



Roj: **STS 3854/2024 - ECLI:ES:TS:2024:3854**

Id Cendoj: **28079130042024100239**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **10/07/2024**

Nº de Recurso: **2546/2022**

Nº de Resolución: **1239/2024**

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

Ponente: **LUIS MARIA DIEZ-PICAZO GIMENEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ AR 1233/2021,**
ATS 5340/2023,
STS 3854/2024

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1.239/2024

Fecha de sentencia: 10/07/2024

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2546/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 02/07/2024

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

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

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

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 2546/2022

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. 1239/2024

Excmos. Sres. y Excma. 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 10 de julio de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº **2546/2022**, promovido por la **COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN** representada y defendida por Letrado de sus Servicios Jurídicos en virtud de la representación que legalmente ostenta, contra la sentencia nº 329/2021, de 2 de diciembre, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

Siendo partes recurridas **DOÑA Carina , DON Braulio , DOÑA Celia , DOÑA Bibiana y DOÑA Carmela** representada por la procuradora de los tribunales doña Susana Hernández Hernández y defendida por el letrado don Francisco Javier Hernández Hernández y el **INSTITUTO ARAGONÉS DE CIENCIAS DE LA SALUD** representado por el procurador de los tribunales don David Sanaú Villarroya, y defendido por el letrado don Rafael Zapatero Del Castillo.

No han comparecido, la **CENTRAL SINDICAL INDEPENDIENTE Y DE FUNCIONARIOS**, DOÑA Agueda , DOÑA Araceli , DOÑA Josefa , DON Ildefonso y DOÑA Manuela , debidamente emplazados.

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

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El presente recurso de casación tiene por objeto la sentencia pronunciada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 2 de diciembre de 2021, que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por doña Agueda , doña Araceli , doña Carina , doña Josefa , don Braulio , doña Bibiana , don Ildefonso , doña Carmela , doña Manuela y doña Celia , contra el Decreto 218/2018, de 18 de diciembre, del Gobierno de Aragón.

La sentencia recurrida contiene parte dispositiva del siguiente tenor literal:

"[...] FALLAMOS

Que estimando como estimamos la demanda formulada por la representación procesal de D.^a Agueda , D.^a Araceli , D.^a Carina , D.^a Josefa , D. Braulio , D.^a Bibiana , D. Ildefonso , D.^a Carmela , D.^a Manuela y D.^a Celia contra el Decreto 218/2018 de 18 de diciembre del Gobierno de Aragón,

1.- Debemos anular y anulamos la disposición indicada, en el sentido de que quedarán excluidas de su Anexo V las plazas ocupadas por los demandantes en el Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud.

2.- Imponemos a la Administración demandada el pago de las costas causadas por la parte demandante. [...]"

SEGUNDO.- Notificada la anterior sentencia, el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón en virtud de la representación que legalmente ostenta, presentó escrito preparando el recurso de casación, que la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón tuvo por preparado, ordenando el emplazamiento de las partes y la remisión de las actuaciones a esta Sala del Tribunal Supremo.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones ante este Tribunal, por diligencia de ordenación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, se tuvo por personados y partes, en concepto de recurrente, a la Comunidad Autónoma de Aragón y como recurridas, al Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud; y a doña Carina , don Braulio , doña Celia , doña Bibiana y doña Carmela .

CUARTO.- Por auto de 27 de abril de 2023, la Sección Primera de esta Sala acordó:

"[...] 1º) Admitir el recurso de casación preparado por el Gobierno de Aragón contra la sentencia nº 329/2021, de 2 de diciembre de 2021, dictada por la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en el recurso nº 171/2019.

2º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar si, en un litigio que tiene por objeto la impugnación de una oferta de empleo público, (i) pueden los órganos jurisdiccionales del orden contencioso-administrativo determinar la naturaleza laboral fija de los empleados públicos recurrentes, a través del cauce de las cuestiones prejudiciales del artículo 4 LJCA; y (ii) en caso de respuesta afirmativa, si dicha declaración puede efectuarse mediante el



acogimiento de los argumentos y razonamientos contenidos en previas sentencias del orden social dictadas en relación a algunos de los demandantes en el litigio contencioso-administrativo.

3º) Identificamos como norma jurídica que, en principio, habrá de ser objeto de interpretación, la contenida en el artículo 4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. Y ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso (art. 90.4 LJCA). [...]".

QUINTO.- Teniendo por admitido el recurso de casación por esta Sala, se emplazó a la parte recurrente para que, en treinta días, formalizara escrito de interposición, lo que realizó, suplicando:

"[...] que, admitiendo este escrito y, en consecuencia, el recurso de casación interpuesto, dicte en su día, previa la tramitación que procede, Sentencia estimatoria del presente Recurso de Casación nº. 2546/2022, casando la Sentencia nº. 329/2021, de 2 de diciembre, dictada en recurso nº. 171/2019, por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón y en su virtud fije la jurisprudencia instada en el cuerpo de este escrito, casando la Sentencia y desestimando la demanda formulada contra esta Administración declarando conforme a derecho el Decreto 218/2018, de 18 de diciembre del Gobierno de Aragón por el que se aprueba la Oferta Pública de Empleo para 2018 para la estabilización de empleo temporal en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. [...]".

SEXTO.- Por providencia de 16 de junio de 2023, se emplazó a las partes recurridas para que, en treinta días, formalizaran sus escritos de oposición.

La representación procesal de doña Carina y otros presentó escrito de oposición, oponiéndose al recurso de casación suplicando a la Sala:

"[...] tenga por evacuado el traslado conferido, en tiempo y forma oportunos, y por formulada nuestra oposición al Recurso de Casación interpuesto por la dirección letrada del GOBIERNO DE ARAGÓN contra la Sentencia dictada por la Sección 2ª de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO del TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN, de fecha 2 de diciembre de 2021, recaída en procedimiento Ordinario nº 171/2019. Y por interesado que, en su día, previos los demás trámites procesales pertinentes, se dicte una Sentencia por la cual, desestimándose íntegramente el mencionado recurso, se confirme en su totalidad la Sentencia impugnada; con expresa imposición a la recurrente de la totalidad de las costas y tasas causadas como consecuencia de su recurso. [...]".

Por diligencia de ordenación de 21 de septiembre de 2023 se acordó:

"[...] Habiendo transcurrido el plazo concedido al INSTITUTO ARAGONÉS DE CIENCIAS DE LA SALUD y a CENTRAL SINDICAL INDEPENDIENTE DE FUNCIONARIOS para presentar el escrito de oposición, se les tiene por decaído en su derecho [...]".

SÉPTIMO.- De conformidad con lo previsto en el artículo 92.6 de la Ley de esta Jurisdicción, atendiendo a la índole del asunto, no se consideró necesaria la celebración de vista pública.

OCTAVO.- Mediante providencia de 27 de mayo de 2024, se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. don Luis María Díez-Picazo Giménez y se señaló para votación y fallo la audiencia el día 2 de julio de 2024, en cuyo acto tuvieron lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso de casación es interpuesto por el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 2 de diciembre de 2021.

Los antecedentes del asunto son como sigue. Los demandantes en la instancia y ahora parte recurrida, trabajadores del Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud, interpusieron recurso contencioso-administrativo contra el Anexo V del Decreto 218/2018 del Gobierno de Aragón, por el que se aprobó la Oferta de Empleo Público de 2018 para la estabilización del empleo temporal en el ámbito de dicha Administración autonómica. En concreto, impugnaban la inclusión en el Anexo V de las plazas que ellos ocupaban. Sostenían que, si bien sus contratos de trabajo aparecen formalmente como de duración temporal, en realidad son empleados laborales fijos y, por consiguiente, sus plazas no pueden incluirse en la Oferta de Empleo Público.

Debe señalarse que dos de los demandantes en la instancia acudieron a la jurisdicción social para obtener una declaración de que su relación laboral con el Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud es de carácter fijo, lo que fue acogido por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Aragón mediante sendas sentencias de 20 y 21 de abril de 2021.



La sentencia ahora impugnada estima el recurso contencioso-administrativo: con respecto a los dos demandantes con sentencias firmes a su favor en la jurisdicción social, porque sus contratos de trabajo han sido declarados fijos; y con respecto a los otros demandantes, porque la Sala de instancia entiende que su situación es la misma que la de aquellos dos. En este sentido, destaca que en la convocatoria no se establecía que las plazas hubieran de ser cubiertas de manera temporal, que los adjudicatarios superaron un proceso selectivo público y competitivo, y que la regla general en el Estatuto de los Trabajadores es que los contratos de trabajo tengan carácter fijo e indefinido. Considera la Sala de instancia que todas estas razones, que sirvieron de base a las dos referidas sentencias firmes de la jurisdicción social, concurren también en los otros demandantes. Así, les aplica esas mismas razones, apoyándose en el art. 4 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa por entender que la determinación del carácter temporal o fijo de los contratos de trabajo de esos otros demandantes es una cuestión prejudicial, que puede y debe ser resuelta por el órgano judicial contencioso-administrativo.

SEGUNDO.- Preparado el recurso de casación, fue admitido por la Sección Primera de esta Sala mediante auto de 27 de abril de 2023. Las cuestiones declaradas de interés casacional objetivo son si los tribunales contencioso-administrativos pueden determinar, con base en el art. 4 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el carácter (fijo o temporal) del contrato de trabajo de un empleado público y si, en caso afirmativo, pueden hacerlo acogiendo el criterio de sentencias firmes de la jurisdicción social en casos similares.

TERCERO.- En el escrito de interposición del recurso de casación, el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón dice, de entrada, que la situación de los dos demandantes en la instancia con sentencias firmes a su favor en la jurisdicción social es ahora inatacable, por lo que centra su argumentación en la situación de los demás demandantes.

Hecha esta salvedad y con respecto a esos otros demandantes en la instancia, sostiene el recurrente que la sentencia impugnada -contrariamente a lo que ella misma afirma- no resuelve ninguna cuestión prejudicial, sino que se limita a otorgar a todos los demandantes los mismos efectos que a los dos con sentencias firmes a su favor en la jurisdicción social. Da así a entender que, so pretexto de que se trata de una cuestión prejudicial de naturaleza laboral que es necesario dilucidar para resolver el fondo del litigio, lo que hace la sentencia impugnada es pronunciarse directamente sobre si los contratos de trabajo tienen carácter temporal o fijo, que es el fondo del litigio.

Frente a ese modo de razonar de la sentencia impugnada, el recurrente opone tres consideraciones. En primer lugar, subraya que la calificación como temporales de los contratos de trabajo es expresa e inequívoca, en su propia redacción.

En segundo lugar, argumenta que el art. 4 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa prohíbe que, al decidir cuestiones incidentales o prejudiciales de otros órdenes, las sentencias de los tribunales contencioso-administrativos surtan efectos fuera del concreto proceso. Y esto es precisamente, siempre según el recurrente, lo que ocurre con la sentencia impugnada, ya que a partir de esta los contratos de trabajo de los demandantes habrían de reputarse fijos en toda situación y circunstancia.

En tercer y último lugar, dice el recurrente que no es correcto trasladar automáticamente el criterio de sentencias dictadas en la jurisdicción social, porque los problemas planteados en la esfera del empleo público -incluso cuando este se articula mediante contratos de trabajo- presenta peculiaridades.

CUARTO.- En el escrito de oposición al recurso de casación, los demandantes en la instancia y ahora parte recurrida exponen pormenorizadamente cómo las razones que condujeron a las dos mencionadas sentencias firmes en la jurisdicción social son también aplicables a cada uno de sus contratos de trabajo. De aquí que, a su modo de ver, la solución del litigio en su caso deba ser la misma. En cuanto a la idoneidad del art. 4 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa como vía para hacer valer el criterio de aquellas dos sentencias firmes de la jurisdicción social en el recurso contencioso-administrativo aquí examinado, la parte ahora recurrida no desarrolla ninguna argumentación específica.

QUINTO.- Abordando ya el tema litigioso, lo que ha de dilucidarse aquí es si la calificación como temporales o fijos de los contratos de trabajo de los demandantes en la instancia y ahora parte recurrida es una cuestión incidental o prejudicial, en el sentido del art. 4 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

La competencia jurisdiccional de los tribunales contencioso-administrativos para resolver *incidenter tantum* en materia civil, mercantil o laboral se refiere a aquellas cuestiones que sin ser el objeto del proceso -o si se prefiere, la pretensión formulada en el mismo- han de ser dilucidadas como paso obligado para resolver sobre aquel, sin que lo decidido al respecto surta efectos fuera del concreto proceso contencioso-administrativo. Las cuestiones incidentales o prejudiciales cumplen así un cometido esencialmente instrumental: evitar que



la tramitación del proceso se vea interrumpida por la necesidad de remitir previamente el asunto a los órdenes civil o social para que se pronuncien sobre el extremo relevante de Derecho Privado. Este carácter de mero instrumento explica que el asunto pueda ser luego suscitado como objeto principal en un proceso civil o social, donde se llegue a conclusión distinta, que en ningún caso alteraría la alcanzada anteriormente en el proceso contencioso-administrativo.

Pues bien, este presupuesto sobre el que se apoya la idea misma de cuestión incidental o prejudicial no concurre en el presente caso. Es más que dudoso, de entrada, que la cuestión sobre el carácter temporal o fijo de los contratos de trabajo aquí considerados sea verdaderamente una cuestión distinta y previa al objeto del proceso: lo pretendido por los demandantes en la instancia era precisamente que las plazas por ellos ocupadas no se incluyeran en la Oferta de Empleo Público porque eran fijas. Objetar frente a esto que la pretensión era solo que se declarase que no podían ser legalmente ofertadas y que la comprobación de su carácter fijo era un paso previo para justificar aquella pretensión no deja de ser una distinción artificiosa: lo único perseguido es, en realidad, obtener una declaración del carácter fijo de la relación laboral.

Pero hay más: incluso admitiendo a efectos puramente argumentativos que quepa distinguir entre la pretensión de que no se incluyan en la Oferta de Empleo Público las plazas ocupadas por los demandantes y la solicitud de comprobación de que los correspondientes contratos de trabajo son realmente de carácter fijo, lo cierto es que esta última solicitud implica volver sobre actuaciones administrativas anteriores que no consta que fueran impugnadas. Tales son todos los actos preparatorios de esos contratos de trabajo, así como los relativos a la ejecución de dichos contratos especialmente en lo relativo a remuneraciones. La sentencia impugnada, en otras palabras, ha dado por buena la utilización del art. 4 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para algo más que dilucidar una cuestión de Derecho del Trabajo; y ello porque, bajo este manto, ha modificado una situación pacíficamente establecida sin ajustarse a las vías idóneas para ello.

Podría incluso decirse que lo hecho por la sentencia impugnada, más que resolver una cuestión prejudicial de índole laboral, ha sido realizar una atípica extensión de efectos de dos sentencias firmes de la jurisdicción social. Pero tal extensión de efectos de sentencias entre órdenes jurisdiccionales diferentes no está prevista por la ley y, desde luego, el modo de llevarla a cabo por la sentencia impugnada no ofrece garantías. Es verdad que a veces los tribunales contencioso-administrativos se adecúan al criterio establecido en otros órdenes jurisdiccionales cuando este puede ser relevante para resolver el asunto de que se trate; pero esto no se hace apuntando como fundamento al art. 4 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ni sobre todo revisando subrepticamente anteriores actuaciones administrativas firmes y consentidas.

La respuesta a las cuestiones de interés casacional objetivo debe así ser negativa: con base en el art. 4 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no cabe decidir sobre la naturaleza (fija o temporal) del contrato de trabajo de un empleado público acogiéndose al criterio de sentencias firmes de la jurisdicción social en casos similares cuando ello supone revisar anteriores actuaciones administrativas firmes y consentidas.

SEXTO.- Una vez sentado lo anterior, resta afrontar el fondo del litigio. Esta Sala no puede ahora pronunciarse sobre si fue jurídicamente correcto que la sentencia impugnada estimase el recurso contencioso-administrativo con respecto a los dos demandantes que obtuvieron sentencias firmes favorables en la jurisdicción social. Es verdad que estas son bastante posteriores a la actuación administrativa discutida; pero no es menos cierto que, en su escrito de interposición del recurso de casación, el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón no ha desarrollado ninguna argumentación sobre ese extremo. Téngase en cuenta que la razón de la sentencia impugnada para estimar la pretensión de esos dos demandantes, de alguna manera aceptada por el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, fue considerar que las sentencias firmes de la jurisdicción social eran directamente determinantes de la solución a dar en el recurso contencioso-administrativo: nada que ver, por tanto, con el alcance del art. 4 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Para los demás demandantes, sin embargo, lo ajustado a Derecho es desestimar el recurso contencioso-administrativo por las razones anteriormente expuestas.

Conviene añadir que esto no supone ninguna vulneración del principio de igualdad consagrado en el art. 14 de la Constitución, en su vertiente de igualdad en la aplicación judicial de la ley. La razón fundamental es que esta Sala no ha dicho que el recurso contencioso-administrativo habría debido ser estimado con respecto a los dos demandantes con sentencias firmes favorables de la jurisdicción social: sencillamente no se pronuncia sobre ello, porque no puede hacerlo. De aquí que no haya mantenido criterios divergentes ante situaciones sustancialmente iguales.

La conclusión de todo ello es que este recurso de casación debe ser estimado, con la consiguiente anulación de la sentencia impugnada. Y el recurso contencioso-administrativo debe ser estimado con respecto a los dos demandantes mencionados, y desestimado con respecto a los demás.



SÉPTIMO.- Con arreglo al art. 93 de la Ley Jurisdiccional, en el recurso de casación soportará cada parte sus propias costas. Este asunto presentaba una especial dificultad jurídica, por lo que, de conformidad con el art. 139 del mismo cuerpo legal, no procede hacer imposición de las costas de la instancia.

FALLO

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

PRIMERO.- Dar lugar al recurso de casación interpuesto por el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 2 de diciembre de 2021, y anularla.

SEGUNDO.- Estimar en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de varios empleados del Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud contra el Anexo V del Decreto 218/2018 del Gobierno de Aragón anulando la inclusión en el mencionado Anexo V de las plazas ocupadas por doña Araceli y don Ildelfonso, y desestimar el recurso contencioso-administrativo con respecto a los demás demandantes.

TERCERO.- No hacer imposición de las costas.

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

Así se acuerda y firma.