

Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 05 de Madrid

C/ Gran Vía, 19 , Planta 4 - 28013

45042720

NIG: 28.079.00.3-2019/0004090

Derechos Fundamentales 87/2019 3

Demandante/s: D./Dña. HORCAJO

PROCURADOR

Demandado/s: AYUNTAMIENTO DE MADRID LETRADO DE CORPORACIÓN MUNICIPAL

FEDERACION DE SERVICIOS A LA CIUDADANIA DE CC.OO LETRADO

D./Dña.

FEDERACIÓN DE EMPLEADAS Y EMPLEADOS DE LOS SERVICIOS

PÚBLICOS DE UGT MADRID (FeSP-UGT)

LETRADO D./Dña

UNIÓN DE POLICIA MUNICIPAL (UPM)

PROCURADOR D./Dña.

SENTENCIA N°

213/2019

En Madrid, a veintisiete de junio de dos mil diecinueve.

Vistos por mí, Ilmo. Sr. D., Magistrado-Juez del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 5 de los de Madrid, los presentes autos de procedimiento especial para la protección de los Derechos Fundamentales de la Persona, registrados con el número 87/2019, en los que figura como parte recurrente el Sindicato Policía Local Asociada (PLA), representada por el procurador Manuel Díaz Alfonso y defendida por el letrado; como recurrida, el Ayuntamiento de Madrid, representada y defendida por un letrado de sus servicios jurídicos; como codemandada la FESP-UGT, representada y defendida por el letrado; como codemandada, la Unión de Policía Local, representada por la procuradora

. y defendida por la letrada; y, también como codemandada, la Federación de Servicios a la Ciudadanía de CCOO, representada y defendida por el letrado; habiendo sido parte el Ministerio Fiscal.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto el recurso se solicitó la remisión del expediente administrativo. Por auto de 23 de marzo de 2019 se acordó la continuación del procedimiento en virtud del artículo 117 de la LJ, concediendo a la actora el oportuno plazo para que formulase su demanda. Presentada la demanda, se dio traslado de la misma a la Administración, a las codemandadas personadas y al Ministerio Fiscal. Tras el recibimiento a prueba, que ha consistido en dar por reproducida la documental aportada con los respectivos escritos; quedaron los autos conclusos para sentencia.

SEGUNDO.- En la substanciación de las presentes actuaciones se han observado los preceptos y prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- En el presente procedimiento especial se impugna el Acuerdo de 31 de enero de 2019, de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Madrid, por el que se aprueba el Acuerdo regulador del Régimen Especial del Cuerpo de la Policía Municipal del Ayuntamiento de Madrid, sobre condiciones de trabajo; en concreto, se impugnan tres apartados del mismo:

1. Punto 2 del Capítulo 2, que prevé que para el Cuerpo de la Policía Local la jornada será de 1.560 horas/anuales, cuando para el resto de los

funcionarios o empleados del Ayuntamiento será de 1.505 horas; infringiéndose el artículo 14 de la CE.

2. Punto 2.2 del Capítulo 2, párrafo séptimo: “las gratificaciones por servicios extraordinarios tendrán carácter excepcional, primando para su realización al personal que se haya adherido a las jornadas ampliadas, en sus distintas modalidades”; entendiéndose violado, al igual que en el apartado precedente, el artículo 14 de la CE.
3. Párrafo sexto del Acuerdo de Vigencia, que establece que “una vez que el presente acuerdo haya sido aprobado por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, la posible adhesión al acuerdo por parte de cualquier organización sindical sólo podría llevarse a cabo con el consenso de todas las organizaciones firmantes y la Administración”; entendiéndose violado el artículo 23 de la CE, relativo a la participación en los asuntos públicos por medio de representantes, así como el artículo 28 de la CE en cuanto al derecho a la libertad sindical.
1. Que se modifique el párrafo segundo del Capítulo 2, relativo a la jornada para el Cuerpo de la Policía Local, fijando que la jornada anual debe ser de 1.505 horas, idéntico al resto del personal del Ayuntamiento, que realizan una jornada semanal de 35 horas y no de 37,5 horas.
2. Que se declare la nulidad del párrafo séptimo del punto 2.2 relativo a las gratificaciones por servicios extraordinarios.
3. Finalmente, que se declare nulo el párrafo relativo a la adhesión de sindicatos no firmantes, en cuanto no debería ser preceptiva la conformidad de las organizaciones sindicales firmantes y del Ayuntamiento para adherirse al Acuerdo.

SEGUNDO.- Para la resolución del presente procedimiento es preciso puntualizar los hechos a enjuiciar:

1. El Sindicato recurrente carece de representación en los órganos de representación de los empleados y trabajadores públicos del Ayuntamiento, por no haber obtenido la representatividad exigida. De tal forma que no forma parte de la Mesa General de Negociación Colectiva, como tampoco está presente en la Mesa Sectorial de Negociación de la Policía Municipal.
2. El 2 de enero de 2019 se publicó en el Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid, el Acuerdo de 27 de diciembre de 2018, de la Junta de Gobierno Local, por la que se probaba el Acuerdo-Convenio sobre Condiciones de Trabajo del Personal Funcionario y Laboral del

Ayuntamiento y de sus Organismos Autónomos para el periodo 2019- 2011 (en adelante Acuerdo General).

3. El 4 de febrero de 2019 se publicó en el citado Boletín, el Acuerdo de 31 de enero de 2019, de la Junta de Gobierno Municipal, por la que se aprobaba el Acuerdo de 16 de noviembre de 2018, de la Mesa Sectorial de Policía Municipal, regulador del Régimen Especial del Cuerpo de la Policía Municipal del Ayuntamiento de Madrid para el mismo periodo (en adelante, Acuerdo de Policía Municipal); que constituye el objeto del presente procedimiento. La recurrente entiende que los apartados antedichos del citado Acuerdo de Policía Municipal son nulos, por infringir preceptos constitucionales, por lo que ha interpuesto el presente procedimiento especial.
4. Por auto de 23 de marzo de 2019, dictado tras la celebración de una vista para resolver sobre la inadmisión del presente procedimiento, se acordó su continuación; desestimando en dicho auto la invocación de falta de legitimación activa del sindicato respecto de la infracción del derecho a la igualdad del artículo 14 de la CE; entendiéndose que teniendo legitimación para impugnar alguno de los apartados del Convenio denunciados, no era preciso entrar a analizar su legitimación respecto de los restantes.

TERCERO.- La sentencia de 16 de febrero de 2001 de la Sec. 8ª, de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, establece que: “en primer término, conviene recordar, que el cauce procesal elegido por el recurrente para el ejercicio de su pretensión impugnatoria es el especial establecido en los artículos 114 y ss de la LJCA, destinado única y exclusivamente, a la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en los artículos 14 a 29 y 30.2 de la Constitución. Quedan, por consiguiente, fuera de esta vía, preferente y sumaria, cuantas cuestiones afecten a la mera legalidad ordinaria jurídico- administrativa del acto impugnado, en la medida que no implique, al propio tiempo, vulneración de los precitados derechos. Partiendo de este presupuesto y ciñéndonos al estricto ámbito de este apelación, la Sala habrá de limitar su actuación jurisdiccional a determinar sí el acto impugnado incide negativamente o vulnera los – citados derechos”.

El artículo 121.2 de la LJ establece que “La sentencia estimará el recurso cuando la disposición, la actuación o el acto incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder, y como consecuencia de la misma vulneren un derecho de los susceptibles de amparo”. En la exposición de motivos de la actual LJ se alude a las importantes variaciones

sobre la normativa vigente para corregir el deterioro a que se había visto abocado el anterior procedimiento de protección de dichos Derechos. La actual Ley pretende superar, por tanto, la rígida distinción entre legalidad ordinaria y derechos fundamentales por entender que la protección del derecho fundamental o libertad pública no será factible, en muchos casos, si no se tiene en cuenta el desarrollo legal de los mismos; ahora bien, sí el desarrollo de éste proceso se aproxima demasiado al análisis de la legalidad ordinaria, el resultado –el aumento del número de procesos tramitados por este procedimiento- puede ser contrario al objetivo que pretende el legislador, por lo que hay que buscar un equilibrio entre ambas posibilidades. La doctrina que interpreta la actual regulación del citado proceso establece que parece superada la antigua imposibilidad a examinar en el presente procedimiento cuestiones de hecho.

En el presente procedimiento no cabe discutir cuestiones de legalidad ordinaria (STS 27 de noviembre 1992 y 6 de abril de 1993), “que no se puede utilizar el proceso especial cuando para determinar la vulneración de un derecho fundamental, es preciso, previamente, emitir un juicio de legalidad ordinaria” (STS 15-12-92, entre otras), y que “no existe inconveniente para que se pronuncie una decisión de inadmisión, incluso en sentencia, cuando es evidente sin más complejos análisis que un determinado conflicto no afecta a un derecho fundamental, tutelable por el cauce especial de la Ley 62/78”.

CUARTO.- Como primer motivo de impugnación, el Sindicato recurrente cuestiona el Acuerdo Espacial de Policía ya que establece para los miembros de la Policía Local una jornada anual de 1.560 horas (a razón de 37,5 horas semanales), cuando unos días antes en el Acuerdo General, para todo el personal del Ayuntamiento, se había fijado una jornada anual de 1.505 horas (a razón de 35 horas por semana); por ello interpreta que se ha vulnerado el derecho a la igualdad del artículo 14 de la CE, puesto que se está ante una desigualdad de trato no justificada.

La impugnación debe desestimarse por las siguientes razones:

La STC, Sala 2ª, de 29 de septiembre de 1988, recurso 810/1986 (EDJ 1988/486), establece:

“El principio de igualdad que consagra el art. 14 CE, impide que a situaciones iguales se puedan anudar consecuencias jurídicas diferentes. No es posible, por tanto, denunciar la violación de este principio constitucional sin alegar o aportar un término idóneo de comparación de cuyo contraste con el caso enjuiciado resulte la desigualdad por razón de la cual se interpone el recurso”.

En el caso de autos, el Sindicato recurrente no aporta termino idóneo de comparación entre las situaciones de los funcionarios y empleados de la Administración “ordinaria” del Ayuntamiento, que desarrollan sus funciones (con generalidad) en horario de mañana de lunes a viernes; frente, a los Policías Locales que tienen que prestar sus servicios todas las horas y días del año, sin excepción alguna. Sus situaciones no son, en absoluto comparables ni asimilables.

Incluso, el propio Acuerdo General, en su artículo 11, cuando establece la jornada de los empleados de servicios “ordinarios” establece – apartado 3- que quedan a salvo las jornadas especiales que difieran de la jornada ordinaria de las 1.505 horas, que se mantendrán vigentes en los términos en que vinieran desarrollándose con anterior a la aprobación del Acuerdo General; sin perjuicio de las revisiones de dichas jornadas especiales que puedan efectuarse en su negociación colectiva de segundo o tercer nivel. Lo que precisamente, ha ocurrido en el caso de autos, en que en la Mesa Sectorial de Policía Municipal se ha negociado y acordado una jornada especial para el Cuerpo de la Policía Local.

Es absolutamente imposible asimilar ambos colectivos; puesto que la

A mayor abundamiento, por el letrado del Ayuntamiento de Madrid se cita en su contestación los sucesivos acuerdos y resoluciones por las que se reconoció a los Policías Locales mejoras retributivas, por haber desarrollado, desde hace muchos años, una jornada anular más extensa que la del resto de los empleados del Ayuntamiento; habiéndose finalmente, incorporado dicha circunstancia al complemento específico. De tal forma que, caso de estimarse el presente recurso, se produciría la paradoja que el Ayuntamiento tuviera que “recalcular a la baja” el complemento específico de los miembros de la Policía Municipal, puesto que se les abona un complemento específico a razón de 1.560 horas/anuales.

El motivo se desestimaré; no sin advertir que por una cuestión de técnica procesal, en ningún caso sería factible la estimación del suplico, en los términos en que está redactado; no se solicita la nulidad de dicho apartado sino que se “modifique” dicho párrafo para que la jornada anual sea de 1.505 horas y no de 1.560 horas. Pero, olvida la recurrente que el Juzgado no puede inmiscuirse en las potestades auto organizativas del Ayuntamiento, sin que pueda indicarle como ha de redactar sus actos administrativos de contenido discrecional, cuando se revoca una disposición general (o acuerdo similar). Corresponde, exclusivamente al Ayuntamiento fijar la duración de las jornadas especiales del Cuerpo de la Policía Local –dentro de los márgenes legales-.

QUINTO.- El siguiente apartado del Convenio de Policía Municipal, que se cuestiona es el punto 2.2 del Capítulo 2, del Acuerdo de Policía, que

establece las condiciones y características de las jornadas y horarios, en concreto su párrafo séptimo: “las gratificaciones por servicios extraordinarios tendrán carácter excepcional, primando para su realización al personal que se haya adherido a las jornadas ampliadas, en sus distintas modalidades”.

La recurrente entiende que, con la redacción actual, los policías municipales que no se hayan ofrecido como voluntarios para realizar jornadas ampliadas no podrán realizar ningún tipo de servicio extraordinarios, lo que les perjudica y provoca una desigualdad de trato, proscrita por el, precitado, artículo 14 de la CE. Sostiene que, dicha norma supone que se clasifique a los Policías Municipales en dos categorías: los de primera (que venden voluntariamente su tiempo) y se les prima con la preferencia para realizar servicios extraordinarios y cobrar sus gratificaciones; y, los de segunda, que no podrán realizar ningún tipo de servicio extraordinario, aun cuando lo soliciten en un momento concreto.

En el acto de la vista para valor la inadmisión del presente procedimiento, el letrado del sindicato UGT facilitó una explicación absolutamente convincente (recogida en el soporte de grabación) p ara desestimar la presente impugnación. Manifestó que, durante las negociaciones del Acuerdo Especial, el Ayuntamiento pretendía que se le reconociera el derecho a poder “obligar” a cualquier funcionario del Cuerpo para acudir a prestar cuantos servicios extraordinarios fueran precisos. Pero, los sindicatos consiguieron del Ayuntamiento que no se obligara de forma general o universal a todos los funcionarios de la Policía Municipal a realizar dichos servicios extraordinarios, sino que se acudiera, en primer lugar, a los que se habían ofrecido como “voluntarios” a realizar jornadas ampliadas. Es decir, se protege o ampara a los Policías que no quieren realizar servicios extraordinarios, puesto que no serán obligados a acudir a prestarlos siempre que haya otros que, previamente, se ofrezcan como voluntarios.

La denunciada desigualdad de trato no es tal, y obedece a una explicación o justificación razonada y convincente; lo que, excluye la violación del precepto constitucional invocado.

SEXTO.- El último de los apartados del Convenio de Policía Municipal que se cuestiona es el previsto en el párrafo sexto del apartado de su Vigencia:

“Una vez que el presente acuerdo haya sido aprobado por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, la posible adhesión al Acuerdo, por parte de cualquier organización sindical, solo podrá llevarse a cabo con el consenso de todas las organizaciones firmantes y la Administración”.

A este respecto, la recurrente sostiene que se infringen los artículos 23 y 28 de la CE, al no permitir adherirse a cualquier sindicato con representación en la Mesa de Policía, sin el beneplácito de los sindicatos

firmas y de la Administración, vulnerando el derecho a la libertad sindical.

Señalar que el Sindicato recurrente, actualmente, no es miembro de ninguna de las Mesas de Negociación del Ayuntamiento de Madrid, ni la General ni la Especial de la Policía Municipal (hecho incontrovertido).

Por ello carecería de legitimación ad causam (que es causa de desestimación y no de inadmisión; a estos efectos, la sentencia de 4 de julio de 2018, de la sección 7ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ Madrid, recurso de apelación 121/2018, recoge:

“Según sentencia 192/2018 de 22.3.2018 de esta Sala y Sección y las anteriores allí citadas, y sentencia de 11 de noviembre de 1991 del Tribunal Supremo, en caso de falta de legitimación para el proceso o de capacidad procesal, “legitimatío ad processum”, procede inadmitir el recurso contencioso administrativo; pero, en caso de falta de legitimación para la concreta acción de titularidad de derecho o interés legítimo relacionado,

“legitimatío ad causam”, procede desestimar el recurso en los términos del art. 69.b de la Ley 29/1998 de 13.7 reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa. En consecuencia, resulta correctamente desestimado el recurso contencioso administrativo en la sentencia apelada, que merece ser confirmada”.

Ninguna ventaja actual le reportaría el que se estimase el presente motivo y se permitiera a cualquier sindicato representado en dicha Mesa el incorporarse al Convenio; puesto, que el Sindicato recurrente, actualmente, no es miembro de dicha Mesa. Por ello, en cuanto al presente motivo, se está ante una defensa abstracta de la legalidad, tratando de reparar la recurrente perjuicios futuros e hipotéticos. Qué pasaría si en las próximas elecciones a órganos de representación de los funcionarios y empleados municipales la recurrente no alcanzara la representatividad suficiente para poder formar parte de las Mesas. En resumen, se pretende ejercitar una acción pública en defensa de la legalidad, lo que no es factible en la materia objeto de autos.

El Tribunal Constitucional establece que los sindicatos desempeñan, tanto por el reconocimiento expreso de la Constitución, como por obra de los Tratados Internacionales suscritos por España en la materia, una función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores que no descansa sólo en el vínculo de la afiliación, sino en la propia naturaleza sindical del grupo (STC 210/94). Es posible reconocer legitimado a un Sindicato para accionar en cualquier proceso en que estén en juego intereses colectivos de los trabajadores; ahora bien, esa capacidad abstracta del Sindicato tiene que concretarse, en cada caso concreto mediante un vínculo o conexión entre la organización que acciona y la pretensión ejercitada. La función constitucionalmente atribuida a los sindicatos no alcanza a transformarlos en guardianes abstractos de la legalidad, cualesquiera que sean las circunstancias en que ésta pretenda hacerle valer. En suma, la legitimación de los sindicatos el

ámbito contencioso-administrativo en cuanto aptitud para ser parte en un proceso concreto, o legitimatio ad causam, ha de localizarse en la noción de interés profesional o económico, interés que ha de entenderse referido en todo caso, a un interés en sentido propio cualificado o específico. Interés que, doctrinal y jurisprudencialmente, viene identificado en la obtención de un beneficio o la desaparición de un perjuicio en el supuesto de que prospere la acción intentada, y que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial (STC 101/96, de 11 de junio).

Se denuncia que los Policías que están afiliados a la recurrente no podrían adherirse al Acuerdo, al impedírsele adherirse al mismo. Pero, la recurrente olvida que quien se adhiere al Acuerdo es el Sindicato y no sus afiliados individualmente; ya que a estos (tanto afiliados a cualquier sindicato como a los no afiliados) les alcanzan sus determinaciones.

Señalar que no se podría, en mogo alguno, vulnerar el artículo 23 de la CE (derecho a la participación política) ya que no se está ante ese supuesto, dado que no se está prejuzgando el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos por sí o por medio de representantes; sino en el ámbito de la negociación colectiva de los empleados públicos, que es muy distinto.

En lo que respecta al derecho fundamental del artículo 28 –libertad Sindical-; señalar que a todos los Sindicatos presentes en la Mesa Sectorial de Negociación se les ha tratado por igual; y el precepto cuestionado no es más que la reproducción del artículo 92 del RDL 2/2015, de 23 de octubre, del Estatuto de los Trabajadores, que permite a cualquier organización sindical adherirse a un acuerdo en vigor, para lo que será preciso el acuerdo conjunto de ella y de los que fueron firmantes del documento.

Por todo lo anterior, se desestimará el recurso.

SÉPTIMO.- Pese a desestimarse el recurso, no se realizará pronunciamiento en costas, por ser una cuestión jurídicamente compleja (art. 139 LJCA, en redacción por Ley 37/2011, de medidas de agilización procesal).

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación.

FALLO

Debo desestimar y desestimo el presente recurso especial para la protección de los Derechos Fundamentales de la Persona por no haberse vulnerado derecho fundamental alguno; desestimando, en consecuencia, todos los pedimentos de la demanda. No se realiza pronunciamiento de las costas causadas en la presente impugnación.

Contra la presente resolución cabe recurso de apelación, en un solo efecto, que podrá interponerse ante éste Juzgado dentro de los quince días siguientes a su notificación.

Así por esta mí sentencia, de la que se extenderá testimonio para su unión a los autos de que dimana, uniéndose el original al libro de su razón, lo

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

