone cumplir con el trámite preceptivo y, después de reproducir la parte de los fundamentos de la sentencia impugnada que hemos recogido antes, termina SIMECAL su oposición al primer motivo afirmando que la recurrente en casación no ha negado ni discutido que la integración pretendida por el Decreto 16/2014 tenga trascendencia presupuestaria.

Al segundo motivo SIMECAL opone que la sentencia de instancia argumentó de modo exhaustivo y resolvió previo análisis del expediente y que no se solicitó el recibimiento a prueba porque la cuestión a debatir es estrictamente jurídica de manera que no cabe hablar de infracción de los preceptos que regulan la prueba. Además, resalta que de los documentos obrantes en el expediente resulta la trascendencia presupuestaria de la integración de que se trata. Asimismo, a la alegación de la recurrente en casación sobre la presunción de veracidad del informe de la Dirección General de Presupuestos, opone que este órgano carece de carácter eminentemente técnico, ya que es un centro directivo de la Consejería de Economía y Hacienda y que la presunción de veracidad recae sólo sobre los informes de los servicios técnicos de la Administración. Además, llama la atención sobre el hecho de que la sentencia no discute la veracidad o exactitud de ese informe sino que se limita a extraer de él los datos que le llevan a concluir que existe trascendencia presupuestaria. Y, por último, niega que la conclusión alcanzada por la Sala de Valladolid sea irracional o arbitraria, únicos casos en que la valoración de la prueba puede ser discutida en casación.

Termina el escrito de oposición pidiéndonos que, de acoger alguno de estos motivos, resolvamos sobre los motivos de fondo que SIMECAL alegó en la demanda.

**CUARTO.-** El recurso de casación no puede prosperar ya que la sentencia contra la que se dirige no incurre en las infracciones que la Comunidad Autónoma de Castilla y León le atribuye.

Está claro que en el curso de la elaboración del Decreto 16/2014 se solicitó pero no se obtuvo el informe de la comisión -- órgano colegiado-- interministerial a la que se refería la disposición adicional segunda de la Ley 16/2003 y se sigue refiriendo la disposición final segunda de la Ley 55/2003 , precepto éste según el cual "informará preceptivamente aquellos asuntos derivados de la aplicación de esta ley". También está claro que esos documentos presentes en el expediente no proceden de ese órgano y que los que señala la letrada de la Comunidad Autónoma, los que obran al folio 43 y siguientes del expediente, tampoco proceden del mismo, sino del Ministerio de Sanidad y Consumo y que, tal como ha puesto de relieve el escrito de oposición, ni siquiera se refieren al proyecto de Decreto que nos ocupa sino al que fue anulado por la Sala de Valladolid en sentencia confirmada por el Tribunal Supremo.

También está claro que la sentencia dictada por la Sección Tercera de esta Sala de 14 de noviembre de 2011 (recurso 1/2008 ) no arroja particular luz para este caso, no por lo que dice el escrito de oposición, sino porque, a pesar de no haberse requerido el informe previo del Ministerio de Administraciones Públicas sobre la posible afectación de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sí se acreditó que en el procedimiento de elaboración del Real Decreto ese Ministerio --que era el que debía informar previamente-- participó aportando diversos documentos y que no hizo objeción alguna a la cuestión competencial, aquella sobre la que debería pronunciarse ese informe previo. Aquí no hay informe alguno del



órgano colegiado interministerial sino documentos del Ministerio de Sanidad que, además, no se refieren al proyecto del que sería Decreto 16/2014.

En estas condiciones, hay que concluir que el primer motivo carece de todo fundamento. Un informe que la ley quiere que se emita preceptivamente por un órgano específico no puede ser sustituido por su solicitud y por documentos emitidos por órganos de la Administración actuante o de la Administración del Estado distintos de aquél llamado a informar con ese carácter.

**QUINTO.-** Tampoco cabe apreciar las infracciones denunciadas en el segundo motivo interpuesto, como se ha visto, a título subsidiario.

La sentencia no impone arbitrariamente su criterio a la Administración.

Al contrario, tal como se aprecia con su lectura, concluye que se da el supuesto en que es precisa la emisión del informe preceptivo, es decir, que el proceso de integración contemplado por el Decreto 16/2014 tiene la trascendencia presupuestaria que determina la exigencia del informe preceptivo del que venimos hablando.

Tal juicio no responde a capricho u ocurrencia pues, no sólo la propia Sala de instancia en una sentencia firme, sino también el Tribunal Supremo al confirmarla con la suya de 3 de junio de 2009 (casación 3179/2006), también firme, lo habían expresado a propósito, precisamente, del proceso de integración del personal funcionario y laboral fijo en la condición de personal estatutario previsto por la Ley 55/2003 y regulado por el Decreto 61/2004 y la Orden 55/2005, de 18 de enero, de la Consejería de Sanidad. Dijeron ambas que poseía para el Tribunal Supremo esa trascendencia y, en consecuencia, hacía preceptiva la emisión del informe en cuestión.

Por tanto, con la misma razón la tendrá el proceso contemplado por el Decreto 16/2014.

**SEXTO.-** A tenor de lo establecido por el artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción, procede imponer las costas a la parte recurrente pues no se aprecian razones que justifiquen no hacerlo. A tal efecto, la Sala, haciendo uso de la facultad reconocida en el apartado 3 de ese precepto legal, señala como cifra máxima a que asciende la imposición de costas por todos los conceptos la de 3.000?. Para la fijación de la expresada cantidad se tienen en cuenta los criterios seguidos habitualmente por esta Sala en razón de las circunstancias del asunto y de la dificultad que comporta.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido Que no ha lugar al recurso de casación nº **1713/2015**, interpuesto por la Comunidad Autónoma de Castilla y León contra la sentencia nº 618, dictada el 31 de marzo de 2015, por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid y recaída en el recurso nº 800/2014, e imponemos a la parte recurrente las costas del recurso de casación en los términos señalados en el último de los fundamentos jurídicos.

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

Así se acuerda y firma.

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente en estos autos, estando celebrando audiencia pública la Sala Tercera del Tribunal Supremo, lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.