

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 711/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo Giménez

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

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Cuarta
Sentencia núm. 1052/2024

Excmos. Sres. y Excmo. Sra.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D.^a María del Pilar Teso Gamella

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D. José Luis Requero Ibáñez

En Madrid, a 13 de junio de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo nº **711/2022**, interpuesto por la procuradora doña María del Valle Gili Ruiz, en nombre y representación de la **UNIÓN PROGRESISTA DE LETRADOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA (UPSJ)**, bajo la dirección letrada de don Jaime Giribet Castells, contra el Real Decreto 408/2022, de 24 de mayo, por el que se aprueba la oferta de empleo público para la estabilización de empleo temporal en la Administración General del Estado correspondiente a la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, publicado en el Boletín Oficial del Estado nº 124, de 25 de mayo de 2022.



Ha sido parte recurrida la **ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA)** representada y asistida por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo Giménez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Mediante escrito de 21 de julio de 2022 presentado ante este Tribunal Supremo, la representación procesal de la Unión Progresista de Letrados de la Administración de Justicia interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto nº 408/2022, de 24 de mayo, por el que se aprueba la oferta de empleo público para la estabilización de empleo temporal en la Administración General del Estado correspondiente a la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público,

SEGUNDO.- Por diligencia de ordenación de 8 de septiembre de 2022 la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de este Tribunal, tuvo por personado y parte recurrente a la procuradora doña María del Valle Gili Ruiz en nombre y representación de la Unión Progresista de Letrados de la Administración de Justicia y se admitió a trámite el recurso contencioso-administrativo interpuesto, requiriéndose a la Administración demandada la remisión del expediente administrativo en los términos que establece el artículo 48 de la LJCA, y que practique los emplazamientos previstos en el artículo 49 de la referida Ley.

TERCERO.- Por diligencia de ordenación de 9 de enero de 2023, una vez recibido el expediente administrativo y personada la Administración



demandada, se emplazó por término de veinte días a la procuradora doña María del Valle Gili Ruiz, al objeto de formalizar la correspondiente demanda, lo que realizó, presentando escrito, en el que tras alegar cuanto estimó procedente solicitó a la Sala:

«[...] que teniendo por presentado este escrito, se digne admitirlo, con devolución del expediente administrativo, en su virtud, tenga por formalizada demanda en los presentes autos, y previa la tramitación legal oportuna, dicte Sentencia por la que estimando el recurso, acuerde:

1º) Declarar la nulidad del Real Decreto 408/2022, de 24 de mayo, por el que se aprueba la oferta de empleo público para la estabilización de empleo temporal en la Administración General del Estado correspondiente a la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, en cuanto aprueba la Convocatoria de noventa y tres plazas, del Cuerpo Superior Jurídico de Letrados de la Administración de Justicia. [...]».

CUARTO.- Por resolución de 3 de marzo de 2023 se tuvo por formalizada la demanda, dándose traslado de esta al Abogado del Estado para que la contestara en el plazo de veinte días.

El Abogado del Estado presentó escrito de 31 de marzo de 2023 solicitando se complementara el expediente administrativo. Por diligencia de ordenación de 12 de abril de 2023 se acordó la suspensión del plazo para contestar a la demanda y se reclamó a la Administración demandada el complemento del expediente.

Recibido el complemento del expediente administrativo interesado, por diligencia de ordenación de 24 de enero de 2024 se requirió a la recurrente para que efectuara las alegaciones complementarias que estimara conveniente, lo que cumplimentó mediante escrito en el que solicitaba a la Sala:



«[...] que teniendo por presentado este escrito, se digne admitirlo, con devolución del expediente administrativo, en su virtud, tenga por formalizada las ALEGACIONES COMPLEMENTARIAS, y previa la tramitación dicte una resolución conforme a Derecho. [...]».

Dándose traslado al Abogado del Estado para contestar a la demanda, evacuó dicho trámite mediante escrito de 4 de marzo de 2024, en el que tras alegar cuanto estimó procedente solicitó a la Sala:

«[...] admita este escrito en unión del expediente administrativo que se devuelve, tenga por formulada contestación a la demanda y, en su día, dicte sentencia por la que:

-Se desestime la pretensión de anulación de las 84 plazas del Cuerpo de LAJ previstas para acceso por el sistema de concurso.

-Se inadmita o, en su defecto, se desestime la pretensión de que se declare que se han omitido en esas 84 plazas del concurso las plazas que corresponderían al turno de reserva para personas con discapacidad.

-Todo ello con los demás pronunciamientos legales. [...]».

QUINTO.- Posteriormente se dictó diligencia de ordenación de 5 de marzo de 2024 y no estimándose necesaria la celebración de vista pública y no habiéndose solicitado el recibimiento del pleito a prueba, se concedió a la representación de la parte demandante el término de diez días para que presente escrito de conclusiones sucintas, lo que realizó mediante escrito de 26 de marzo de 2024.

SEXTO.- Mediante diligencia de ordenación de 1 de abril de 2024, se concedió a la parte demandada el plazo de diez días a fin de que presentara sus conclusiones, lo que llevó a efecto el Abogado del Estado en escrito de 4 de abril de 2024.



SÉPTIMO.- Evacuado dicho trámite, se dieron por concluidas las actuaciones, posteriormente por providencia de 16 de abril de 2024, se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. don Luis María Díez-Picazo Giménez y se señaló para votación y fallo la audiencia del día 11 de junio de 2024, en cuyo acto tuvieron lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso contencioso-administrativo es interpuesto por la representación procesal de la Unión Progresista de Letrados de la Administración de Justicia contra el Real Decreto 408/2022, de 24 de mayo, por el que se aprueba la oferta de empleo público para la estabilización del empleo temporal en la Administración General del Estado.

La recurrente impugna el Real Decreto 408/2022 en lo relativo a las plazas de Letrados de la Administración de Justicia incluidas en la citada oferta de empleo público, a saber: 84 plazas a cubrir por concurso; y 9 plazas a cubrir por concurso-oposición, de las cuales 1 en el cupo de personas con discapacidad.

En el escrito de demanda se dirigen tres reproches al Real Decreto 408/2022. En primer lugar, sostiene la recurrente que la selección por el sistema de concurso contraviene el art. 442.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y el art. 29.1 del Reglamento del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia (Real Decreto 1608/2055), que prevén para el acceso al mismo únicamente los sistemas oposición y de concurso-oposición. A este respecto recuerda la recurrente que el estatuto jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia está sometido a reserva de ley orgánica y, más específicamente, debe estar recogido en la Ley Orgánica del Poder Judicial de conformidad con el art. 122 de la Constitución. Ello implica,



según la recurrente, que el acceso al Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia -en cuanto aspecto del estatuto jurídico del mismo- no puede verse afectado por una ley ordinaria, como es la Ley 20/2021, en cumplimiento de la cual se aprueba la oferta de empleo público aprobada por el Real Decreto 408/2022.

En segundo lugar, dice la recurrente que la convocatoria de 9 plazas por el sistema de concurso-oposición tampoco es ajustada a Derecho, porque este sistema de acceso al Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia tiene “carácter excepcional” según el art. 442.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Y esto último exige, siempre según la recurrente, que se motiven las circunstancias que justifican acudir excepcionalmente a dicho sistema de acceso; algo que el Real Decreto 408/2022 no habría hecho.

En tercer lugar, denuncia la recurrente que no se ha respetado la reserva de un 5% de plazas para personas con discapacidad, prevista en el art. 38.1 del Reglamento del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia. Ello comporta, a su modo de ver, una vulneración de los arts. 9, 14 y 23 de la Constitución, así como de la Directiva 2000/78/CE sobre igualdad de trato en el empleo. Y señala que, en todo caso, es aquí aplicable el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos (art. 37.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común), dado que un acto administrativo (la oferta de empleo público impugnada) no puede desplazar a una disposición general (el Reglamento del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia) por más que provenga del mismo órgano que esta.

El escrito de demanda interesa, por lo demás, el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad sobre la Ley 20/2021 si esta Sala lo considerase necesario para la estimación de la pretensión anulatoria formulada.

SEGUNDO.- En su escrito de contestación a la demanda, el Abogado del Estado comienza observando que la pretensión anulatoria de la recurrente



debe entenderse circunscrita a las plazas a cubrir por concurso; y no a las plazas a cubrir por concurso-oposición, ya que con respecto a esta últimas no resulta predicable el argumento de la reserva de ley orgánica en que se apoya el escrito de demanda.

Dicho esto, defiende el Abogado del Estado que el acceso por el sistema de concurso está justificado en este caso, por sus especiales características. Básicamente, por tratarse de una medida tendente -por una sola vez- a la estabilización del empleo temporal en la Administración Pública, que además respeta las exigencias de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia. Subraya, asimismo, que el sistema de concurso tiene apoyo en las disposiciones adicionales 6ª y 8ª de la Ley 20/2021, de las que la oferta de empleo público aprobada por el Real Decreto 408/2022 es aplicación. Y añade que el sistema de concurso está permitido -siempre que con carácter excepcional lo prevea una ley- por el art. 61 del Estatuto Básico del Empleado Público, que es supletoriamente aplicable al Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia en virtud del art. 444.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En cuanto al reproche de inobservancia de la reserva de un 5% de las plazas para personas con discapacidad, sostiene el Abogado del Estado que la recurrente carece de legitimación activa, ya que no ha mostrado qué interés legítimo tiene en ello como asociación profesional. Y afirma que, en todo caso, el reproche está injustificado, porque el cupo para personas con discapacidad tiene como finalidad compensar la dificultad añadida que aquellas han de afrontar en una fase de oposición; es decir, entiende que la finalidad es poner a las personas con discapacidad en condiciones de competir en condiciones de igualdad cuando hay pruebas que realizar. Pero, siempre en su opinión, el cupo no es necesario en la fase de concurso, porque los méritos a valorar ya existen previamente y, por tanto, no es preciso igualar las condiciones de unos y otros.



En fin, señala el Abogado del Estado que los órganos judiciales no pueden legítimamente dejar de aplicar normas con rango de ley por considerarlas inconstitucionales, sino que en este supuesto están obligados a plantear cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Da a entender así que la estimación del recurso contencioso-administrativo exigiría, en todo caso, declarar que las disposiciones adicionales 6ª y 8ª de la Ley 20/2021 son inconstitucionales.

TERCERO.- Abordando ya el tema litigioso, no cabe ninguna duda de que el estatuto jurídico de los Letrados de la Administración de Justicia está incluido dentro de la reserva de ley orgánica del art. 122 de la Constitución. Tampoco es cuestionable que el modo de ingreso en dicho cuerpo de empleados públicos es un elemento central de ese estatuto jurídico. Por ello, determinar cuál es el sistema de selección de los Letrados de la Administración de Justicia es algo que solo puede ser hecho por ley orgánica, nunca por ley ordinaria. Y a este respecto dispone el art. 442.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que “los funcionarios del Cuerpo de Secretarios Judiciales serán seleccionados mediante convocatoria del Ministerio de Justicia, a través de los sistemas de oposición, que será el sistema ordinario de ingreso, o de concurso-oposición libre, que tendrá carácter excepcional y en el que las pruebas de conocimiento tendrán un contenido análogo a las de oposición libre”. Todo esto significa que el sistema de concurso no puede ser adoptado para el ingreso en el Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia, como ahora oficialmente se denomina. Así la oferta de empleo público aprobada por el Real Decreto 408/2022, en lo relativo a las plazas de Letrados de la Administración de Justicia, vulnera el art. 442.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Esta conclusión no se ve desvirtuada por los argumentos del Abogado del Estado. Por un lado, su observación de que el Estatuto Básico del Empleado Público es de aplicación supletoria al Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia en virtud del art. 444.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial resulta aquí intrascendente; y ello porque, para que una norma



supletoria sea aplicable, es preciso que la regulación principal o directa de la materia presente una laguna. Y no es este el caso con respecto a los sistemas de selección para el Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia, que - como se ha visto- tienen una regulación completa en el art. 442.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Por otro lado, el carácter excepcional del proceso de estabilización del empleo temporal impulsado por la Ley 20/2021, para cuya aplicación se ha aprobado el Real Decreto 408/2022 aquí recurrido, no es razón suficiente para eludir la observancia de una reserva de ley orgánica establecida por la Constitución. Y aún en este orden de consideraciones, no es convincente la afirmación del Abogado del Estado de que la estimación del recurso contencioso-administrativo exigiría el previo planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad porque supondría dejar de aplicar normas con rango de ley en vigor, como son las disposiciones adicionales 6ª y 8ª de la Ley 20/2021. Es cierto que estos dos preceptos legales prevén la utilización del sistema de concurso para la provisión de las plazas contempladas en la oferta de empleo público aprobada por el Real Decreto 408/2022; pero no es menos claro que esos preceptos legales no hacen referencia expresa al Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia, ni a ningún otro cuerpo o escala de funcionarios públicos. Más bien, mediante remisión al art. 2 de la propia Ley 20/2021, las citadas disposiciones adicionales 6ª y 8ª se refieren a “las plazas de naturaleza estructural” de las Administraciones Públicas que estén ocupadas de forma temporal y tengan cobertura presupuestaria; es decir, el ámbito de aplicación de esas disposiciones adicionales 6ª y 8ª es genérico. De aquí que considerar razonadamente que la existencia de una reserva de ley orgánica impide que sean aplicables a un determinado cuerpo de funcionarios públicos no supone en absoluto eludir el cumplimiento de esos preceptos legales so pretexto de que son inconstitucionales, sino únicamente delimitar qué supuestos no pueden ser comprendidos dentro de su ámbito de aplicación.

CUARTO.- En cuanto a las plazas para las que se prevé la selección mediante el sistema de concurso-oposición, ciertamente no se ven afectadas



por el reproche atinente a la reserva de ley orgánica, ya que el art. 442.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial permite excepcionalmente dicho sistema para el ingreso en el Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia. Y no es atendible el argumento de la recurrente de que no se ha justificado la excepcionalidad del caso: la oferta de empleo público aprobada por el Real Decreto 408/2022 sirve de instrumento a un proceso de estabilización del empleo temporal cuyo carácter extraordinario está inequívocamente declarado por la Ley 21/2022.

Ello no significa, sin embargo, que el Real Decreto 408/2022 sea conforme a Derecho en lo relativo a las 9 plazas para las que se contempla el sistema de concurso-oposición. La razón es que esas 9 plazas se ven afectadas, al igual que las 84 llamadas a ser proveídas por el sistema de concurso, por el reproche de inobservancia del porcentaje de reserva para personas discapacitadas. El Abogado del Estado no cuestiona la previsión de un porcentaje de reserva del 5% en el art. 38.1 del Reglamento del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia. Su única objeción a este respecto es que los cupos para personas discapacitadas solo tienen significación, dentro de los procesos selectivos, en las fases de oposición; nunca en las fases de concurso, que es lo aquí debatido. La razón sería, a su modo de ver, que esos cupos de reserva sirven para compensar las mayores dificultades que deben afrontar las personas discapacitadas a la hora de examinarse. En las fases de concurso, por el contrario, lo que ha de valorarse son los méritos, que por definición han sido adquiridos previamente, de donde infiere el Abogado del Estado que los cupos son irrelevantes en este asunto.

Pues bien, este razonamiento del Abogado del Estado no puede ser acogido. Tal vez fuera convincente si quienes participan en los procesos de selección acogiéndose al porcentaje de plazas reservadas a personas con discapacidad compitiesen directamente con los demás aspirantes por unas mismas plazas. Pero no es eso lo que ocurre: en cualquiera de las fases (de oposición o de concurso) las personas con discapacidad optan a un número de



plazas que tienen reservadas. La observancia del porcentaje establecido dista así de carecer de relevancia práctica.

La oferta de empleo público aprobada por el Real Decreto 408/2022 no ha respetado el porcentaje de plazas reservadas a personas con discapacidad previsto en el art. 38.1 del Reglamento del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia, por lo que infringe esta norma reglamentaria y, en consecuencia, es inválido en este punto. La invocación que la recurrente hace del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos es totalmente pertinente: que la oferta de empleo público recurrida haya sido aprobada por el Consejo de Ministros, al igual que en su día lo fue el Reglamento del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia, no exime a aquella de la observancia de este.

Contra esto no cabe argüir, como hace el Abogado del Estado, que la recurrente carece de interés legítimo y, por tanto, de legitimación activa para exigir el cumplimiento del porcentaje de reserva de plazas para personas discapacitadas. Una asociación de funcionarios públicos pertenecientes a un determinado cuerpo tiene un indudable interés en defender la correcta y puntual aplicación de las normas que rigen ese cuerpo.

QUINTO.- Por todo lo expuesto, este recurso contencioso-administrativo debe ser estimado, declarando la nulidad del Real Decreto 408/2022 en lo relativo a las plazas de Letrados de la Administración de Justicia.

Con arreglo al art. 139 de la Ley Jurisdiccional, procede imponer las costas a la parte cuyas pretensiones sean íntegramente desestimadas, quedando en este caso fijadas en un máximo de 4.000 € por todos los conceptos.

FALLO



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

Estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la Unión Progresista de Letrados de la Administración de Justicia contra el Real Decreto 408/2022, de 24 de mayo, por el que se aprueba la oferta de empleo público para la estabilización del empleo temporal en la Administración General del Estado, y lo declaramos nulo en lo relativo a las plazas de Letrados de la Administración de Justicia, con imposición de las costas a la Administración General del Estado hasta un máximo de 4.000 € por todos los conceptos.

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

Así se acuerda y firma.

