



Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Nº 1 de Málaga

C\ Fiscal Luis Portero García, s/n, 29010, Málaga. Tfno.: 951939071, Fax: 951939171, Correo electrónico: JContencioso.1.Malaga.jus@juntadeandalucia.es

N.I.G.: 2906745320210002035.

Procedimiento: Procedimiento Abreviado 296/2021. Negociado: EF

Actuación recurrida: Función pública

De: SINDICATO ANDALUZ DE BOMBEROS

Letrado/a: BEATRIZ BLANCO MUÑOZ

Contra: AYUNTAMIENTO DE MALAGA

En nombre de S.M. el Rey y de la autoridad que el pueblo español me confiere, he pronunciado la siguiente

SENTENCIA Nº 195/2025

En Málaga, a diecisiete de septiembre de dos mil veinticinco.

María Asunción Vallecillo Moreno, Magistrado-Juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Nº 1 de esta Ciudad, habiendo visto el presente recurso contencioso-administrativo número 296/21, sustanciado por el Procedimiento Abreviado, interpuesto por el Sindicato Andaluz de Bomberos de Málaga (Sección Málaga), representado y asistido por la Abogada Sra. Blanco Muñoz contra el Ayuntamiento de Málaga, representado y asistido por una de las Letradas adscritas a los Servicios de Asesoría Municipal.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Que la mencionada representación del Sindicato Andaluz de Bomberos de Málaga (Sección Málaga) interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de fecha 26 de mayo de 2.021 dictada por el Concejal Delegado de Seguridad del Ayuntamiento de Málaga, por la que se da respuesta al recurso de alzada interpuesto contra la Instrucción de Servicio Nº 15/2020, de fecha 30 de diciembre de 2.020, modificada en fecha 24 de marzo de 2021, sobre Calendario laboral correspondiente al año 2.021, dictada por el Director General de Extinción de Incendios, Protección Civil y Servicios de Emergencia del Área de Seguridad del Ayuntamiento de



Málaga, formulando demanda arreglada a las prescripciones legales en la cual solicitaba previa alegación de los hechos y fundamentos de derecho que consideró de aplicación, se dictara sentencia que reconociera haber lugar al pedimento obrado.

SEGUNDO.- Que admitida a trámite la demanda, se dio traslado de la misma y de los documentos acompañados a la Administración demandada, reclamándole el expediente, ordenando se emplazara a los posibles interesados y se citó a las partes para la celebración de la vista.

TERCERO.- Recibido el expediente administrativo se exhibió a la parte actora para que pudiera hacer alegaciones en el acto de la vista.

CUARTO.- Celebrada la vista en la hora y día señalados, comparecieron las partes, ratificándose el demandante en los fundamentos expuestos en la demanda, formulando el demandado las alegaciones que estimo convenientes sobre la pretensión de la parte actora y tras la fase de prueba y el trámite de conclusiones, se terminó el acto trayendo los autos a la vista para sentencia.

QUINTO.- Que en la tramitación de este procedimiento se han observado las formalidades legales, excepto el plazo para dictar sentencia debido al cúmulo de asuntos que penden de este Juzgado.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La parte recurrente en la demanda presentada ratificada en el acto del juicio cuestiona la consideración de la instrucción impugnada como acto administrativo, argumentando que cumple con los requisitos legales para serlo, ya que es una decisión adoptada en el marco de una organización administrativa y tiene carácter vinculante para el personal del servicio, no estando de acuerdo en que la Administración no haya entrado en el fondo del recurso de alzada, obligando a la parte demandante a acudir a la vía





contencioso-administrativa y, en cuanto al fondo, se solicita la nulidad de la Instrucción por vulnerar derechos fundamentales, como el derecho a la huelga y a la igualdad, al establecer una programación que supera los mínimos operativos fijados en el Decreto de Servicios Mínimos vigente, y por ser dictada por un órgano incompetente, prescindir del procedimiento legalmente establecido y contravenir normas de rango superior, incluyendo la Constitución, el Estatuto Básico del Empleado Público, el Acuerdo de Funcionarios y una Circular de Régimen Interno que regula los servicios mínimos, señalando que la Instrucción impone obligaciones desproporcionadas al personal de bomberos, como la disponibilidad fuera de su tiempo de trabajo, lo que no ocurre con otros empleados públicos, afectando negativamente su derecho al descanso y desconexión, además, entiende que no se puede llevar a cabo la modificación unilateral del calendario laboral, especialmente en lo relativo a las jornadas de formación y el cambio de guardias en festivos, que debería someterse a negociación colectiva conforme al artículo 37 del Estatuto Básico del Empleado Público y al Acuerdo de Funcionarios vigente y, por todo ello, solicita que se revoque la resolución que inadmite el recurso de alzada y se declare la nulidad de la Instrucción de Servicio nº 15/2020 por los motivos expuestos.

La Administración demandada en oposición a la pretensión formulada de contrario alega, en resumen, la conformidad a derecho de la inadmisión del recurso de alzada que realiza la resolución objeto del recurso ya que lo que se impugna es una instrucción u orden de servicio que carece de carácter reglamentario y que es meramente ejecutivo y con finalidad de organizar las actividades de los órganos jerárquicamente dependientes; y, en cuanto al fondo niega la existencia de las vulneraciones denunciadas ya que en primer lugar, no se vulnera el derecho de huelga puesto que lo que el servicio de extinción de incendio pretende hacer con el calendario es fijar la forma de prestar servicio durante el año 2021 y si durante dicho año existe o subsiste una huelga legal obviamente resultarán de aplicación los servicios mínimos que se hayan decretado, pero la previsión de la forma en la que debe prestarse el servicio debe



realizarse con independencia de las concretas vicisitudes que se produzca durante el periodo en cuestión, añadiendo que tampoco se vulnera el derecho a la negociación pues consta en el expediente administrativo que el calendario se negoció con lo representantes de los trabajadores sin que ello signifique que necesariamente deban estimarse toda la propuestas de los mismos y respecto del resto de motivos invocados en la demanda guarda silencio por lo que no se puede articular defensa alguna.

SEGUNDO.- La cuestión planteada por la parte actora y que se intenta describir en el fundamento de derecho anterior ha de pivotar básicamente y en primer lugar, en torno a la inadmisibilidad que la propia resolución impugnada realiza del recurso que presenta la actora contra la Instrucción mencionada al denegar, dada la naturaleza de dicho acto, la posibilidad de su impugnación.

Pero dicha cuestión ha sido solventada por la sentencia nº 2616/2024, de fecha 17 de octubre, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJA con sede en Málaga dictada en el recurso de apelación número 1.082/2023, dimanante del procedimiento abreviado n.º 259/2022, seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 8 de los de Málaga interpuesto contra la sentencia de fecha 4 de julio de 2.023 y que revoca, siendo precisamente la sentencia que cita la representación de la Administración demandada en su contestación a la demanda y que recoge un supuesto similar al presente: *“CUARTO.- Expuestas las posturas de las partes litigantes, el recurso de apelación, que consideramos sí contiene una crítica suficiente de la sentencia, prospera.*

Compartimos la objeción del sindicato apelante atinente a que la sentencia haya descartado la impugnabilidad de la Instrucción de Servicio Interna n.º 2/2022 y no haya entrado a examinar la cuestión de fondo. Establece como doctrina jurisprudencial la STS de 26 de enero de 2021 (rec. 3.439/2019), citada por la juzgadora de instancia, que «en las circunstancias del caso, la dimensión meramente interna de la circular sin incidencia directa en los



derechos de los ciudadanos determina que sea necesario un previo acto singular que la aplique para que las pautas interpretativas que en ella se contienen sean susceptibles de impugnación jurisdiccional».

En nuestro caso, la instrucción impugnada no se limita a establecer una pauta interpretativa que hubiera de observarse en la actuación interna o doméstica de la Administración municipal sino que, con toda claridad, incide en los derechos estatutarios del colectivo de policías municipales”.

Esta sentencia encauza el debate concretándolo en determinar si una instrucción en el concepto básico entendido tanto por el artículo 6 de la Ley 40/2015 como por la jurisprudencia, es la forma oportuna para llevar a cabo la organización para la planificación de los mínimos operativos de guardia del personal Bombero, la fijación y modificación de las jornadas de formación y los cambios por el Servicio de las guardias en festivos que son los puntos de debate expuesto por el sindicato actor.

Es decir, una instrucción no es un acto administrativo propiamente dicho sino una mera comunicación, información, directrices o instrucciones de carácter interno que, por no ser instrumento idóneo para incidir en la esfera individual de los administrados, no es susceptible de recurso. De ahí los motivos de impugnación que aduce la parte actora que entiende que esta circular si es un acto administrativo porque la materia que aborda es materia reservada a reglamento y que, por lo tanto, ni el órgano que la emite es competente, ni ha sido sometida previamente a negociación colectiva ni el procedimiento esbozado en la instrucción cumple con los principios rectores de la gestión de los recursos humanos en las Administraciones públicas (publicidad, baremos, transparencia, etc).

Partiendo del anterior planteamiento ha de rechazarse la inadmisión del recurso (irregularmente denominado de alzada, sin que su errónea denominación invalide su formulación) pues las causas alegadas de impugnación exigen entrar en el fondo del asunto, debiendo determinar, en primer lugar, la auténtica naturaleza jurídica de la instrucción objeto de recurso y hay ya una consolidada y





copiosa jurisprudencia, de la que son ejemplos las sentencias de 27 de febrero de 1987, y de 18 de marzo de 1995, entre otras y mantenida en la actualidad, según las cuales es improcedente la declaración de inadmisibilidad del recurso cuando para pronunciarla es indispensable proceder al examen de la cuestión de fondo planteada en los autos.

Y, entrando en dicho análisis tal y como hace la sentencia mencionada nº 2616/2024, de fecha 17 de octubre, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJA con sede en Málaga dictada en el recurso de apelación número 1.082/2023, se puede concluir que la instrucción impugnada establece unos términos de desarrollo de la normativa legal y reglamentaria de cobertura que no excede de la finalidad de aquella precisamente por la especial índole de garantías y seguridad en el servicio que presta este concreto personal al ciudadano, que permiten la adecuación a derecho de las concreciones en los puntos referidos por el sindicato actor, a través de una instrucción como medio idóneo y ajustado a derecho. El fijar la instrucción pautas para garantizar que durante todo el año el servicio esté cubierto, por lo menos, con los mínimos operativos, no puede interpretarse como un exceso de las normas reglamentarias jerárquicamente superiores, dejando ya a los efectivos actos de aplicación de la instrucción las razones de su oportunidad en relación al supuesto de hecho que los ampare y que podrán ser objeto de impugnación si los mismos representan un uso abusivo y que excede de lo previsto que puede concretarse en una instrucción.

Ningún razonamiento más se hace preciso en este caso para aplicando los fundamentos de derecho trascritos llegar a la misma conclusión desestimatoria de la pretensión actora y estimar que la resolución originaria impugnada es adecuada al ordenamiento jurídico, por lo que el recurso contencioso-administrativo ha de ser desestimado.

TERCERO.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 139 de la L.J.C.A. en su redacción dada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, aplicable por razones temporales: en primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los



recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho y siendo que el recurso es interpuesto frente a una resolución que no entra en el fondo del asunto por un motivo que ha sido desestimado, aunque se desestima el recurso contencioso-administrativo, no procede la imposición del pago de costas ya que al interponer el recurso la parte desconoce las razones de la denegación de su petición ante el dictado de una resolución que se ha declarado no adecuada a derecho, lo que hubiera permitido a la recurrente sopesar las razones tenidas en cuenta para la denegación, y determinar en consecuencia la procedencia o no de acudir a la vía judicial, por lo que lo anterior conlleva evidentemente serias dudas incluidas en el párrafo transcrito del mencionado artículo 139.

Vistos los preceptos citados, los invocados por las partes y demás de pertinente aplicación al caso de autos,

FALLO

Se desestima el presente recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Abogada Sra. Blanco Muñoz, en nombre y representación del Sindicato Andaluz de Bomberos de Málaga (Sección Málaga) contra el Ayuntamiento de Málaga. No se hace expresa imposición de costas.

Contra esta sentencia cabe interponer recurso de apelación por escrito presentado en este Juzgado en el plazo de quince días contados desde el siguiente a su notificación, indicándose la necesidad, en su caso, de constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica 6/1.985, de 1 de julio del Poder Judicial añadida por la Ley Orgánica 1/2.009, de 3 de noviembre, complementaria de la Ley de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1.985, de 1 de julio del Poder Judicial, en la cuenta de Depósitos y Consignaciones nº 2984





de este Juzgado y con la advertencia de que no se admitirá a trámite el recurso si no está constituido dicho depósito y así se acredita.

Y poniendo testimonio en los autos principales, inclúyase la misma en el Libro de su clase. Una vez firme la presente resolución devuélvase el expediente administrativo al Centro de su procedencia junto con testimonio de esta resolución.

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

