

JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 8 DE VALENCIA

Procedimiento Abreviado [PAB] - 000825/2017

Tipo de Expediente Entidades Locales (Art. 8.1)

Demandante: SINDICATO PROFESIONAL DE POLICIAS LOCALES Y BOMBEROS

Representación: INMACULADA MARTIN TORTOSA

Demandada: AYUNTAMIENTO DE NAQUERA y CONFEDERACION SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS DEL PAIS VALENCIANO

Representación: MARIA NIEVES GONZALEZ ALONSO

Materia: Función Pública

Contra: acuerdo del pleno de 25.07.17 que acuerda aprobar la supresión de complementos en casos de incapacidad temporal

SENTENCIA nº 666/17

En Valencia, a 10 de junio de 2019.

Vistos por el Ilmo. Sr. D. Pablo de la Rubia Comos, Magistrado del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 8 de Valencia, los presentes autos instados por el SINDICATO PROFESIONAL DE POLICÍAS LOCALES Y BOMBEROS (SPPLB), representado y asistido por la Sra. Letrada Dña. Inmaculada Martín Tortosa, y por la CONFEDERACIÓN SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS, representada por la Sra. Procuradora de los Tribunales Dña. Esperanza de Oca Ros y asistida por el Sr. Letrado D. Ignacio Soler Caballero, contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Náquera, celebrado en sesión ordinaria celebrada el 25 de julio de 2017, por la que se aprueba la supresión de prestaciones del personal en situación de IT, según Real Decreto Ley 20/2012, comparecida la Administración demandada representada por el Sr. Procurador de los Tribunales D. Julio Just Vilaplana y asistida por la Sra. Letrada Dña. María Nieves González Alonso, con base en los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-Con fecha de 26 de octubre de 2017 tuvo entrada en el Registro Único de Entrada de los Juzgados de Valencia escrito suscrito por la parte actora manifestando que procedía a interponer recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Náquera, celebrado en sesión ordinaria celebrada el 25 de julio de 2017, por la que se aprueba la supresión de prestaciones del personal en situación de IT.

SEGUNDO.-Admitida a trámite la demanda, mediante auto de 6 de noviembre de 2018 se acordó la acumulación al presente procedimiento del Procedimiento Abreviado número 23/2018 seguido en este mismo Juzgado, citándose a las partes para la celebración de la vista, que tuvo lugar el día 4 de junio de 2019.

TERCERO.- En la fecha señalada se celebró la vista, ratificándose los demandantes en sus escritos de demanda y contestando la Administración demandada en los términos que constan en el acta de grabación de la vista. Habiéndose propuesto y practicado aquellos medios de prueba consistentes en el expediente administrativo y la documental aportada, tras la formulación por las partes de sus respectivas conclusiones, quedaron las actuaciones vistas para sentencia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.-La representación del SPPLB alega que por el Ayuntamiento de Náquera se convocó Mesa General de Negociación en diciembre de 2012, alcanzándose un acuerdo que fijaba los complementos para los empleados en situación de incapacidad en los términos fijados en el artículo 9 del RD 20/2012, así como algunas otras dolencias en que también se reconocía la totalidad de las retribuciones, como situaciones de embarazo o lactancia.

La decisión municipal que ahora se impugna, además de la ausencia de informes técnicos que justificaran la medida adoptada, entiende -tanto por los términos de la convocatoria de la Mesa General de Negociación para el día 14 de julio de 2017, como por las manifestaciones realizadas por el Alcalde en Facebook- que estaba tomada con anterioridad a la convocatoria de la Mesa General de Negociación citada y del Pleno.

Por lo tanto, no hubo una negociación real, sino una comunicación e imposición de una decisión ya tomada, incumpliendo los principios recogidos en el artículo 34.7 del Real Decreto 5/2015.

Además, los informes técnico emitidos para aprobar este acuerdo por el Pleno fueron emitidos en fecha 17 de julio, es decir, tres días después de la fecha de celebración de la Mesa General de Negociación, sin que a la misma se le aportara documentación e información alguna que pudiera ser objeto de estudio y negociación de conformidad con los principios de buena fe y proporcionarse información que exige el precepto reseñado.

Añade que dicho acuerdo es nulo de pleno derecho por incumplimiento de lo recogido en le artículo 38 del mismo Real Decreto 5/2015.

Tras la negociación y acuerdo en el año 2012 en la correspondiente Mesa, el Pleno Municipal de julio de 2014 aprobó el acuerdo sobre retribuciones fijando como fecha de inicio de su aplicación esa misma fecha.

Es decir, el acuerdo de la Mesa fue ratificaco y aprobado por el órgano competente, es decir, el Pleno Municipal, de tal modo que sólo de conformidad con lo recogido en el artículo 38.10 puede el mismo dejarse sin efecto.

La única causa que recoge dicho precepto a fin de modificar o suspender dicho acuerdo es por “causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas”, y concluye que es una causa grave de interés

público la alteración sustancial de las condiciones económicas, cuando debe la Administración “adoptar medidas o planes de ajuste, reequilibrio de cuentas”, o cualquier actuación para la estabilidad presupuestaria o de corrección del déficit público.

Sin embargo, ninguna de estas medidas ha debido tomar el Ayuntamiento de Náquera, cuando se ha adoptado el acuerdo constando como único informe la Propuesta llevada a la Negociación suscrita por la propia Alcaldía sin emisión de informes por el Secretario Municipal o la Intervención, tanto para justificar la supresión del acuerdo alcanzado, o en su caso para justificar que estamos ante un caso de grave daño del interés público o que se van a adoptar alguna de las medidas de ajuste o reequilibrio que exige el artículo 38.10.

Además, el único motivo que ampara el artículo 38.10 para dejar sin efecto un Acuerdo es un grave daño para el interés general, que posteriormente concreta en la situación económica. Casualmente, la situación económica del Ayuntamiento de Náquera no es peor que la del año 2012 cuando se aprobó el Real Decreto 20/2012 y se negoció en Mesa su aplicación, ni en su caso es peor que la del año 2014 fecha de aprobación por el Pleno del acuerdo ahora dejado sin efecto.

No consta tampoco que el Ayuntamiento haya aprobado ninguna medida o plan de ajuste o reequilibrio de cuentas, en el año 2016 ni en el año 2017.

A su vez, para el Pleno del mes de septiembre de 2017 se han acordado medidas para reducir los tributos a los vecinos, con una reducción de ingresos de 1.600.000 euros que no afecta a las arcas municipales. Este acuerdo es contradictorio con el grave daño patrimonial que exige el artículo 38.10 del EBEP para acordar dejar sin efecto un acuerdo pleno a favor de los empleados públicos.

Y finalmente añade que los argumentos de muchas bajas en un colectivo no provoca perjuicio económico alguno al Ayuntamiento, pues la retribución de estos se abona por la seguridad social en un 75%, siendo el resto el complemento que debe pagar el Ayuntamiento y teniendo varias plazas presupuestadas que no cubre ni de forma temporal ni definitiva, con el consiguiente ahorro del presupuesto municipal.

La representación de CCOO alega que si bien hubo negociación desde el punto de vista formal, no se trató de una negociación real, habiéndose pronunciado sobre este extremo el Tribunal Supremo en Sentencia de 17 de febrero de 2003, recurso número 475/2000.

Fundamenta la falta de negociación real en el hecho de que en la Mesa General de Negociación de 14 de julio de 2017 se anunció, como así fue, que se iba a aprobar en el Pleno siguiente de 25 de julio de 2017, es decir, fue un anuncio, no una negociación.

Alega que no hay motivación para la adopción de la medida, puesto que se habla de repercusión en las arcas municipales sin cuantificar la citada repercusión, y además se suprime para todo el personal el complemento de las prestaciones que venían percibiendo en las situaciones de incapacidad temporal por un conflicto con el colectivo de la Policía Local.

La parte demandada alega que como se evidencia del acta de la Mesa General de Negociación, la posición de la parte social fue de rechazo absoluto, si nque se hubiera presentado contrapropuesta alguna ni antes de la Mesa, ni se llevara a la Mesa o se realizara después, planteando como única opción la de dejar los complementos por incapacidad temporal tal y como estaban.

Carece de relevancia que no se llevase a la Mesa General de Negociación ningún informe de secretaria o intervención, además de que no existe obligación legal de llevar dichos informes a la Mesa. Por el contrario, el hecho de que no se soliciten informes sobre la propuesta que hace el Ayuntamiento a la Mesa de negociación no hace más que confirmar la buena fe y la intención negociadora del Ayunamiento, pues la Intervención ha de informar sobre la propuesta que se lleve al Pleno, hacerlo antes supone dar por hecho que no va a ver modificación alguna.

Ninguna prueba supone las manifestaciones realizadas a título personal por el alcalde en su Facebook personal.

Alega que no estamos ante una modificación unilateral del Acuerdo de 29/07/2014, sino ante la derogación de aquel por la aprobación de un nuevo Acuerdo de fecha 25 de julio de 2017, por lo que no estamos ante el supuesto del artículo 38.10 del EBEP. Y a ello se sumaba la situación insostenible obligada a cubrir las bajas con funcionarios interinos.

Y respecto a la falta de motivación alegada por CCOO, reitera al contenida en la propuesta de acuerdo que hizo la Corporación a la Mesa.

SEGUNDO.- De las alegaciones de las partes resultan como hechos relevantes:

1.- Por Acuerdo Plenario de fecha 29/07/204 el Ayuntamiento de Náquera aprobó un Acuerdo de complementos a las prestaciones que por incapacidad temporal perciben los empleados públicos cuando se encuentren en dicha situación, y ello al amparo de lo dispuesto en el Real Decreto 20/2012:

2.- El 25 de julio de 2017 por Acuerdo Plenario del Ayuntamiento de Náquera se acordó dejar sin efecto el Complemento por IT previsto en el artículo 9 del RDL 20/2012 para los empleados municipales, que se venía aplicando por acuerdo de Pleno de 29 de julio de 2014.

3.- Previamente, en fecha 7 de julio de 2017 se convocó Mesa General de Negociación, que se celebró el 14 de julio de 2017, que tenía como punto del orden del día la supresión de las prestaciones del personal en situación de I.T según RD 20/2012.

TERCERO.- El primer motivo de impugnación que sostienen las partes es que no hubo una negociación real, sino una comunicación e imposición de una decisión ya

tomada.

Esencial en todo negocio bilateral (artículo 1258 del Código Civil) y en particular para la negociación colectiva (artículo 89.1 del Estatuto de los Trabajadores), el principio de buena fe comercial ha sido recogido también por el artículo 33.1 del TREBEP. En virtud de este principio, las partes deben proporcionarse recíprocamente la información necesaria que les sea solicitada para facilitar el desarrollo de la negociación (artículo 34.7). También obliga a las partes, como indicó el Informe de la Comisión de Expertos constituida para la redacción del EBEP, a “asumir discusiones significativas, sin otras restricciones que las establecidas legalmente” y a observar criterios de lealtad y colaboración en la convocatoria de las Mesas y en la fijación de posiciones, así como a esforzarse recíprocamente por llegar a un acuerdo, manteniendo la coherencia de las propias posiciones y justificando la negativa a aceptar las ajenas. En palabras del Tribunal Supremo (STS de 30 de noviembre de 2011), se cumple la obligación de negociar de buena fe “cuando se ha ofrecido a los representantes de los funcionarios, a través de un debate realizado en condiciones de igualdad y realmente contradictorio, la posibilidad de participar en el proceso de formación de la decisión administrativa que está legalmente sujeta a la necesidad de negociación” (en sentido similar, SSTs de 17 de febrero de 2003, 10 de diciembre de 2012, 23 de abril y 27 de octubre de 2014). En ausencia de este planteamiento negociador por parte de la Administración, si se reúne sólo para exponer una posición sin admitir ningún posible cambio, la negociación no habrá tenido lugar y el acuerdo unilateral que la sustituya debe considerarse nulo. Bien entendido que la buena fe obliga a ambas partes, de tal manera que no pueden los sindicatos alegar tal nulidad si se han negado a negociar con la Administración las propuestas de ésta.

En el supuesto de autos, del examen de la prueba documental obrante en autos se desprende la falta de voluntad negociador por parte de la Administración, y ello en virtud de las siguientes consideraciones.

La Mesa General de Negociación tiene como causa la propuesta de Alcaldía obrante en el expediente administrativo y en la documental acompañada a la demanda. En la aludida propuesta se indica por la Alcaldía que al amparo conforme al artículo 9 del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de junio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad, a propuesta del Sindicato UGT, en el Pleno celebrado en sesión ordinaria de fecha 29 de julio de 2014, se adoptó el Acuerdo sobre Complemento retributivo o prestación económica por la Situación de Incapacidad Temporal del Personal al Servicio del Ayuntamiento de Náquera, llegando a alcanzar el 100% de las retribuciones que se vinieran percibiendo en el mes anterior de causarle la incapacidad en algunos casos, y en otros casos, supuestos de contingencias profesionales, durante todo el periodo de duración de la incapacidad cuando se tratase de supuestos de hospitalización e intervención quirúrgica.

Sin embargo, continúa diciendo la citada propuesta, que el elevado número de bajas por incapacidad transitoria que se concreta sobretudo en los trabajadores de la

policía local municipal -aproximadamente un 62% de la plantilla-, ha sido necesario sustituirlos contratando agentes de la bolsa de trabajo que se "constituirá en breve", y ello a fin de garantizar la seguridad ciudadana.

Junto a lo anterior, se añade que la repercusión económica de pagar las retribuciones al 100% en la situación de baja por Incapacidad Transitoria de los empleados municipales, "según informe del departamento de personal en el mes de abril de 2017 fue de 8.750,12 € y en el año 2016 supuso algo más de 100.000 €".

Por ello señala que ante el aludido perjuicio que para las arcas municipales supone esta situación y con el objetivo de garantizar la eficiencia y reasignación de los recursos municipales, se considera conveniente dejar sin efecto el pago de los complementos retributivos por IT por tal motivo, si bien considera necesario establecer una serie de complementos retributivos a las prestaciones reconocidas por Incapacidad Temporal.

De lo expuesto se comparte la alegación realizada por el Sindicato Profesional de Policías Locales y Bomberos, consistente en que ante tal alegaciones, una mínima voluntad negociadora hubiera exigido al menos que se llevasen a la Mesa General de Negociación los informes a los que se alude expresamente, y todos aquellos informes que justificasen la postura del Ayuntamiento; y ello independientemente de la obligación legal de aportar unos determinados informes antes del Pleno y no antes de la Mesa General de Negociación, pues en este caso la exigencia de los informes viene motivado por el principio de buena fe comercial que ha de presidir la indicada Mesa.

En el acta de la Mesa General de Negociación no consta que por parte del representante del Ayuntamiento (el Alcalde) se justificasen los argumentos que contenía la propuesta, y ante las alegaciones realizadas por los sindicatos consistentes en que era algo ficticio llevar a la Mesa el debatir algo que ya estaba asumido y decidido, se limitó a manifestar -pero no argumentar con datos- que tenía que garantizar la eficiencia de los trabajos así como defender las arcas municipales, y que por eso "se ha decidido" el suprimir dichos complementos dada su repercusión en las arcas municipales, por lo que comunica que dicha medida irá al Pleno y será el que decida.

Es decir, como se ha dicho antes, la reunión tuvo lugar sólo para exponer una posición sin admitir ningún posible cambio.

En apoyo de lo expuesto, y aunque por sí solo no hubiera sido concluyente, también se puede citar, que el representante del Ayuntamiento en la aludida reunión, que como se ha dicho fue el Alcalde del Ayuntamiento, manifestase en su Facebook -documento número 6 de la demanda del Sindicato de la Policía Local y Bomberos-, antes de la reunión de la Mesa General de Negociación, que dada la situación las

numerosas bajas existentes en la Policía Local, *"debemos en este próximo pleno aprobar y volver al comienzo donde el funcionario cobrará lo mismo en caso de enfermedad que cualquier trabajador de una empresa privada, no la totalidad de la nómina, como gestores del dinero de los contribuyentes, debemos defender los intereses de los ciudadanos, aunque nos pese tener que reducir la nómina de aquellos que por desgracia tenga problemas de salud"*.

Frente a ello la parte demandada alega la falta de voluntad negociadora de los Sindicatos; sin embargo, ello no se desprende de lo actuado. Los Sindicatos acudieron a la Mesa General de Negociación, y expusieron sus posiciones inicialmente en contra de dejar sin efecto el complemento de IT, pero lo que no se les puede exigir es que presentasen otras propuestas, cuando no les ofreción la posibilidad de participar en el proceso de formación de la decisión administrativa.

CUARTO.- Aunque la estimación del anterior motivo de impugnación bastaría para anular el acuerdo impugnado, se va a entrar a examinar también el siguiente motivo de impugnación, que consiste en la vulneración, a juicio de los actores, del artículo 38.10 del TREBEP. Dice el aludido precepto:

"10. Se garantiza el cumplimiento de los Pactos y Acuerdos, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas suspendan o modifiquen el cumplimiento de Pactos y Acuerdos ya firmados, en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público.

En este supuesto, las Administraciones Públicas deberán informar a las organizaciones sindicales de las causas de la suspensión o modificación."

Dice la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sección 2, de 15 de julio de 2015 -recurso de apelación 61/2013-:

"Dicho precepto no deja de ser una particular aplicación al ámbito público de la conocida cláusula "rebús sic stantibus" que permite la revisión, la supresión o la modificación unilateral de las obligaciones pactadas en convenio colectivo, cuando sucesos posteriores, que puedan escapar a una razonable previsión en el momento de la conclusión del acuerdo, hagan extremadamente difícil o gravoso la ejecución de lo acordado para una de las partes. La desvinculación de lo pactado en la norma básica estatal se configura como una medida excepcional que sólo puede deberse a una causa grave de interés públicofundada en motivos económicos y cuyo contenido puede afectar a la suspensión del pacto o acuerdo o a la modificación unilateral de un acuerdo ya firmado, con el límite en ambos casos de que la afección alcance solo a aquellas cuestiones que permitan salvaguardar el interés público sin que se exija otro trámite en el plano procedimental que la estricta, comunicación de las causas a los sindicatos presentes en la mesa de negociación o a los actuantes en la correspondiente comisión de seguimiento de acuerdo, es decir, a aquellos que lo firmaron.

La norma carece de mayor grado de precisión en cuanto al procedimiento de desvinculación, la necesidad de su motivación, los efectos jurídicos del acuerdo de suspensión o modificación, si bien estas cuestiones han sido analizadas por las Salas III y IV del TS, exigiendo prueba a la parte que lo alega de la alteración sustancial de las circunstancias económicas con repercusión grave en el interés público, y a la vista de ello poder determinar en cada caso si la suspensión o modificación de lo Pactado, resulta necesario para salvaguardar el interés público".

La parte demandada niega que estemos ante la aplicación del citado artículo, alegando que no estamos ante una modificación unilateral del Acuerdo de 29/07/2014, sino ante la derogación de aquel por la aprobación de un nuevo Acuerdo de fecha 25 de julio de 2017.

De la cita de la propuesta realizada en el fundamento de derecho anterior se infiere, que aunque no se cite expresamente el citado artículo 38.10 del TREBEP, los términos de la misma se esgrimen para justificar los presupuestos que exige la aplicación del citado artículo. En concreto, se cita el elevado número de bajas en la policía local, lo que ha motivado la necesidad de nombrar funcionarios interinos, y en consecuencia, la grave repercusión que ello produce a las arcas municipales; es decir, en términos del citado precepto, "*causa de grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas*".

No estamos, por lo tanto, ante la denuncia de un Acuerdo cuya prórroga está próxima a concluir, sino ante la modificación de un Acuerdo basado en las circunstancias que se invocan por el Ayuntamiento.

Sin embargo, como sostienen las demandantes, las aludidas circunstancias no han sido probadas, pues más allá de la necesidad de cubrir las bajas con funcionarios interinos, no consta en autos ningún informe de Intervención u otra prueba idónea que acredite la grave situación económica de las arcas municipales; por el contrario, la prueba documental practicada a instancias de la representación del Sindicato Profesional de Policías Locales y Bomberos acredita la solvencia del presupuesto municipal en el Capítulo I: Gastos de Personal.

Por todo ello procede estimar la demanda interpuesta, anulando la resolución recurrida.

QUINTO.- Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, las costas se impondrán a la parte cuyas pretensiones hayan sido totalmente desestimadas, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho, por lo que dada la estimación de la demanda interpuesta, procede imponer las costas a la parte demandada, con el límite máximo de 500 euros por los conceptos de defensa y representación del Sindicato Profesional de Policías Locales y Bomberos, y con el

límite máximo de 500 euros por los conceptos de defensa y representación de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (más el IVA en ambos casos).

Visto cuanto antecede,

FALLO

ESTIMAR el recurso contencioso administrativo interpuesto por el SINDICATO PROFESIONAL DE POLICÍAS LOCALES Y BOMBEROS (SPPLB), representado y asistido por la Sra. Letrada Dña. Inmaculada Martín Tortosa, y por la CONFEDERACIÓN SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS, representada por la Sra. Procuradora de los Tribunales Dña. Esperanza de Oca Ros y asistida por el Sr. Letrado D. Ignacio Soler Caballero, contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Náquera, celebrado en sesión ordinaria celebrada el 25 de julio de 2017, por la que se aprueba la supresión de prestaciones del personal en situación de IT, según Real Decreto Ley 20/2012, **ANULANDO** el acto administrativo impugnado.

Se imponen las costas a la parte demandada, con el límite máximo de 500 euros, por los conceptos de defensa y representación del Sindicato Profesional de Policías Locales y Bomberos, y con el límite máximo de 500 euros por los conceptos de defensa y representación de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (más el IVA en ambos casos).

Notifíquese la presente resolución a las partes, haciéndoles saber que contra la misma cabe interponer recurso ordinario de apelación.

Así lo acuerdo, mando y firmo, el ILMO. SR. D. PABLO DE LA RUBIA COMOS, MAGISTRADO del Juzgado Contencioso-Administrativo nº 8 de Valencia.

PUBLICACIÓN. La anterior sentencia ha sido pronunciada y publicada por el Magistrado que la dictó el mismo día de su fecha y en Audiencia pública; se incluye original de esta resolución en el libro de Sentencias, poniendo en los autos certificación literal de la misma y se notifica a cada una de las partes; Doy fe.