

DE JUSTICIA

JUZGADO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO NUMERO CUATRO DE MÁLAGA.

PROCEDIMIENTO: Procedimiento de Protección de Derechos Fundamentales 397/1.

SENTENCIA N.º 350/2022

En la ciudad de Málaga, a 10 de octubre de 2022.

Habiendo visto en Juicio Oral y Público, Doña Carmen María Castro Azuaga, Magistrada-Juez Sustituta del Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 4 de esta ciudad y su partido, los presentes autos de recurso contencioso-administrativo n.º 397/2017, tramitado por las normas del Procedimiento para la Protección de los derechos fundamentales, seguidos por cuestiones de personal, en los cuales han sido parte, como recurrente, la Asamblea de Funcionarios del Real Cuerpo de Bomberos de Málaga y del Comité de Huelga del mismo, representada y asistida por el Letrado Sr. Navarro Martínez; como Administración recurrida el Excelentísimo Ayuntamiento de Málaga, con la representación de la Procuradora de los Tribunales Sra. Berbel Cascales y la asistencia del Letrado de su asesoría jurídica Sr. Romero Hernández y como codemandado FESP-UGT Málaga representada y asistida por la Letrado Sra. Contreras Suárez; siendo igualmente parte el Ministerio Fiscal.; dictándose la presente resolución en base a los siguientes:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por el Letrado Sr. Navarro Martínez, en nombre y representación de la Asamblea de Funcionarios del Real Cuerpo de Bomberos de Málaga y del Comité de Huelga del mismo, se presentó ante el Decanato de los Juzgados de esta capital escrito de interposición de recurso contencioso-administrativo a tramitar por el procedimiento especial de protección de los Derechos Fundamentales de la persona, frente a la Circular de Régimen Interno n.º 40/2017 del Subinspector del Real Cuerpo de Bomberos de Málaga, de fecha 25 de julio de 2017, por la que se hace la designación de personal de servicios mínimos para los retenes correspondientes al Plan de Emergencias de Feria 2017, por entender que tal resolución podría vulnerar el derecho al ejercicio de la huelga previsto en el artículo 28.2 de la Constitución.

Reclamado el expediente administrativo y no habiéndose planteado por la Administración demandada ni por ninguna otra parte oposición al procedimiento de amparo se dictó Decreto acordando proseguir las actuaciones por el trámite del procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales.



SEGUNDO.- Formulada demanda conforme a las prescripciones legales y con alegación de los hechos y fundamentos de derecho que constan en la misma, solicita la actora, se dicte

1





sentencia declarando la existencia de vulneración del derecho fundamental invocado del artículo 28.2 CE y por tanto la nulidad de dicho acto administrativo y ello con imposición de las costas a la Administración recurrida.

TERCERO.- Se dio traslado de la demanda a la administración demandada, a la codemandada y al Ministerio Fiscal, que alegaron lo que tuvieron por conveniente.

Por el Ayuntamiento de Málaga se alegó la pérdida o carencia de objeto del recurso, solicitando la desestimación de la demanda al no vulnerarse derecho fundamental alguno por la actuación administrativa impugnada. Solicitando en el otrosí tercero de su contestación a la demanda, la acumulación del presente recurso contencioso-administrativo al número 134/2017 de los tramitados ante este juzgado, lo que fue rechazado en Diligencia de Ordenación de fecha 7 de noviembre de 2017

Por la codemandada FESP-UGT Málaga, se interesó igualmente la desestimación de la demanda, declarando acorde a derecho la resolución impugnada.

Por el Ministerio Fiscal se solicitó la desestimación del recurso contencioso-administrativo planteado por la recurrente, por considerar que no existió vulneración del derecho fundamental esgrimido.

CUARTO.- Habiéndose suscitado por el Ministerio Fiscal en su contestación a la demanda la posible existencia de prejudicialidad homogénea entre el presente procedimiento y el tramitado ante este mismo Juzgado en los autos de Procedimiento para la Protección de los Derechos Fundamentales de la persona 134/17.

Con suspensión del curso de los autos, se dio traslado de dicha solicitud a la parte actora, a la Administración demandada y a los codemadados. Por la parte actora se presentó escrito de oposición en tiempo y forma, mientras que por la Administración se presentó escrito no oponiéndose a la solicitud formulada por el Ministerio Fiscal.

Por Auto de fecha 8 de octubre de 2018 se estimó la existencia de la cuestión de prejudicialidad suscitada por el Ministerio Fiscal, acordando la suspensión del curso de los presentes autos hasta el dictado de Sentencia firme en el procedimiento para la Protección de los Derechos Fundamentales de la persona número 134/2017 de los tramitados ante este mismo Juzgado, momento en el cual, tras ser advertida esta circunstancia por las partes, se procederá a la reanudación en el estado en que se encuentre.

Habiendo recaído sentencia firme en los autos de Procedimiento para la Protección de los Derechos Fundamentales de la persona número 134/2017, por Diligencia de Ordenación de fecha 28 de diciembre de 2021 se acordó alzar la suspensión por prejudicialidad homogénea acordada por Auto de fecha 8/10/2018



QUINTO.- Habiendose solicitado por las partes el recibimiento a prueba, se practicaron las pruebas propuestas y admitidas, en el sentido que consta en autos, tas lo cual se formularon conclusiones quedando los autos pendientes del dictado de resolución.



SEXTO.- En la tramitación de este recurso contencioso-administrativo, cuya cuantía es indeterminada, se han observado las prescripciones legales que lo rigen, excepto el plazo para el dictado de sentencia, dado el cúmulo de asuntos que penden ante este Juzgado.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- -RESOLUCIÓN OBJETO DEL RECURSO

En el presente litigio se formula recurso contencioso administrativo para la Protección de Derechos Fundamentales frente al siguiente acto administrativo:

Circular de Régimen Interno n.º 40/2017 del Subinspector del Real Cuerpo de Bomberos de Málaga, de fecha 25 de julio de 2017, por la que se hace la designación de personal de servicios mínimos para los retenes correspondientes al Plan de Emergencias Municipal de la Feria 2017

<u>SEGUNDO</u>.- PLANTEAMIENTO CUESTION LITIGIOSA, RESUMEN PRETENSIONES DE LAS PARTES -

La recurrente basa su demanda esencialmente en que el acto administrativo impugnado, dictada en desarrollo de Decreto de Servicios Mínimos dictada por el Alcalde de Málaga, conculca el derecho fundamental a la huelga consagrado en el artículo 28.2 de la Constitución Española, así como plantea cuestiones de legalidad ordinaria, ya que dicho texto legal dificulta y limita hasta el punto de impedir directamente el ejercicio del derecho a la huelga de los funcionarios que prestan servicio para el Real Cuerpo de Bomberos de Málaga, vaciando de contenido la huelga que desde el 14 de mayo de 2017 desarrollan los funcionarios de dicho Cuerpo, integrados en el Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento del Ayuntamiento de Málaga. La Circular dice desarrollar un Plan de Emergencias Municipales que sin embargo es de fecha 7 de agosto, en tanto que la Circular es anterior, de 25 de julio. La Circular impugnada procede a designar personal para los que denomina retenes de Feria, por tanto, sobre un Plan de Emergencias de Feria de 2017 que se desconoce entonces, que no está redactado.

La Circular convierte en obligatoria, a través de la invocación del Decreto impugnado, la prestación de servicios durante la Feria, cuando los mismos, por así definirlo el vigente Acuerdo de Funcionarios del Ayuntamiento de Málaga, tienen carácter de horas extraordinarias y su prestación por los funcionarios ha sido siempre hasta ahora de carácter voluntario. Sin embargo, la circular, sin motivación alguna sobre la calificación de dichas jornadas de trabajo, las impone como servicios mínimos.



El Plan de Emergencias no puede, y tampoco el Decreto de Servicios Mínimos, aumentar la jornada laboral de los bomberos ni afectar al cómputo y calificación de sus horas de trabajo,





que para el caso de las que se prestasen en Semana Santa y Feria tiene el carácter de voluntarias según el Acuerdo de Funcionarios, y se abonan como extraordinarias y ello no es una cuestión de legalidad ordinaria, sino que se realiza en mitad de un conflicto y con la única intención de evitar que la huelga sea secundada, con la Circular impugnada se modifica lo establecido en el Acuerdo y ello con una única intención de afección al derecho de huelga, impidiendo que la misma sea efectiva y pueda ser seguida.

El Plan de Emergencias al que se refiere el Decreto, no recoge ningún momento que su activación suponga un aumento de efectivos, y si ello se hace en esta ocasión es tan sólo para evitar que la huelga sea secundada. Y de nuevo igualmente hace habitual de nuevo una medida excepcional en el propio Manual de Funciones del Servicio, cual es la habilitación permanente de bomberos como mandos, lo que es una medida indudable de esquirolaje interno.

La Circular impugnada produce una vulneración del artículo 28.2 CE en cuanto impide el desarrollo del derecho de huelga a los funcionarios del RCBM. La Circular incide en los motivos de impugnación del Decreto de que trae causa, en ese sentido obliga de nuevo a la habilitación permanente, aún incluso en funcionarios que no reúnen las características para ello, y con la sola intención de evitar que la huelga se secunde.

Formalmente y no solo en cuanto al fondo expresado, los actos impugnados, están afectados de nulidad por cuanto lesionan derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, al carecer de motivación expresa y detallada, que es una exigencia expresa del artículo 35 Ley 39/2015; con ello se impide el adecuado control jurisdiccional de la racionalidad o arbitrariedad de la decisión, y en concreto la motivación acera del modo en que se afecta y pondera el equilibrio entre derecho fundamental invocado y se hace garantía sobre los servicios esenciales, cuando existen propuestas que son antagónicas acerca de cómo debe regularse la cuestión de los servicios mínimos.

Por la Administración demandada se alegó en extracto, que por su íntima vinculación y estar incluido en el mismo, debe tenerse en cuenta que la designación de retenes que se contiene en la Circular n.º 40/2017, junto con otros cuerpos afectados a la Protección Civil de la población en relación a la Feria 2017 se engloba en el denominado Plan de Emergencias Feria de Málaga 2017, los funcionarios afectados han percibido las retribuciones de dichos servicios con los mismos criterios que fueron abonados en años anteriores al 2017, es decir como si fueran horas extraordinarias según lo dispuesto en el Acuerdo de Funcionarios de 2011 del Ayuntamiento de Málaga. No se encuentra motivo alguno para que la parte actora entienda que se ha vulnerado el derecho fundamental del ejercicio a la huelga, en la Circular n.º 40/2017 sobre los servicios mínimos en la Feria de Málaga 2017. La alegación de supuesto esquirolaje interno, derivado de las habilitaciones (provisionales) previstas en el Manual de Funciones de RCB, tal figura en ningún caso tiene cabida en el presente supuesto, no concurriendo los presupuestos para que se de el esquirolaje interno

- a) Que los trabajadores que no secunden el paro desarrollen funciones asignadas a los trabajadores huelguistas y en el conflicto analizado no cabe realizar la anterior distinción, habida cuenta de que todos los afectados han asistido a su puesto de trabajo. En todo caso el ejercicio de tales funciones por los habilitados ya estaba previsto, como puede comprobarse analizando la documental obrante en los autos del recurso n.º 134/2017
- b) Que la sustitución se lleve a cabo durante la huelga. Sin embargo tales habilitaciones como se reconoce por la actora y acabamos de señalar, ya existían con carácter previo al conflicto,





siendo permitidas por el Manual de Funciones, no siendo por tanto habilitaciones ex novo con motivo de la huelga

- c) A diferencia de los supuestos de hecho recogidos en las sentencias mencionadas, en que la medida de sustitución adoptada, se consiguió minorar los efectos de la huelga, en el caso que nos ocupa no atinamos a vislumbrar qué diferencia pudiera suponer que la Jefatura de Parque sea desempeñada por otros funcionarios. Por otro lado las habilitaciones en cuestión están previstas para supuestos excepcionales como el presente.
- d) Las llamadas "habilitaciones provisionales", debido a la escasez de mandos intermedios, que según se dicen se prolongan durante años, es uno de los motivos esgrimidos para la convocatoria de huelga, por tanto no es una situación ex novo, por lo que en ningún modo el seguir con su utilización por el estado de necesidad debido a la escasez de dichos cuadros intermedios, puede suponer una acción que vulnere el derecho de huelga, pues precisamente es una de las cuestiones que han dado lugar al conflicto laboral, pero no es producto de dio conflicto, siendo por tanto una cuestión de legalidad ordinaria y no afecta al derecho constitucional que se alude como infringido.

Niega la falta de motivación de los servicios mínimos recogidos en el Decreto de 10 de marzo de 2017. La circunstancia de que en años anteriores a la huelga llevada a cabo, los servicios a prestar durante la Semana Santa o en la Feria fueran de carácter voluntario, no es óbice para que "rebus sic stantibus" atendiendo las especiales circunstancias que provoca la situación de huelga, los servicios en dichos periodos se deban concretar en las correspondientes Circulares de servicios mínimos para esos concretos periodos, para salvaguardar los servicios operativos mínimos indispensables y por ello es por lo que se aprueban las circulares que han sido impugnadas por los demandantes.

Siendo falso que las retribuciones de dichos servicios en la Semana Santa de 2017 y en la Feria de 2017, se hayan retribuido de forma distinta a como se venía haciendo en años anteriores en los que no estaba declarada la situación de huelga, ya que siempre se han retribuido de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 del Acuerdo de Funcionarios del Ayuntamiento de Málaga (documento n.º 1 se adjunta informe de fecha 25 de octubre, del Servicio de Personal del Ayuntamiento de Málaga, en el que se explica que en los ejercicios 2016 antes de la huelga y en 2017 en periodo de huelga, se han retribuido de igual forma a tenor del artículo 38 de Gratificaciones del Acuerdo de Funcionarios, como horas extraordinarias, añadiéndose los correspondientes porcentajes de incrementos según lo dispuesto en la Ley de Presupuestos)

La Codemandada se adhirió a todo lo manifestado por el Ayuntamiento de Málaga, en su contestación a la demanda

Por el Ministerio Fiscal se opuso en su escrito a la estimación del recurso contencioso-administrativo instado, al entender que ninguna de las actuaciones impugnadas conculca el derecho fundamental del artículo 28.2 de la Constitución Española. A tal efecto opuso, que el Decreto de 10 de marzo de 2017, de establecimiento de los servicios mínimos, se resuelve expresamente que "III.- en caso de que se produzca una situación extraordinaria (incendios en nave, activación de un Plan de Emergencias, etc) se podrá actuar requiriendo los refuerzos de personal en general que sean necesarios para afrontar dicha situación. En caso de que se active un Plan de Emergencias con carácter preventivo (Semana Santa, concentraciones humanas, Feria de Agosto, etc..) deberán aplicarse los recursos humanos establecidos en dicho Plan", como consecuencia del referido Decreto se dicta la Circular de Régimen Interno n.º





40/2017, en fecha 25 de julio de 2017, del Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento que acuerda la determinación de los retenes para cubrir los Servicios mínimos correspondientes al Plan de Emergencia Municipal de Feria 2017.

El acto recurrido que no es sino la consecuencia de establecer los servicios mínimos en atención al Plan de Emergencias Municipal de la Feria de Agosto 2017, no supone a nuestro juicio una clara voluntariedad de limitar, anular o impedir el posible derecho de huelga de los funcionarios públicos pertenecientes al Real Cuerpo de Bomberos, sino el establecimiento de un servicio esencial para cubrir las necesidades colectivas atendidas las particularidades del evento que determina el plan de emergencias, como bien expone el Auto de 11 de agosto de 2017 desestimatorio de las medidas cautelarisimas, donde la existencia de dos núcleos de celebración diferenciados y distanciados en la ciudad de Málaga, impone en puridad el establecimiento de un servicio por duplicado que cubra las necesidades básicas en cada ubicación física.

<u>TERCERO</u>.- VULNERACION DEL DERECHO DE HUELGA: RESOLUCIÓN DEL LITIGIO

Una vez expuestos los términos en los que se suscita la controversia, se ha de comenzar el análisis y resolución de las cuestiones suscitadas clarificando previamente que, el acto administrativo que es objeto de fiscalización judicial, resulta ser el identificado como tal en el fundamento de derecho primero de la presente resolución esto es "Circular de Régimen Interno n.º 40/2017 del Subinspector del Real Cuerpo de Bomberos de Málaga, de fecha 25 de julio de 2017, por la que se hace la designación de personal de servicios mínimos para los retenes correspondientes al Plan de Emergencias Municipal de la Feria 2017"

Pues bien tal y como señalan las partes la referida Circular n.º 40/2017 es consecuencia o desarrollo del Decreto de 10 de marzo de 2017 de la Alcaldía de Málaga, sobre fijación de Servicios Mínimos que debían prestarse por la Corporación durante la huelga indefinida del personal del Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento, el cual fue objeto de un anterior recurso contencioso-administrativo especial para la protección de los derechos fundamentales interpuesto por los hoy recurrentes y que dio lugar a los autos de procedimiento especial de protección de derechos fundamentales n.º 134/2017 de este Juzgado, en el que se ha dictado sentencia firme en fecha 21 de enero de 2021, en dicha sentencia se estima parcialmente la demanda y se considera que es contraria al derecho fundamental de huelga únicamente la previsión contenida en el Decreto de 10/03/2017 y que dice "En el caso de que no hubiera suficientes efectivos con la categoría de Sargento o Cabo para cubrir los servicios mínimos detallados, podrán nombrarse Sargentos o Cabos habilitados", por lo que en virtud de la cosa juzgada material positiva o prejudicial se ha de estar a lo en ella resuelto respecto al Decreto de fecha 10 de marzo de 2017

De la doctrina jurisprudencial sobre la cosa juzgada y su virtualidad en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo es exponente la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 2.021 (recurso 352/2.019) que remite a otras anteriores, como la de 1 de mayo de 2.018 (recurso 5059/2.016):







"El principio o eficacia de cosa juzgada material -que es a la que se refiere el recurso de casación en interés de ley interpuesto-, se produce, según la jurisprudencia de esta Sala, cuando la cuestión o asunto suscitado en un proceso ha sido definitivamente enjuiciado y resuelto en otro anterior por la resolución judicial en él recaída. Tal manifestación de la cosa juzgada, que consagra el artículo 222 de la LEC/2000, atiende de manera especial a la seguridad jurídica, evitando que la discusión jurídica se prolongue indefinidamente mediante la iniciación de nuevos procesos sobre lo que ha sido ya definido o determinado por la Jurisdicción, y, al mismo tiempo, que se produzcan resoluciones o sentencias contradictorias.

La cosa juzgada material produce una doble vinculación: de una parte, negativa o excluyente, obligando al órgano judicial a declarar inadmisible el proceso cuando advierte que el objeto de éste coincide o es jurídicamente idéntico a lo resuelto en sentencia firme en un proceso anterior; y, de otra, positiva o prejudicial, por la que, si el segundo proceso es sólo parcialmente idéntico a lo decidido en el primero, la decisión de aquél no podrá, sin embargo, contradecir lo definitivamente resuelto en éste. Dicho en otros términos, el órgano judicial del proceso posterior, en el caso de que formen parte de su "thema decidendi" cuestiones ya decididas en sentencia firme anterior, deberá atenerse al contenido de dicha sentencia, sin contradecir lo dispuesto en ella, sino tomándola como punto de partida."

Efectuada la anteriores precisiones, se aborda la resolución de las cuestiones suscitadas en la demanda partiendo de los siguientes extremos indiscutibles, a la vista del contenido del expediente y de los documentos obrantes en autos: a) que, conforme se constata del expediente administrativo en fecha 10 de marzo de 2017 es dictado por la Alcaldía-Presidencia del Excelentísimo Ayuntamiento de Málaga, Decreto por el que se establece los servicios mínimos que deben prestarse en dicha Corporación durante la huelga indefinida del personal del Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento recogiendo en su apartado IV "III.- En caso de que se produzca una situación extraordinaria (incendios en naves, activación de un Plan de Emergencia, etc) se podrá actuar requiriendo los refuerzos de personal en general que sean necesarios para afrontar dicha situación . En caso de que se active un Plan de Emergencias con carácter preventivo (Semana Santa, concentraciones humanas, Feria de Agosto, etc) deberán aplicarse los recursos humanos establecidos en dicho Plan" (folios 1 a 4 expediente administrativo)

- b) Mediante Circular de Régimen Interno n.º 13/2017 de fecha 10 de marzo de 2017, se informa a todo el personal del Real Cuerpo de Bomberos de Málaga, del Decreto de Servicios Mínimos del personal correspondiente a la huelga convocada para el día 14 de marzo de 2017 (folio 5 del expediente)
- c) El 25 de julio de 2017 se dicta Circular de Régimen Interno 40/2017 por la que se ordena la designación del personal de Servicios Mínimos para los retenes correspondientes al Plan de Emergencia de Feria 2017 (folio 6 -11 del expediente)
- d) El 8 de agosto de 2017 el Jefe del Servicio de Protección Civil remite, mediante Oficio, al Inspector Jefe del Servicio, el Plan de Emergencias de la Feria de Málaga 2017, en soporte informático CD (folio 12 expediente administrativo)
- e) El 10 de agosto de 2017 se emite Circular de Régimen Interno n.º 40/2017 (rectificada) (folios 13 a 18 expediente administrativo)
- f) Conforme a informe emitido por la Jefa de Servicio de Personal del Excmo. Ayuntamiento de Málaga, en fecha 25 de octubre de 2017, respecto de los importes con los que se ha







realizado el abono en nómina, al personal del Servicio de Extinción de Incendios y Salvamentos, de los Programas de Productividad Feria y Semana Santa de los ejercicios 2016 y 2017 se informe lo siguiente:

"El apartad 6 B) del artículo 37 del Acuerdo para Funcionarios vigente establece los Programas de Productividad sobre actividades culturales recreativas y procesos electorales, estableciendo entre otros la Semana Santa y la Feria de Agosto.

En el punto 2 del referido precepto normativo, se determinan los criterios de valoración qu deben aplicarse a los trabajos extraordinarios realizados en el ámbito del los programas expuestos, estableciendo literalmente lo siguiente:

"la productividad a que se refiere este programa se valorará de forma análoga a la de las gratificaciones (artículo 38 Gratificaciones, punto 2 del presente Acuerdo para el personal funcionario"

Sobre esta base, en cumplimiento del precepto normativo anteriormente expuesto, tanto en el ejercicio 2016 como en el ejercicio 2017, se han abonado los trabajos extraordinarios realizados por el personal municipal, incluido el personal del Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento, aplicando los valores establecidos para las gratificaciones (horas extraordinarias) en el Acuerdo para Funcionarios. Asimismo se significa que la única variación que se ha realizado en los valores, mediante los cuales se han retribuido dichos trabajos extraordinarios en los años 2016 y 2017, es la aplicación del concepto retributivo correspondiente del incremento establecido para las retribuciones del personal en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2017. Por último se informa que los trabajos extraordinarios realizados por empleados municipales, se incluyen en los listados de incidencias remitidos a esta área, por el Servicio municipal anteriormente detallado, al mes siguiente de su realización y vienen firmados por el Jefe del Servicio correspondiente, por el Director y por el Concejal Delegado" (documento n.º 1 aportado por la Administración demandada en su contestación a la demanda)

Partiendo de estas premisas, ha de analizarse si, como sostiene la parte actora, la Circular (objeto de impugnación) convierte en obligatoria la prestación de servicios durante la Feria, cuando los mismos según el vigente Acuerdo de Funcionarios del Ayuntamiento de Málaga, tiene el carácter de horas extraordinarias y su prestación por los funcionarios es de carácter voluntario y que la Circular carece de motivación y de encaje con las normas que dice desarrollar, ya que nada explica sobre qué consideración tiene dichas horas, ni de qué modo se justifica su obligatoriedad para este año, considerando la recurrente que de dicho modo se vacia la posibilidad de que los funcionarios se acojan a su derecho de huelga del articulo 28.2 CE, pues convierte la prestación de dichos servicios de Feria, que son voluntarios y así lo han ido en años anteriores según prevé el Acuerdo de Funcionarios, en obligatorios, sin ninguna razón que lo justifiquen.

Pues bien, para que un acto administrativo se entienda suficientemente motivado debe exigirse que del mismo se desprenda con claridad cuáles han sido los motivos por los que se ha adoptado el acuerdo, y, en definitiva, que el interesado conozca las razones que fundamentan el mismo, bastando que la motivación sea sucinta (Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 1997). Por ello, la motivación de los actos administrativos no es mas que la exteriorización de las razones o motivos que la Administración ha tenido para adoptar una resolución, de tal forma que ni puede consistir en una mera declaración de





conocimiento ni, menos aún, en una manifestación de voluntad (Sentencia del Tribunal Constitucional 77/2000). La exigencia de la motivación es directa consecuencia de la prohibición de arbitrariedad de los poderes públicos (Sentencia del Tribunal Constitucional 73/2000), y comporta ya no solo una elemental cortesía para con el administrado, sino un riguroso requisito del acto de sacrificio de derechos (Sentencia del Tribunal Constitucional 26/1981). La motivación del acto administrativo, pues, cumple diversas funciones. En primer lugar, asegura la seriedad en la formación de la voluntad de la Administración Pública. En segundo lugar, es una garantía del administrado que podrá impugnar, en su caso, el acto administrativo, con posibilidad real de criticar la bases en las que se fundamenta. Por último, y en tercer lugar, la motivación hace posible el control jurisdiccional del acto administrativo recurrido conforme a lo prescrito en el artículo 106.1 de la Constitución, como reiteradamente tiene proclamado la jurisprudencia (a.e. Sentencias del Tribunal Supremo de 18 de abril de 1990 o de 4 de junio de 1991, por citar algunas). En consecuencia con lo expuesto, si el acto administrativo carece de motivación se impide el control jurisdiccional que viene constitucionalmente impuesto, ya que con ello se impide comprobar que la resolución dada al caso es consecuencia de una exégesis racional del ordenamiento jurídico y no el fruto de la arbitrariedad (Sentencia del Tribunal Constitucional 77/2000). Ello no obstante, ha de remarcarse que, como pone de manifiesto reiterada jurisprudencia (v. gr., Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 2002) la motivación exigible a los actos administrativos es una motivación sucinta, pudiendo considerarse bastante si la misma permite conocer las razones que llevan a la Administración a actuar de una determinada manera, y de esta forma el interesado pueda, en su caso, combatirlas. Y para ello, como ponen de relieve Sentencias como la de la Sección Cuarta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 5 de diciembre de 2006 -casación 5313/2004- (citando la previa de 19 de noviembre de 2001 y la Sentencia del Tribunal Constitucional 112/1994) resulta admisible que la motivación se efectúe por referencia a informes o datos obrantes en el expediente, siempre que los mismos permitan conocer al recurrente las razones por las que la Administración le deniega sus peticiones y pueda articular adecuadamente sus medios de defensa, que es lo trascendente.

Pues bien en el presente caso, es un hecho admitido por todos, que la Circular impugnada de fecha 25 de julio de 2017 es desarrollo del Decreto de fecha 10 de marzo de 2017, que estable los Servicios Mínimos, siendo así que según el preámbulo del documento Circular de fecha 25 de julio de 2017 y su rectificación de fecha 10 de agosto de 2017 (folios 6 a 11 y 13 a 18 del expediente administrativo) se realiza: "de acuerdo con lo establecido en el Decreto de Servicios Mínimos de 10 de maro de los corrientes dictado por el Alcalde de este Ayuntamiento con motivo de la huelga de personal de este Servicio, a continuación se relaciona el personal designado para cubrir los Servicios Mínimos correspondientes al Plan de Emergencias Municipal para la Feria 2017"

Lo cierto es que, tras la lectura de la Circular recurrida y del Decreto de 10 de marzo de 2017 del que la misma es desarrollo (folios 6 a 11 y 13 a 18 del expediente administrativo) no se aprecia que la misma carezca de motivación, y por lo que se refiere a la motivación del Decreto de 10 de marzo de 2017 se ha de estar a lo resuelto en nuestra sentencia de fecha 21 de enero de 2021 recaída en los autos de Procedimiento de Protección de Derechos Fundamentales 134/17, que al analizar la falta de motivación invocada por la recurrente respecto al Decreto de fecha 10 de marzo de 2017 señala:

" Lo cierto es que, tras dar lectura al Decreto recurrido (cuya copia obra a los folios 41 a 44 del expediente), no puede sino disentirse de las conclusiones que alcanza la parte actora. Basta







dar lectura al mismo para comprobar que los servicios mínimos anteriormente referidos se fijan por la Alcaldía "de conformidad con el informe emitido por la Jefatura del Servicio de Extinción de Incendios y Salvamentos" que se reproduce en el apartado IV de dicha resolución; asumiendo, por tanto, el criterio expresado en aquel (por más que el mismo no sea del agrado del Comité recurrente), lo que permite conocer los motivos y razones que sustentan la decisión y las razones por las que determinados servicios no se consideraron esenciales. Por tanto, la motivación cuya ausencia arguye la parte recurrente existe. Extremo diferente es que la misma pueda entenderse más o menos acertada; pero, desde luego, no puede afirmarse ni que la misma incurra en arbitrariedad, ni que coloque al Comité en una situación de indefensión, ni que se impida el control judicial de dicha decisión (al desconocer las razones que llevaron a la Administración a fijar los servicios mínimos en la forma que lo hizo).

A todo ello cabe añadir que, a la vista del contenido de dicho informe -reproducido en el Decreto recurrido e incorporado a los folios 26 a 28 del expediente-, la fijación de los servicios mínimos en la forma en la que se hizo obedeció a los parámetros empleados en la Circular del Régimen Interno 9/2017 para establecer "los mínimos de guardia que se consideran suficientes para atender las necesidades ordinarias del servicio"; resolución que no fue recurrida (circunstancia que no se desvirtúa por la parte recurrente) y que, además, es de fecha anterior a la comunicación de la convocatoria de huelga a la Administración. Tal motivación resulta más que razonable, pues no se entiende cuál pudiera ser el motivo por el que la Administración debiera fijar para la prestación de los servicios mínimos una cobertura que resultase diferente (inferior o superior) a la que, de ordinario, se considera el mínimo operativo que debe quedar de guardia para el caso de ocurrir un suceso que justifique la intervención del Real Cuerpo de Bomberos. Es más, resulta llamativa la práctica coincidencia del número de efectivos designados a tal efecto y el de aquellos que el Comité entendía necesarios para la correcta prestación del servicio. Así, la coincidencia es total tanto el número de efectivos como en el número de Sargentos y Cabos en tres de los cinco parques (los de las Zonas 2, 21 y 22); diferenciándose tan solo el número de los parques central y de la Zona 11 en 2 y 1 efectivo respectivamente (coincidiendo nuevamente el número de Sargentos y Cabos). A ello ha de sumarse los dos efectivos que, según la parte actora, debieran garantizar la prestación del servicio de la Unidad Médica, además de un Jefe de Sala del 080 -sin que, en cambio, se contemple la figura del Jefe de Guardia prevista en el Decreto recurrido-. En resumen, la parte actora entiende que los servicios mínimos debieron quedar fijados en 48 efectivos totales para atender adecuadamente las necesidades del servicio, mientras que la Administración consideró suficientes 43 (esto es, un 10% menos, o, expuesto de otra forma, con una coincidencia de un 90% con la propuesta del Comité); siendo este último número y distribución de efectivos totalmente coincidente con el que se entendió suficiente para cubrir el servicio de guardia durante todo el año 2017 antes de comunicarse la existencia de la convocatoria de huelga -sin que, además, exista una diferencia sustancial con el propuesto de contrario-. Téngase a estos efectos en cuenta que, como razona la Sentencia de la Sección Funcional Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Málaga de 20 de mayo de 2019 (dictada en el recurso 577/2018), los límites del derecho de huelga "no son sólo los derivados directamente de su acomodación con el ejercicio de otros derechos reconocidos y declarados igualmente por la Constitución, sino que también pueden consistir en otros bienes constitucionalmente protegidos. Los límites del derecho de huelga derivan, pues, no sólo de su posible conexión con otros derechos constitucionales, sino también con otros bienes constitucionalmente tutelados (STC 11/1981, FFJJ 7.º y 9.º)...El art. 28.2 CE, al hacer referencia a las garantías







JUSTICIA

precisas para asegurar en caso de huelga el mantenimiento de los servicios esenciales para la comunidad, tiene el significado de expresar que el derecho de los trabajadores de defender y promover sus intereses mediante dicho instrumento de presión cede cuando con ello se ocasiona o se pueda ocasionar un mal más grave que el que los huelguistas sufren. En la medida en que la destinataria y acreedora de aquellos servicios esenciales es la comunidad entera y los servicios son al mismo tiempo esenciales para ella. La huelga no puede imponer el sacrificio de los intereses de los destinatarios de los mismos; "el derecho de la comunidad a estas prestaciones vitales es prioritario respecto del derecho de huelga" (STC 11/1981, F.J. 18)".

Es más, no puede tampoco orillarse que esta disminución de efectivos, lejos de obstaculizar el ejercicio del derecho de huelga, la facilita. Y es que, cuanto menor porcentaje de la plantilla se encuentre obligada a desempeñar las funciones indispensables para garantizar la prestación de los servicios mínimos fijados por la Administración, mayor será aquel que podrá sumarse a la huelga. Dificilmente podrán tildarse de abusivos unos servicios mínimos inferiores a los que el propio Comité propuso como indispensables para la prestación del servicio, al menos desde la óptica de las posibilidades de ejercicio del derecho fundamental por parte de los trabajadores. Extremo diferente es que pudieran concebirse insuficientes para la preservación de los intereses públicos, mas dicha cuestión no tendría un posible impacto en las posibilidades de ejercicio del derecho fundamental de los que son titulares los miembros de la plantilla. Es decir, esta posibilidad no descarta una posible ausencia de proporcionalidad de los servicios fijados, pero sí que tal circunstancia pueda comportar la lesión del derecho fundamental de los que son titulares los miembros del Real Cuerpo de Bomberos. Y aun cuando dicha pretendida ausencia de proporción entre el sacrificio del derecho de huelga y la protección de los intereses generales no resulte inmune a un potencial control judicial, aquel tan solo podría desplegarse en un procedimiento en el que se aborde el estudio de la cuestión de forma plenaria -y no en un procedimiento especial que persigue tutelar la posible vulneración de derechos fundamentales de aquellos que lo instan-.

En este sentido cabe invocar los razonamientos contenidos en la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada de 20 de julio de 2020 (dictada en el rollo de apelación 282/2020) "el Tribunal Constitucional (sentencia de 8 de Abril de 1981) ha declarado que el derecho de los trabajadores de defender sus intereses mediante la utilización de un instrumento de presión como es la huelga, debe ceder cuando se impide o se obstaculiza gravemente el funcionamiento de lo que la Constitución llama servicios esenciales de la comunidad; pues el derecho de la comunidad a estas prestaciones vitales es prioritario respecto del derecho a la huelga. No obstante, esto no puede suponer un total desconocimiento o negación de derecho de huelga, en la medida en que de lo que se trata es de asegurar que dichos servicios esenciales puedan seguir funcionando, de tal manera que, si bien atribuir a la autoridad gubernativa la potestad para establecer las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento de los servicios mínimos no es inconstitucional, <u>la autoridad gubernativa encuentra</u> <u>limitada su potestad en la imposibilidad de que las garantías que adopte para garantizar la atención,</u> de los servicios esenciales, vacíen de contenido el derecho de huelga o rebasen la idea su contenido esencial".



En definitiva, no se detecta ni la ausencia de motivación denunciada (muy especialmente, por resultar el número y la categoría de efectivos designados para la prestación de los servicios mínimos plenamente coincidentes con aquellos que se fijaron para atender las guardias durante todo el año, y prácticamente coincidentes con los propugnados por el propio Comité) ni de correcta ponderación entre el sacrificio del derecho y la preservación de los intereses generales (tal y como se ha razonado)"



Tal y como se expuso previamente, la parte recurrente sustenta su impugnación de la Circular de fecha 25 de julio de 2017 en el hecho de ampararse la misma en un plan de emergencias municipal que afirma inexistente; añadiendo que, por otra parte, la Administración ha modificado la práctica habitual que venía siguiendo en anualidades previas (mediante la cobertura voluntaria del servicio por el personal que solicitase hacerlo mediante la realización de horas extraordinarias), no justificándose su carácter obligatorio para dicho año y sin ninguna razón que justifique que ello ser regule de ese modo.

Pues bien, tal argumento impugnatorio debe igualmente ser desechado. En primer lugar, porque basta dar lectura a los documentos obrantes en el expediente administrativo para comprobar, ya no sólo la existencia del referido Plan (denominado "Plan de Emergencia Feria de Málaga 2017", reseñando como riesgo que los justifica como "riesgo de concentraciones humanas"), sino igualmente que su existencia fue comunicada al Inspector Jefe del servicio de Extinción de Incendios y Salvamentos en fecha 8 de agosto de 2017 (folio 12 expediente administrativo)

En dicho Plan (confeccionado por el servicio de Protección Civil del Área de Seguridad del Excelentísimo Ayuntamiento de Málaga) se decidía activar de forma parcial el Plan de Emergencia Municipal de Málaga desde las 20:00 horas del viernes 11 de agosto hasta las 20:00 horas del Domingo 20 de agosto, se aborda el mismo en cumplimiento de la Ley 17/2015 de sistema nacional de protección civil de 9 de julio, por concentraciones humanas para la Feria de Málaga 2017 con el objetivo fundamental de "garantizar la seguridad de las personas y bienes contenidos en los recintos que alberguen las actividades de Feria tanto en el centro de la ciudad como en el recinto del Real, así como coordinar las actuaciones de los Servicios a intervenir en caso de darse situaciones de emergencia correspondientes a los riesgos previsibles"A continuación y en desarrollo del Plan, se exponen particularmente dos fines fundamentales:

- 1.- Detectar y alertar de los riesgos que pudieran ocasionar situaciones de emergencia.
- 2.- Coordinar las actuaciones de los Servicios de Seguridad para minimizar las consecuencias de las emergencias que pudieran acontecer en los recintos donde se desarrolla tanto la Feria del Centro como la del Recinto del Real, se recoge en este documento las peculiaridades del evento y queda enmarcado en el P.E.M. Plan de Emergencia Municipal de Málaga.

A tal efecto se contemplaba la necesidad de disponer de diversos retenes, entre los que se encontraba el del Real Cuerpo de Bomberos (junto con el de Policía Local, de Asistencia sanitaria y de Protección Civil); todo ello para tratar de paliar posibles riesgos derivados de las aglomeraciones que tienen lugar durante la misma, entre las que expresamente se menciona el de "incendios" (junto, por ejemplo, a avalanchas y pánico, explosiones o caídas de elementos contructivos). A tal efecto consigna el Plan (apartado 7) que con motivo de los actos previstos por el Área de Cultura de este Ayuntamiento, para

la Feria de Málaga 2017, a celebrar entre los días 12 al 20 de agosto, a fin de garantizar la seguridad de las personas y bienes durante esas fechas, y siguiendo criterios de actuación similares para Retenes de Seguridad en la Feria de Agosto del año anterior, se tiene previsto organizar los siguientes retenes:

"7.2 - Retén del Real Cuerpo de Bomberos. Según información recibida del Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento, el retén previsto para los actos organizados con motivo de la Feria de Málaga 2017, entre los días viernes 11 a sábado 19 de agosto, será el siguiente:



A-1 BOMBEROS

1.- INAUGURACIÓN: FUEGOS ARTIFICIALES. Día 11 de Agosto, viernes.



DE JUSTICIA

VEHÍCULOS EMPLAZAMIENTO HORARIO

Autobomba (BUL) Muelle de Levante (junto antigua Casa de Botes) RETÉN-1 22.00 – 02.00 Autobomba (BRP) Cabecera Muelle 6 y 7 (Graneles Sol y Liq, MMPP). Finalizados los fuegos artificiales, desplazamiento a Po. Marítimo Ciudad de Melilla. RETÉN-2 22.00 – 02.00 Los vehículos BUL y BRP realizarán su salida desde el Parque de Zona 11. Una vez finalizados los fuegos artificiales, la Autobomba BRP se incorporará al Paseo Marítimo Ciudad de Melilla, ubicándose a la altura del Restaurante Antonio Martín, hasta la hora establecida para su retirada. La Autobomba BUL permanecerá en su ubicación.

2.- FERIA DEL CENTRO: Días 12 al 19 de Agosto

VEHÍCULOS HORARIO DIURNO HORARIO NOCTURNO

1 Autobomba (BRP) 13.30 – 21.30 21.00 – 06.00

1 Vehículo Rescate R-1 13.30 – 21.30 21.00 – 06.00

Las salidas se realizarán desde el Parque de Zona 21 (Teatinos). Para efectuar los traslados

para el relevo del personal en el Real se utilizaran los vehículos UMPC (Lima-6 y Lima-7 o el que se determine).

Las circulares de 25 de julio y 10 de agosto de 2017 (habiendo sido impugnada tan solo la primera) se limitan a ejecutar tales determinaciones, designándose al personal designado para cubrir los Servicios Mininos correspondientes al Plan de Emergencia Municipal de Feria 2017; circunstancia ella plenamente acorde con la previsión tercera contemplada en el Informe de de Jefatura de 9 de marzo de 2017 que resulta plenamente asumido por el Decreto de 10 de marzo de 2017 (conforme a la cual "En el caso de que se active un Plan de Emergencia con carácter preventivo (Semana Santa, concentraciones humanas, Feria de Agosto, etc.) deberán aplicarse los recursos humanos establecidos en dicho Plan"). Consecuentemente, y al contrario de lo que se sostiene por el Comité recurrente, la Circular de Régimen Interno 40/2017 únicamente persigue dar cumplimiento al propio Decreto de fijación de servicios mínimos; que contempla cómo en una situación de activación de Plan de Emergencia, aquellos serán los requeridos en el Plan. Esta previsión no resulta ni arbitraria ni desproporcionada, pues obviamente se propicia una intervención más rápida del Cuerpo de Bomberos para el caso de tener lugar un incendio cerca de una de la múltiples aglomeraciones que tiene lugar en dichas fechas; sin que, además, el número de integrantes del retén resulte desmesurado.

Y en lo que concierne, por último, a la modificación de la práctica seguida años anteriores para la prestación del servicio por personal que voluntariamente deseare realizarlo, palmario resulta que ello obedece, precisamente, al notable cambio de circunstancias existentes por la propia convocatoria de huelga. Y es que una potencial asunción voluntaria de la cobertura del servicio por personal no huelguista no asegura que finalmente el mismo quede debidamente atendido. Según recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 45/2016, de 14 de marzo, "la presencia en el trabajo al inicio de la huelga de trabajadores no designados que puedan hacerse cargo de los servicios mínimos no garantiza su permanencia durante el transcurso de aquélla, de tal modo que si, a la vista de la asistencia al trabajo una vez comenzada la huelga, se eximiera a los trabajadores designados de tal condición, tal exención podría llevar a la inadmisible consecuencia de hacer peligrar la exigencia constitucional de garantizar el mantenimiento de los servicios esenciales. Y si para evitar tal riesgo se procediera a una reasignación formal de la condición de trabajador designado para prestar los servicios mínimos, haciéndola recaer sobre trabajadores inicialmente no designados por el solo hecho de haber acudido al trabajo, en tal caso habría que concluir que, salvo que mediaran razones justificativas —y no la mera voluntad de secundar la huelga de los asignados en origen—, tal





reasignación supondría una ilegítima restricción del derecho a la huelga de dichos trabajadores no designados en inicio, en tanto que, a diferencia de aquéllos, sobre estos últimos no recaía en principio obligación alguna de asistir al trabajo para preservar los servicios esenciales y, consiguientemente, contaban con la facultad —que quedaría eliminada— de adherirse a la huelgá en cualquier momento de su desarrollo". En definitiva, resulta inviable la pretensión mantener la cobertura del servicio en la forma que venía haciéndose previamente (asunción voluntaria por parte del personal, lo que necesariamente comporta no ejercitar su derecho a la huelga), pues el mero hecho de poder acudir voluntariamente trabajadores que no manifestaron hasta entonces la voluntad de secundar la huelga en dicha fecha, no garantiza el mantenimiento de los servicios públicos (pues tal asistencia voluntaria no veda la posibilidad de que estos puedan sumarse posteriormente a la huelga convocada). Y ello máxime cuando, según se razona en dicha Sentencia, "en ningún momento —y tampoco tras el inicio de la huelga— recae deber normativo alguno sobre los trabajadores de expresar su postura ante la misma ni tampoco sobre la empresa de indagar al respecto" (luego mal podría efectuarse la designación en la forma propuesta, al no existir obligación alguna por parte del trabajador de manifestar si deseará o no ejercitar su derecho a la huelga en esa concreta fecha). Consecuentemente, " el propio respeto al art. 28.2 CE dificulta o impide que la inicial designación para cumplir los servicios mínimos pueda ser reasignada a trabajadores "no huelguistas", incluso después del inicio de la huelga".

Debiendo reseñarse que según consta del documento n.º 1 aportado por la Administración demandada junto a la contestación a la demanda, los servicios realizados por el personal del Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento durante la Feria de Málaga 2017, se abonaron como horas extraordinarias, es decir como en años anteriores, de conformidad con lo previsto en el artículo 38 del Acuerdo de Funcionarios del Ayuntamiento de Málaga.

Por último cabe indicar que en la Circular de Orden Interno 40/2017 de 25 de julio no se hace uso de las habilitaciones que la Sentencia dictada por este Juzgado en fecha 21 de enero de 2021 en el procedimiento n.º 134/2017, consideró como lesivas del derecho fundamental de huelga, sino que se establece un cuadro completo y nominal de los efectivos destinados a cubrir los servicios mínimos durante la Feria de Málaga 2017 sin que conste en el referido cuadro que alguno de los efectivos allí mencionados sea consecuencia de una habilitación especialmente acordada para realizar funciones de superior categoría en dicho evento

Por lo que no habiendo vulneración de los derechos fundamentales citados por la parte recurrente se debe desestimar la presente demanda.

CUARTO.- COSTAS

En cuanto al pago de las costas procesales el art. 139.1 de la LJCA determina que se impondrán a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones. Debiéndose imponer a la recurrente.

VISTOS los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación,



FALLO





QUE DESESTIMO el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación en juicio de la Asamblea de Funcionarios del Real Cuerpo de Bomberos de Málaga y del Comité de Huelga del mismo, contra la actuación administrativa identificada en el Fundamento de Derecho primero de esta Sentencia, procedente del EXMO. AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA, por lo que declaro que no se ha producido vulneración de los derechos fundamentales previstos en el art. 28.2 de la Constitución. Todo ello con expresa condena en costa a la recurrente.

Notifiquese esta Sentencia a las partes, haciéndoles saber, con las demás previsiones del artículo 248.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que la misma no es firme y que contra ella se podrá interponer, en este Juzgado y para ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en Málaga, Recurso de Apelación en el plazo de quince días desde su notificación. La interposición de dicho recurso precisará la constitución de un depósito por importe de 50 euros el cual habrá de efectuarse en la "cuenta de Depósitos y Consignaciones" que este Juzgado tiene abierta en la entidad bancaria BANCO SANTANDER cuenta n.º debiendo acreditarse la constitución del mismo en el momento de la interposición, en virtud de lo dispuesto en la Disposición Adicional decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial introducida por la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, y ello con las exclusiones previstas en el apartado quinto de dicha norma, quedando también excluidos los que tengan concedido el derecho a la asistencia jurídica gratuita.

Y una vez sea firme, remítase testimonio de la misma, junto con el expediente administrativo, a la dependencia de origen de éste.

Así por esta mi Sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.



