

**BASE DE DATOS DE Norma DEF.-**

Referencia: NCJ065719

**TRIBUNAL SUPREMO**

Sentencia 1150/2021, de 22 de septiembre de 2021

Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4.ª)

Rec. n.º 1816/2019

**SUMARIO:**

**Proceso contencioso-administrativo. Pretensión formulada por una entidad que representa intereses colectivos. Cuantía a efectos de recurso de apelación.**

**Presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia** juzgar si cuando la pretensión es formulada por un sindicato o cualquier entidad que represente intereses colectivos, la cuantía a efectos de recurso de apelación debe determinarse atendiendo al conjunto de intereses colectivos que representa o si procede cuantificarla de forma individualizada según el daño ocasionado a cada afiliado o representado o, en fin, si debe considerarse de cuantía indeterminada.

En la LJCA hay que estar al **valor económico de la pretensión objeto del pleito** como regla general para fijar la cuantía del recurso contencioso-administrativo. Para ello la LJCA se remite a la legislación procesal civil, si bien prevé reglas específicas. Así, diferencia según que la pretensión sea de mera anulación o de plena jurisdicción. Si es de mera anulación se remite al valor económico del acto y si es de plena jurisdicción al valor de lo reclamado con las precisiones que el artículo 42.1 b) prevé. Una segunda especialidad identifica el artículo 42.2 de la LJCA como materias de cuantía indeterminada. Son así pleitos de cuantía indeterminada, i) los recursos en los que se impugnan disposiciones generales, incluidos los planes urbanísticos; ii) los que se refieran a los funcionarios públicos cuando no versen sobre derechos o sanciones susceptibles de valoración económica, y iii) como categoría innominada, aquéllos en los que junto a pretensiones evaluables económicamente se acumulen otras no susceptibles de tal valoración.

Hay en el caso una pretensión de declaración de nulidad de un acto destinado a una pluralidad determinada de sujetos, así como una pretensión económica derivada de aquella. Justamente fue el valor de esta última pretensión lo considerado por la Sala del TSJ de Extremadura para no reputar admisible el recurso de apelación. **No hay en la norma legal -art. 42 LJCA- un trato específico para acciones ejercitadas por una organización sindical o cualquier otra entidad que represente intereses colectivos en que estén en juego derechos fundamentales como el de igualdad de trato.** Un supuesto como el de autos presenta, por tanto, la particularidad de que, independientemente de la cuantificación económica de la segunda pretensión, no clarificada en su exacta cuantía, está en discusión la aplicación o no del principio de igualdad de trato como eje principal y necesario para resolver aquella. De prosperar la invocación del principio de igualdad de trato, se abre la vía para declarar los derechos económicos. En consecuencia, en las circunstancias del caso debemos entender que se trata de un recurso de cuantía indeterminada.

Por tanto, la **respuesta la cuestión de interés casacional** es que cuando una organización sindical o cualquier otra entidad en representación de intereses colectivos formule una pretensión engarzada con principios o derechos fundamentales de la Constitución o del Derecho de la Unión Europea que se reclaman para un colectivo o conjunto, aunque también lleve aparejada una pretensión económica, **prevalece la cuantía indeterminada de la primera pretensión.**

**PRECEPTOS:**

Ley 29/1998 (LJCA), arts. 41, 42, 81.1, 90.4 y 93.1.

**PONENTE:***Don José Luis Requero Ibáñez.*

Magistrados:

Don PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA  
Doña CELSA PICO LORENZO  
Don LUIS MARIA DIEZ-PICAZO GIMENEZ  
Doña MARIA DEL PILAR TESO GAMELLA  
Don ANTONIO JESUS FONSECA-HERRERO RAIMUNDO  
Don JOSE LUIS REQUERO IBAÑEZ

**TRIBUNAL SUPREMO**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1.150/2021

Fecha de sentencia: 22/09/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 1816/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 21/09/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez

Procedencia: T.S.J.EXTREMADURA SALA CON/AD

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

Transcrito por: rsg

Nota:

R. CASACION núm.: 1816/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez

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

**TRIBUNAL SUPREMO**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1150/2021

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D<sup>a</sup>. Celsa Pico Lorenzo

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D<sup>a</sup>. María del Pilar Teso Gamella

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D. José Luis Requero Ibáñez

En Madrid, a 22 de septiembre de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación registrado con el número 1816/2019 interpuesto por la JUNTA DE EXTREMADURA, mediante escrito de la Letrada de sus Servicios Jurídicos, contra la sentencia 12/2019, de 22 de enero, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en el recurso de apelación 219/2018 interpuesto frente a la sentencia 110/2018, de 11 de octubre, dictada por el Juzgado de lo Contencioso- Administrativo nº 2 de Mérida en el recurso contencioso-administrativo 172/2018. Ha

comparecido como parte recurrida la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSIF), representada por la procuradora doña Beatriz Martínez Martínez y bajo la dirección letrada de don Fernando Enríquez Palomino.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez.

## ANTECEDENTES DE HECHO

### Primero.

La representación procesal de la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (en adelante, CSIF) interpuso ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Mérida el recurso contencioso-administrativo 172/2018, seguido por los trámites del procedimiento abreviado, contra la desestimación presunta del recurso de reposición presentado contra la resolución de 3 de agosto de 2018 de la Directora General de Personal Docente respecto a lo dispuesto en su apartado tercero, que establece que los funcionarios interinos que hayan obtenido destino se incorporarán a sus plazas asignadas el 10 de septiembre.

### Segundo.

Estimado el recurso contencioso-administrativo por sentencia 110/2018, de 11 de octubre, la Junta de Extremadura, mediante escrito de su Letrada, interpuso el recurso de apelación 219/2018 ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, que se tramitó y en el que se dictó sentencia desestimatoria 12/2019, de 22 de enero.

### Tercero.

Notificada la sentencia, se presentó escrito por el Letrado de la Junta de Extremadura ante dicha Sección, informando de su intención de interponer recurso de casación y tras justificar en el escrito de preparación la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identificar la normativa a su parecer infringida y defender que concurre en el caso interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en los términos que señala en su escrito, la Sala sentenciadora, por auto de 12 de marzo de 2019, tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

### Cuarto.

Recibidas las actuaciones en este Tribunal y personadas la Junta de Extremadura como recurrente y CSIF como recurrida, la Sección de admisión de esta Sala acordó, por auto de 21 de enero de 2021, lo siguiente:

" PRIMERO. Admitir a trámite el recurso de casación preparado por la representación procesal de la Comunidad Autónoma de Extremadura contra la sentencia núm. 12/2019, de 22 de enero, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, dictada en el recurso de apelación núm. 219/2018 .

" SEGUNDO. Precisar que, al igual que acordamos en relación con el recurso de casación núm. 7960/2018, la cuestión en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la siguiente: si la cuantía a efectos procesales del objeto litigioso, cuando la pretensión es formulada por un sindicato o cualquier entidad en representación de intereses colectivos, ha de determinarse en atención al conjunto de intereses colectivos que representa, si procede cuantificarla de forma individualizada según el daño ocasionado a cada afiliado o representado o, en fin, si debe considerarse de cuantía indeterminada.

" TERCERO. Identificar como norma jurídica que, en principio, ha de ser objeto de interpretación, la contenida en el artículo 42 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Ello sin perjuicio de que la sentencia pueda extenderse a otras cuestiones y normas jurídicas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA."

### Quinto.

Por diligencia de ordenación de 12 de febrero de 2021 se dispuso la remisión de las actuaciones a esta Sección Cuarta para su tramitación y decisión, y se confirió a la parte recurrente el plazo de treinta días para presentar su escrito de interposición.

### Sexto.

La Letrada de la Junta de Extremadura evacuó dicho trámite mediante escrito de 25 de marzo de 2021, en el que precisó las normas del ordenamiento jurídico y jurisprudencia infringidas, cuál es su pretensión en el presente recurso a los efectos del artículo 92.3.b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, LJCA), y pidió que se estime el presente recurso de casación, se anule la sentencia impugnada, con imposición de las costas del recurso a la parte recurrida y que, como consecuencia de la estimación del recurso de casación, se retrotraigan las actuaciones al Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, para que este entre a valorar el fondo del asunto.

#### **Séptimo.**

Por providencia de 17 de abril de 2021 se acordó tener por interpuesto el recurso de casación y en aplicación del artículo 92.5 de la LJCA dar traslado a las partes recurridas y personadas para que presentasen escrito de oposición en el plazo de treinta días, lo que realizó la representación procesal de CSIF solicitando que se dicte sentencia que estime el presente recurso en el sentido de considerar que la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Mérida era recurrible en apelación, entre a conocer del fondo del asunto y confirme el fallo dicho Juzgado, todo ello con expresa condena en costas a la recurrente, por las razones contenidas en su escrito de 21 de abril de 2021.

#### **Octavo.**

Conclusas las actuaciones, considerándose innecesaria la celebración de vista pública, mediante providencia de 16 de junio de 2021 se señaló este recurso para votación y fallo el 21 de septiembre de 2021, fecha en que tuvo lugar tal acto, y al día siguiente se pasó la sentencia a firma de los magistrados de la Sección.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **Primero. Razonamientos de la sentencia impugnada.**

1. En la primera instancia se impugnó la resolución por la que se acordó, para el curso escolar 2017/2018, que los funcionarios interinos de los cuerpos docentes no universitarios se incorporasen el día 11 de septiembre de 2017. Como el curso se inició el 1 de septiembre, el sindicato CSIF entendió que esa determinación discriminaba a los interinos que veían retrasada su toma de posesión al día 11 con el consiguiente quebranto económico por esos días.

2. La sentencia de primera instancia estimó la demanda y fue recurrida en apelación por la Junta de Extremadura. La sentencia de apelación ahora impugnada declaró inadmisibile tal recurso al ser el asunto de cuantía inferior a 30.000 euros (cfr. artículo 81.1 de la LJCA), inadmisión que convirtió en desestimación. Para llegar a tal conclusión la sentencia razona, en síntesis, lo siguiente:

1º Es indiferente que se trate de cuestiones de personal, como que el recurso se calificase en la instancia como de cuantía indeterminada como que el juez a quo lo admitiese o hiciese indicación de la posibilidad de apelar al notificarse la sentencia.

2º Entiende que la cuantía es determinable económicamente pues hay que estar al daño causado concretado en las retribuciones que pudieran dejar de percibir, siendo obvio que diez días de retribución no alcanzan 30.000 euros. Invoca para ello como precedente su sentencia 163/2018, de 11 de octubre (recurso de apelación 137/2018), un caso idéntico promovido por otro sindicato.

3º Tras exponer la doctrina constitucional sobre el derecho de acceso a los recursos como parte del contenido a la tutela judicial efectiva, se remite a la jurisprudencia de esta Sala según la cual la cuantía viene determinada por el valor de la pretensión objeto del litigio, luego no está a disposición unilateral de las partes, de ahí que pueda apreciarse de oficio.

#### **Segundo. Resolución sobre cuestión que presenta interés casacional.**

1. Tal y como se ha expuesto en el Antecedente de Hecho Cuarto de esta sentencia, presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia juzgar si cuando la pretensión es formulada por un sindicato o cualquier entidad que represente intereses colectivos, la cuantía a efectos de recurso de apelación debe determinarse atendiendo al conjunto de intereses colectivos que representa o si procede cuantificarla de forma individualizada según el daño ocasionado a cada afiliado o representado o, en fin, si debe considerarse de cuantía indeterminada.

2. Como saben las partes, esta cuestión ha sido resuelta ya por esta Sala y Sección en nuestra sentencia 1634/2020, de 30 de noviembre (recurso de casación 7960/2018), por la que se casó y anuló la sentencia en la que se basa la ahora recurrida, por lo que procede estar a sus razonamientos. En concreto sostuvimos lo siguiente:

" QUINTO. *Doctrina de la Sala sobre fijación de la cuantía en asuntos de personal a tenor de los arts. 41 y 42 LJCA.*

" En SSTs de 28 de mayo de 2019 (rec. cas. núm. 262/2016 ) y 3 de julio de 2020 (casación 895/2018 ) se hicieron unas precisiones sobre la cuantía del recurso a efectos del de apelación, parte de las cuales conviene recordar.

" Así en la LJCA hay que estar al valor económico de la pretensión objeto del pleito como regla general para fijar la cuantía del recurso contencioso- administrativo ( artículo 41.1 de la LJCA ). Para ello la LJCA se remite a la legislación procesal civil, si bien prevé reglas específicas. Así, diferencia según que la pretensión sea de mera anulación [ artículo 42.1.a) de la LJCA ] o de plena jurisdicción [ artículo 42.1.b) de la LJCA ]. Si es de mera anulación se remite al valor económico del acto y si es de plena jurisdicción al valor de lo reclamado con las precisiones que tal precepto prevé.

" Una segunda especialidad identifica el artículo 42.2 de la LJCA como materias de cuantía indeterminada. Son así pleitos de cuantía indeterminada, i) los recursos en los que se impugnan disposiciones generales, incluidos los planes urbanísticos; ii) "los que se refieran a los funcionarios públicos cuando no versen sobre derechos o sanciones susceptibles de valoración económica", y iii) como categoría innominada, "aquéllos en los que junto a pretensiones evaluables económicamente se acumulen otras no susceptibles de tal valoración".

" SEXTO. *Particularidades del supuesto sometido a interés casacional. La posición de la Sala y la respuesta a la cuestión sometida a interés casacional.*

" En la demanda presentada ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo tanto el sindicato accionante como la Junta de Extremadura al oponerse calificaron el recurso como de cuantía indeterminada. Tal cuestión no resulta vinculante, a efectos de determinar la recurribilidad o no de la sentencia impugnada.

" El sindicato accionante en instancia petitionó i) la declaración de nulidad de la Resolución de la DG de Personal Docente de 31 de julio que establece que los funcionarios interinos que hayan obtenido destino se incorporarán a sus plazas asignadas el 11 de septiembre, ii) que la fecha correcta de incorporación de los funcionarios interinos docentes no universitarios en el curso 2017/2018 debe ser el 1 de septiembre, con todos los efectos económicos y administrativos que correspondan.

" Arguyó en su demanda que, si el curso escolar tenía como fecha de inicio el 1 de septiembre de 2017, fecha de incorporación de los funcionarios de carrera, suponía vulneración del principio de igualdad y no discriminación que los interinos se incorporasen el 11 de setiembre. La Administración respondió que difícilmente pueden iniciar el curso escolar el 1 de septiembre quienes en dicha fecha no son funcionarios interinos.

" Frente a tal pretensión el sindicato obtuvo una sentencia íntegramente estimatoria.

" Al plantear el recurso de apelación el sindicato manifestó que todos los docentes interinos sabían su destino a 31 de julio lo que afirma acreditado en las actuaciones.

" Había, pues, una pretensión de declaración de nulidad de un acto destinado a una pluralidad determinada de sujetos, así como una pretensión económica derivada de aquella. Justamente fue el valor de esta última pretensión lo considerado por la Sala del TSJ de Extremadura para no reputar admisible el recurso de apelación.

" No hay en la norma legal, art. 42 LJCA , un trato específico para acciones ejercitadas por una organización sindical o cualquier otra entidad que represente intereses colectivos en que estén en juego derechos fundamentales como el de igualdad de trato.

" Un supuesto como el de autos presenta, por tanto, la particularidad de que, independientemente de la cuantificación económica de la segunda pretensión, no clarificada en su exacta cuantía, está en discusión la aplicación o no del principio de igualdad de trato como eje principal y necesario para resolver aquella. De prosperar la invocación del principio de igualdad de trato, lo que aquí aconteció, se abre la vía para declarar los derechos económicos. En consecuencia, en las circunstancias del caso debemos entender que se trata de un recurso de cuantía indeterminada.

" Por tanto, la respuesta la cuestión de interés casacional es que cuando una organización sindical o cualquier otra entidad en representación de intereses colectivos formule una pretensión engarzada con principios o derechos fundamentales de la Constitución o del Derecho de la Unión Europea que se reclaman para un colectivo o conjunto, aunque también lleve aparejada una pretensión económica, prevalece la cuantía indeterminada de la primera pretensión."

**Tercero. Resolución sobre la cuestión de fondo: desestimación del recurso de apelación y costas.**

1. En nuestra sentencia 1634/2020, tras estimar el recurso de apelación, a los efectos del artículo 93.1 de la LJCA, se entró a resolver la cuestión litigiosa y se hizo en estos términos:

" SÉPTIMO. *La posición de la Sala: la estimación del recurso de casación y la desestimación del recurso de apelación.*

" A la vista de lo argumentado en el razonamiento anterior procede estimar el recurso de casación y, por economía procesal, resolver sobre la apelación del recurso contencioso administrativo.

" Anticipamos ya que a la vista de lo argüido por la Administración al contestar la demanda en instancia no hay razones para modificar el fallo de la sentencia del Juzgado de lo contencioso administrativo número dos de Mérida.

" Ambas partes están contestes en que el curso escolar se iniciaba ese año escolar el 1 de septiembre.

" La Administración contestó la demanda sosteniendo que debe existir una vacante previa al nombramiento y que existe un lapso de tiempo entre la vacante y su cobertura. Tal cuestión no fue objeto de prueba alguna.

" A la vista de lo obrante en autos se concluye que la fecha en que los profesores interinos tomaron conocimiento de su destino, fue el 31 de julio de 2017, como afirmó el sindicato recurrente en el escrito del recurso de apelación.

" A tal fecha se refiere también la letrada de la Junta de Extremadura al contestar la demanda. Así se refiere a la Resolución de 31 de julio, que hizo pública la adjudicación final de destinos a los funcionarios de carrera (punto primero) objeto parcial de impugnación.

" En tal documento de 31 de julio, una copia del cual acompañó a la demanda, figura en el punto tercero - objeto de impugnación ante el juzgado - que "los funcionarios interinos que hayan obtenido destino en este procedimiento deberán incorporarse a las plazas asignadas el 11 de septiembre de 2017".

" Es decir, en el caso de autos queda acreditado que los funcionarios interinos no estaban a la espera de una vacante entre el 1 y el 10 de septiembre, pues ya conocían su plaza de destino desde el 31 de julio anterior.

" En consecuencia, no existen en los autos razones para la no incorporación el 1 de septiembre de 2017 del profesorado interino como sí lo hacía el profesorado titular.

" Se desestima el recurso de apelación, confirmándose los argumentos de la sentencia del Juzgado."

2. En consecuencia, se desestima el recurso de apelación de la Junta de Extremadura, confirmándose la sentencia de primera instancia al plantearse el recurso en los mismos términos.

#### **Cuarto. Costas.**

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la LJCA, en relación con el artículo 93 LJCA, en el recurso de casación cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad.

2. Respecto a las de la apelación, no se hace imposición de las mismas, habida cuenta de que la Sala de Cáceres no lo hizo tampoco.

### **FALLO**

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

#### **Primero.**

Conforme a la jurisprudencia declarada en el Fundamento de Derecho Segundo.2 de esta sentencia, se estima el recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la JUNTA DE EXTREMADURA contra la sentencia 12/2019, de 22 de enero, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en el recurso de apelación 219/2018, sentencia que se casa y anula.

#### **Segundo.**

Se desestima el recurso de apelación interpuesto por la JUNTA DE EXTREMADURA contra la sentencia 110/2018, de 11 de octubre (recurso contencioso-administrativo 172/2018) dictada por el Juzgado de lo Contencioso- Administrativo nº 2 de Mérida, sentencia que se confirma.

#### **Tercero.**

En cuanto a las costas, estése a lo declarado en el último Fundamento de Derecho.

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

**Así se acuerda y firma.**

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.