Administración de Justicia

Recurso núm.
Ponente: Sra. DELGADO VELASCO

GABINETE JURÍDICO SUÁREZ-VALDÉS
C/ Bravo Murillo, 101, planta 11. 28020 MADRID
Tel.: 91 535 7770 – Fax: 91 535 7771
asuarez@suarezvaldes.es
www.suarezvaldes.es

S E N T E N C I A NUM. ....

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION SEXTA

ILMOS. SRES.:
PRESIDENTA:
Dña. TERESA DELGADO VELASCO
MAGISTRADOS:
Dña. CRISTINA CADENAS CORTINA
Dña. AMPARO GUILLÓ SÁNCHEZ-GALIANO
Dña. EVA ISABEL GALLARDO MARTIN DE BLAS
D. FRANCISCO DE LA PEÑA ELÍAS

En la Villa de Madrid, a [illegible].

VISTO el presente recurso contencioso-administrativo núm. promovido por don , contra la Resolución dictada en relación con el actor, en fecha de 15 de julio de 2.008 , por la Dirección General de la Guardia Civil, que denegó su solicitud de 2 de junio de 2008 de percibir el Complemento Específico de Zona Conflictiva o peligrosidad , durante el período que va entre el día 1 del mes de febrero de 1999 al día 30 del mes de enero de 2007, tiempo en que durante varios días prestó servicios en comisión de servicios en las provincias del país Vasco-Navarra , en concreto en el respectivo Servicio de Información ,y haciéndolo desde el Servicio de Información

Madrid

de la Guardia Civil de Pontevedra o desde la Jefatura de Información de Madrid o desde la Unidad Central Especial del Servicio de Información; y habiendo sido parte en autos la Administración demandada, representada y defendida por el Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto el recurso, se reclamó el expediente a la Administración y, siguiendo los trámites legales, se emplazó a la parte demandante para la formalización de la demanda, lo que verificó mediante escrito que obra en autos, en el que expuso los hechos y fundamentos de Derecho que estimó de aplicación, y terminó suplicando que se dictara sentencia por la que:

---estimando en todas sus partes este recurso, se acuerde no ser conforme a derecho la resolución de fecha **15 de julio de 2.008** dictada por la Dirección General de la Guardia Civil.

---se declare el derecho del recurrente a percibir las cantidades económicas correspondientes al complemento de peligrosidad y zona conflictiva asignado a los funcionarios de la Guardia Civil destinados en las provincias del País Vasco-Navarra, en concreto en en concreto en el respectivo Servicio de Información y en varios días del periodo comprendido entre el día 1 del mes de febrero de 1.999 al día 30 del mes de enero de 2.007, ambos inclusive, por igual importe y concepto que los miembros de la Guardia Civil destinados en los territorios incluidos en la zona conflictiva

---con abono de las diferencias que procedan con los intereses de demora correspondientes

SEGUNDO.- El Abogado del Estado en representación de la Administración demandada, contestó a la demanda, oponiéndose a la misma conforme a los fundamentos que alegó, solicitando la confirmación de la resolución recurrida.

TERCERO.- Concluso el procedimiento, se señaló para la votación y fallo del recurso la audiencia del día 11 de noviembre del año en curso, en que ha tenido lugar.

Siendo ponente la Magistrada Ilma. Sra. Doña MARIA TERESA DELGADO VELASCO, quien expresa el parecer de esta Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Son objeto del presente recurso contencioso-administrativo nº 1.740/2008 promovido por don , la Resolución del Director General de la Guardia Civil de fecha 15 de julio de 2008 , por la que se desestima la solicitud formulada por el ahora recurrente el día 2 de junio de 2008 en orden a que le fuera abonado el complemento de específico de zona conflictiva durante los días o periodos de tiempo (desde el día 1 del mes de febrero de 1.999 al día 30 del mes de enero de 2.007) en que estuvo desplazado en concreto en el respectivo Servicio de Información de las provincias del país Vasco-Navarra , en concreto en el Servicio de Información.

El recurrente formula en apoyo de su pretensión de nulidad, y en esencia, las siguientes alegaciones:

--que muchos días ha tenido destino efectivo en zona conflictiva, concretamente en las provincias del país Vasco-Navarra , en concreto en el Servicio de Información, prestando servicios en comisión de servicios durante varios días de un largo periodo (desde el día 1 del mes de febrero de 1999 al día 30 del mes de enero de 2007) en las mismas condiciones que el resto de personal allí destinado definitivamente, sin haber percibido el complemento de zona conflictiva como ellos a pesar de que las circunstancias de penosidad y riesgo que justifican la percepción del complemento, han sido las mismas para todos;

--que la normativa de aplicación no distingue la forma en que se presta servicio en esa zona pues la situación de peligro y penosidad existente para los miembros del Cuerpo que se encuentran destinados en las citadas provincias es idéntica a la del recurrente cuando se encontraba en comisión de servicio en las mismas provincias;

--que debe diferenciarse el complemento especifico de peligrosidad de lo que son las dietas o pluses por desplazamiento;

--que cumple las condiciones establecidas en la normativa vigente para el devengo del complemento de Zona Conflictiva, estando acreditada su estancia en dicha zona, por lo que tiene derecho a su abono en virtud de las normas que regulan el complemento, y en aplicación del principio de igualdad, en función de los periodos en que estuvo desplazado en el País Vasco y/o Navarra, invocando diversas Sentencias estimatorias de diversos Tribunales.

--el principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución .Que a iguales funciones corresponden iguales retribuciones.

--Que desde enero de 2009 se abona el complemento de zona conflictiva en cuantía íntegra a los miembros del Servicio de Información comisionados en el País Vasco y Navarra.

El Abogado del Estado por su parte, interesa la desestimación del recurso en base a los argumentos que obran en su escrito de contestación a la demanda unido a las actuaciones.

SEGUNDO.- La resolución impugnada basa la denegación en el hecho de que el recurrente no estuvo **destinado** en ninguno de los territorios calificados como "zona conflictiva", sino sólo temporalmente, en **comisión de servicios**, lo que le coloca en una situación distinta de los funcionarios destinados permanentemente en esa zona y al margen de la cobertura normativa que regula y reconoce el derecho al percibo del complemento , basándose finalmente en que fue debidamente indemnizado en todas las comisiones de servicio en que tuvo que desplazarse. Por ello, únicamente le atribuyen el derecho previsto para el personal concentrado con derecho a dietas o pluses que se desplaza temporalmente a Vizcaya, Guipúzcoa, Álava y Navarra en la cuantía prevista en la Orden comunicada de la Subsecretaría del Interior de fecha 20 de noviembre de 1984, incrementada con los porcentajes autorizados en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para cada año.

Además, la resolución recurrida se remite a la doctrina establecida al respecto por el Tribunal Supremo en su sentencia de 16 de octubre de 1996, rechazando finalmente la eficacia del principio de igualdad a los efectos pretendidos.

El denominado "complemento de zona conflictiva" surgió como concepto retributivo a raíz del Acuerdo adoptado el 29 de agosto de 1.980 por el Consejo de Ministros, que fijó una gratificación así denominada para los componentes del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil que prestaran sus servicios profesionales en el País Vasco y Navarra con la finalidad de compensar en alguna medida el mayor riesgo que suponía el desarrollo de los cometidos propios de los

funcionarios integrados en tales Cuerpos o Institutos de dichas zonas. Con posterioridad, esta retribución fue objeto de regulación por el Real Decreto 9/1.984 de 11 de julio sobre Retribuciones de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y que, en su art. 2° 2.2, lo configuró como una retribución complementaria de carácter especial a percibir por el personal que desempeñase un puesto de trabajo con tales características singulares (art. 7.4).

Dicho Real Decreto Ley fue desarrollado por el Real Decreto 1781/1984 de 26 de septiembre, que contiene idéntica regulación a la ya descrita en su art. 6.1, precisando el ordinal 2 del propio art. 6 que a dichos efectos se considerarán puestos de trabajo con características singulares de peligrosidad o penosidad especial los comprendidos en alguna de las Unidades, Centros o destinos que especifica a continuación, añadiendo que "queda excluido de la percepción del complemento el personal que aún perteneciente a las especialidades citadas no realice las funciones correspondientes excepto en zonas conflictivas".

La Disposición Transitoria Cuarta 3 del Real Decreto 1781/1984 autorizaba al Ministerio del Interior para que desarrollara sus disposiciones y fijara las concretas cuantías en función del correspondiente crédito presupuestario, dictándose, en ejecución de esta habilitación concreta, la Orden Ministerial de 23 de octubre de 1.984 que aludió, en su art. 4°, al complemento que nos ocupa, a fin de disponer, en su apartado 3 que "...lo percibirá todo el personal que preste servicios en zonas conflictivas, cualquiera que sea la misión que desempeñe".

Partiendo de tales antecedentes normativos, la cuestión que se plantea se reduce entonces a determinar si el personal de la Guardia Civil que tiene su destino fuera de la zona conflictiva y ha prestado sin embargo servicios efectivos dentro de dicha zona –como el recurrente-

durante algunos días, tiene o no derecho a percibir el complemento cuestionado en proporción a los días o meses pasados en dicha zona.

Para resolver dicha cuestión ha de partirse de lo dispuesto en el artículo 4.3 de la mencionada **Orden de 23 de octubre de 1984**, que establece que el complemento lo percibirá "todo el personal que preste servicios en zona conflictiva". Es decir, se anuda el percibo del complemento al hecho de **prestar** servicios en el territorio caracterizado como conflictivo, y no a la circunstancia de estar destinado en el mismo; lo que por otra parte no es sino consecuencia de la propia **naturaleza** de esta retribución, dirigida a compensar el aumento del riesgo que supone desempeñar las funciones propias de la Guardia Civil en tales zonas, riesgo que alcanza no sólo a quienes tienen en dicho territorio su destino, sino también al personal que, como el actor, aun destinado fuera de la zona conflictiva, presta sin embargo sus servicios en ella.

Esta conclusión no se ve afectada por el hecho de que el Anexo I de la Orden citada prevea la cuantía que corresponde a los que eventualmente desempeñan su actividad en las zonas conflictivas, pues tal cuantía retribuye a quienes vayan en comisión de servicio con derecho a dietas y pluses, supuesto ajeno al ahora analizado.

Por lo tanto, la situación del recurrente no está contemplada en ninguna norma, pues ni tiene destino en la zona conflictiva, aunque desempeñe sus servicios y haya permanecido de hecho en la misma durante diversos periodos de tiempo, ni tampoco se desplaza a la misma en comisión de servicios, solo nos consta a los efectos que nos interesan que el recurrente ha ido a la llamada zona conflictiva durante bastantes días dentro del periodo que va desde el día 1 del mes de febrero de 1.999 al día 30 del mes de enero de 2.007.

Ello obliga a solucionar sus reclamaciones atendiendo a la verdadera finalidad que se persigue con el concepto discutido, cual es

como decíamos la de compensar la mayor peligrosidad del desempeño del servicio en las provincias calificadas como de zona conflictiva, servicio que en el caso del recurrente , y para el período reclamado, se prestó desde el día 1 del mes de febrero de 1999 al día 30 del mes de enero de 2007, lo que no se discute ni por la Administración en la Resolución recurrida ni por el Abogado del Estado en esta sede, recordando además que es este el criterio que, con carácter general, se ha venido aplicando para determinar el derecho a la percepción de cualquier complemento de naturaleza objetiva, como el que aquí se discute, que no es sino una manifestación del complemento específico cuya definición legal (artículo 23.3. de la Ley 30/84) incorpora precisamente una referencia a la peligrosidad del puesto, la cual, en el caso del territorio incluido en la denominada "zona conflictiva", cobra sustantividad propia por el fenómeno terrorista y aconsejó, en su momento, una regulación concreta en los términos ya descritos.

Es por ello necesario reconocer el derecho que asiste a todos los que prestan servicios en la llamada "zona conflictiva" a percibir el complemento que lo retribuye de manera específica, retribución que ha de hacerse no obstante en proporción a los días o período de servicio efectivamente prestados en la llamada zona conflictiva.

Esta solución, adoptada por la Sala en diversas Sentencias, ha sido sancionada por el mismo Tribunal Supremo en Sentencia de 25 de mayo de 2005, desestimatoria del recurso de casación en interés de Ley interpuesto por el Abogado del Estado contra una Sentencia de la Sección Sexta de esta Sala, que recogía el criterio expuesto.

Por otra parte, no obliga a conclusión contraria la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 16 de octubre de 1996 - invocada por la Administración- que aborda un supuesto distinto del ahora controvertido, pues se refiere a la reclamación del complemento por quienes, estando destinados en la zona conflictiva, se desplazan sin embargo fuera de la

misma para realizar cursos de formación, resultando en tales casos evidente que el primer presupuesto para cobrar el complemento es estar efectivamente destinados en la zona de la que se desplazan para la realización de cursos.

Procede, por tanto estimar totalmente la pretensión actora, reconociendo el derecho del recurrente al abono del denominado complemento de zona conflictiva, en proporción a los concretos días (desde el día 1 del mes de febrero de 1999 al día 30 del mes de enero de 2007, en que fue desplazado al País Vasco y Navarra- en concreto en las provincias del país Vasco-Navarra , en concreto en el Servicio de Información- , según los hechos admitidos por el Abogado del Estado.

En cuanto al periodo a que alcanza el reconocimiento del derecho, se extenderá a los periodos anteriores a la fecha anterior en cuatro años de la presentación de la solicitud en vía administrativa – 2 de junio de 2.008-, en virtud de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 47/03 de 26 de noviembre por el que se aprueba la Ley General Presupuestaria que entró en vigor, según indica su Disposición Final Quinta, el 1 de enero de 2.005. Así, a la vista de la fecha de inicio de la comisión de servicio por el recurrente en relación con las fechas en que presentó su escrito de petición en vía administrativa: el 2 de junio de 2.008, el derecho a las diferencias retributivas que le correspondan no se puede reconocer hacia atrás en todo lo pedido, sino que solo se reconocerán los días comisionados del periodo de cuatro años anterior al 2 de junio de 2.008, confirmando en este aspecto la inadmisión de la resolución recurrida; sin que, por lo demás, dado el carácter revisor de esta jurisdicción, quepa hacer pronunciamientos sobre periodos futuros que se desconoce si se han realizado o se realizarán.

TERCERO.- Por ultimo y en cuanto a la reclamación de intereses de demora deducida en el escrito de demanda, la Sección considera que

cuando se resuelva sobre esta concreta demora en el pago de una cantidad líquida, entendiendo por tal aquella que pueda quedar establecida mediante una simple operación aritmética (STS de 25 de febrero de 2.003) y se solicite expresamente el abono de intereses (artículos 1.101 y 1.108 del Código Civil), ya sea bajo la denominación de legales, de demora u otra formulación equivalente, el devengo de tales intereses, que se determinarán conforme al tipo del interés legal del dinero fijado por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado o, en su defecto, conforme el interés básico del "Banco de España", se ha de producir desde el día de la correspondiente reclamación administrativa, referida anteriormente el 2 de junio de 2008, y hasta la notificación de la Sentencia, a partir del cual, seguirán devengándose los previstos en el artículo 106.2 de la Ley Jurisdiccional, hasta su completo pago.

CUARTO.- Dadas las circunstancias examinadas y las conclusiones a que se ha llegado, no aprecia este Tribunal la concurrencia de los requisitos necesarios para la imposición de las costas a ninguna de las partes, a tenor de lo preceptuado en el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción.

VISTAS las disposiciones citadas y demás de general aplicación, y por cuanto antecede,

FALLAMOS

Que estimando como estimamos el recurso contencioso-administrativo nº 1.740/08 promovido por don , contra la Resolución dictada en relación con el actor, en fecha de 15 de julio de 2.008 , por la Dirección General de la Guardia Civil,

que denegó su solicitud de 2 de junio de 2008 de percibir el Complemento Específico de Zona Conflictiva o peligrosidad , durante los días comisionados del período que va entre el día 1 del mes de febrero de 1999 al día 30 del mes de enero de 2007, y por el tiempo en que prestó servicios efectivos en comisión de servicios en las provincias del país Vasco-Navarra , en concreto en el respectivo Servicio de Información ,y haciéndolo desde el Servicio de Información de la Guardia Civil de Pontevedra o desde la Jefatura de Información de Madrid o desde la Unidad Central Especial del Servicio de Información. Y debemos declarar y declaramos que la citada resolución es contraria a Derecho, por lo que debe ser anulada, y reconocemos el derecho del recurrente a que le sea abonado el denominado complemento de zona conflictiva en proporción a los años en que estuvo desplazado al País Vasco y/o Navarra, (en concreto durante los días comisionados del período que va entre el día 2 del mes de junio de 2004 al día 30 del mes de enero de 2007, en que prestó servicios en comisión de servicios en las provincias del país Vasco-Navarra , en concreto en el Servicio de Información , es decir dentro de los cuatro años anteriores a la fecha de presentación de su respectiva solicitud en vía administrativa, es decir desde el 2 de junio de 2.008 tal como se pide, y con los intereses legales de demora correspondientes.

Confirmando respecto del periodo anterior la inadmisión de la resolución recurrida.

Sin costas.

Notifíquese esta Sentencia a las partes en legal forma, haciendo la indicación de contra la misma no cabe interponer Recurso de Casación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86.2º.a) de la Ley

29/1.998, de 13 de Julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Y para que esta Sentencia se lleve a puro y debido efecto, una vez alcanzada la firmeza de la misma remítase testimonio, junto con el expediente administrativo, al órgano que dictó la resolución impugnada, que deberá acusar recibo dentro del término de diez días conforme previene la Ley, y déjese constancia de lo resuelto en el procedimiento.

Así por esta Sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

GABINETE JURÍDICO SUÁREZ-VALDÉS
C/ Bravo Murillo, 101, planta 11. 28020 MADRID
Tel.: 91 535 7770 – Fax: 91 535 7771
asuarez@suarezvaldes.es
www.suarezvaldes.es