



Roj: **STS 3174/2007 - ECLI:ES:TS:2007:3174**

Id Cendoj: **28079130072007100475**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **7**

Fecha: **26/04/2007**

Nº de Recurso: **15/2005**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **JOSE DIAZ DELGADO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veintiséis de Abril de dos mil siete.

La Sala constituida por los Excmos. Sres. Magistrados relacionados al margen ha visto el recurso de casación en interés de la ley nº **15/2005** interpuesto por el Ayuntamiento de El Prat de Llobregat, representada y asistida por el Procurador Don Pedro Rodríguez Rodríguez, contra la sentencia de 10 de enero de 2005, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Barcelona (procedimiento abreviado nº 253/2003). Han sido parte en las presentes actuaciones la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada y asistida por la Abogacía del Estado, y el MINISTERIO FISCAL.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Barcelona, dictó sentencia de fecha 10 de enero de 2005 (procedimiento abreviado nº 253/2003) cuya parte dispositiva se pronuncia en los siguientes términos:"FALLO. Estimar parcialmente la demanda interpuesta en el procedimiento abreviado numero 253/2003-A, por Don Guillermo con la representación y defensa antes expresada, contra la actuación administrativa a la que se ha hecho referencia en los hechos de la presente y :Primero: declarar la misma no conforme y ajustada a derecho, anulándola en su consecuencia y condenando a la Administración demandada al abono al recurrente de las cantidades dejadas de percibir, durante el periodo que prestó servicios para la misma como funcionario en practicas, teniendo en cuenta que dada la opción ejercitada debió abonársele durante dicho periodo las retribuciones que correspondían al puesto desempeñado hasta el momento de su nombramiento como funcionario en prácticas, además de los trienios reconocidos, y no los 5.7879,83 euros efectivamente abonados. Segundo :no efectuar una especial imposición de las costas procesales".

SEGUNDO.- Contra dicha sentencia la representación del Ayuntamiento del Prat de Llobregat interpone recurso de casación en interés de la ley mediante escrito presentado el 1 de abril de 2005 en el que termina solicitando que se declare la doctrina legal "en el sentido de que la opción a que se refiere el artículo 2 del Real Decreto 456/1986, de 10 de febrero , por el que se establecen las retribuciones correspondientes al puesto que estaban desempeñando hasta el momento de su nombramiento como funcionario en prácticas, además de los trienios que tuviera reconocidos, o las previstas en el artículo anterior, sólo es aplicable a los funcionarios que pertenecen a la misma Administración, no cuando la Administración de origen es distinta de la Administración a la que pretenden acceder y en la que se encuentran en situación de funcionarios en prácticas".

TERCERO.- La Abogacía del Estado, mediante escrito fechado a 27 de enero de 2006, se muestra conforme con las razones aducidas por la Administración recurrente y termina solicitando que se dicte sentencia fijando como doctrina legal la solicitada por ésta.

CUARTO.- El Ministerio Fiscal presentó escrito con fecha 28 de febrero de 2006 en el que postula la estimación del recurso de casación en interés de la ley, al considerar errónea la resolución recurrida.

QUINTO.- Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo fijándose finalmente al efecto el día 25 de abril del presente año, fecha en la que ha tenido lugar la deliberación y votación.



Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. José Díaz Delgado,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso de casación en interés de la ley lo interpone el Ayuntamiento de El Prat de Llobregat, contra la sentencia de 10 de enero de 2005, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Barcelona (procedimiento abreviado nº 253/2003).

En el proceso de instancia se dilucidaba si el demandante, funcionario de la Generalitat, y que había superado el proceso selectivo para ingreso en la Policía Local del citado Ayuntamiento, siendo nombrado funcionario en prácticas, tenía derecho a percibir, durante la realización del curso básico de policía local en la Escuela de Policía de Cataluña, las retribuciones que le correspondían como funcionario en prácticas exclusivamente, o podía optar, como finalmente reconoce la sentencia, por seguir percibiendo las retribuciones correspondientes al puesto de trabajo que ocupaba en la Generalitat de Cataluña.

La sentencia resuelve la controversia estimando parcialmente la demanda y reconociendo el derecho del recurrente, a que le fueran abonadas las diferencias retributivas entre lo que debió percibir como funcionario de la Generalitat y lo efectivamente percibido como funcionario en prácticas del Ayuntamiento. Esta decisión se fundamenta en los siguientes: "SEGUNDO.- (...) Ha de partirse de lo que establece el artículo 2 del R.D. 213/2003, de 21 de febrero por el que se modifica el Real Decreto 456/1986, de 10 de febrero, por el que se fijan las retribuciones de los funcionarios en prácticas, según el cual:" Art. 2.1.: A los efectos retributivos que regula el presente Real Decreto, los funcionarios en prácticas que ya estén prestando servicios remunerados en la Administración como funcionarios de carrera o interinos o como personal laboral deberán optar al comienzo del período de prácticas o del curso selectivo por percibir, con cargo al Departamento ministerial u organismo público al que estén adscritos los puestos de trabajo de origen:

- a) Las retribuciones correspondientes al puesto que estén desempeñando hasta el momento de su nombramiento como funcionarios en prácticas, además de los trienios que tuvieran reconocidos.
- b) Las previstas en el artículo anterior, además de los trienios reconocidos. No obstante, si durante este período se desempeñara un puesto de trabajo como funcionario en prácticas, el abono de las retribuciones corresponderá al Departamento ministerial u organismo público al que esté adscrito el citado puesto de trabajo".

Por tanto, en virtud y como consecuencia directa de lo dispuesto en el artículo 2.1 .b antes expuesto, el recurrente tenía todo el derecho a la opción ejercitada y a obtener las retribuciones correspondientes al puesto que estuvo desempeñando hasta el momento de su nombramiento como funcionario en prácticas además de los trienios que tuviera reconocidos, correspondiendo tal abono al organismo público al que estaba adscrito el puesto de trabajo desarrollado durante ese período como funcionario en prácticas; es decir, el Ayuntamiento de El Prat de Llobregat.

En su consecuencia, la presente resolución deberá estimar la demanda, en el sentido de que habrá de condenarse a la Administración demandada al abono al recurrente de la diferencia existente entre lo percibido y dejado de percibir de conformidad con lo hasta aquí expuesto, teniendo en cuenta que ha resultado acreditado que el total de las percepciones recibidas por el actor a cargo del Ayuntamiento del Prat de Llobregat, durante los años 2002 y 2003, asciende a la suma 5.709,83 euros, sin que quepa efectuar pronunciamiento alguno sobre la cantidad solicitada en concepto de "vacaciones no disfrutadas" ya que, como bien manifiesta la Administración demandada, tal pretensión no ha sido previamente planteada ante la misma, ni existe acto administrativo alguno al respecto, que constituya objeto de a litis".

SEGUNDO.- En el recurso de casación en interés de la ley el Letrado de la parte recurrente aduce que la doctrina contenida en la sentencia es errónea y gravemente dañosa para el interés general, y solicita que se declare como doctrina legal la siguiente: "que la opción a que se refiere el artículo 2 del Real Decreto 456/1986, de 10 de febrero, por el que se establecen las retribuciones correspondientes al puesto que estaban desempeñando hasta el momento de su nombramiento como funcionario en prácticas, además de los trienios que tuviera reconocidos, o las previstas en el artículo anterior, sólo es aplicable a los funcionarios que pertenecen a la misma Administración, no cuando la Administración de origen es distinta de la Administración a la que pretenden acceder y en la que se encuentran en situación de funcionarios en prácticas".

En el recurso se afirma que la sentencia recurrida es errónea porque interpreta de ésta manera el Decreto de retribuciones de los funcionarios en prácticas, en el caso de que los mismos presten servicios en otra Administración distinta a la que pretenden acceder; admite la recurrente que, ante la ausencia de normativa propia, autonómica o local, es de aplicación en el ámbito de las Entidades Locales la normativa general contenida en el RD 456/1986.



A tenor de lo dispuesto en el artículo 1 de este Real Decreto , la norma general es que las retribuciones de los funcionarios en prácticas será la equivalente al sueldo y a las pagas extraordinarias correspondientes al grupo en el que esté clasificado el puesto al que aspiran a ingresar, salvo que desempeñen un puesto de trabajo, en cuyo caso el importe se incrementa en las retribuciones complementarias de dicho puesto.

A esta norma general, le sigue una especial, consistente en que cuando los funcionarios en prácticas ya estuviesen prestando servicios para la Administración, podrán optar entre percibir las retribuciones del puesto de trabajo que ocupaban o las antes indicadas.

Pues bien, la discrepancia con la sentencia, por parte de la ahora recurrente, es porque entiende que esta posibilidad de opción solo puede tener lugar cuando el funcionario en prácticas lo sea además anteriormente de otro puesto en la misma Administración.

TERCERO.- La recurrente argumenta que el Decreto se refiere expresamente a los funcionarios de la Administración del Estado, tal como se desprende de su artículo primero , que hace mención a los funcionarios en prácticas de dicha Administración, remitiéndose de manera expresa al entonces vigente Reglamento General de ingreso del personal al servicio de la Administración del Estado, que tenía carácter supletorio para las Administraciones Públicas no incluidas en su ámbito de aplicación, al disponer que "El presente Reglamento será de aplicación a los procedimientos de ingreso que se realicen respecto al personal comprendido en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto. Tendrá carácter supletorio para todo el personal al servicio del Estado y de las Administraciones Públicas no incluido en su ámbito de aplicación". Recuerda la recurrente que en similar sentido se dispone en el artículo 1 del vigente Reglamento General de ingreso del personal al servicio de la Administración del Estado, aprobado por el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo .

Para la recurrente, una interpretación finalista, derivada del artículo primero del RD 456/1986 , que se refiere a los funcionarios en prácticas que ya estén prestando servicios remunerados en la Administración, en singular, le lleva a pensar que los funcionarios que pueden optar son los que son ya funcionarios dentro del ámbito de la misma Administración en que han sido nombrados funcionarios en prácticas.

Igualmente considera la recurrente que la exposición de motivos del RD 213/2003, de 21 de febrero, que modifica el anterior de 1986, hace referencia a la finalidad de evitar la excesiva carga financiera para los organismos de formación durante el periodo de prácticas, lo que entiende que hace referencia a "organismos" de una misma Administración, y de ahí la referencia a que el sistema instaurado por la reforma "no suponga aumento del gasto público total, sino un desplazamiento del coste a dichos órganos, a la vez que una mayor transparencia en la asignación del gasto".

Finalmente la recurrente sostiene que el apartado 2 del artículo 2 prevé la reincorporación del funcionario a su puesto de origen , una vez que haya finalizado el periodo de prácticas, lo que también le hace pensar que se trata de funcionarios de la misma Administración, pues esta previsión carecería de sentido en otro caso.

La Abogacía del Estado hace suyos los argumentos de la Administración recurrente y postula que se declare la doctrina legal solicitada, al considerar que la interpretación de la sentencia, cuando se trata de Administraciones públicas territoriales distintas e independientes, rompe la lógica y coherencia interna del sistema, e incluso vulnera el principio esencial de autonomía de cada Administración Territorial para organizar su personal. En idéntico sentido se manifiesta el Ministerio Fiscal.

CUARTO.- Esta Sala tiene reiteradamente declarado -pueden verse la sentencia de la Sección 2ª de 22 de enero de 2005 (casación en interés de ley nº 19/2003) y las que en ella se citan de 22 de enero, 12 de febrero, 10, 12 y 27 de diciembre de 1997, 28 de abril y 23 de junio de 2003, entre otras- que el recurso extraordinario de casación en interés de la Ley está dirigido exclusivamente a fijar doctrina legal, de ahí que no pueda afectar a la situación particular derivada de la sentencia recurrida, cuando quien está legitimado para su interposición estime gravemente dañosa para el interés general y errónea la resolución dictada (artículo 100 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso -administrativa).

Se trata, por tanto, de un remedio excepcional y subsidiario, sólo viable cuando la sentencia impugnada tenga carácter de firme por no haber contra ella recurso de casación ordinario ni para unificación de doctrina, y cuya única finalidad es la corrección de la doctrina errónea contenida en la sentencia recurrida mediante la formación de una "doctrina legal" que para el futuro evite que se incida en el error jurídico corregido. Siendo ello así, además de la observancia de los requisitos formales y procesales exigidos en el artículo 100.1 y 3 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción - legitimación e interposición dentro de plazo acompañada de la certificación de la sentencia que se impugna-, el recurso de casación en interés de la Ley requiere ineludiblemente que la doctrina sentada por la sentencia de instancia sea gravemente dañosa para el interés general, en cuanto interpreta o aplica incorrectamente la normativa legal de carácter estatal, y que se proponga con la necesaria claridad y exactitud la doctrina legal que se postule.



En fin, como hemos señalado en sentencia de esta misma Sección 7ª de 8 de junio de 2005 (casación en interés de ley nº 21/2004), y luego reiterado en sentencia de 21 de diciembre de 2006 (casación e interés de ley 8/2005): "(...)a través del recurso de casación en interés de la ley no se revisa la sentencia del Tribunal "a quo" sustituyéndola por otro pronunciamiento más ajustado a derecho, incidiendo sobre la situación jurídica debatida, lo que se hace es delimitar para el futuro la correcta interpretación de normas jurídicas, cuando esa interpretación ha sido erróneamente realizada y de ella se derivan o pueden derivar daños para el interés general".

QUINTO.- Trasladando al caso que nos ocupa esa concepción del recurso de casación en interés de la ley, que dada su especial finalidad ha de ser estricta y rigurosa, es obligado concluir que ha quedado justificado el cumplimiento del requisito de que la doctrina contenida en la sentencia recurrida sea gravemente dañosa para el interés general (artículo 100.1, in fine, de la Ley reguladora de esta Jurisdicción), pues es evidente que afecta a numerosos casos posibles en el futuro, en el que funcionarios de una Administración puedan participar en procesos selectivos de otra. En el presente recurso además, no existe oposición en este sentido a la admisibilidad del mismo.

SEXTO.- Sin embargo, no puede estimarse el presente recurso en interés de ley, pues a juicio de esta Sala la doctrina mantenida por el Juzgado que dicta la sentencia no es errónea. Ciertamente, sorprende que, como consecuencia de que un funcionario apruebe un proceso selectivo, la Administración de origen haya de soportar un gasto de quien posiblemente optará en el futuro por abandonar dicha Administración, quedando en situación de excedencia, por optar por el nuevo puesto de trabajo, o que la Administración que selecciona a un funcionario en prácticas haya de pagar más al mismo, porque, mientras que se forma en un curso complementario, prestado además por una Administración distinta, como ocurre en el caso presente, aquel opta por seguir cobrando el sueldo que tenía en otra Administración distinta.

Sin embargo, lo decisivo es la situación administrativa en que está el funcionario, que habiendo aprobado un proceso selectivo, en el nuevo puesto de trabajo es nombrado funcionario en prácticas, al objeto de superar una segunda fase, práctica, de este proceso. Ante la falta de una previsión específica legal, que sería deseable, la situación no puede ser otra que la de funcionario en activo. Entre otras cosas, porque es posible que no supere el proceso selectivo, y por ello se prevé tras el mismo el reingreso al puesto de origen hasta la toma de posesión del nuevo, cosa que no ocurriría si la situación fuera ya, la de excedencia voluntaria. Y además, porque una vez que haya consolidado el nuevo puesto de trabajo puede optar por permanecer en uno o en otro, quedando en el desechado, en situación de excedencia voluntaria, sin que pueda presumirse "a priori" cual puede ser la decisión del funcionario.

En definitiva, se trata de favorecer la formación y carrera de los funcionarios públicos y por ello, para no castigar salarialmente al funcionario que dedica su esfuerzo a promocionarse en un nuevo puesto de trabajo, se le permite optar por mantener el salario correspondiente al puesto de trabajo de origen. Desde la premisa antes dicha de que la situación de estos funcionarios en el puesto de origen es la de activo, la imputación del coste salarial a cualquier Administración que tenga esta relación con él, es admisible jurídicamente, aunque quepan otras soluciones normativas.

Es verdad que, como ocurre en el caso presente, la norma, que trata de favorecer al funcionario, supone un exceso de coste salarial para una Administración distinta de la de origen del funcionario en prácticas, o incluso de la que posiblemente sea el destino ulterior del funcionario. Pero esas situaciones, por lo demás no excepcionales (piénsese por ejemplo en el gasto sanitario de Comunidades Autónomas receptoras temporales de ciudadanos residentes legalmente en otras), no suponen una vulneración del principio de autonomía municipal, por lo demás no justificada, y son además bilaterales, de tal forma que una vez se pueden ver perjudicadas unas Administraciones y en otras favorecidas.

En este mismo sentido se ha pronunciado esta Sala en la sentencia de veintisiete de enero de 2003.

Por las razones expuestas el recurso de casación en interés de la ley debe ser desestimado. Y, dada la naturaleza y configuración de este especial recurso, no es procedente hacer pronunciamiento alguno sobre las costas.

FALLAMOS

No ha lugar al recurso de casación en interés de la ley nº **15/2005** interpuesto por el Ayuntamiento de El Prat de Llobregat, representada y asistida por el Procurador Don Pedro Rodríguez Rodríguez, contra la sentencia de 10 de enero de 2005, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Barcelona (procedimiento abreviado nº 253/2003).



Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior Sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. José Díaz Delgado, estando la Sala celebrando audiencia pública en el día de su fecha, lo que, como Secretario, certifico.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ