

En Vitoria, a 30 de abril de 2024.

Doña Rosa Esperanza Sánchez Ruiz-Tello, magistrada del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Vitoria, por la autoridad que le confiere la CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, en nombre del Rey, ha pronunciado la presente

SENTENCIA N.º 0000

Vistos los autos de Procedimiento Abreviado seguidos ante este Juzgado con el n° 224/21, promovidos a instancia de
bajo la dirección Letrada de don Nahum Gil del Val, contra el DEPARTAMENTO DE IGUALDAD, JUSTICIA Y POLÍTICAS SOCIALES DEL GOBIERNO VASCO, defendido y representado por el letrado de los Servicios Jurídicos del Gobierno Vasco, autos que versan sobre atribución de tareas de superior e inferior categoría en centro penitenciario de Guipuzcoa, conforme a los siguientes,

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la parte actora se interpuso recurso contencioso-administrativo, mediante escrito de 18 de julio de 2022, contra la Resolución de 9 de mayo de 2022, dictada por la Viceconsejería de Justicia del Gobierno Vasco, que desestima el recurso de alzada contra la Resolución de 24 de enero de 2022 del director de la Administración de Justicia, denegatoria de su reclamación, relacionada con la asignación de tareas de categoría superior e inferior a la suya.

SEGUNDO.- Admitida a trámite la demanda, y acordado su traslado al demandado, se citó a las partes para la vista con requerimiento al demandado de la remisión del expediente administrativo con antelación suficiente.

TERCERO.- Señalada vista de juicio el 21 de diciembre de 2022, se le dio inicio, pero se suspendió tras resolverse cuestiones previas, a fin de poder completarse el volcado de la prueba documental de la parte actora.



CUARTO.- Señalada nuevamente vista de juicio para el 30 de abril de 2024, se desestimó oralmente la alegación de extemporaneidad del recurso, por los motivos que han quedado grabados en acta audiovisual.

QUINTO.- Seguidamente, la parte recurrente se ratificó en su demanda; la parte demandada contestó haciendo las alegaciones que a su derecho convinieron.

No existiendo conformidad sobre los hechos, se recibió el pleito a prueba practicándose la que en el acto se admitió: i) por la actora: documental aportada junto a la demanda, documental aportada de modo anticipado y en la vista; ii) por la demandada: documental obrante en el expediente.

SEXTO.- Evacuadas sucintas conclusiones, se declaró finalizada la vista, y quedaron los autos vistos para sentencia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en vía contencioso-administrativa la Resolución de 9 de mayo de 2022, dictada por la Viceconsejería de Justicia del Gobierno Vasco, que desestima el recurso de alzada contra la Resolución de 24 de enero de 2022 del director de la Administración de Justicia.

Esta resolución denegaba la solicitud formulada el 17 de noviembre de 2021 por una funcionaria con destino en el centro penitenciario de Guipúzcoa y puesto de trabajo de Coordinadora de Servicios de Interior.

La funcionaria pedía, en esencia, que se requiriera del director del Centro Penitenciario de Guipúzcoa que precisara las funciones y tareas del puesto de Coordinador de Servicio de Interior; pedía el cese inmediato de las órdenes verbales y de las órdenes formuladas a través de notas de servicio, por las que se venía asignando al Coordinador de Servicios del centro penitenciario tareas correspondientes a Vigilancia I y II, niveles 15 a 17, así como la sustitución de puestos de trabajo jerárquicamente superiores (Jefes de Servicio). Finalmente, pedía la indemnización de daños y perjuicios, por medio del pago del complemento de productividad, por su especial rendimiento.

La parte actora, en el suplico de su demanda ahora ya en vía judicial, solicita que se declare la nulidad o anulabilidad de la resolución desestimatoria de la alzada, así como la declaración y reconocimiento como ajustadas a Derecho de las mismas actuaciones que reclamaba en vía administrativa.

Se precisa en la vista que la situación descrita en la demanda se sigue manteniendo en la actualidad. Esto ha motivado que la demandante haya debido quedar en situación de Incapacidad Temporal desde el 16 de

marzo de 2022 al 10 de enero de 2023, y en otro periodo posterior, debido a la ansiedad que le ocasiona su situación laboral y para evitar represalias. Este daño moral solo lo arguye como fundamento de su petición, sin traslado en una cuantificación económica concreta.

Seguidamente, resume las razones de su impugnación. Muestra disconformidad con las tareas y funciones que ha venido desempeñando por orden de la dirección del centro penitenciario. Considera que algunas de esas tareas son tareas específicas de categorías inferiores, tales como supervisar videoconferencias, llevar registros de objetos de valor y el registro de instancias de internos, que corresponde a los funcionarios de Vigilancia I y II (V 1 y V2). Otras tareas las realiza ejerciendo función de sustitución de puestos superiores a su categoría, como Jefaturas de Servicio.

Estas tareas y funciones de sustitución se realizan de forma cotidiana y diaria, por virtud de órdenes verbales de la dirección del centro, unas veces, y, otras veces, mediante notas de servicio.

Sobre estos hechos, alega en Derecho que las órdenes de la dirección del Centro Penitenciario de Martutene se enmarcan en una cierta discrecionalidad, que reconoce que concurre en la dirección de todo centro penitenciario por obra del artículo 280 del Reglamento Penitenciario. Pero, y esta es la clave, deben estar motivadas y ajustadas a las tareas de cada categoría.

Haciendo suyos los argumentos jurídicos de una sentencia dictada por el TSJ de Andalucía de 10 de diciembre de 2003, luego confirmada por la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de junio de 2005, la asunción de tareas y la sustitución deben realizarse entre los de la misma categoría. Ni siquiera de forma esporádica un Coordinador de Servicio debe sustituir a un Jefe de Servicio.

Finaliza diciendo que, en los otros dos centros penitenciarios del País Vasco, los de Álava (Zaballa) y Vizcaya (Basauri), a diferencia de lo que sucede en el de Guipúzcoa, existe una planificación de la vida de régimen interior que define y aclara las funciones y tareas de cada categoría con certeza, trasladando la Instrucción 2/2021, de la Dirección de Justicia del Gobierno Vasco, relativa a la aplicación del Manual de Régimen Interior y Seguridad en Prisión.

En este Manual, aportado mediante prueba anticipada, que reproduce de forma fiel la Instrucción 7/2011 de Instituciones Penitenciarias del Estado, no hay asignación de tareas ni atribución de funciones de sustitución entre los puestos de diferente categoría. Por ello, considera la situación dada en Martutene una mala praxis de la dirección del centro.

La Administración demandada opone que las órdenes verbales de asignación de tareas a la demandante tienen respaldo en el artículo 280 del Reglamento Penitenciario de 1996, en el artículo 303 del Reglamento Penitenciario de 1981, que conserva vigencia por la DT 3ª del

Reglamento de 1996, y en la Instrucción 7/2011 que desarrolla éste último.

En concreto, el artículo 280 del Reglamento atribuye competencia al director del centro penitenciario para agrupar tareas y dar apoyo. No existen catálogos del puesto con tareas taxadas ni inflexibles, precisamente reconociendo la Instrucción 7/2011 que existen diferentes tipos de centros.

El punto 2 de la citada Instrucción recoge las funciones del Coordinador, antiguo Jefe de Centro, y, entre ellas, se encuentra la de (i) apoyar y (ii) todas las que se le encomiende. De modo que, al sustituir a los Jefes de Servicio, estaría apoyando. Y, al realizar tareas propias de funcionarios de V 1 y V2, aquellas específicamente encomendadas por los superiores. Además, las de sustitución son tareas esporádicas y por razón de las necesidades del servicio.

En cuanto a la retribución por especial rendimiento, señala que el complemento de productividad solo se aplica cuando se certifican horas trabajadas en exceso, según la Instrucción 1/2019 y el artículo 286 del Reglamento Penitenciario. En este caso, la recurrente no ha trabajado nunca horas en exceso, sino que ha hecho otras tareas de apoyo o encomendadas, de forma esporádica y por necesidades del servicio. Además, faltaría el requisito de aportar certificado de tales horas trabajadas.

Termina señalando que subyace un problema de conflictividad laboral, que quizá debería resolverse en la Jurisdicción Social

SEGUNDO.- Los hechos introducidos por la parte actora son admitidos en lo esencial por la Administración demandada, lo que nos lleva a resolver una cuestión estrictamente jurídica.

No obstante, comencemos por sentar los hechos, para la mejor comprensión de la litis.

La recurrente es funcionaria de carrera, del cuerpo de ayudantes de Instituciones Penitenciarias, Grupo C1, con destino en el centro penitenciario de Guipúzcoa (Martutene) y puesto de trabajo de Coordinadora de Servicios de Interior. La plaza de Coordinador de Servicios del centro penitenciario de Martutene tiene seis puestos de trabajo. La recurrente ocupa uno de ellos.

Realiza, de forma cotidiana y diaria, como consecuencia de órdenes expresadas en notas de servicio, que tienen como fuente la Orden 1/2010 y la Orden 3/218, tareas que corresponden a funciones propias de categorías inferiores. Son tareas de puestos de Vigilancia I, cubiertos por funcionarios genéricos, de nivel 16; y tareas de puestos de Vigilancia II, cubiertos por funcionarios de identificación, de nivel 17.

Dentro del área de vigilancia, existen cuatro clases de puestos. Los

puestos 1 (funcionario genérico) y 2 (encargado de departamento) son puestos de base con niveles de 15 a 17. El puesto 3 sería predirectivo, el de los Coordinadores, que tiene nivel 20; y el puesto 4 sería predirectivo, el de los Jefes de Servicio, con nivel 22.

En concreto, las tareas que en el centro penitenciario de Martutene hace un Coordinador, a pesar de que corresponden a un V1 y V2, son estas tareas:

- 1) Celebración de videoconferencias con los Juzgados. No las realiza un monitor informático, con la supervisión de un funcionario V1.
- 2) El registro del alta de las instancias de los internos en el programa informático SIP. No las realiza el funcionario V1.
- 3) La recepción, registro informático y entrega de recibo de los objetos de valor retenidos a los internos dentro del departamento de ingresos. No las realiza el funcionario V2.

A su vez, queda probado que, de manera cotidiana y diaria, en virtud de órdenes verbales, los puestos de Coordinador del centro penitenciario de Martutene deben sustituir en el ejercicio de sus funciones a los Jefes de Servicio ausentes, sea porque estén en hora de comida o estén dando cuenta a la dirección del centro.

En concreto, queda probado que, de manera habitual, el Coordinador debe rellenar los datos de distintos documentos y en especial los Libros de Incidencias.

Queda probado que, en los centros penitenciarios de Álava y Vizcaya, sus respectivas Direcciones han elaborado un plan de funcionalidad, que reglamenta la vida de los internos y de los funcionarios en régimen interior. Al regular la vida de régimen interior, este plan de funcionalidad, de manera indirecta, delimita, con total claridad y de modo previo y público, las tareas de cada puesto y los modos de sustitución. Este plan de funcionalidad no existe en el centro penitenciario de Martutene.

Queda probada la conflictividad laboral existente en el centro penitenciario de Martutene, debido a la existencia de un elevado número de expedientes disciplinarios. La propia situación de IT de la recurrente, de forma prolongada e intermitente, lo prueba.

Queda probado que, debido a la gestión y distribución de funciones y tareas que realiza la dirección del centro penitenciario de Martutene y, en particular, debido a las asignaciones de tareas al Coordinador de Seguridad Interior que corresponden a V1 y V2 y a Jefe de Servicio, en ocasiones, los recuentos de internos salen tarde porque el Coordinador estaba realizando, por ejemplo, videoconferencias. O no se cumplimentan como corresponde los protocolos de suicidios porque el Coordinador está haciendo las tareas de registro de V1 o V2. En suma, no se hacen por

el Coordinador las tareas que le corresponden porque hace las que no les corresponde hacer.

Asimismo, queda probado que la asignación de funciones y tareas a los Coordinadores del modo expuesto hasta aquí se hace de forma cotidiana y no esporádica. Y no responde a necesidades del servicio, por falta de plantilla o por número insuficiente de funcionarios. Obedece a la falta de voluntad de aplicar los mismos criterios que en los centros penitenciarios de Álava y Vizcaya.

Llegados hasta aquí en la exposición de hechos que quedan probados, en su mayoría admitidos por la Administración, la pregunta se alza con claridad: ¿estas órdenes verbales y escritas tienen encaje legal?

TERCERO.- Vaya por delante la respuesta a la anterior interrogante, sentando la premisa de que, más allá de una mala praxis, que la hay, existe una actuación de la dirección del centro penitenciario de Martutene que no se ajusta a la norma jurídica.

Aunque la dirección del centro pretende encajar sus órdenes dentro de la norma y la norma define unas competencias de elevado grado de discrecionalidad, sin embargo, debe respetar unas mínimas reglas. Aun dentro de este arbitrio reconocido para la mejor gestión de la vida de régimen interior de cada centro penitenciario, según sus particularidades, dentro de todo acto discrecional, siempre hay unas reglas básicas.

Veamos entonces la premisa mayor en la que se insertan los hechos.

Según lo previsto en el artículo 280.2 4º del Reglamento Penitenciario de 1996, el director de cualquier centro penitenciario tiene competencia, en relación a los empleados públicos destinados en el centro ,para lo siguiente:

- a) *Organizar y asignar la realización de los distintos servicios.*
- b) *Dar traslado de cuantas disposiciones o resoluciones afecten al servicio.*
- c) *Expedir las certificaciones y emitir los informes que proceda en relación con la actuación profesional de los empleados públicos destinados en el centro penitenciario.*
- d) *Velar por el cumplimiento de sus obligaciones y comunicar al centro directivo cuantos hechos o actuaciones puedan ser merecedores de recompensa o constitutivos de falta disciplinaria.*
- e) *Agrupar en un puesto de trabajo, desempeñado por un solo funcionario, tareas o cometidos atribuidos a dos o más unidades o puestos, o bien agregar alguna tarea específica a las propias de la unidad o puestos de trabajo, y, en casos de necesidad, asignar provisionalmente dos o más unidades a un solo funcionario, teniendo en cuenta las necesidades de coordinación de los distintos puestos o unidades y las cargas reales de trabajo que tengan asignadas.*

A los efectos de resolver la controversia, naturalmente reviste interés la parte que nos hemos tomado la libertad de subrayar. Dentro de ella, podemos leer que el director puede agrupar en un puesto tareas atribuidas a dos o más puestos o unidades y agregar una tarea específica de otra unidad a las propias de una unidad o puesto de trabajo, por lo que tiene interés saber qué abarca la unidad, ya que lo que es el puesto de trabajo se impone con evidencia.

Como se desprende del artículo 280.2. 1º, los servicios que el director coordina y supervisa son los servicios de tratamiento, régimen, sanidad, personal y gestión económico-administrativa. Dentro de cada servicio, se sitúan las unidades o áreas. Por tanto, el director puede agregar o agrupar en el puesto de trabajo de un área tareas propias de otro puesto del área o de otra área. Tiene una gran libertad de asignación de tareas.

En cuanto al Coordinador de Seguridad, para saber qué tareas tiene, se debe hacer una labor diacrónica. En el momento de entrada en vigor del Reglamento Penitenciario de 1996, el Reglamento hasta entonces vigente había realizado una atribución de funciones y tareas para facilitar la organización de los servicios y unidades. Lo que hizo el Reglamento de 1996, a través de la Disposición Transitoria Tercera, fue, en lugar de adecuar las tareas de cada puesto, mantener la vigencia de aquellos artículos del anterior reglamento que definían las tareas de una serie de puestos. Uno de ellos era el de Coordinador de Servicios e Interior, que antes se denominaba puesto de Jefatura de Centro.

La Disposición Transitoria 3ª dijo así:

Tercera Servicios, unidades y puestos de trabajo de los centros penitenciarios

El contenido de los artículos 277 a 324; 328 a 332 y 334 a 343 del Reglamento Penitenciario aprobado por Real Decreto 1201/1981, de 8 de mayo, se mantendrá vigente, con rango de resolución del centro directivo de la Administración penitenciaria correspondiente, en lo que no se oponga a lo establecido en el Reglamento Penitenciario que se aprueba por este Real Decreto, hasta que por el centro directivo correspondiente se dicte la resolución que establezca la nueva regulación de la organización de los servicios y unidades de los centros penitenciarios, así como las funciones de cada uno de los puestos de trabajo de los mismos.

En cuanto a las tareas de los Coordinadores de Seguridad, el antiguo artículo 303 del Reglamento de 1981, decía esto:

Son tareas específicas de los funcionarios que ocupen Jefaturas de Centro:

1.ª Controlar los desplazamientos de internos de unas dependencias a otras, cuidando que se mantenga adecuadamente la clasificación interior.

2.ª Llevar la documentación, libros y ficheros de la oficina de Jefatura de Servicios, así como los partes de recuento, requisas y cacheos.

3.ª Organizar o, en su caso, proponer al Jefe de Servicios los equipos de internos que hayan de efectuar trabajos o reparaciones señalando el funcionario que deba hacerse cargo de los mismos.

4.ª Cumplir cuantas tareas le encomiende el Jefe de Servicios conforme a su categoría, adoptando cuando aquél no esté presente las medidas indispensables para mantener el orden, dándole cuenta de las mismas.

5.ª Cuidar que los funcionarios hagan entrega de las llaves de los dormitorios y locales que no hayan de ser inmediatamente utilizados, guardándolas en el lugar adecuado.

Éstas últimas no se consideran las tareas actuales del Coordinador. La Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones dictó la Resolución de 22 de julio de 2010, por la que se modifican las Relaciones de Puestos de Trabajo de los servicios periféricos de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Esto implicó que se dictase por el director general de Recursos Humanos la Instrucción 7/2011.

La Instrucción 7/2011 modificó las funciones del antiguo puesto de Jefe de Centro, que se regulaban en el artículo 303 del Reglamento de 1981, porque sus funciones habían quedado desfasadas, y no se ajustaban a la realidad penitenciaria.

Por tanto, la Instrucción 7/2011 es la norma que regula las funciones del puesto de Coordinador de Servicio Interior, en concreto, el punto II. En la descripción del puesto, con carácter previo a establecer su contenido funcional, señala que, dada la existencia en el sistema penitenciario de diferentes tipos de centro, la regulación de las unidades, servicios y funciones debe ser lo suficientemente “flexible y dinámica”, para adaptarse a tipos estructurales heterogéneos.

Ya en la relación de funciones, el punto II señala:

d) Apoyar al Jefe de Servicios, realizando o controlando las tareas y actividades que éste le encomiende; g) En general, cuantas funciones se deriven de la normativa penitenciaria o le encomienden el Jefe de Servicios y sus superiores jerárquicos, en función de su cargo y en el ámbito de su competencia profesional.

En este contexto legal y normativo, ¿qué debe englobar la encomienda de tareas por el Jefe de Servicios y el director del centro?

Ha quedado probado que el director del centro penitenciario de Martutene emite notas de servicio para agregar al Coordinador tareas del puesto V1 y V2 del área de vigilancia, que son tres concretas tareas. Y también ha quedado probado que los Jefes de Servicio emiten órdenes verbales, para que los Coordinadores les sustituyan en sus funciones cuando están ausentes, de modo habitual, ya que se trata siempre que estén dado cuenta diaria al director o estén en hora de comida.

¿Lo que viene sucediendo en Martutene, y sucede en la actualidad, se ajusta a la Instrucción 7/2011?

CUARTO.- Para responder a esta cuestión, que es donde se concentra la controversia, debemos señalar que el trabajo desempeñado por los empleados públicos en el centro penitenciario es un servicio público instrumental. Sirve al cumplimiento del destino propio de un centro penitenciario, que es el cumplimiento de penas privativas de libertad con un fin de rehabilitación personal y resocialización.

Quiere esto decir que cada centro debe, en primer lugar, regular el régimen de su vida interior. El régimen interior debe quedar perfectamente delimitado en su perímetro y contenido, para garantizar la seguridad interior tanto de internos como de los empleados públicos. Pero, ante todo, debe regular el régimen de vida que permita hacer posible la aplicación del tratamiento penitenciario.

Se debe reconocer que el régimen de vida interior de los internos, que presta la estructura y el continente al tratamiento penitenciario, a su vez, se ve influido por las circunstancias que rodean o afectan a cada centro. Ya sea por sus condiciones climatológicas, su ubicación en el territorio, los medios de transporte que lo conectan al núcleo urbano más próximo, las dimensiones de sus instalaciones o la dotación de las mismas. Algo tan prosaico como el régimen de lluvias en una región determina que, en unos centros, y no en otros, deban adoptarse reglas precisas sobre el horario de patio de los internos y alternativas, en horario de patio, en caso de lluvia. Reglas que no serán necesarias en centros ubicados en regiones con un clima diferente.

Se puede hablar de la lluvia, pero también de las horas de luz, de la temperatura media en cada estación y un largo etcétera de condicionantes externos.

Por esta disparidad de centros penitenciarios, la Instrucción 7/2011 acoge una advertencia general sobre el puesto de Coordinador. Sus funciones deben ser lo suficientemente dinámicas y flexibles, para adaptar las funciones a la idiosincrasia de cada centro penitenciario. Pero ¿por qué lo predica de los Coordinadores, y no de los Jefes de Servicio? Simplemente, porque este puesto hace de puente entre los puestos básicos y los mandos predirectivos, como son los Jefes de Servicio.

Esta flexibilidad y dinamismo no significa, sin embargo, que el Coordinador sea una especie de comodín que pueda sustituir las funciones del Jefe de Servicio. Ni significa que pueda asumir, siempre y por definición, tareas específicas de funcionarios de categoría inferior. Cada categoría tiene un nivel retributivo y una formación específica por titulación, y desempeña unas tareas propias para las que tiene competencia. Las sustituciones se deben realizar entre iguales, dentro del mismo puesto, y, como regla general, cada puesto debe realizar las tareas que le son propias.

Las sentencias del TSJ de Andalucía y del Tribunal Supremo, partiendo de la redacción del antiguo artículo 303 del Reglamento de 1981 —en donde se acepta una encomienda de tareas por el Jefe de Servicio al Coordinador—, ya precisaron que solo puede entenderse una encomienda referida a sustituciones ocasionales y excepcionales del Jefe de Servicio. Se trataría de sustituciones esporádicas, accidentales y no previsibles.

Rectamente interpretado el artículo 303 del Reglamento de 1981, la encomienda de tareas del Jefe de Servicio al Coordinador no puede hacerse para la sustitución ordinaria en vacaciones y permisos o licencias, ni en situaciones habituales y previsibles. En la medida en que la Instrucción 7/2011 es el desarrollo de este artículo para actualizarlo, por razón del principio de jerarquía de normas, no puede la Instrucción ampliar la encomienda ni reducir la exigencia de los requisitos para que sea legal.

Por tanto, la encomienda de tareas del Jefe de Servicio al Coordinador no puede producirse para realizar las tareas propias de otros puestos, en situaciones previsibles, repetidas, habituales y susceptibles de planificación.

Según esto, como las sustituciones que se ha probado que se realizan por encomienda verbal en el centro penitenciario de Martutene se producen de forma regular, habitual y cotidiana, y forman parte de una planificación previa no escrita, conocida por todos, no pueden tener encaje en el artículo 303 del Reglamento ni en la Instrucción 7/2011.

Con lo dicho, ya se dejado sentado la inadecuación a Derecho de las órdenes dirigidas por los Jefes de Servicio a los Coordinadores.

QUINTO.- En cuanto a las órdenes del director del centro penitenciario a los Coordinadores, expuestas por escrito en su mayor parte por notas de servicio y también algunas instrucciones particulares, debemos recordar la gran discrecionalidad del director.

El artículo 280 del Reglamento permitía al director arbitrio para atribuir tareas de un puesto a otro y de una unidad a otra, incluso. Pero, lógicamente, como en todo ejercicio de arbitrio, hay un límite. Este límite es la arbitrariedad, que es la discrecionalidad mal ejercida o ejercida con abuso de derecho. Hay arbitrariedad cuando la decisión es fruto del capricho, como diría García de Enterría, pero también cuando la decisión no ha seguido un procedimiento sujeto a publicidad y transparencia. Como diría, en este segundo caso, Alejandro Nieto. Finalmente, hay arbitrariedad cuando la decisión de arbitrio no se ha explicado ni motivado o los motivos son notoriamente insuficientes o no explican la diversidad de trato o la oportunidad o beneficio de la decisión tomada.

En nuestro caso, en las notas de servicio y escasas órdenes emitidas por el director del centro penitenciario de Martutene, no se aprecia la existencia de un procedimiento transparente y público de adopción, como podría ser a la manera de un plan funcional, elaborado por el Subdirector de Seguridad y ratificado por todas las demás subdirecciones y el director. Al no existir tal instrumento, no se han motivado las razones de la asignación de tareas; ni se ha explicado por qué siempre, de forma constante, en toda situación, sea necesario o no, se asignan al Coordinador, aunque sean tareas propias de funcionarios V1 y V2.

No se justifica ni motiva la oportunidad de que el Coordinador, por hacer esas otras tareas propias de V1 y V2, deje de hacer o se retrase en hacer las suyas propias. No hay tampoco motivación suficiente que justifique la sobrecarga de trabajo que se aprecia en los Coordinadores.

Ni siquiera un motivo puede ser la insuficiencia de plantilla, y la tesis, predicable de toda organización humana con recursos escasos, de que “todos tienen que hacer de todo”. No es así porque solo cargan con sobrecarga de tareas los Coordinadores, no el resto de empleados públicos. No consta reclamaciones de la dirección del centro penitenciario de mayores medios personales ni materiales. No se menciona en la Orden 1/2010, ni en la Orden 3/2018, ni en las notas de servicio del director la falta de plantilla. Además, el testigo corrobora que no es cuestión de que el centro sea pequeño y la plantilla este infradotada, sino que es cuestión de indebida gestión e ineficiente organización de recursos.

El testimonio de _____ es especialmente valioso, por su posición de espectador privilegiado. No solo trabajó durante tres años en el centro de Martutene, de 2019 a 2022, sino que, además, ha tenido experiencia profesional en otros cuatro centros más, uno de ellos del País Vasco, lo que le dota de una especial cualificación para comparar, según su experiencia personal y la experiencia comparada dentro del País Vasco. A ello se añade que era delegado sindical, tanto en Martutene como en Zaballa (Álava), de modo que conoce de primera mano la conflictividad, los expedientes disciplinarios, la realidad de las órdenes verbales y de las notas de servicio del director.

En particular, el testigo señala, como funcionario genérico, V1, que le llamó la atención, al llegar a Martutene, que es un centro “pequeñito” y “caótico” en Régimen Interior. Es caótico porque todo salía adelante, dice, por la implicación de la plantilla. Destacaba la excesiva carga de trabajo de los Coordinadores. Por ejemplo, a las tareas propias del puesto, se añadía en Martutene la de registro de objetos de valor, que en Vitoria correspondía al funcionario de identificación, V2; realizar las videoconferencias, que en Vitoria hacía el monitor informático; y las tareas de registro de solicitudes de internos, que en Vitoria realizaban los genéricos, V1.

A su juicio, se debía la conflictividad, el mal ambiente y el elevadísimo número de expedientes disciplinarios a que no se deslindaban bien las tareas de unos y otros. Según su experiencia, los recuentos salían tarde porque el Coordinador estaba realizando tareas que no le correspondían, por ejemplo, una videoconferencia.

Los Jefes de servicio, recuerda, se niegan a dar la orden de servicio por escrito, de forma que solo queda el recurso de presentar una queja o informe al director contando lo que ha pasado. Todos estaban descontentos, pero nadie se quería significar.

Explica que los V1 y V2, de un lado, y los Coordinadores y los Jefes de Servicio, de otro, no tiene tareas comunes. Los V1 hacen trabajo donde viven los internos, en régimen interior, mientras que los V2 realizan vigilancia en departamentos no abiertos las 24 horas, normalmente auxiliares, como cocina, talleres, portones de acceso y similares.

Los V1 y V2 no pueden sustituir a los Coordinadores. Las vacaciones se organizan por categoría: los Jefes de Servicio se sustituyen entre ellos y los Coordinadores entre ellos; los genéricos con genéricos. No se sustituyen entre categorías.

En Martutene, en cambio, sí había sustituciones por los Coordinadores respecto de otras categorías. Por ejemplo, si el Jefe de Servicio despachaba con el director del centro o se iba a comer, le sustituía el Coordinador y tomaba decisiones como Jefe de Servicio. En cuanto a V1 y V2, el Coordinador no los sustituía, pero sí hacía alguna de las tareas propias del V1 y V2.

Estas tareas y sustituciones eran asumidas a diario, no de forma esporádica. Era la forma de trabajar.

Preguntado directamente si el problema era la falta de personal, responde que el problema no era ése sino la falta de pautas de trabajo claras. En Zaballa, hay un plan funcional elaborado por el centro. Los planes funcionales se instalaron a raíz de la implantación de los módulos de respeto. El plan funcional de un centro tipo, como León y Zaballa, es igual. En centros pequeños, como Martutene, el plan funcional también se puede hacer. Son los Subdirectores de Seguridad quienes lo hacen —o eso cree— y se ratifican por los cinco mandos del centro penitenciario. El plan tiene por objeto enfocar la línea de trabajo. Se elaboran a nivel de centro, para delimitar las funciones y las tareas de trabajo de forma indirecta. Están enfocados, no tanto a los puestos de trabajo y sus tareas, como a regular la vida de régimen interior, como a qué hora se hace el recuento, a qué hora se relacionan los internos con el exterior y otras similares. Al regular todo esto, se delimitan las funciones de forma indirecta.

SEXTO.- Descendamos al detalle de cada tarea:

I. En cuanto a la videoconferencia, la Instrucción 2/2007 de implantación del sistema de videoconferencia, en el punto III, dice que en cada centro penitenciario “se asignará un funcionario responsable, que esté capacitado para la adecuada utilización del equipo”. Esta Instrucción no precisa la unidad o área a la que debe pertenecer ese funcionario. Solo precisa que debe tener capacitación para el uso del equipo.

Según esto, podría ser simplemente un monitor de informática del centro. Pero también es cierto que, según el artículo 280 del Reglamento, el director puede agrupar y agregar tareas, por lo que el director de Martutene podía dictar la que finalmente fue Orden de servicio 1/2010, sobre Videoconferencias.

Esta Orden establece que será el monitor informático quien prestará la asistencia técnica, durante el desarrollo de la diligencia judicial a través de videoconferencia. Y se celebrará la videoconferencia “bajo la atenta supervisión del Jefe de Servicio, quien designará al funcionario que en todo momento acompañará al interno y prestará asistencia al órgano judicial, si es requerido para ello”.

Por tanto, el director decidió discrecionalmente que la videoconferencia se haría con la intervención del Jefe de Servicio (atenta vigilancia) y la presencia del Coordinador (acompañamiento del interno y auxilio judicial). Es una Orden que no motiva ni justifica los motivos de pasar de uno a tres empleados públicos. No motiva ni justifica la intervención del Jefe de Servicio, pero, como aquí se cuestiona la intervención del Coordinador, nos centraremos en esta. La motivación es nula, y, por tanto, arbitraria.

II. En cuanto al registro del alta de instancias de los internos en el programa informático SIP, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, mediante oficios de 14 de marzo y 3 de octubre de 2018 (Documentos nº 8 y 9 de la demanda), siguen el criterio de facilitar la intervención de los diferentes profesionales de las diferentes áreas del centro, Seguridad, Tratamiento, Régimen, Sanidad y Administración.

Los dos siguen la misma filosofía. En particular, el oficio de 14 de marzo de 2018, del Subdirector General de Tratamiento, señala que, en cada área, se asignarán distintos gestores pudiendo asumir un mismo gestor más de un área. Y añade que, “en especial, los gestores con responsabilidades directivas tendrán acceso a todas las áreas para conocer el estado de la instancia”.

Literalmente, esta instrucción dice que, en cada área, habrá un gestor que registre y tramite las instancias. Pero este gestor lo normal es que sea un funcionario genérico, que es funcionario base. Porque el gestor con responsabilidades directivas, que sería el Coordinador, tendría acceso a todas las áreas. Y no para registrar y tramitar, sino para esto: conocer el estado de la instancia.

La claridad de este oficio es meridiana.

Sin embargo, en el ejercicio de su competencia ex artículo 280. 4 del Reglamento, el director del centro penitenciario de Martutene, dicta la Orden 3/2018, en donde señala que todas las instancias de todas las áreas se recogen a las 18:00 horas y, a partir de ese momento, el Coordinador deberá dar de alta las instancias en SIP, rellenando los campos e imprimiendo los resguardos.

De nuevo, esa Orden del director va mucho más allá de donde llega la Instrucción del Ministerio. En realidad, en este caso, la Orden contradice la Instrucción, pues, lejos de descentralizar en gestores no predirectivos en todas las áreas con una función supervisora del Coordinador, centraliza toda la tramitación y registro de todas las áreas en el Coordinador. Esa abierta contradicción, además, no está justificada ni motivada. Es una orden arbitraria.

Lo lógico es que el registro de instancias en SIP lo efectúen los genéricos de cada área, como se hace en Vizcaya y en Álava, tal como señala el testigo. Quien también afirma que se hace así en el resto de centros que conoce, como es el de Mulas en León y el de Castellón.

III. Por lo que se refiere al registro de recepción, registro informático y entrega de recibo de objetos de valor retenidos a los internos, en el departamento de ingresos, el oficio de 3 de octubre de 2018 antes referido, procedente de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y, en concreto, del Director General de Ejecución Penal y Reinserción Social, señala que el director del centro deberá designar “al responsable del equipo directivo que se encargará de la implantación y desarrollo de la nueva funcionalidad (...) impulsando con los funcionarios que se designen su funcionamiento”.

De este oficio se desprende que, en el momento inicial de implantación del nuevo sistema SIP, se debe designar un responsable que impulse la puesta en funcionamiento, de tal manera que todos los centros, desde el 1 de enero de

2019, pudieran tener registrados todos los objetos en el SIP con su ubicación correspondiente en almacenes. Pero no dice más.

De hecho, este oficio no identifica el área o puesto funcional que deba encargarse de la recepción, registro informático y entrega de recibo, tarea ordinaria y cotidiana, diferente a la fase previa de implantación. Respecto de la fase de recepción no se hace alusión alguna a puestos directivos o predirectivos.

Por tanto, si el impulso inicial fue justo que lo encomendara el director al Coordinador, tras el arranque de la aplicación SIP el 1 de enero de 2019, encomendar la tarea ordinaria de registro, tramitación y resguardo al Coordinador no se sostiene. No tiene amparo en este oficio. Tampoco encuentra explicación en agregar tareas del artículo 280.4 del Reglamento, pues necesitaría una justificación o motivación suficiente de la razón por la que se atribuye al Coordinador una tarea que, en principio, se corresponde más con las de funcionarios de identificación V2.

IV. Por lo que se refiere a las órdenes verbales recibidas de los Jefes de Servicio para rellenar los Libros de Incidencias o para escribir al dictado lo sucedido en el servicio, el artículo 339.2 a) del Reglamento Penitenciario de 1981, en vigor conforme a la Disposición Transitoria Tercera del Reglamento de 1996, señala que son los Jefes de Servicio quienes llevan los Libros de Incidencias, en las que harán constar las que consideren por su interés que deben ser anotadas.

Con arreglo a lo previsto en la Instrucción 7/2011, punto II d), los Jefes de Servicio pueden solicitar el “apoyo” del Coordinador, pero ese apoyo no puede convertirse en sustitución completa, siempre, de forma habitual, previsible, conocida, planificada por costumbre no escrita, según la cual mientras den cuenta al director o al equipo de dirección y en hora de comida, los Coordinadores sustituyan a los Jefes de Servicio y deban anotar después en los Libros de Incidencias las que hayan ocurrido.

Ni el apoyo es sustitución de esa clase, ni el apoyo como sustitución esporádica o puntual, no previsible ni planificada puede dar origen a que el Coordinador deba rellenar el Libro de Incidencias con las que se hayan producido. Es el Jefe de servicio quien decide el interés que aconseje su anotación y quien debe efectuar tal anotación.

En el Manual de Régimen Interior y Seguridad en prisión, aprobado por Resolución de 1 de octubre de 2021 del director de Justicia, tras el traspaso de competencias en materia penitenciaria del Estado a la Comunidad Autónoma, se recogen, de manera hasta literal, todas las instrucciones y órdenes de servicio que se venían aplicando por la Administración estatal. A lo largo de sus páginas, dedicadas a codificar directrices que faciliten la convivencia de los internos y la aplicación no defensiva de medidas de seguridad y de cumplimiento de penas del artículo 64 y 65 del Reglamento Penitenciario, se menciona a los funcionarios de base, a los Jefes de Servicio y al Subdirector de seguridad, pero no al Coordinador.

Aunque el testimonio del testigo permita intuir que la solución definitiva al problema pudiera provenir de la elaboración de un plan funcional en el centro penitenciario de Guipúzcoa, como el ya existente en los otros dos

centros penitenciarios del País Vasco, sin embargo, en el fallo no podemos trasladar esa decisión.

Pertenece a la competencia del Consejo de Dirección, según el artículo 271.1 b) del Reglamento Penitenciario, elaborar las normas de régimen interior del Centro penitenciario para su aprobación por el Centro Directivo. Creemos que corresponde a la decisión discrecional de la Administración hacerlo de forma sistemática, global para todos los regímenes y con afán de continuidad, que no otra cosa es el plan funcional, en lugar de cada año ir derogando órdenes de servicio anteriores y aprobando otras, sin que los tribunales puedan sustituir esta decisión organizativa de la Administración.

SÉPTIMO.- En cuanto al resarcimiento y a la indemnización que haya de percibir la recurrente, por haber soportado esta asignación de tareas indebidas, debe señalarse que los periodos de baja por Incapacidad Temporal, debido a la ansiedad sufrida, no han supuesto una reducción de sus ingresos por nómina, debido a que ha percibido el complemento que garantiza el percibo del 100% en IT.

Alude también al padecimiento de una angustia y desazón vitales, que podrían configurar un daño moral, pero, en el acto de la vista, no se cuantifica económicamente ese daño y su reparación. Y, además, más parece que la recurrente obtiene la reparación del daño moral mediante el reconocimiento en el fallo de esta sentencia de las reclamaciones que lleva tanto tiempo haciendo llegar a la dirección del centro penitenciario de Guipúzcoa.

Finalmente, debe señalarse que tampoco por la vía de la retribución por especial rendimiento cabe cuantificar una reparación, pues, como con acierto señala la parte demandada, el complemento de productividad solo se aplica cuando se certifican horas trabajadas en exceso, según la Instrucción 1/2019 y el artículo 286 del Reglamento Penitenciario. En concreto, cuando se trata de servicios realizados en prolongación de la jornada o en turno o cadencia distinta de la habitual, cuando el trabajador deba realizar un mayor número de horas de servicio.

En este caso, la recurrente no ha trabajado nunca horas en exceso, sino que ha visto sobrecargada su jornada de trabajo con otras tareas que no deberían habersele atribuido, pero dentro de la jornada ordinaria y sin trabajar más horas.

OCTAVO.- Conforme al criterio de vencimiento expuesto en el artículo 139.1 de la LJCA, y teniendo en cuenta que el fallo que debe dictarse es estimatorio en la práctica totalidad de sus peticiones y en el núcleo esencial de la controversia, salvo en el extremo concreto al derecho al percibo de una indemnización, debe efectuarse condena como si la parte actora ganara el pleito en su integridad.

Vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación

FALLO

QUE DEBO ESTIMAR Y ESTIMO el recurso contencioso-administrativo presentado por la representación de _____ contra la Resolución de 9 de mayo de 2022, dictada por la Viceconsejería de Justicia del Gobierno Vasco, que desestima el recurso de alzada contra la Resolución de 24 de enero de 2022 del director de la Administración de Justicia, denegatoria de su reclamación de 17 de noviembre de 2021, y, en su consecuencia, se declaran nulas por no ser ajustadas a Derecho y se dejan sin efecto.

Asimismo, sobre la situación jurídica individualizada que se solicita:

A) Se declara que la encomienda de tareas de apoyo que los Jefes de Servicio pueden realizar a los Coordinadores del centro penitenciario, con arreglo a lo previsto en la Instrucción 7/2011, punto II, debe interpretarse en el sentido de que no incluye sustituciones ordinarias, previsibles, conocidas con antelación suficiente, de los Jefes de Servicio, sino sustituciones esporádicas, puntuales e imprevisibles y, en su consecuencia, se condena a la Administración recurrida a ordenar al director del centro penitenciario de Guipúzcoa que ponga fin a esta situación de hecho y no permita las órdenes verbales de los Jefes de Servicio a los Coordinadores del centro penitenciario dirigidas a atribuir a éstos funciones en sustitución ordinaria de los Jefes de Servicio.

B) Se declara que es nula la Orden 1/2010 del director del centro penitenciario de Guipúzcoa, por realizar un desarrollo arbitrario de la Instrucción 2/2007, de implantación del sistema de videoconferencias, y se deja sin efecto, y, en su consecuencia, se condena a la Administración a ordenar al director del centro penitenciario de Guipúzcoa a que asigne la tarea según la instrucción 2/2007 (capacitación para uso del equipo) o bien como se viene haciendo en los otros centros penitenciarios del País Vasco.

C) Se declara que es nula la Orden 3/2018 del director del centro penitenciario de Guipúzcoa, por realizar un desarrollo arbitrario del oficio de 14 de marzo de 2018, de la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias, sobre registro de alta de instancias de internos en el programa informático SIP, y se deja sin efecto, y, en su consecuencia, se condena a la Administración a ordenar al director del centro penitenciario de Guipúzcoa a que asigne la tarea según el citado oficio, o bien como se viene haciendo en los otros centros penitenciarios del País Vasco.

D) Se declara que son nulas las órdenes del director del centro penitenciario de Guipúzcoa sobre recepción, registro informático y entrega de recibo de los objetos retenidos a los internos en el departamento de ingresos, por ser un desarrollo arbitrario del oficio de 3 de octubre de 2018 y del artículo 280.4 del Reglamento Penitenciario, y

se dejan sin efecto, y, en su consecuencia, se condena a la Administración a ordenar al director del centro penitenciario de Guipúzcoa a que asigne la tarea según el oficio de 3 de octubre de 2018 de la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias interpretado en el sentido de que la tarea debe asignarse a un funcionario genérico con supervisión del Coordinador, o bien como se viene haciendo en los otros centros penitenciarios del País Vasco.

E) Por todas las tareas asumidas indebidamente como Coordinadora, desde el año 2021, no se declara la existencia de un especial rendimiento que sea incardinable en el derecho a percibir el complemento de productividad.

Se condena a la parte demandada al pago de las costas.

Notifíquese a las partes, haciéndoles saber que la misma es recurrible en apelación.

Así, por esta mi sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos principales, lo pronuncio, mando y firmo.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada solo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que el mismo contuviera 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.