

**El traslado temporal de un funcionario de la sede del centro de trabajo a otra localidad diferente a la suya, no integra un traslado por necesidades de servicio, a unidades, departamentos u organismos públicos distintos a los de su destino**

**Desestima el Tribunal el recurso interpuesto por la Administración General del Estado contra la sentencia que reconoció a la funcionaria demandante el derecho a percibir las dietas por desplazamiento temporal a un nuevo edificio de la AEAT en otro municipio hasta la finalización de las obras de la sede administrativa donde ostentaba su puesto de trabajo; y anuló la modificación injustificada realizada por la Administración de su inicial decisión de reconocer el derecho a los gastos/dietas de desplazamiento, por el abono de indemnizaciones por traslado de residencia del art. 23 del RD 462/2002, sobre indemnizaciones por razón del servicio.**

Basa la Sala su fallo en la aplicación indebida por la Administración del art. 20.1 c) de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que reconoce el derecho a la indemnización en caso de traslado forzoso del funcionario, por necesidades de servicio, a unidades, departamentos u organismo autónomos distintos al de su destino, pues, en el presente caso, no se ha producido un traslado de esa naturaleza, ya que la funcionaria recurrente siempre ha estado destinada en el mismo centro de trabajo que de modo permanente fue la AEAT, ello con independencia de que, temporal y provisionalmente, su localización geográfica estuviese en otra localidad.

Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso

Sede: Madrid

Sección: 4

Fecha: 31/03/2022

Nº de Recurso: 6736/2020

Nº de Resolución: 405/2022

Procedimiento: Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)

Ponente: ANTONIO JESUS FONSECA-HERRERO RAIMUNDO

Tipo de Resolución: Sentencia

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso**

#### **SENTENCIA**

Madrid, a 31 de marzo de 2022.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. 6736/2020, interpuesto por la Administración General del Estado, representada y defendida por el Abogado del Estado, contra la sentencia de 9 de junio de 2020, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en el recurso contencioso administrativo núm. 934/17, frente a la resolución del Director del Departamento de Recursos Humanos de la AEAT de 3 de octubre de 2017, desestimatoria del recurso de reposición interpuesto contra la resolución de 21 de julio de 2017, que

acordó modificar la sede de la Administración de Arenys de Mar y de todos los puestos adscritos a la misma.

Se ha personado, como parte recurrida, la Procuradora doña Valentina López Valero, en nombre y representación de doña Gloria, asistida del letrado don Enrique Rodríguez Mira.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.- Ante la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña se ha seguido el recurso contencioso administrativo núm. 934/2017, interpuesto por la procuradora doña Valentina López Valero, en nombre y representación de doña Gloria frente a la resolución del Director del Departamento de Recursos Humanos de la AEAT de 3 de octubre de 2017, desestimatoria del recurso de reposición interpuesto contra la resolución de 21 de julio de 2017, que acordó modificar la sede de la Administración de Arenys de Mar y de todos los puestos adscritos a la misma solicitando que se le reconozca el derecho a continuar devengando las indemnizaciones económicas y de horario que reclama (gastos diarios por desplazamiento y adaptación del horario en casos excepcionales) que ya le habían sido reconocidas inicialmente por entender que el traslado de la sede de la Administración de Arenys de Mar se trataba de una medida adoptada con carácter provisional y temporal en tanto que las causas que motivaron el traslado (derrumbe del falso techo) fueron atribuidas al responsable del mantenimiento del local en el que se encontraba originariamente la sede de la Administración, responsable que no es otra que la AEAT.

En el citado recurso contencioso-administrativo, el fallo de la sentencia es el siguiente:

"1.º Estimar en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por DOÑA Gloria contra la Resolución arriba indicada, que se anula por no ser conforme a Derecho.

2.º Reconocer el derecho de la parte demandante DOÑA Gloria a percibir las dietas por desplazamiento durante el periodo objeto de reclamación en los términos que resulta del penúltimo fundamento de derecho de la presente.

3.º No imponer costas."

SEGUNDO.- Contra esta sentencia fue preparado recurso de casación por la Administración General del Estado y la Sección Cuarta de la Sala territorial lo tuvo por preparado, por lo que se elevaron los autos y el expediente administrativo a este Tribunal, ante el que la parte recurrente interpuso el citado recurso de casación.

TERCERO.- Mediante auto dictado por la Sección Primera de esta Sala de fecha 20 de mayo de 2021, se acordó admitir a trámite el recurso de casación preparado por la Administración General del Estado acordando:

" 1.º) Admitir a trámite el recurso de casación preparado casación preparado por el Abogado del Estado contra la sentencia de 9 de junio de 2020, de la Sección 4.ª, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, recurso 934/2017.

2.º) Precisar que las cuestiones en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la atinente a determinar si, en un supuesto de traslado forzoso temporal de funcionarios a un centro de trabajo en distinta localidad, por razón de la necesidad de efectuar obras de reforma en la sede administrativa donde ostentan sus puestos de trabajo, resulta procedente, conforme a lo dispuesto en el artículo 20.1 c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, el abono de las indemnizaciones por traslado de residencia que establece el artículo 23 del RD 462/2002, de 24

de mayo, o, por el contrario, deben abonarse las dietas por gastos de desplazamiento contempladas en el citado Real Decreto.

3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, han de ser objeto de interpretación, las contenidas en el artículo 20.1.C) de la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la Función Pública en relación con el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio, en especial en sus arts.17 y ss. Lo señalado debe entenderse sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex. artículo 90.4 de la LJCA."

CUARTO.- En el escrito de interposición del recurso, presentado el día 13 de julio de 2021, la parte recurrente solicita que "dicte sentencia estimatoria del mismo y anulatoria de la recurrida con los demás pronunciamientos legales expuestos en el último apartado de este escrito".

QUINTO.- Conferido trámite de oposición mediante providencia de 16 de septiembre de 2021, la representación procesal de doña Gloria presenta escrito el día 5 de octubre de 2021 solicitando se dicte "Sentencia declarando no haber lugar y la desestimación del recurso de casación, confirmando la Sentencia recurrida, y acordando la imposición de las costas a la Administración recurrente."

SEXTO.- Mediante providencia de fecha 1 de febrero de 2022, se señaló para la deliberación y fallo del presente recurso el día 29 de marzo de 2022, fecha en la que tuvieron lugar. Entregada la sentencia por el magistrado ponente el día 30 de marzo de 2022.

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

PRIMERO.- La Administración General del Estado impugna en este recurso de casación la sentencia dictada el día 9 de junio de 2020 por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en el recurso contencioso administrativo núm. 934/17 (ROJ: STSJ CAT 3585/2020- ECLI:ES:TSJCAT:2020:3585).

El origen del pleito estaba en las decisiones adoptadas por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) tras producirse el día 27 de marzo de 2017 el derrumbamiento parcial de estructuras internas del edificio donde los empleados de la AEAT desempeñaban servicios en la localidad de Arenys de Mar, con cierre de las instalaciones.

En un primer momento, por orden del Delegado Especial de la AEAT en Cataluña, con fecha 28 de marzo de 2017 el Jefe de la Dependencia Regional de Recursos Humanos y Gestión Económica comunicó individualmente a todos los empleados que, hasta la finalización de las obras o el traslado temporal a un nuevo edificio en el municipio de Arenys de Mar, desde el día 29 de marzo de 2017 pasarían a prestar servicios en la sede de la AEAT de Mataró. Acordándose el abono de una dieta diaria por desplazamiento, así como la adaptación del horario, al haberse adoptado el mismo como una medida de carácter provisional y temporal.

Posteriormente, la resolución dictada el 21 de julio de 2017 por el Director del Departamento de Recursos Humanos de la AEAT acordó modificar, con efectos de 1 de agosto de 2017, la sede de la Administración de Arenys de Mar y de todos los puestos de trabajos adscritos a la ubicados en la Carretera de Barcelona (N-11), nº 43, edificio "El Rengle", en el municipio de Mataró. Tal decisión administrativa señalaba, de conformidad con el último inciso del referido artículo 20.1.c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, que en aquellos casos en que esta modificación implique el cambio del término municipal de residencia de Arenys de Mar a Mataró, los funcionarios tendrán derecho a las indemnizaciones por traslado forzoso dentro del territorio nacional que establece el artículo 23 del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio.

La sentencia estimó parcialmente el recurso pues "una vez reconocido el derecho del funcionario afectado con dicho traslado urgente y forzoso, a percibir la correspondiente indemnización, en atención a lo que se dispone en el RD 462/2002, resulta contrario a toda lógica jurídica, que dicho reconocimiento y devengo se deje sin efecto, por resolución de 27 de julio de 2017, cuando ni siquiera había terminado dicha situación de urgencia y traslado forzoso, que obligó a los funcionarios a seguir trasladándose a Mataró para cumplir con sus obligaciones profesionales y a asumir unos costes superiores por una causa que no les era imputable sino a la defectuosa conservación del edificio por la Administración demandada". Así, con anulación del acto impugnado (el de 27 de julio de 2017), reconoció a la recurrente el derecho a percibir las dietas por desplazamiento, durante los días en que efectivamente se produjo el traslado efectivo del funcionario a la sede de la AEAT en Mataró, para atender el desempeño de sus funciones profesionales

SEGUNDO.- Por auto dictado el día 20 de mayo de 2012 se acordó la admisión del recurso de casación y:

"2.º) Precisar que las cuestiones en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la atinente a determinar si, en un supuesto de traslado forzoso temporal de funcionarios a un centro de trabajo en distinta localidad, por razón de la necesidad de efectuar obras de reforma en la sede administrativa donde ostentan sus puestos de trabajo, resulta procedente, conforme a lo dispuesto en el artículo 20.1 c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, el abono de las indemnizaciones por traslado de residencia que establece el artículo 23 del RD 462/2002, de 24 de mayo, o, por el contrario, deben abonarse las dietas por gastos de desplazamiento contempladas en el citado Real Decreto.

3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, han de ser objeto de interpretación, las contenidas en el artículo 20.1.C) de la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la Función Pública en relación con el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio, en especial en sus arts.17 y ss. Lo señalado debe entenderse sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex. artículo 90.4 de la LJCA."

TERCERO.- En el recurso interpuesto por la Administración del Estado se viene a mantener que es ajustado a Derecho el criterio que, sobre el mismo asunto y respecto de otros recurrentes que se encontraron en la misma situación, ha sido adoptado por la Sala territorial de Madrid, citando al efecto la sentencia dictada el día 6 de febrero de 2020 en el recurso contencioso administrativo núm. 1322/2017 (ROJ: STSJ M 681/2020 - ECLI:ES:TSJM:2020:681) que, en definitiva, al rechazar el recurso interpuesto, viene a confirmar la decisión administrativa declarando la improcedencia de que los empleados públicos afectados puedan seguir percibiendo las dietas por desplazamiento, sin perjuicio de poder percibir la indemnización por traslado de residencia.

Sostiene la parte recurrente que carece de sentido que los funcionarios puedan seguir percibiendo dietas por desplazamiento fuera del término municipal de la sede del centro de trabajo (Arenys de Mar) una vez que éste ya había sido fijado por movilidad forzosa en el municipio de Mataró careciendo esa pretensión de todo sustento jurídico en el RD 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio, que establece en su art. 3.º.1 que: "...en ningún caso podrá tener la consideración de comisión de servicio el desplazamiento habitual desde el lugar donde se esté autorizado a residir hasta el del centro de trabajo, aunque éstos se encuentren en términos municipales distintos".

CUARTO.- A ello se opone la funcionaria afectada por entender que con la decisión adoptada por la AEAT el 21 de julio de 2017, de modificación de la sede de la AEAT en Arenys de Mar y de los puestos de trabajo por pasar a estar ubicados en Mataró, se crea una mera situación de ficción legal puesto que nunca se produjo un cambio en la sede orgánica de los puestos. Afirma que lo único que modifica

realmente la Administración, de modo provisional y temporalmente, es la localización geográfica del lugar de trabajo.

Considera que está fuera de lugar la aplicación del artículo 20.1.c) de la Ley 30/1984, que además estaría derogado cuando se aplicó, como del artículo 81.2 del vigente Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), ello porque la potestad de traslado por movilidad forzosa que estas normas reconocen a la Administración, es la de destinar a sus funcionarios en interés del servicio, a otros departamentos u organismos "distintos de su destino", procediendo en tal caso las indemnizaciones por traslado forzoso, que se reconducen a la del traslado de residencia del funcionario que en su caso tenga lugar.

Y, concluye afirmando que, como en este caso no concurre ese cambio de destino sino la mera localización geográfica del mismo en forma temporal y provisional, impuesto, no por decisión voluntaria de la AEAT por razones del servicio, sino por la necesidad inevitable de realizar unas reparaciones que impiden temporalmente mantener el uso del edificio de Arenys de Mar, lo procedente es afirmar que estamos ante una situación de hecho similar a la de las comisiones de servicio con derecho a indemnización en las que procede la indemnización de las dietas por desplazamiento o de "gastos de viaje" del artículo 17 RD 462/2002.

QUINTO.- El artículo 20.1.c) de Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, que fue el aplicado por la AEAT en su resolución de 21 de julio de 2017, dispone que:"Las Administraciones públicas podrán trasladar a sus funcionarios, por necesidades de servicio, a unidades, departamentos u organismos públicos distintos a los de su destino, respetando sus retribuciones, condiciones esenciales de trabajo y provincia e isla de destino y modificando, en su caso, la adscripción de los puestos de trabajo de los que sean titulares. Cuando el nuevo destino implique cambio del término municipal de residencia, los funcionarios tendrán derecho a las indemnizaciones establecidas reglamentariamente para los traslados forzosos en territorio nacional".

De este precepto no se desprende que la decisión administrativa de traslado a órgano distinto de aquél en que tenga destino el funcionario conlleve siempre y en todo caso un cambio de término municipal de residencia. No en vano, la norma dice "cuando el nuevo destino implique cambio del término municipal de residencia", por lo que esa situación puede no darse. Si se da, surge el derecho a la indemnización por traslado forzoso prevista en el artículo 23 del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio.

Ahora bien, lo cierto es que solo en ese caso, "cuando el nuevo destino implique cambio del término municipal de residencia", se generaría el derecho a la indemnización por traslado. En otro caso, si el nuevo destino no implica cambio de término municipal de residencia, puede llegar a plantearse si concurre o no otro supuesto previsto en ese Real Decreto, como puede ser el aquí discutido del artículo 17 de indemnización por gastos de viaje.

Pero lo esencial no es tanto que se produzca el cambio de término municipal de residencia, cuestión sobre la que no existe ningún dato en el expediente administrativo, sino que lo realmente importante es que se produzca el hecho base que lo podría determinar: la existencia de traslado del funcionario, por necesidades de servicio, a unidades, departamentos u organismos públicos distintos a los de su destino.

SEXTO.- Como bien advierte la parte recurrida, la entrada en vigor el 1 de noviembre de 2015 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), determinó que el citado artículo 20.1.c) de la Ley de Medidas 30/1984 quedase incluido entre los preceptos derogados por el EBEP, en su disposición derogatoria única, por lo que su aplicación al caso solo sería posible por la vía prevista en la disposición transitoria cuarta según la cual: "2. Hasta que se dicten las leyes de Función Pública y las

normas reglamentarias de desarrollo se mantendrán en vigor en cada Administración Pública las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto". Pues bien, entre las normas ordenación de recursos humanos se encuentra el transcrito artículo 81.2.

El artículo 81.2 del EBEP dispone que:"Las Administraciones Públicas, de manera motivada, podrán trasladar a sus funcionarios, por necesidades de servicio o funcionales, a unidades, departamentos u organismos públicos o entidades distintos a los de su destino, respetando sus retribuciones, condiciones esenciales de trabajo, modificando, en su caso, la adscripción de los puestos de trabajo de los que sean titulares. [...]. Los funcionarios tendrán derecho a las indemnizaciones establecidas reglamentariamente para los traslados forzosos".

Aunque las previsiones del 81.2 del EBEP tienen diferente alcance que las del artículo 20.1,c) de la Ley de Medidas 30/1984, en cuanto que reconoce derecho a la indemnización en todo supuesto de traslado que implique cambio de destino de centro de trabajo, con independencia de que se produzca el efecto de originar cambio de término municipal de residencia, lo cierto es que la redacción de ambos preceptos es coincidente en lo que hemos denominado hecho base: la existencia de traslado del funcionario, por necesidades de servicio, a unidades, departamentos u organismos públicos distintos a los de su destino.

Por tanto, la posible aplicación del artículo 20.1.c) de la Ley de Medidas 30/1984 (o del artículo 81.2 del EBEP) estaría condicionada a la necesidad de determinar si en el caso de autos existió un traslado forzoso de la funcionaria a unidades o departamentos distintos al de su destino.

SÉPTIMO.- Nuestra decisión es clara al respecto. Nunca se ha producido un traslado de esa naturaleza pues la funcionaria siempre ha estado destinada en el mismo centro de trabajo que, como ha quedado expuesto, de modo permanente fue la AEAT de Arenys de Mar, ello con independencia de que, temporal y provisionalmente, su localización geográfica estuviese en la localidad de Mataró. No en vano, la resolución administrativa impugnada en la instancia lo que hace es "modificar la sede de la Administración de Arenys de Mar, y de todos los puestos de trabajo adscritos a la misma, reflejados en su Anexo, en el Municipio de Arenys de Mar, que pasan a estar ubicados en la carretera de Barcelona (N-II) número 43 (Edificio el Rengle) en el municipio de Mataró".

Por tanto, no concurría el hecho necesario para que la AEAT pudiera hacer aplicación del artículo 20.1.c) de la Ley de Medidas 30/1984 (o del artículo 81.2 del EBEP) y, por ello, la AEAT hizo una indebida aplicación de esa norma y, de ese modo, llegó a una modificación injustificada de su decisión inicial de reconocer el derecho a que los funcionarios afectados por el traslado temporal de la sede de la AEAT de Arenys de Mar a Mataró percibieran los gastos/dietas de desplazamiento.

OCTAVO.- Con base en los anteriores razonamientos procede dar respuesta a la cuestión de interés casacional planteada en el auto de admisión declarando que, en un supuesto como el concurrente, el traslado temporal de la sede del centro de trabajo a otra localidad diferente a la suya, no determina la aplicación del artículo 20.1.c de la Ley 30/1984 (o del artículo 81.2 del EBEP) puesto que no integra un traslado del funcionario, por necesidades de servicio, a unidades, departamentos u organismos públicos distintos a los de su destino. Por tanto, no es procedente el abono de indemnizaciones por traslado de residencia del artículo 23 del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo.

Haciendo aplicación de esta doctrina, procede la desestimación del recurso de casación, con confirmación de la sentencia impugnada.

NOVENO.- A tenor de lo establecido por los artículos 93.4 y 139 de la Ley de la Jurisdicción 29/1998, cada parte correrá con las costas causadas a su instancia y con las comunes por mitad en el recurso de casación.

## **FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

1.- DESESTIMAR el recurso de casación interpuesto por representación procesal de la Administración General del Estado contra la sentencia dictada el día 9 de junio de 2020 por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en el recurso contencioso administrativo núm. 934/17, sentencia que confirmamos.

2.- HACER el pronunciamiento sobre imposición de costas contenido en el último Fundamento de Derecho. Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.