

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 766/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

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

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sala de lo Contencioso-Administrativo**  
**Sección Cuarta**  
**Sentencia núm. 1577/2024**

Excmos. Sres. y Excmo. Sra.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

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 9 de octubre de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo n.º 766/2023, interpuesto por la Asociación Sindical de Secretarios de la Administración de Justicia (ASSEJUS) y por la Unión Progresista de Letrados de la Administración de Justicia (UPSJ), representadas por el procurador don David García Riquelme y asistidas por el letrado don José Ángel Castillo Cano-Cortés, contra el Real Decreto 625/2023, de 11 de julio, por el que se aprueba la oferta de empleo público correspondiente al ejercicio 2023.

Ha sido parte demandada la Administración, representada y defendida por la Abogada del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Por escrito de 27 de julio de 2023, el procurador don David García Riquelme, en representación de la Asociación Sindical de Secretarios de la Administración de Justicia (ASSEJUS) y de la Unión Progresista de Letrados de la Administración de Justicia (UPSJ), interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 625/2023, de 11 de julio, por el que se aprueba la oferta de empleo público correspondiente al ejercicio 2023.

Por otrosí primero, para asegurar o garantizar, dijo, la efectividad de la tutela judicial que en su día se otorgue, solicitó la suspensión cautelar de la ejecución de la oferta de empleo público para el ejercicio 2023 referido al Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia, en la modalidad de "Promoción interna". Suspensión que fue acordada, previo traslado al Abogado del Estado para alegaciones, por auto de 3 de octubre de 2023.

**SEGUNDO.-** Admitido a trámite, se requirió al Ministerio de Hacienda y Función Pública la remisión del expediente administrativo y que practicara los emplazamientos previstos en el artículo 49 de la Ley de la Jurisdicción.

**TERCERO.-** Recibido, se tuvo por personada a la Administración demandada y comprobado que se habían realizados los oportunos emplazamientos, se hizo entrega al procurador don David García Riquelme para la formalización de la demanda. Trámite evacuado por escrito de 13 de noviembre de 2023 en el que, después de exponer los hechos y fundamentos que estimó pertinentes, suplicó que,



«tras los trámites fijados por la Ley y con ESTIMACIÓN de la misma, la Sala dicte en su día sentencia por la que, de conformidad con todas o alguna de las alegaciones formuladas por esta representación ACUERDE:

- (1) ANULAR el Real Decreto 625/2023, de 11 de julio, por el que se aprueba la oferta de empleo público correspondiente al ejercicio 2023, en lo que respecta a los porcentajes de distribución de plazas para las modalidades de “*acceso libre*” y “*promoción interna*” relativas al Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia (Anexo II); y, en consecuencia,
- (2) DECLARAR que la Oferta de Empleo Público del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia para el año 2023 debe respetar los porcentajes de distribución para las modalidades de “*acceso libre*” del 30 % y “*promoción interna*” del 70 % establecidos en el art. 442.2 LOPJ.
- (3) DECLARAR que las convocatorias de las de “*acceso libre*” y “*promoción interna*” para el Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia correspondientes a la Oferta de Empleo Público del año 2023 deben ajustarse a dichos porcentajes establecidos en el art. 442.2 LOPJ.
- (4) CONDENAR a la Administración a estar y a pasar por los anteriores pronunciamientos.
- (5) CONDENAR, en todo caso, a la Administración demandada al pago de las costas causadas».

Por otrosí primero, interesó el recibimiento a prueba, señalando los hechos sobre los que debería versar y proponiendo, en segundo otrosí, los medios a tal fin. Por tercero, estimó la cuantía del recurso en indeterminada y, por cuarto, solicitó el trámite de conclusiones escritas.

**CUARTO.-** Visto el escrito presentado por doña Ana Fuentes Ortega, por diligencia de ordenación de 12 de diciembre de 2023 se la tuvo por personada en forma, en su propio nombre y derecho, como parte recurrida.

**QUINTO.-** Evacuando el trámite conferido por diligencia de ordenación de 15 de noviembre de 2023, el Abogado del Estado contestó a la demanda



mediante escrito de 1 de diciembre siguiente en el que negó los hechos de la demanda, distintos o que estén en contradicción con los resultantes del expediente administrativo, y solicitó a la Sala la desestimación del recurso con los demás pronunciamientos legales.

Por su parte, doña Ana Fuertes Ortega contestó a la demanda por escrito de 31 de enero siguiente en el que, también, interesó la desestimación del recurso, por resultar la resolución impugnada, dijo, plenamente ajustada a Derecho.

**SEXTO.-** Acordado el recibimiento a prueba por auto de 14 de febrero de 2024, se admitió la documental propuesta por la parte recurrente, teniéndose por reproducidos los documentos aportados con los escritos de interposición y demanda, así como, el expediente administrativo.

**SÉPTIMO.-** Por escritos de 1, 6 y 23 de marzo de 2024, incorporados a los autos, las partes cumplimentaron el trámite para alegaciones que les fue conferido.

**OCTAVO.-** Declaradas concluidas las actuaciones, mediante providencia de 18 de julio de 2024 se señaló para votación y fallo el 1 de octubre siguiente y se designó magistrado ponente al Excmo. Sr. don Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

**NOVENO.-** En la fecha acordada, 1 de octubre de 2024, han tenido lugar la deliberación y fallo del presente recurso.

En la tramitación de este procedimiento se han observado las prescripciones legales.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO



**PRIMERO.-** *El objeto del recurso contencioso-administrativo.*

Tal como hicimos constar en el auto de 3 de octubre de 2023, dictado en la pieza de medidas cautelares de este recurso, la Asociación Sindical de Secretarios de la Administración de Justicia y la Unión Progresista de Letrados de la Administración de Justicia han impugnado el Real Decreto 625/2023, de 11 de julio, por el que se aprueba la oferta de empleo público correspondiente al ejercicio 2023.

El recurso se dirige, según precisa el escrito de interposición, exclusivamente contra las plazas previstas en el Anexo II de este Real Decreto relativas al Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia en la modalidad "Promoción interna".

El Real Decreto 625/2023 se publicó en el Boletín Oficial del Estado del 12 de julio, y su Anexo II contempla un total de 127 plazas para promoción interna y otras 127 para acceso libre.

Estas plazas están autorizadas, según establece el artículo 2, siempre del Real Decreto 625/2023, y de acuerdo con su artículo 5.2 los procesos selectivos de promoción interna pueden convocarse conjuntamente o de manera independiente. Y la disposición adicional sexta establece que las convocatorias deben publicarse antes del 31 de diciembre de 2023 salvo causa justificada que acredite su imposibilidad, la cual deberá justificarse por el órgano convocante ante la Secretaría de Estado de Función Pública. Dichos procesos deberán estar finalizados, dice igualmente esta disposición adicional sexta, antes de que transcurran dos años ampliables a tres por causa justificada, a contar desde la publicación del Real Decreto.

Como también consta en los antecedentes, mediante el citado auto de 3 de octubre de 2023, suspendimos cautelarmente la ejecución de la oferta de



empleo público para el ejercicio 2023 referida al Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia en la modalidad de “Promoción interna”.

**SEGUNDO.-** *La demanda de la Asociación Sindical de Secretarios Judiciales y de la Unión Progresista de Letrados de la Administración de Justicia.*

Tras reprochar a la Administración los defectos formales que advierte en el expediente --no estar foliado, no permitir el índice identificar los documentos, incluir documentos ajenos, no separar debidamente los incluidos-- y la dificultad que ello implica para apreciar debidamente su contenido, como los motivos en que descansa su impugnación son eminentemente jurídicos, nos dicen las recurrentes que han optado por formalizar su demanda para evitar dilaciones innecesarias.

Recuerdan la suspensión cautelar acordada en su día, afirman su legitimación y pasan a sostener que el Real Decreto, en el aspecto controvertido, padece una manifiesta e incuestionable causa de nulidad de pleno Derecho por absoluta contravención de los porcentajes previstos correspondientes a las modalidades de acceso libre y de promoción interna.

En efecto, prosiguen, la distribución de las plazas infringe con claridad el artículo 442.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Este precepto exige que, de las plazas vacantes, se reserve el 30% para la promoción interna y que las restantes, así como las que no se cubran en la promoción interna, se provean por el turno libre. Y resulta que el Anexo II del Real Decreto 625/2023 asigna el 50% de las plazas incluidas en la oferta de empleo público a la promoción interna (127) y el otro 50% al turno libre (127). Por tanto, afirman, se opone radicalmente al artículo 442.2 citado.

Expone la demanda que los porcentajes legalmente previstos no son modulables por la Administración, pues la Ley Orgánica dice “se reservará el 30% de las plazas vacantes” y que las que no se provean por promoción interna “se cubrirán en turno libre”. Admite que sí puede la Administración fijar



discrecionalmente el número total de plazas que pretende ofrecer pero, precisa, su distribución entre el sistema de acceso libre y de promoción interna no está entre sus facultades discrecionales, sino que debe acomodarse a la proporción legalmente dispuesta sin posibilidad de interpretación distinta de la literal del artículo 442.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Completa su argumentación con la reproducción de los razonamientos de nuestro auto de 3 de octubre de 2023 y rechaza, como lo hizo esa resolución, que los porcentajes puedan variar en función de la autorización de plazas vacantes por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en razón de las disponibilidades presupuestarias. El artículo 442.2, resalta, fija de forma taxativa e inobjetable el porcentaje máximo de plazas vacantes para promoción interna que, invariablemente y en ningún caso puede superar el 30%.

También apunta que para respetar ese límite, si la Administración, en el ejercicio de su discrecionalidad para formular la oferta de empleo público, quiere ofrecer 127 plazas para su provisión por acceso libre, el número de las destinadas a promoción interna no podría ser superior a 54. Y, si hubiera querido ofrecer 127 plazas para promoción interna, las de acceso libre habrían debido ser 296. Y, agotando todas las hipótesis, si la Administración quisiera ofrecer un total de plazas igual a la suma de las ofrecidas por ambos sistemas, o sea 254, las correspondientes a promoción interna serían sólo 76.

### **TERCERO.-** *Las contestaciones a la demanda.*

A) La contestación del Abogado del Estado.

Pide la desestimación del recurso porque considera que el artículo 442.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial no tiene el contenido que le atribuye la demanda.



Entiende que su exégesis correcta conduce a distinguir dos sistemas diferentes de cálculo del número de plazas, según sean para promoción interna o para el acceso libre.

Así, para promoción interna, la reserva del 30% se refiere al total de las plazas vacantes existentes al aprobarse la oferta de empleo público y pueden incluirse en ella si lo autoriza el Ministerio de Hacienda. Y para el de acceso libre, las plazas pueden proveerse hasta el 70% de las vacantes con sujeción a las disponibilidades presupuestarias.

Reitera luego, de nuevo "para la mejor comprensión de la norma", el ejemplo ya expuesto en sus alegaciones a la medida cautelar. Es el siguiente: supuesto que fueran 1.000 las plazas vacantes, aunque el máximo para la promoción interna fuera de 300, sucede que el Ministerio de Hacienda, atendiendo a la disponibilidad presupuestaria, podría dejarlas en 100. Y si, en principio, habría 700 plazas para el turno libre, podría suceder que el Ministerio de Hacienda autorizara menos, "pongamos 200". Así de las 300 plazas convocadas el 33,33% (100) serían para promoción interna y el 66,67% (200) para el turno libre, "siendo perfectamente válidas las plazas asignadas a pesar de no cumplir los porcentajes que, según los demandantes, resultan del artículo 442.2 de la LOPJ".

En definitiva, reitera, el cálculo a realizar para la determinación del número de plazas es independiente en uno y otro caso, "sin que preceptivamente, una vez sumadas, el resultado deba obedecer a una distribución de no más del 30 por ciento de vacantes para promoción interna y no más del 70 por ciento para turno libre". Y como al realizar al Ministerio la oferta eran 773, tal como consta en el certificado que aporta, "es correcta toda convocatoria de plazas de promoción interna que no superen 231".

Para el Abogado del Estado la interpretación que propugna se ve confirmada por la contraposición de los artículos 442.2 y 490.2, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Los reproduce y subraya que, mientras el





primero circunscribe el límite del 30% a las plazas vacantes previa autorización del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el segundo, a propósito de las convocatorias para el acceso a los Cuerpos de Funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, circunscribe ese mismo límite del 30% a las plazas de cada Cuerpo objeto de la oferta de empleo público.

Esa diferente redacción, concluye, indica inequívocamente que el anexo del Real Decreto 625/2023 incluyó correctamente 127 plazas para promoción interna, cifra inferior al 30% de vacantes en el Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia y que es independiente de las ofertadas por el turno libre. La vinculación, sigue diciendo la contestación a la demanda del Abogado del Estado, de las plazas convocadas por cada turno no está contemplada para este Cuerpo, sino para los demás del Libro VI de la Ley Orgánica del Poder Judicial, por lo que no comparte la tesis de la demanda que pretende aplicarle un precepto establecido para otros.

B) La contestación de doña Ana Fuertes Ortega.

Reprocha, en primer lugar, a la demanda que incluya en las previsiones del artículo 442.2 que reproduce términos absolutos --sólo, únicamente, exclusivamente-- que no figuran en él.

Luego se lamenta de que, hoy, en la Administración de Justicia no existe un verdadero sistema de promoción interna, tal como acredita en el ejemplo que expone, en el cual para progresar desde el Cuerpo de Auxilio Judicial hasta la carrera judicial sería necesario un mínimo de seis años y sucesivas pruebas selectivas hasta acceder al Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia, en el que debería permanecer otros diez años para aspirar a una plaza de magistrado por el cuarto turno. La conclusión a la que llega es que compensa preparar las oposiciones de ingreso a la carrera judicial desde el primer momento.



Insiste en que los preceptos aplicables han de interpretarse conforme al artículo 6.1 del Código Civil y al artículo 14 c) del Estatuto Básico del Empleado Público. Desde esa perspectiva tacha de errónea la interpretación que del artículo 442.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial hace la demanda, ya que la restricción que propugna no se compadece con el sentido propio de las palabras del precepto, ni con su contexto, ni con sus antecedentes y tampoco con la realidad social del tiempo en que se debe aplicar. De ahí que vea acertada la que tiene al 30% como límite a respetar y tiene por cierto que una distribución de 50%-50% resulta justa y equitativa y en nada perjudica a los opositores del turno libre, pues las vacantes que no se cubran por promoción interna acrecerán a él.

En fin, no cree que se infrinja el artículo 442.2 por ofrecer 127 plazas para promoción interna, pues el Abogado del Estado ha aportado certificación en la que hace constar que en junio de 2023 eran 773 las plazas vacantes en el Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia. Por tanto, siendo 231 el 30% de 773, es palmariamente claro que ni siquiera se ha reservado ese 30% para promoción interna.

**CUARTO.-** *El juicio de la Sala. La estimación del recurso contencioso-administrativo.*

Los recurrentes mantienen que hay contradicción entre el Anexo II del Real Decreto 625/2023 y el artículo 442.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Veamos, pues, qué es lo que dice este último:

«2. Se reservará el treinta por ciento de las plazas vacantes para su provisión, previa autorización por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por promoción interna mediante el sistema de concurso-oposición por los funcionarios de carrera del Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa que lleven, al menos, dos años de servicios efectivos en el mismo. A estos efectos se computarán los servicios prestados en el Cuerpo de Oficiales de la Administración de Justicia del que, en su caso, procedan.



Las restantes vacantes, acrecentadas por las que no se cubran por promoción interna, si las hubiere, se cubrirán en turno libre mediante oposición o, en su caso, concurso-oposición, siempre con sujeción a las previsiones presupuestarias vigentes en materia de oferta de empleo público.

De no existir oferta de empleo público, el Ministerio de Justicia, con carácter extraordinario y previa autorización del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, podrá convocar un proceso de promoción interna específico cuando las circunstancias en la Administración de Justicia lo aconsejen. El número de plazas convocadas por este sistema no podrá ser superior al quince por ciento de las plazas vacantes. En este caso, las plazas que no se cubran no podrán ofertarse para que lo sean por turno libre».

El Abogado del Estado discrepa de la apreciación de los recurrentes y nos ofrece un ejemplo según el cual, habida cuenta de que las vacantes aludidas serían las existentes en el Cuerpo y que el 30% en cuestión es un límite máximo, los porcentajes deberían apreciarse de forma diferente a la que señalan los recurrentes. En efecto, siendo 773 las vacantes en el Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia, el 30% sería 231, de manera que las 127 ofrecidas a la promoción interna no superaría el límite legal. Y no ve contradicción porque también sean 127 las del turno libre porque no ve relación entre las ofrecidas por una y otra vía. Como hemos visto, considera que el artículo 490.2 de la misma Ley Orgánica del Poder Judicial confirma su tesis.

Sucede, sin embargo, que el artículo 442.2 es suficientemente preciso.

En primer lugar, respecto de la naturaleza de la reserva de plazas para la promoción interna. En efecto, no dice que se podrán reservar plazas vacantes hasta el límite máximo del 30% de las mismas. Establece que “se reservará el treinta por ciento”, no más, pero tampoco menos. E, igualmente, dispone que “las restantes vacantes acrecentadas por las que no se cubran por promoción interna si las hubiere, se cubrirán en el turno libre”. No ofrece el precepto margen a la Administración para ofrecer menos del 30%.



En segundo lugar, el legislador no contempla las plazas a ofrecer por cada una de esas vías como compartimentos estancos. No sólo se comunican, como acabamos de ver, pues las no provistas por promoción interna acrecientan las del turno libre, sino que el porcentaje reservado a la primera vía determina el que se ha de destinar a la segunda: el 70%. La regla legal distribuye en esos porcentajes las vacantes y, naturalmente, tal distribución no tiene sentido en abstracto, sino que solamente lo tiene a la hora de ofrecer las plazas y de llevar a cabo las correspondientes convocatorias.

En tercer lugar, hay que señalar que esa relación distributiva es coherente con las pautas que presiden el ordenamiento del empleo público. Entre ellas, destaca de manera esencial el derecho fundamental a acceder al mismo en condiciones de igualdad. De ahí que el Estatuto Básico del Empleado Público así lo recoja en sus artículos 55 y siguientes y, en especial, por lo que ahora interesa, en su artículo 61.1 afirme el carácter abierto de los procesos selectivos y la garantía de la libre concurrencia en ellos, “sin perjuicio de lo establecido para la promoción interna (...)”, que, ciertamente, es como dice la Sra. Fuertes Ortega, un derecho de los funcionarios. Ahora bien, este derecho reconocido por el artículo 14.2 del Estatuto Básico y también merecedor de la protección del artículo 23.2 de la Constitución, está formulado como límite o excepción a la regla de la libre concurrencia. De ahí que no sea procedente equiparar cuantitativamente en la oferta de empleo público la promoción interna con el turno libre y sí el reparto prescrito por el artículo 442.2.

En cuarto lugar, en ambos casos --promoción interna y turno libre-- juegan las limitaciones presupuestarias, como no puede ser de otra manera. Unas y otras plazas son las autorizadas por el Ministerio de Hacienda. Por tanto, no se compadece con el tenor del precepto que el juego de autorizaciones lleve a que el número de las ofrecidas en promoción interna sea, de partida, igual al de las destinadas al acceso libre. Dicho de otro modo, no se entiende que a causa de las autorizaciones --que deben depender de las disponibilidades presupuestarias-- se produzcan resultados como el reflejado



en el Anexo II. Es decir, que se altere el criterio legal explícito de distribución de vacantes entre la promoción interna y el turno libre.

En quinto lugar, el artículo 490.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que ahora invoca el Abogado del Estado, decimos ahora porque no lo mencionó al oponerse a la medida cautelar pedida por las recurrentes, no conduce a otra solución, sino que es coherente con la regla ya presente en el artículo 442.2 pues, como acabamos de decir, el criterio legal de distribución de plazas vacantes entre las dos vías solamente tiene sentido en el momento de la oferta y de las convocatorias, como expresamente dice el artículo 490.2 pero está implícito en el artículo 442.2.

No sólo es significativo de que así es que el representante de la Administración en el incidente de medidas cautelares no mencionara dicho artículo 490.2, sino también que en el ejemplo del que se vale, resulte que, efectivamente, de las plazas autorizadas que dice, sean casi el 30% para promoción interna y el 70% para el turno libre.

El entendimiento del artículo 442.2 al que se llega a primera vista, tal como observamos en el auto de 3 de octubre de 2023, es contradictorio como sostienen los recurrentes, con que el Anexo II del Real Decreto 625/2023 ofrezca el mismo número de plazas, 127, por cada uno de los turnos. No descartábamos en el citado auto que pudiera haber otras interpretaciones distintas de la que inmediatamente se obtiene del artículo 442.2, de su finalidad y del contexto normativo en que se integra, pero las defendidas por las partes recurridas no llevan a otra conclusión que la ya alcanzada.

Por tanto, el recurso debe ser estimado y anulado el punto del Anexo II del Real Decreto 625/2023 que reserva 127 plazas a la promoción interna y 127 plazas al turno libre en la oferta de empleo público correspondiente al 2023 del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia.

**QUINTO.- Costas.**



Conforme a lo establecido por el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción, imponemos a los recurridos las costas de este recurso. A tal efecto, la Sala, haciendo uso de la facultad reconocida en el apartado 4 de ese precepto legal, señala como cifra máxima a que asciende la imposición de costas por todos los conceptos la de 4.000€, de los que la Administración deberá satisfacer la cantidad única de 3.700€ y la recurrida la de 300€. Para la fijación de las expresadas cantidades se tienen en cuenta los criterios seguidos habitualmente por esta Sala en razón de las circunstancias del asunto y de la dificultad que comporta.

## FALLO

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

(1.º) Estimar el recurso contencioso-administrativo n.º 766/2023, interpuesto por la Asociación Sindical de Secretarios de la Administración de Justicia y la Unión Progresista de Letrados de la Administración de Justicia contra el Real Decreto 625/2023, de 11 de julio, por el que se aprueba la oferta de empleo público correspondiente al ejercicio 2023 y anular su Anexo II en tanto no respeta los porcentajes de distribución de plazas entre las modalidades de acceso libre y de promoción interna en el Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia que establece el artículo 442.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, distribución que han de respetar la oferta de empleo público y las convocatorias correspondientes.

(2.º) Imponer las costas de este recurso en los términos señalados en el último de los fundamentos jurídicos.



(3.º) Ordenar la publicación en el Boletín Oficial del Estado a que se refieren los artículos 72.2 y 107.2 de la Ley de la Jurisdicción.

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

Así se acuerda y firma.

