

Resuelve el TS que la falta de cobertura presupuestaria no puede condicionar el derecho al incremento retributivo de los Jueces y Magistrados establecido por Ley

Se confirma la sentencia que estimó el recurso del actor, miembro de la Carrera Judicial, que impugnó su nómina en lo relativo a la “retribución variable por objetivos”, por entender que el art. 9 de la Ley 15/2003, sobre régimen retributivo de las Carreras Judicial y Fiscal, reconoce el derecho de los Jueces y Magistrados que hayan superado el objetivo correspondiente, a un incremento retributivo entre el 5 y 10% de sus retribuciones fijas, sin que se pudiera oponer, como hizo la Administración demandada, la falta de cobertura presupuestaria.

Declara la Sala que, tratándose de un derecho que nace de la Ley, la falta de cobertura presupuestaria no puede condicionar su existencia ni su eficacia. Señala que si bien el art. 46 de la Ley General Presupuestaria, al regular el carácter limitativo de los créditos presupuestarios, establece que serán nulos de pleno Derecho “los actos administrativos y las disposiciones generales de rango inferior a la ley que incumplan esta limitación”, salva las disposiciones con rango de ley, de manera que las obligaciones “ex lege” no se ven afectadas por la insuficiencia de cobertura presupuestaria.

Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso

Sede: Madrid

Sección: 4

Fecha: 10/06/2024

Nº de Recurso: 4639/2023

Nº de Resolución: 1027/2024

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

Ponente: LUIS MARIA DIEZ-PICAZO GIMENEZ

Tipo de Resolución: Sentencia

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

SENTENCIA

En Madrid, a 10 de junio de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 4639/2023, promovido por la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (MINISTERIO DE JUSTICIA), representada y dirigida por el Abogado del Estado contra la sentencia nº 299/2023, de 13 de abril, dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, procedimiento ordinario nº 9/2021.

Siendo parte recurrida DON Constancio, representado por el procurador de los tribunales don Ignacio Gómez Gallegos y defendido por la letrada doña Cristina Sánchez Blanco.

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 Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 13 de abril de 2023, que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por don Constancio , contra el acto de aprobación de la nómina del recurrente correspondiente al mes de noviembre de 2020, en el particular relativo al concepto retributivo identificado como "1055 Retribuciones Variables".

La sentencia recurrida contiene parte dispositiva del siguiente tenor literal:

"[...] FALLAMOS

Que debemos estimar y estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. Constancio contra el acto administrativo reflejado en el primer Fundamento de Derecho, y en consecuencia, anulamos la nómina del recurrente correspondiente al mes de noviembre de 2020, exclusivamente en la parte que liquida el concepto "retribución variable por objetivos" correspondiente al cuarto trimestre de 2019, reconociéndole, como situación jurídica individualizada, el derecho a percibir, por el concepto "retribución variable por objetivos" correspondiente al cuarto trimestre de 2019, al menos, el 5% de sus retribuciones fijas percibidas en octubre, noviembre y diciembre de 2019, y consiguientemente la Administración le deberá abonar por el concepto "retribución variable por objetivos" correspondiente al cuarto trimestre de 2019, las diferencias retributivas entre la suma efectivamente abonada por dicho concepto en la nómina de noviembre de 2020 y el 5% de sus retribuciones fijas percibidas en octubre, noviembre y diciembre de 2019; la cantidad resultante de la liquidación a efectuar devengará, desde la notificación de la presente Sentencia a la Abogacía del Estado hasta el momento del efectivo abono de la misma, los intereses correspondientes, calculados al tipo de interés legal; pronunciamientos por los que habrá de estar y pasar la Administración actuante; Y todo ello sin efectuar expresa con expresa condena en las costas del presente proceso. [...]"

SEGUNDO.- Notificada la anterior sentencia, el Abogado del Estado en virtud de la representación que legalmente ostenta, presentó escrito preparando el recurso de casación, que la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 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 al Abogado del Estado y como recurrido a don Constancio.

CUARTO.- Por auto de 20 de diciembre de 2023, la Sección Primera de esta Sala acordó:

"[...] 1.º) Admitir el recurso de casación n.º 4639/2023, preparado por el Ministerio de Justicia contra la Sentencia n.º 299/2023, de 13 de abril, de la Sección Séptima, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, PO 9/2021.

2.º) Declarar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo, para la formación de la jurisprudencia, consiste en determinar si la percepción, por Jueces y Magistrados, de la cuantía mínima del 5% de las retribuciones fijas, establecida por el art. 9.1 de la Ley 15/2003, se produce de forma automática, por la mera superación en un 20% de los objetivos correspondientes o si, por el contrario, esa cuantía se encuentra condicionada, y subordinada, al importe total del crédito destinado en cada ejercicio presupuestario para abonar esa partida de las retribuciones variables.

3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrá de ser objeto de interpretación los arts. 9 de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de la carrera judicial y fiscal y el art. 54 de la Ley 47/2003, de 27 de abril, General Presupuestaria. [...]"

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:

"[...] admita este escrito, tenga por formulado escrito de interposición de este recurso de casación y, en su día, dicte sentencia estimatoria del mismo y anulatoria de la recurrida con los demás pronunciamientos legales expuestos en el último apartado de este escrito. [...]"

SEXTO.- Por providencia de 27 de febrero de 2024, se emplazó a la parte recurrida para que, en treinta días, formalizara escrito de oposición.

La representación procesal de don Constancio presentó escrito de oposición, oponiéndose al recurso de casación suplicando a la Sala:

"[...] Se admita este escrito, tenga por formulado escrito de oposición al recurso de casación de contrario y, en su día, dicte sentencia desestimatoria del mismo y confirmatoria de la sentencia recurrida con los demás pronunciamientos legales expuestos en el apartado quinto de este escrito. [...]"

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 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 el día 4 de junio 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 Abogado del Estado contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 13 de abril de 2023.

Los antecedentes del asunto son como sigue. El demandante en la instancia y ahora parte recurrida, miembro de la Carrera Judicial, impugnó su nómina correspondiente al mes de noviembre de 2020 en lo relativo a "retribución variable por objetivos". En concreto, combatía que la cuantía por dicho concepto fuera inferior al 5% de sus retribuciones fijas; lo que, a su modo de ver, es contrario a lo establecido por el art. 9 de la Ley 15/2003, sobre régimen retributivo de las Carreras Judicial y Fiscal. Este precepto legal dispone lo siguiente:

"[...] <<1. Los jueces y magistrados que en el semestre inmediatamente anterior hubiesen superado en un 20 por ciento el objetivo correspondiente a su destino tendrá derecho a percibir un incremento no inferior al cinco por ciento ni superior al 10 por ciento de sus retribuciones fijas.

2. Los jueces y magistrados que en el semestre inmediatamente anterior no alcancen, por causas que les sean atribuibles, el 80 por ciento del objetivo correspondiente a su destino percibirán sus retribuciones fijas minoradas en un cinco por ciento, previo expediente contradictorio cuya reglamentación, trámite y resolución corresponderá al Consejo General del Poder Judicial.

3. El crédito total destinado en cada ejercicio presupuestario a las retribuciones variables, a que se refiere el apartado 1, no podrá superar en ningún caso el cinco por ciento de la cuantía global de las retribuciones fijas de los miembros de la carrera judicial.

El crédito destinado a las retribuciones variables se distribuirá proporcionalmente, dentro de los límites porcentuales fijados, entre quienes se encuentren en el supuesto establecido en el apartado 1>>. [...]"

La sentencia ahora impugnada estima el recurso contencioso-administrativo, por entender que el art. 9 de la Ley 15/2003 reconoce el derecho de los Jueces y Magistrados que hayan superado el objetivo correspondiente a un incremento retributivo que debe situarse inexcusablemente entre el 5% y el 10% de sus retribuciones fijas. Añade la sentencia impugnada que frente a la existencia y exigibilidad de un derecho subjetivo perfecto no cabe oponer, como pretende la Administración, la falta de cobertura presupuestaria, sugiriendo que en esta situación debe considerarse que hay un crédito ampliable con arreglo al art. 54 de la Ley General Presupuestaria. En fin, dice la sentencia impugnada que la previsión de que el crédito presupuestario total destinado a las retribuciones variables de Jueces y Magistrados se distribuirá proporcionalmente, tal como establece el apartado tercero del propio art. 9 de la Ley 15/2003, no puede interpretarse como una excepción a la regla de que quienes superen el objetivo correspondiente tienen un derecho subjetivo al incremento retributivo.

SEGUNDO.- Preparado el recurso de casación, fue admitido por la Sección Primera de esta Sala mediante auto de 20 de diciembre de 2023. La cuestión declarada de interés casacional objetivo es determinar si el importe de la "retribución variable por objetivos" está o no está condicionado a la cuantía del crédito presupuestario total destinado a esa finalidad.

TERCERO.- En su escrito de interposición del recurso de casación, el Abogado del Estado comienza indicando que lo aquí debatido es una "cuestión puntual", porque la insuficiencia de cobertura presupuestaria fue debida a la puesta en marcha de las previsiones del Reglamento 2/2018 del Consejo General del Poder Judicial. Pero añade que esa dificultad ha sido ya superada.

Dicho lo anterior, el argumento central del Abogado del Estado es que el art. 9 de la Ley 15/2003 fija un máximo para el crédito presupuestario total que cada año debe destinarse a las retribuciones variables de Jueces y Magistrados, situado en el 5% de la cuantía global de las retribuciones fijas de los miembros de la Carrera Judicial; pero no establece un mínimo para dicho crédito presupuestario total. A partir de este dato infiere que el importe del incremento retributivo correspondiente a cada concreto Juez o Magistrado no es incondicionado, sino que depende de la cuantía global destinada presupuestariamente a ese fin cada año y, dentro de esta, del reparto proporcional de la misma que se haga con arreglo al apartado tercero del art. 9 de la Ley 15/2003. Y a este respecto señala que no existe una norma reglamentaria de desarrollo sobre el modo de realizar el referido reparto proporcional.

Añade el Abogado del Estado que el art. 54 de la Ley General Presupuestaria, citado por la sentencia impugnada, no es aplicable en el presente caso, porque para que un crédito presupuestario sea ampliable es preciso que figure como tal por referirse a "obligaciones específicas del respectivo ejercicio"; lo que, a su juicio, no ocurre aquí.

CUARTO.- El escrito de oposición al recurso de casación afirma, de entrada, que no es cierto que la insuficiencia de cobertura presupuestaria que está en el origen de este litigio fuera puntual como sostiene el Abogado del Estado. Dice que las dificultades han continuado posteriormente y que, en todo caso, ello es irrelevante para la solución del recurso de casación.

Subraya a continuación que, siempre que se cumpla el correspondiente objetivo, el art. 9 de la Ley 15/2003 es claro al reconocer un derecho a un incremento retributivo que nunca puede ser inferior al 5% de las retribuciones fijas del correspondiente Juez o Magistrado. Y explica que, cuando ese mismo precepto legal posteriormente establece que el crédito presupuestario total destinado a las retribuciones variables de Jueces y Magistrados no podrá ser superior al 5% de la cuantía global de las retribuciones fijas de los miembros de la Carrera Judicial, la finalidad perseguida es precisamente que

todos los Jueces y Magistrados que cumplan el correspondiente objetivo puedan tener un incremento retributivo equivalente al menos al 5% de sus retribuciones fijas. Lo buscado sería así que, incluso en la hipótesis de que todos los miembros de la Carrera Judicial superasen el objetivo, existiera cobertura presupuestaria suficiente para que todos ellos recibieran un incremento retributivo del 5%, que es el mínimo legalmente prescrito.

Sostiene la parte recurrida, por lo demás, que la Ley General Presupuestaria no puede constituir un obstáculo válido a la efectividad del mencionado derecho.

QUINTO.- Abordando ya el tema litigioso, es meridianamente claro que el art. 9 de la Ley 15/2003 reconoce un auténtico derecho subjetivo a los Jueces y Magistrados que superen en un 20% el objetivo correspondiente a su destino. Y este derecho no está condicionado al monto del crédito presupuestario total destinado a retribuciones variables de los Jueces y Magistrados. Así se desprende del inequívoco tenor literal de dicho precepto legal y así se infiere también de que la interpretación opuesta, sostenida por la Administración, conduciría a un resultado absurdo: modulando la cobertura presupuestaria se podría desnaturalizar -o incluso suprimir en la práctica- el incremento retributivo solemnemente garantizado por el apartado inicial del citado art. 9 de la Ley 15/2003. La retribución variable por objetivos quedaría así subordinada a la buena voluntad del Gobierno y de las Cortes Generales, al elaborar y aprobar cada año el correspondiente crédito presupuestario total. Ciertamente el legislador podría modificar o derogar el art. 9 de la Ley 15/2003; pero lo que no puede legítimamente hacer, mientras aquel siga en vigor, es vaciarlo de contenido por la vía subrepticia de no proporcionar la necesaria cobertura presupuestaria.

Una vez sentado lo anterior, no es en absoluto convincente argüir -como hace el Abogado del Estado- que el importe del incremento retributivo está en función del reparto proporcional del crédito presupuestario total. Ello es cierto solo en la medida en que ese reparto proporcional, además de realizarse de manera equilibrada y justa, conduzca a que el correspondiente Juez o Magistrado reciba un incremento retributivo no inferior al 5% de sus retribuciones fijas. En ningún caso puede el reparto proporcional servir de excusa para incumplir ese mínimo legalmente exigido. Más aún, seguramente tiene razón la parte recurrida cuando dice que la exigencia legal de un máximo para el crédito presupuestario total destinado a las retribuciones variables de los Jueces y Magistrados tiene por finalidad que todos ellos puedan, llegado el caso, recibir un incremento retributivo de al menos el 5% de sus retribuciones fijas.

SEXTO.- Un vez sentado que el art. 9 de la Ley 15/2003 reconoce un auténtico derecho subjetivo, queda por aclarar la incidencia de la posible falta de cobertura presupuestaria. Pues bien, tratándose de un derecho que nace directamente de la ley -no de una disposición reglamentaria, ni de un acto administrativo, ni de un negocio jurídico- la falta de cobertura presupuestaria no puede condicionar su existencia ni su eficacia. Como es sabido, al regular el carácter limitativo de los créditos presupuestarios, el art. 46 de la Ley General Presupuestaria establece que serán nulos de pleno Derecho "los actos administrativos y las disposiciones generales de rango inferior a la ley que incumplan esta limitación", es decir, que carezcan de la necesaria cobertura presupuestaria. Pero significativamente salva las disposiciones con rango de ley, de manera que las obligaciones ex lege no se ven afectadas por la insuficiencia de cobertura presupuestaria. Este es el caso aquí, pues la obligación de la Administración de satisfacer el derecho reconocido por el art. 9 de la Ley 15/2003 surge inmediatamente de este precepto legal. Y cómo obtener, con la debida prontitud, el crédito presupuestario pertinente no es algo que esta Sala haya ahora de dilucidar: el dato crucial es, como queda dicho, que se trata de una obligación que nace directamente de la ley.

SÉPTIMO.- A la vista de lo expuesto, este recurso de casación debe ser desestimado. Con arreglo al art. 93 de la Ley Jurisdiccional, en el recurso de casación soportará cada parte sus propias costas.

FALLO

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

No ha lugar al recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 13 de abril de 2023, sin costas.

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

Así se acuerda y firma.