

R. CASACION núm.: 1951/2020

Ponente: Excma. Sra. D.<sup>a</sup> María del Pilar Teso Gamella

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

López

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sala de lo Contencioso-Administrativo**  
**Sección Cuarta**  
**Sentencia núm. 1381/2021**

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 25 de noviembre de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso administrativo núm. 1951/2020, interpuesto, por la Letrada de la Junta de Andalucía, en la representación que legalmente ostenta, contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga, de 18 de noviembre de 2019, dictada en el recurso de apelación núm. 73/2017, deducido, a su vez, contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 1 de Málaga, de 11 de noviembre de 2016, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 928/2014, sobre función pública local.

Han sido parte recurrida el Ayuntamiento de Málaga, representado por el Procurador don Vicente Ruigómez Muriedas y el Procurador don Ignacio

Aguilar Fernández en nombre y representación de [REDACTED]

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.<sup>a</sup> María del Pilar Teso Gamella.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** El Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 1 de Málaga ha dictado sentencia de fecha 11 de noviembre de 2016 en el recurso contencioso administrativo núm. 929/2014, interpuesto por el Letrado de la Junta de Andalucía, contra el Ayuntamiento de Málaga.

En concreto, el Juzgado citado dispuso:

*«Que desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales de la Junta de Andalucía, representada y asistida por uno de los Letrados de su Gabinete Jurídico contra el Ayuntamiento de Málaga, se declara la conformidad a derecho del Acuerdo de fecha 23 de mayo de 2.014, descrito en el antecedente de hecho primero de esta resolución. Se imponen las costas causadas en el presente recurso a la parte recurrente.»*

**SEGUNDO.-** Ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, se ha seguido el recurso de apelación núm. 73/2017, interpuesto por la parte apelante, la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales de la Junta de Andalucía y como parte apelada, el Ayuntamiento de Málaga y [REDACTED] contra la sentencia de fecha 11 de noviembre de 2016, sobre convocatoria para cubrir dos plazas de Intendente Mayor de la Policía Local.

En el citado recurso de apelación, se dicta sentencia el día 18 de diciembre de 2019, cuyo fallo es el siguiente:

*«Desestimar el recurso de apelación planteado con condena en costas a la parte apelante hasta el límite de 1.000 euros.»*

**TERCERO.-** Contra la mentada sentencia, la Junta de Andalucía, preparó recurso de casación, ante la Sala de apelación, que ésta tuvo por preparado, por lo que se elevaron los autos y el expediente administrativo a este Tribunal, ante el que la parte recurrente preparó el citado recurso de casación.

**CUARTO.-** Mediante auto dictado por la Sección Primera de esta Sala de fecha 21 de enero de 2021, se acordó admitir a trámite el recurso de casación preparado por la Junta de Andalucía, contra la sentencia dictada el 18 de noviembre de 2019, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el recurso de apelación núm. 73/2017.

**QUINTO.-** En el escrito de interposición del recurso, presentado el día 6 de abril de 2021, la parte recurrente, la Junta de Andalucía, solicitó que:

*«se dicte sentencia por la que estimando el recurso, case y deje sin efecto la sentencia recurrida, acordando estimar el recurso de apelación en su día formulado.»*

**SEXTO.-** Conferido trámite de oposición, mediante providencia de 23 de abril de 2021, la parte recurrida, el Ayuntamiento de Málaga presentó escrito el día 14 de mayo de 2021, en el que solicitó:

*«la desestimación o, subsidiariamente, la estimación parcial del mismo en los términos expuestos.»*

Por su parte, la representación procesal de [REDACTED]

[REDACTED] presentó escrito el día 28 de abril de 2021, en el que solicitó:

*«se acuerde desestimar el recurso de casación interpuesto, con expresa condena en costas a la Administración recurrente, confirmando la sentencia dictada por el TSJ de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Málaga, de fecha 18 de noviembre de 2019.»*

**SÉPTIMO.** - Mediante providencia de fecha 24 de septiembre de 2021, se señaló para la deliberación y fallo del presente recurso el día 23 de noviembre de 2021, fecha en la que tuvieron lugar.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### **PRIMERO.-** *La sentencia recurrida*

El presente recurso de casación se interpone contra la sentencia de la Sala de nuestro orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga, que desestimó el recurso de apelación deducido, a su vez, contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 1 de Málaga, dictada en el recurso contencioso-administrativo que se había formulado contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Málaga, de 23 de mayo de 2014, por el que se aprueban las Bases Generales reguladoras de las convocatorias correspondientes a la Oferta de Empleo Público para el año 2014, y el anexo relativo a la convocatoria para cubrir dos plazas de Intendente Mayor de la Policía Local.

Frente a dicho Acuerdo del Ayuntamiento de Málaga, se remitió por la Administración ahora recurrente requerimiento de anulación o modificación, al amparo del artículo 65 de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL), que no es seguido por el citado Ayuntamiento, según informe de 30 de junio de 2014 del Director General de Personal, Organización y Calidad del Ayuntamiento de Málaga.

La sentencia dictada en el recurso contencioso-administrativo fundamenta su desestimación en la cita de una sentencia precedente de otro Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Málaga, transcribiendo que *<<como se ve, el motivo descansa sobre la base de entender aplicable el Decreto autonómico 2/2002, cuestión sobre la debemos convenir con el Ayuntamiento demandado en que esa norma tiene limitado su objeto y ámbito de aplicación (artículo 2) a los funcionarios al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía, y que no de aplicación al personal al servicio de las Administraciones Locales de Andalucía conforme a la prelación normativa que contiene el artículo 134.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, (" .Serán aplicables las normas de la presente ley, y las que dicte el Estado en uso de las autorizaciones contenidas en los arts. 98.1 y 100.2 de la Ley 7/1985 de 2 abril; en lo no previsto en ellas, la reglamentación que para el ingreso en la función pública establezca la respectiva Comunidad Autónoma, y supletoriamente, el ...Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración del Estado ")*, al no haber sido dictado en ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de Función Pública de las Corporaciones Locales de Andalucía>>.

Por su parte, la sentencia de apelación desestima el recurso porque considera que *<<Pues bien, en este punto la Sala, tras el examen de la sentencia apelada no puede sino concluir en forma idéntica a la acertadamente expuesta por la juzgadora a quo, no apreciando error interpretativo alguno en relación a las cuestiones suscitadas en el recurso, que fueron estudiadas por aquella en forma detallada y exhaustiva con adecuada remisión a sentencia firme anterior que había abordado idéntico objeto litigioso con recta objetividad e imparcialidad que pugna con la razón interesada de parte que por ello resulta improsperable en esta alzada, debiendo añadir que este Tribunal en sentencia de 27 de septiembre de 2018 dictada en recurso de apelación n.º 1768/2017 abordó esta misma cuestión en los siguientes términos: "...El Decreto autonómico 2/2002, cuya aplicación supletoria propugna la parte recurrente, tal vez por el mentado respeto a la autonomía local, se autolimita en su objeto y ámbito de aplicación (artículo 2. 1 . "El*

*presente Reglamento será de aplicación a los procedimientos de ingreso, promoción interna, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios de la Administración General de la Junta de Andalucía. 2. Este Reglamento tendrá carácter supletorio para todos los funcionarios al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía no incluidos en su ámbito de aplicación") a los funcionarios al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía>>.*

**SEGUNDO.-** *La identificación del interés casacional*

El interés casacional del recurso ha quedado delimitado, a tenor de lo declarado mediante auto de esta Sala Tercera (Sección Primera) de 21 de enero de 2021, a la siguiente cuestión:

*<<Si, el artículo 134.2 del Texto Refundido de disposiciones vigentes en materia de régimen local, en el inciso, «[...] reglamentación que para el ingreso en la función pública establezca la respectiva Comunidad Autónoma [...]», puede entenderse referido a la normativa autonómica sobre función pública en general o a la normativa autonómica sobre función pública local >>.*

**TERCERO.-** *El marco jurídico de aplicación*

La delimitación del mismo se concentra en la interpretación y aplicación del artículo 134.2 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, cuando dispone que *serán aplicables las normas de la presente Ley, y las que dicte el Estado en uso de las autorizaciones contenidas en los artículos 98.1 y 100.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril; en lo no previsto en ellas, la reglamentación que para el ingreso en la función pública establezca la respectiva Comunidad Autónoma.* Y se añade que también será de aplicación supletoria el Real Decreto 2223/1984, de 19 de diciembre (actualmente, el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo), por el que se aprueba el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración del Estado.

De modo que la controversia procesal se centra, a los efectos que ahora examinamos respecto de la cuestión de interés casacional, en precisar el alcance del indicado inciso, relativo a la *“reglamentación que para el ingreso en la función pública establezca la respectiva Comunidad Autónoma”*.

**CUARTO.-** *El precedente de la Sala*

Sobre la cuestión de interés casacional delimitada en el fundamento de Derecho segundo, ya nos hemos pronunciado en nuestra sentencia de 25 de noviembre de 2020 (recurso de casación núm. 408/2019), cuya doctrina debemos ahora reiterar por razones de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la CE), igualdad en la aplicación de la Ley (artículo 14 de la CE), y la coherencia de nuestra propia jurisprudencia.

En la expresada sentencia declaramos que *«El artículo 134.2 del TRRL al fijar el orden de prelación de fuentes comprende dos bloques normativos bien diferenciados. El primero, por el que se aplica el propio TRRL y a los efectos del artículo 100.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, el Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, que establece las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local. El segundo bloque normativo es supletorio y está formado, a su vez, por otros dos conjuntos normativos: el primero, la normativa reguladora de la función pública de las Comunidades Autónomas y, segundo lugar, la normativa reguladora del ingreso en el ámbito de la Administración del Estado.*

*(...) Como bien señala la Junta de Andalucía, en esa llamada como norma supletoria de primer grado a la normativa autonómica no se hacen más especificaciones porque depende de lo que cada una regule, a diferencia de la del Estado como normativa supletoria de segundo grado que ya contaba con un reglamento identificable, hoy día el ya citado Reglamento General de Ingreso en el ámbito de la Administración General del Estado, aprobado por el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo.*

*(...) Esa normativa autonómica puede ser dispar: podría haber una reglamentación específica de la función pública local de su ámbito territorial, o bien la destinada a los propios funcionarios autonómicos que se aplicará supletoriamente -caso de autos-; o, en fin, una normativa expresamente aplicable tanto a los funcionarios autonómicos como a los locales de su ámbito territorial: es el caso, por ejemplo, de Navarra (cf. Reglamento aprobado por Decreto Foral 113/1985, 5 de junio) o del País Vasco, cuyo reglamento aprobado por Decreto 190/2004, de 13 de octubre, se remite a Ley 6/1989, aplicable a funcionarios locales [artículo 2.2d)].*

*(...) A los efectos de la interpretación del artículo 134.2 del TRRL es acertada la invocación que, como precedente, hace la Junta de Andalucía a la sentencia de la Sección Séptima de esta Sala de 27 de junio de 2007 (recurso de casación 2018/2002). En efecto, respecto de otra materia -recompensas, permisos, licencias y vacaciones retribuidas- interpretó la remisión que hace el artículo 142 del TRRL a "la legislación sobre función pública de la Comunidad Autónoma respectiva" como referida a la legislación sobre la función pública de la misma.*

*(...) Por último tal régimen en la prelación de fuentes no desconoce la garantía constitucional de la autonomía local: como manifestación de esa autonomía para la gestión de sus intereses, los entes locales tienen reconocida la potestad de seleccionar a sus funcionarios convocando pruebas selectivas y fijando las bases reguladoras; ahora bien, tal potestad debe ejercerse con sujeción a las normas de cobertura, y es en el sistema de fuentes que regula tal potestad donde se inserta la interpretación del artículo 134.2 del TRRL>>.*

**QUINTO.-** *La interpretación del artículo 134.2 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril*

Conforme a lo expuesto, en la indicada sentencia de 25 de noviembre de 2020, en aplicación del artículo 93.1 de la LJCA, declaramos que el inciso

«en lo no previsto en ellas, la reglamentación que para el ingreso en la función pública establezca la respectiva Comunidad Autónoma» del artículo 134.2 del TRRL se interpreta en el sentido de que cabe referir esa reglamentación como normativa supletoria de primer grado, a la que dicte cada Comunidad Autónoma para regular el régimen de la función pública de la propia Administración autonómica.

Lo que nos conduce a la estimación del recurso de casación, casando y anulando la sentencia impugnada por infringir tal interpretación. Ahora bien, la consecuencia procesal, como entonces dispusimos y ahora reiteramos, ha de ser que se devuelvan las actuaciones a la Sala de instancia para que enjuicie la legalidad de las bases 4<sup>a</sup>, 13<sup>a</sup>, 28<sup>a</sup>, 20<sup>a</sup>, 39<sup>a</sup> y 45<sup>a</sup> impugnadas conforme al Reglamento autonómico de Ingreso, por tener atribuida dicha Sala la competencia para la aplicación e interpretación del Derecho propio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Sin perjuicio de lo que eventualmente pueda deducirse, si procede y además, del artículo 30.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

**SEXTO.-** *Las costas procesales*

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.3, en relación con el artículo 93.4 de la LJCA, cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad.

En cuanto a las costas del recurso contencioso administrativo, si bien se casa la sentencia dictada en apelación, comoquiera que se devuelven las actuaciones a la Sala de instancia, no se hace imposición de dichas costas procesales.

**FALLO**

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

1.- Se estima el recurso de casación interpuesto por la Letrada de la Junta de Andalucía, contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede en Málaga, de 18 de noviembre de 2019, dictada en el recurso de apelación núm. 73/2017, sentencia que se casa y anula.

2.- Devuélvase las actuaciones a la Sala de apelación para que resuelva el citado recurso de apelación núm. 73/2017, interpuesto por la Junta de Andalucía, contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 1 de Málaga, de 11 de noviembre de 2016, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 928/2014.

3.- No ha lugar a la imposición de costas, según hemos señalado en el último fundamento de esta resolución.

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

Así se acuerda y firma.



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

R. CASACION/1951/2020

