

Euskal Autonomia Erkidegoko Justizia
Administrazioaren Ofizio PaperaPapel de Oficio de la Administración de Justicia en la
Comunidad Autónoma del País Vasco

SENTENCIA N.º 150/2022

En Bilbao, a cuatro de agosto de dos mil veintidós.

El Ilmo. Sr. D. JUAN CARLOS DA SILVA OCHOA, Magistrado del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 4 de Bilbao ha pronunciado la siguiente SENTENCIA en el recurso contencioso-administrativo registrado con el número 77/2022 y seguido por el procedimiento abreviado, en el que se impugna: DESESTIMACIÓN PRESUNTA DEL RECURSO DE REPOSICIÓN FRENTE A RESOLUCIÓN 2/2021 DE 14 DE JUNIO QUE ACUERDA EL CAMBIO DE TAREAS A REALIZAR EN LA UNIDAD DE COORDINACIÓN.

Son partes en dicho recurso: como recurrente [REDACTED] representado y dirigido por la letrada D^a VANESA ZUAZO GONZALEZ ; como demandada AYUNTAMIENTO DE GETXO, representado y dirigido por el Letrado de sus Servicios Jurídicos.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la parte recurrente mencionada anteriormente se presentó escrito de demanda contra la resolución administrativa mencionada, en el que tras exponer los Hechos y Fundamentos de Derecho que estimó pertinentes en apoyo de su pretensión terminó suplicando al Juzgado dictase Sentencia estimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto.

SEGUNDO.- Admitida a trámite, se acordó su sustanciación por los trámites del procedimiento abreviado establecidos en el artículo 78.3 LJCA, con el resultado que obra en autos.

TERCERO.- En este procedimiento se han observado las prescripciones legales en vigor.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del proceso

La parte demandante se alza contra la desestimación presunta de su recurso de reposición contra la Resolución nº 2/2021 del Responsable de Seguridad Ciudadana del Ayuntamiento de Getxo, de 14 de junio de 2021, por la que se acuerda proceder al cambio de

tareas al Agente ■■■, a realizar en la Unidad de Coordinación, con efectos desde el día 21 de junio de 2021, en el turno libre, según el calendario que se adjuntó a dicha Resolución. La demanda se ha ampliado a la desestimación expresa del recurso por Resolución 1/2022, de 22 de abril.

El recurrente estima que la actuación impugnada es nula de pleno derecho por ausencia de motivación, y que el calendario laboral que se le comunica también lo es, por falta de negociación e infracción de los dispuesto en el art. 23 del Acuerdo denominado Udalhitz.

La Administración se opone a las pretensiones de la demanda, interesando su desestimación y la confirmación del acto recurrido, así como la condena en costas. A estos efectos alega que, por una parte, no existe relación entre el calendario laboral y la actuación impugnada. Y, por la otra, que la decisión de cambiar de tareas, manteniendo la categoría profesional del puesto y sus retribuciones, es conforme a las atribuciones legalmente establecidas en orden a ejercer la potestad de autoorganización de la corporación municipal, y que se encuentra suficientemente motivada. De manera adicional, sostiene que no se ha producido vicio alguno de falta de negociación del calendario laboral.

SEGUNDO.- Potestad de autoorganización

La autonomía local, tal y como se reconoce en los artículos 137 y 140 CE, goza de una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar (como viene reiterando la doctrina constitucional, ya desde la STC 84/1982). Esa garantía institucional supone el derecho de la Comunidad Local a participar a través de órganos propios en el gobierno y la administración de cuantos asuntos le atañan, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y los supralocales en el contexto de tales asuntos o materias.

El concepto de autonomía que consagra la Constitución pone en primer término la dimensión organizativa, pues con la garantía de dicha autonomía de lo que se trata es de asegurar la existencia y el funcionamiento de centros de decisión dotados de una economía y una lógica propias, cifradas en el principio de la gestión de los correspondientes intereses bajo la propia responsabilidad, como recuerdan tanto el TC como el TS.

Esta capacidad de autoorganización, como respuesta eficiente a la necesidad de prestar servicios adecuados a las demandas de cada comunidad local y a las posibilidades de medios y recursos de cada administración municipal, se ejerce en el marco de las normas que diseñan el sistema de reparto competencial. Así, el artículo 25 de la LRRL recoge las competencias específicas de los municipios, señalando que los mismos, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de los vecinos, con cita

expresa, entre las competencias que ejercerán “en todo caso”, y en lo que interesa a este pleito, la seguridad en lugares públicos y la ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas, que son ordinariamente ejercidas a través de las policías locales.

Forma parte de la potestad de autoorganización el diseño de estos servicios de policía local, mediante la ordenación de estructuras y la asignación de recursos personales y materiales a las mismas. Obviamente, en esta potestad viene incluida la capacidad de encargar determinadas tareas a las personas que forman parte de estas organizaciones funcionales al servicio de la seguridad en el ámbito local, y la de adaptarlas visto el transcurso del tiempo y el cambio de las necesidades y circunstancias. Nuevamente, los límites deben buscarse en la legislación que con carácter general regulan tanto los derechos y obligaciones de los empleados públicos como las que específicamente han sido dictadas sobre el servicio público de policía.

El art. 81 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), prevé competencias tanto normativas como de ejecución en esta materia. Así, el apartado primero establece que cada Administración Pública, *en el marco de la planificación general de sus recursos humanos, y sin perjuicio del derecho de los funcionarios a la movilidad podrá establecer reglas para la ordenación de la movilidad voluntaria de los funcionarios públicos cuando considere que existen sectores prioritarios de la actividad pública con necesidades específicas de efectivos*; y el segundo, que *las Administraciones Públicas, de manera motivada, podrán trasladar a sus funcionarios, por necesidades de servicio o funcionales, a unidades, departamentos u organismos públicos o entidades distintos a los de su destino, respetando sus retribuciones, condiciones esenciales de trabajo, modificando, en su caso, la adscripción de los puestos de trabajo de los que sean titulares (...)*

Por su parte, el art. 18.2 de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca, permite a las administraciones del País Vasco readscribir los puestos de trabajo no singularizados adscritos a una Unidad o Centro Directivo a otras unidades o centros directivos del mismo o distinto Departamento u Organismo Autónomo y en la misma localidad, para el desempeño de funciones de análoga naturaleza a las que hasta entonces tuvieron encomendadas. En desarrollo de esta norma, el Decreto 190/2004, de 13 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de provisión de puestos de trabajo del personal funcionario de las Administraciones Públicas Vascas, en su art. 39 prevé, para la eficiente y efectiva gestión de los recursos humanos o para garantizar el adecuado funcionamiento de los servicios, la posibilidad de readscribir puestos de trabajo de acuerdo con dos criterios: que las funciones que pasen a desempeñarse sean de análoga naturaleza a la que hasta entonces tuvieron encomendadas; que la readscripción preferentemente no implique cambio de localidad, salvo que exista conformidad de la persona afectada.

En el ámbito sectorial, el Decreto 388/1998, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de provisión de puestos de trabajo de los funcionarios de los Cuerpos de Policía del País Vasco, dispone en su art. 23 que el órgano competente de la entidad local correspondiente podrá disponer el cambio de adscripción de puestos de trabajo, y de los funcionarios adscritos a

los mismos, a otras unidades organizativas del propio Cuerpo al que pertenecen.

Finalmente, el BOB del 26 de noviembre de 2020 publica la Aprobación definitiva del Reglamento de la Policía Local de Getxo, se establece en su art. 23 que por *la Jefatura del cuerpo se determinará las dotaciones de agentes que quedan adscritas a cada Unidad y Sección.*

La consecuencia de cuanto antecede es que el Ayuntamiento de Getxo dispone de habilitación legal para cambiar las funciones asignadas a un agente de su Policía Municipal. Resta saber si en este caso lo ha hecho con atención a las normas jurídicas en las que la parte actora ha fundado su pretensión anulatoria.

TERCERO.- Motivación de las resoluciones administrativas

La obligación de motivar los actos administrativos está íntimamente ligada a la cláusula basilar del estado de derecho del art. 1.1 CE, por lo que su contenido debe buscarse en la doctrina del Tribunal Constitucional, conforme a la cual:

A) La motivación es esencial para exteriorizar el fundamento jurídico de la decisión y para permitir su control, pero no es necesario que sea exhaustiva mientras permita esas dos finalidades (STC 150/1988).

B) La utilización de formularios o modelos es correcta si con esa respuesta genérica se da adecuada respuesta al problema planteado, permitiendo conocer las razones de la decisión (STC 72/1990).

C) Cabe la motivación por remisión al expediente y a informes (SSTC 174/87, 146/ 90) precisando el Tribunal Supremo que “En el derecho positivo español la motivación puede recogerse en el propio acto, o puede encontrarse en los informes o dictámenes previos cuando el acto administrativo se produzca de conformidad con los mismos que queden incorporados a la resolución (STS del 14 de septiembre del 2012, rec. 1359/2011).

D) Requerir la motivación del acto administrativo discrecional es, también, garantía de la interdicción de la arbitrariedad del poder público y su control no es tarea ajena a la función jurisdiccional (art. 106.1 CE). En definitiva, la Administración ha de estar en todo momento en condiciones de explicar que no ha ejercido de forma arbitraria sus facultades discrecionales, de modo más riguroso si su actuación afecta a los derechos fundamentales, libertades públicas y valores constitucionales (STC 163/2002).

La interpretación que debe darse al primordial requisito de la motivación de los actos administrativos, en especial cuando restringen derechos o modulan situaciones jurídicas

subjetivas, ha sido objeto de una larga decantación jurisprudencial, que se resume y condensa, entre otras, en la STS nº 555/2011 (recurso: 161/2009), en los siguientes términos: *La motivación de los actos administrativos, según reiterada doctrina del Tribunal Constitucional y jurisprudencia de este Tribunal Supremo cuya reiteración nos excusa de cita expresa, cumple una doble finalidad, de un lado, da a conocer al destinatario de los mismos las razones, concretas y precisas aunque no adoptada, para que con tal conocimiento, la parte pueda impugnarla ante los órganos jurisdiccionales, y estos, a su vez --esta es la segunda finalidad--, puedan cumplir la función que constitucionalmente tienen encomendada de control de la actividad administrativa y del sometimiento de ésta a los fines que la justifican, ex artículo 106.1 CE.*

El cumplimiento de esta exigencia de la motivación de los actos, con sucinta exhaustivas, de la decisión administrativa referencia a los hechos y fundamentos en que se basa, previsto en el artículo 54 de la Ley 30/1992, se salvaguarda mediante la severa consecuencia de la anulabilidad del acto administrativo no motivado, en caso de incumplimiento.

Ahora bien, esta ausencia de motivación puede ser un vicio invalidante, como hemos señalado, o una mera irregularidad en el caso de que no se haya producido ese desconocimiento de los motivos y razones en que se funda la decisión administrativa. Dicho de otra forma, debe atenderse a un criterio material en orden a determinar si efectivamente se ha cumplido, o no, la finalidad que exige la motivación de los actos, es decir, si el destinatario ha llegado a conocer las razones de la decisión adoptada por la Administración, pues solo si se conocen pueden impugnarse. Se trata, en definitiva, de valorar si concurre la indefensión a que se refiere el artículo 63.2 de la Ley 30/1992 cuya existencia es necesaria para incurrir en el vicio de invalidez señalado. El defecto de forma "sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o de lugar a la indefensión de los interesados", nos indica el citado artículo 63.2. Y lo es cierto es que, en este caso, en la demanda se deslizan referencias al fondo del asunto que ponen de manifiesto que la recurrente no desconoce las razones de la decisión que combate.

CUARTO.- Aplicación al caso presente

En el caso presente, la resolución impugnada aparece acompañada de un informe del Responsable de seguridad ciudadana, que la propia demanda aporta con anterioridad a la unión del expediente a las actuaciones (folios 28 y 29).

En este informe se hacen constar los motivos por los que se le destina a la realización de nuevas tareas, en el Equipo de Coordinación de Incidencias de la Unidad de Atención Ciudadana y Coordinación.

En primer lugar, se hacen constar las razones por las que se ha producido una vacante (renuncia voluntaria al nombramiento como funcionaria interina de una agente y su correspondiente cese; comisión de servicios del titular de la plaza; no existencia de personal en la

bolsa para cubrir posibles vacantes en la unidad).

En segundo lugar, se hacen unas “consideraciones generales de la cobertura” (las funciones han de ser desempeñadas por personal en un puesto que según la RPT cumpla el requisito de “agente con nocturnos y festivos”; es necesario un PL 2 con fecha de preceptividad vencida; la unidad de origen debe disponer de suficientes agentes para no ver afectada su operatividad, siendo la de Seguridad Ciudadana la que cuenta con un número mayor de efectivos y donde menor sería el perjuicio por la pérdida de un agente).

Finalmente, se razona por qué el agente ■ tiene el perfil más adecuado (pertenece a la Unidad de Seguridad Ciudadana; es funcionario de carrera con más de 8 años de experiencia; tiene acreditado un PL2; ha tenido recientes conflictos con vecinos en actuaciones realizadas últimamente, por lo que parece adecuado destinarle a funciones de atención telefónica, quedando las actuaciones registradas; las unidades tienen distinto calendario, pero la misma retribución económica).

En ningún momento esta manera de motivar la Resolución ha causado indefensión al recurrente, por remisión a un informe no incorporado literalmente a la misma, pues consta que combatió estos motivos en su recurso de reposición, como lo ha hecho en su demanda. De modo que en ningún momento ignoró las razones por las que la Administración le encomendaba tareas distintas de las que realizaba con anterioridad.

El demandante imputa a la resolución que recurre falta de la motivación exigida en virtud del art. 35 de la Ley 39/2015. Como se ha visto, la resolución no carece de motivación. Cuestión distinta es que el demandante discrepe de los motivos; pero ciertamente no los ignora. La distinción entre ambos conceptos aparece clara en la doctrina jurisprudencial expuesta en esta sentencia.

El estricto sometimiento a la razón de pedir discutida por las partes que impone el art. 33.1 LJCA obliga a concluir que la impugnación sobre la base de la infracción del art. 35 de la Ley de Procedimiento no puede ser estimada.

QUINTO.- Calendario laboral

Sostiene la demanda que el calendario que se acompañó con la Resolución, que es el de la unidad de destino, infringe tanto el art. 17 Acuerdo Regulador de las Condiciones de Trabajo del Personal de las Instituciones Locales Vascas denominado Udalhitz, como el art. 37.1.m del EBEP. Tanto la norma convencional como la legal exigen que el calendario laboral sea negociado con la representación de los empleados públicos. Y “como bien sabe la Administración Local, el calendario de la Unidad de Coordinación no está firmado en la mesa

negociadora, precisamente porque no cumple con los requisitos legales para su firma y aprobación, y ni los sindicatos ni el jefe de personal están dispuestos a firmarlo” (folio 14 de las actuaciones). También vulnera el art. 23 de Udalhitz porque entre el final de una jornada de trabajo y el comienzo de la siguiente no median 12 horas, sino 8 (folio 16).

Correctamente alega la Administración que este calendario no forma parte de la resolución impugnada, sino que es en todo independiente de la misma, y tiene distintos contenido y finalidad.

Al margen de este hecho, la Administración informa que en la Mesa de Negociación celebrada el 22 de diciembre de 2020 se debatió la propuesta de calendarios para 2021, para las distintas unidades de Policía Local (entre ellas, las de la Unidad de Convivencia y Seguridad -en la que prestaba servicios el demandante hasta el 20 de junio de 2021, y de Atención Ciudadana y Coordinación, en la que está destinado desde el día siguiente). La propuesta era la misma que la de años anteriores, con el mismo régimen de turnos, horas por jornada y descansos entre jornadas; tal y como, además, ha venido siendo aplicada en los últimos años, sin que, una vez convertida en calendario laboral, haya sido objeto de recurso por los agentes de policía ni por ninguno de los sindicatos que los representan.

Importa distinguir que lo que el EBNEP impone a las administraciones respecto del calendario laboral es que lo negocien con los representantes de sus empleados; pero no que lo acuerden. Por descontado, siempre que de las actas de las distintas mesas de negociación se desprenda que ha existido un verdadero contraste de intereses y de maneras de organizar el servicio público, pues una mera comunicación formal supondría un fraude de ley.

A los folios 55 a 90 del expediente administrativo constan diversos documentos que pueden aclarar esta cuestión. El primero es un Certificado de la Mesa de Negociación, emitido por la Secretaria accidental de la misma el 21 de abril del año en curso, en la que se da cuenta de que existe un “consenso generalizado de aprobación, excepto en lo concerniente a los calendarios de Policía Local”; lo importante a los efectos de la cuestión que ahora hay que aclarar, es que este resultado se produce “tras explicar los aspectos esenciales de la propuesta consistente en la aprobación de los calendarios generales del personal del Ayuntamiento de Getxo y de Policía Local para el año 2021, y tras el proceso de negociación, se recaba la posición sindical sobre los calendarios (...)”. Siguen las actas de la Mesa de Negociación, en las que se puede comprobar que éste ha sido el proceso seguido para discutir los calendarios laborales.

En definitiva, frente a la afirmación contenida en la demanda que señala el vicio consistente en la infracción del deber de negociar, la Administración ha acreditado que la negociación ha existido, con el resultado que las partes no discuten, a saber, que no se ha llegado a un acuerdo en lo tocante al de la Policía Local.

Esta segunda pretensión anulatoria tampoco puede, en consecuencia, ser estimada.

SEXTO.- Costas

Conforme a lo dispuesto en el art. 139.1 LJCA, vistas las dudas de derecho que podía tener el presente litigio, y el hecho de que la Administración no resolvió de forma expresa sino un mes después de interpuesta la demanda, no procede hacer pronunciamiento sobre las costas.

Por lo razonado,

FALLO

1.- Desestimo la demanda interpuesta por [REDACTED] contra la desestimación presunta de su recurso de reposición contra la Resolución nº 2/2021 del Responsable de Seguridad Ciudadana del Ayuntamiento de Getxo, de 14 de junio de 2021, por la que se acuerda proceder al cambio de tareas al Agente [REDACTED], a realizar en la Unidad de Coordinación, con efectos desde el día 21 de junio de 2021, en el turno libre, según el calendario que se adjuntó a dicha Resolución; y contra la Resolución 1/2022, de 22 de abril, que expresamente desestima la reposición.

2.- Sin costas.

MODO DE IMPUGNAR ESTA RESOLUCIÓN: mediante RECURSO DE APELACIÓN EN AMBOS EFECTOS, por escrito presentado en este Juzgado en el plazo de QUINCE DÍAS, contados desde el siguiente a su notificación (artículo 81.1 de la LJCA), y previa consignación en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de este órgano jurisdiccional en el Banco Santander, con n.º 4772000000007722, de un **depósito de 50 euros**, debiendo indicar en el campo concepto del documento resguardo de ingreso que se trata de un "Recurso".

Quien disfrute del beneficio de justicia gratuita, el Ministerio Fiscal, el Estado, las Comunidades Autónomas, las entidades locales y los organismos autónomos dependientes de todos ellos están exentos de constituir el depósito (DA 15.ª LOPJ).

Así por esta mi Sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos, lo pronuncio, mando y firmo.

PUBLICACIÓN.- En la misma fecha fue leída y publicada la anterior resolución por el Ilmo. Sr. Magistrado que la dictó, celebrando Audiencia Pública. Doy fe.

A pesar de no constar firmas manuscritas, este documento tiene validez legal. En la Página Web Municipal (<http://www.getxo.eus/Oficina de Administración Electrónica>) podrá obtener una copia auténtica de este documento en formato digital, mediante el Código Seguro de Verificación que aparece en el margen izquierdo.

Agiri honek eskuz idatzitako sinadurik ez izanperik ez duen arren, legezko balioa du. Getxoko Udalaren web-orraildeitik (<http://www.getxo.eus/administrazio elektronikoko bulegoa>) agiri honen benetako kopia eskuratu ahal duzu formatu digitalean, ezkerrialdean ageri denegiaztagapen-kode segurua erabiliz

TSZm V E/E/eb
CSV: ALK/REG/2022/58824

