



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTIZIA

**T.S.X.GALICIA CON/AD SEC.1  
A CORUÑA**

Juan Lage Fernández-Cervera  
Procurador de los Tribunales  
**F/NOTIFICACIÓN:30/06/2016**

SENTENCIA: 00451/2016

**PONENTE: D. JOSE RAMON CHAVES GARCIA**

**RECURSO: RECURSO DE APELACION N° 35/2016**

APELANTE: A.A., B.B., C.C.  
, D.D., E.E.,  
F.F., G.G., H.H.  
, I.I.

APELADA: CONCELLO DE VIGO

**EN NOMBRE DEL REY**

La Sección 001 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia ha pronunciado la

**SENTENCIA**

**Ilmos./as. Sres./as. D./D<sup>a</sup>**

**BENIGNO LOPEZ GONZALEZ.- Pte.  
JULIO CESAR DIAZ CASALES  
JOSE RAMON CHAVES GARCIA**

A CORUÑA, a veintinueve de junio de dos mil dieciséis.

En el RECURSO DE APELACION N° 35/2016 pendiente de resolución ante esta Sala, interpuesto por A.A.  
, B.B., C.C., D.D.  
, E.E., F.F.,  
G.G., H.H., I.I.  
, representados por la Procuradora DÑA. BELEN CASAL BARBEITO, dirigidos por el letrado D. FABIAN VALERO MOLDES, contra la SENTENCIA, de fecha 7 de octubre de 2015 dictada en el procedimiento abreviado n° 313/2015 por el JDO. DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Núm. UNO de los de VIGO sobre cuadrante de servicio año 2015. Es parte apelada el CONCELLO DE VIGO, representado y dirigido por EL LETRADO DE LOS SERVICIOS JURIDICOS DEL CONCELLO DE VIGO.

Es Ponente el Ilmo. Sr. D. JOSE RAMON CHAVES GARCIA

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Se dictó, por el Juzgado de instancia, la resolución referenciada anteriormente, cuya parte dispositiva dice: "Que debo desestimar y desestimo el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. A.A., D. B.B., D. C.C., D. D.D., D. E.E., D. F.F., D. G.G., D. H.H. y D. I.I. frente al CONCELO DE VIGO, seguido como PROCESO ABREVIADO número 313/2015 ante este Juzgado, contra el acto administrativo citado en el encabezamiento, que declaro adecuado al ordenamiento jurídico. No se hace expresa imposición de las costas procesales."

**SEGUNDO.-** Notificada la misma, se interpuso recurso de apelación que fue tramitado en forma, con el resultado que obra en el procedimiento, habiéndose acordado dar traslado de las actuaciones al ponente para resolver por el turno que corresponda.

### **FUNDAMENTOS JURIDICOS**

**PRIMERO.-** Es objeto de recurso de apelación por D. Alberto Freire Estévez y ocho más la sentencia dictada por el Juzgado de lo contencioso-administrativo num.1 de Vigo el 7 de Octubre de 2015, por la que se desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación de D. A.A. y ocho más contra los cuadrantes de servicio para el año 2015 de la Policía Local del Concello de Vigo, adoptados por el Jefe de la Policía Local el 1 de Enero de 2015.

El recurso de apelación se fundamenta sustancialmente en que la adaptación del cuadrante de servicio cuestionada fue adoptada mediante decisión del Intendente Jefe y considerando el apelante que la decisión es nula de pleno derecho puesto que tal competencia corresponde al Superintendente, según deriva del art.24.1 de la Ley 4/2007 que reserva a la Escala Superior, que comprende al cargo de superintendente, las labores de organización, dirección, coordinación y supervisión de las distintas unidades y servicios del cuerpo. Y dado que el Intendente solo puede ejercer la responsabilidad "inmediata en la planificación y ejecución de los servicios" no sería competente para tan importante acuerdo. Se rechazó el amparo competencial del art.25.2 de la Ley de Policías Locales de Galicia puesto que las funciones de la escala superior que sean asumidas por el Intendente Jefe deberán adecuarse al dimensionamiento de la plantilla, por lo que no podría aquél tomar decisiones que afectan a una plantilla de 402 miembros. Se adujo que la competencia correspondería al Alcalde por aplicación de los artículos 124.4 j, y 127.1 g, de la Ley de Bases de Régimen Local, ya que no consta autorización ni nombramiento para que el Intendente adopte tales decisiones. Además avala esa hipótesis la guía de funciones del Concello de Vigo. Por otra parte se adujo que se adoptó la remodelación



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN  
DE XUSTIZA

del Cuerpo de la Policía Local de Vigo vulnerando el art.37.1 del EBEP sin respetar la negociación colectiva.

Por el Concello de Vigo se formuló oposición a la apelación y se adujo tras exponer que existía desviación procesal por algún recurrente y que el acto no sería impugnabile, que no estamos ante competencias municipales ni atribuciones sino ante funciones de la Jefatura de la Policía Local, al amparo de los artículos 27 y 5.3 de la Ley 4/2007 de Coordinación de los Policías Locales de Galicia, añadiendo que existen 337 puestos de agentes de policías locales que no están singularizados ( se excepciona los adscritos al EVAP, Equipo de Vixilancia e Apoio Policial). En cuanto a la negociación colectiva se señaló que no cabe hablar de negociación entre el Jefe de la Policía y los policías locales.

**SEGUNDO.-** Partiremos señalando que el recurso de apelación, y la oposición, se centran en reiterar el debate de instancia, de manera que a la vista del razonamiento cabal, amplio y fundado de la sentencia hemos de aceptar sus fundamentos de derecho en su integridad.

No obstante saldremos al paso de la queja de la parte apelante con claridad.

Por un lado, insiste en el vicio de la nulidad de pleno derecho del acuerdo adoptado por el Intendente Jefe y subsidiariamente en su anulabilidad. A este respecto señalaremos que basta precisar que estando vacante la plaza de Superintendente, en quien pretende el apelante residenciar la competencia, es lógico y ajustado a derecho que sus competencias o funciones las asuma el órgano jerárquicamente inmediato a título de suplencia, tal y como ampara el art.17 de la Ley 30/1992 que dispone: "1. Los titulares de los órganos administrativos podrán ser suplidos temporalmente en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad. Si no se designa suplente, la competencia del órgano administrativo se ejercerá por quien designe el órgano administrativo inmediato de quien dependa. 2. La suplencia no implicará alteración de la competencia."

Pues bien, en el presente caso, estamos ante un funcionario de la escala superior, con nombramiento de Intendente que desempeña las funciones por vacante del Superintendente, lo que no solo es congruente con el principio de unidad y eficacia de la gestión sino que no se ha acreditado que la Alcaldía hubiese avocado tal competencia o hubiese desautorizado al Intendente, lo que nos lleva a considerar que estamos ante una tácita aprobación y ratificación del ejercicio de la misma por parte del Alcalde sobre la decisión del Intendente, lo que disipa todo atisbo de nulidad de pleno derecho ni siquiera anulabilidad.

**TERCERO.-** En cuanto a la falta de negociación colectiva, hemos de descartarlo puesto que el art.37.1. del EBEP, que considera lesionado la parte demandante, refiere el derecho a la negociación de la materia del apartado m) referida a "Calendario laboral, horarios, jornadas...en aquellos aspectos que afecten a condiciones de trabajo de los empleados públicos".

Con carácter general aceptamos la premisa jurídica del recurso de apelación en cuanto al reconocimiento del

derecho a la negociación colectiva cuando se incide en el régimen de turnos o condiciones de trabajo, como deriva de la STS de 13 de Octubre de 2010 (rec.3043/2007) o la STS de 25 de Enero de 2012 (rec. 492/2011), de los que deriva el derecho a la negociación colectiva de los sindicatos como una manifestación de la libertad sindical considerando el Tribunal Supremo que la falta de negociación, cuando sea procedente y obligatoria, supone la ausencia de un elemento esencial que vicia el procedimiento, y que por ello vicia de nulidad el acto y ello por aplicación de lo dispuesto en el art. 62.1.e) de la Ley 30/1992 .

Sin embargo en el presente caso concurren dos objeciones. Una de aplicación general sobre los titulares de tal derecho de negociación, que como tal es manifestación de la libertad sindical y propio de los sindicatos, y no de uno o varios empleados públicos que no pueden esgrimir derechos ajenos. Y es que no puede aducirse que un recurso formulado por 9 policías locales comporte legitimación para defender intereses colectivos de los empleados públicos. En esta línea, ha de tenerse en cuenta que el art. 19.1.b) LJCA solo recoge la legitimación a los sindicatos que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos y que el art. 7.4 de la LJCA establece que por las personas jurídicas comparecerán quienes legalmente les representen, así como que el conjunto de policías aquí recurrentes no tienen tampoco personalidad jurídica propia o capacidad procesal unitaria, como tampoco puede ser considerado como un grupo de afectados a los efectos previstos en nuestra LJCA, ya que, por un lado, no son titulares del derecho a la negociación colectiva y por otro, nuestra Ley Orgánica de Libertad Sindical no se la reconoce, al margen de su integración en las estructuras formales de las personas jurídicas a las que pertenecen ( art. 18 LJCA ).

**CUARTO.-** Y otra de aplicación singular en materia de fijación de cuadrantes de la policía local que constituye materia, en los singulares términos y concreto alcance aquí debatidos, que no está sometida a preceptiva negociación.

A este respecto hemos de recordar que nuestra reciente Sentencia de 15 de Junio de 2016 (rec.56/16), que abordaba una situación singular de un policía local de la misma administración frente al mismo cuadrante aquí debatido, dedicaba la primera parte del Fundamento de Derecho Quinto a la conveniencia de la negociación con los afectados de la implantación del citado cuadrante, si bien por un lado, se formulaba concluyendo en términos deliberativos ("La oscurantista forma en que se realizó...se hubiere evitado con una mínima negociación con los afectados") y por otro lado, todo ello con el carácter de *obiter dicta* y no *ratio decidendi* determinante del fallo, ni vinculante para esta Sala, puesto que la propia demanda de aquél litigio invocaba la falta de negociación como argumento puramente dialéctico y no como motivo impugnatorio, de forma congruente y cabal con la titularidad del derecho negocial (afirmando tal demanda:" No obstante en esta derivada colectiva, con clamorosa vulneración de un derecho fundamental, la legitimación activa correspondería en todo caso a las secciones sindicales correspondientes, debiendo ceñirse esta parte a la defensa de los derechos e intereses individuales de nuestro mandante").



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTITIA

Pues bien, completando y matizando lo dicho en la citada Sentencia de esta misma Sección y Sala de 15 de Junio de 2016, con la debida motivación que ahora exponemos en extenso, compartimos lo afirmado por la STSJ de Aragón en su sentencia de 27 de Abril de 2015 (rec.51/2012) "Lo que exige la negociación es el calendario laboral mismo, no la determinación de las concretas personas que en cada momento hayan de trabajar. Esta se halla extramuros del ámbito de la negociación que establece el art. 37 L 7/2007 (EBEP), pues lo que ha de ser objeto de negociación, de acuerdo con el apartado "1.m" de dicho artículo es:

"Las referidas a calendario laboral, horarios, jornadas, vacaciones, permisos, movilidad funcional y geográfica, así como los criterios generales sobre la planificación estratégica de los recursos humanos, en aquellos aspectos que afecten a condiciones de trabajo de los empleados públicos"

Y esta cuestión no cabida en la excepción que contiene en dicho art. 37 L 7/2007 en el párrafo segundo de su apartado 2.a, pues la indicación de la persona en concreto que haya de prestar un servicio no tiene la repercusión con carácter general sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos que exige dicha norma para someter la decisión a una previa negociación con los representantes de los trabajadores."

E igualmente aceptamos lo dicho por la STSJ de Valencia de 26 de Septiembre de 2008 (rec.198/2007): "1ª. Porque, en principio, el cuadrante de horarios de la Policía Local, es una decisión propia de la potestad de autoorganización justificada por la ineludible necesidad de prestación del servicio (art. 1 del Decreto 19/2003, de 4 de marzo del Gobierno Valenciano).

2ª. Porque, por ello, su fijación no es materia de obligada negociación colectiva (art. 32 de la Ley 9/1987) sino de trámite de audiencia o informe de las Juntas de Personal y Delegados de Personal (art. 12.2.c) del Decreto 19/2003 )."

Y ya más concretamente al caso de la fijación de plan de horarios y ordenación de efectivos, cuando existe una norma que lo atribuye a una autoridad pública, y que *mutatis mutandis*, resulta aplicable al caso que nos ocupa donde existen preceptos legales que expresamente reconocen la potestad de organización de tal servicio a las autoridades policiales locales, hemos de traer a colación la STS de 31 de Mayo de 2011 (rec.1086/2009) cuando afirmó: "La misma suerte debe correr el argumento relativo a la omisión de la preceptiva negociación, pues, tanto el artículo 34 de la Ley 9/1987, como el 37.2 del EBEP, de aplicación según resulta de su disposición final cuarta, excluyen de la obligatoriedad de la negociación de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización, y tal carácter ha de atribuirse a las prevenidas en el precepto impugnado, en cuanto atribuye a la dirección de la unidad de gestión clínica la función directiva de los profesionales adscritos a la misma, dentro de la cual le compete el establecimiento de la organización y distribución de su jornada ordinaria y complementaria para el cumplimiento de los objetivos que le son propios y la proposición a la Dirección Gerencia del distrito de atención primaria el número y la duración de los nombramientos por sustituciones, ausencias,

*licencias y permisos reglamentarios, incluido el plan de vacaciones anuales, y por ello sin repercusión actual en las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos."*

Se debe negociar lo que suponen cambios de calendario laboral u horarios que afectan a las condiciones de trabajo de los empleados públicos pero no lo que constituyen meras adaptaciones funcionales de plantillas de cuerpos cuya dimensión y exigencia de servicio público, como es el policial, impone la existencia de los cuadrantes como medida inherente a la profesión. Y al igual que la STS de 23 de abril de 2010 (Rec. 1005/2009), señaló que un reglamento dictado por la Administración pública competente en materia organizativa que no varíe el régimen jurídico de los funcionarios públicos no obliga a someterlo en su elaboración a la negociación colectiva, tampoco deberán someterse los actos de aplicación de una potestad de fijación horaria y adaptación de efectivos a necesidades de eficacia y eficiencia, que es inherente a la función policial asumida. Ello con la salvedad, claro está, de los cambios que afecten a puestos singularizados o destinos obtenidos por procedimientos objetivos o competitivos, o cuando existan estipulaciones en la Relación de Puestos de Trabajo, plantilla o instrumento equivalente que anuden una condición de trabajo estable a un singular destino, todo lo cual no es el caso que afecte a los aquí recurrentes.

En efecto, en el presente caso, pese a que la apelación alude a una "remodelación" o "reestructuración", lo cierto es que se trata de una simple determinación de "cuadrantes", esto es, ajustar mediante tablas y listas, las necesidades con los efectivos, según días o zonas o demandas coyunturales, pero sin que ello comporte una determinación permanente ni cambio sustancial o relevante en modos de trabajo, ni derecho adquirido alguno a su inmutabilidad. En suma, la existencia de cuadrantes, su establecimiento y modificación es una técnica inherente a la ordenación de la función policial local. En suma, se trata de una operación técnica singular que debe ser asumida por los funcionarios de policía local por el mero hecho de formar parte de la plantilla, y cuya adaptación a las necesidades de cada momento, con flexibilidad al servicio de la eficacia policial, resultaría incompatible con una negociación constante de cada medida. De este modo, establecido y negociado el marco horario con carácter general ( lo que no se cuestiona en el litigio), la asignación de turnos singulares o reordenación de efectivos policiales es una decisión fruto de la potestad doméstica de organización de los servicios que no precisa ser precedida de proceso de negociación colectiva alguno.

De ahí, que no resulta preceptiva la negociación colectiva para la determinación de tales cuadrantes, de manera que su control deberá venir de la mano de los principios generales de motivación, proporcionalidad, igualdad o adecuación a la finalidad pública. Y bajo esta perspectiva el simple examen de la decisión adoptada revela que se ajusta a tales parámetros generales y a los límites de la potestad de autoorganización.

Por todo lo expuesto, asumiendo los razonamientos de la sentencia apelada, hemos de desestimar el recurso de apelación en su integridad.



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTIZIA

**QUINTO.**- Se imponen las costas a la parte recurrente, con el límite máximo de 1000 euros.

**Vistos** los preceptos de general aplicación

**FALLAMOS**

DESESTIMAR EL RECURSO DE DE APELACIÓN INTERPUESTO POR D. A.A. Y OCHO MÁS CONTRA LA SENTENCIA DICTADA POR EL JUZGADO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO NUM.1 DE VIGO EL 7 DE OCTUBRE DE 2015, POR LA QUE SE DESESTIMÓ EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO INTERPUESTO POR LA REPRESENTACIÓN DE D.A.A. Y OCHO MÁS CONTRA LOS CUADRANTES DE SERVICIO PARA EL AÑO 2015 DE LA POLICÍA LOCAL DEL CONCELLO DE VIGO, ADOPTADOS POR EL JEFE DE LA POLICÍA LOCAL EL 1 DE ENERO DE 2015.

SE IMPONEN LAS COSTAS AL APELANTE CON EL LÍMITE MÁXIMO DE 1000 EUROS

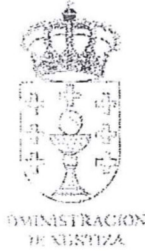
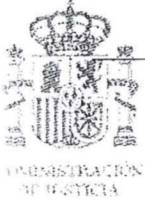
Notifíquese a las partes, y entréguese copia al Ministerio Fiscal, haciéndoles saber que la misma es firme, y que contra ella las personas y entidades a que se refiere el art. 100 de la Ley 29/1998, de 13 julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, podrán interponer el recurso de casación en interés de Ley del artículo citado, dentro del plazo de los tres meses siguientes a su notificación. Asimismo, podrán interponer contra ella cualquier otro recurso que estimen adecuado a la defensa de sus intereses. Para admitir a trámite el recurso, al interponerse deberá constituirse en la cuenta de depósitos y consignaciones de este Tribunal (1570-0000-85-0035-16), el depósito al que se refiere la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre (BOE núm. 266 de 4/11/09); y, en su momento, devuélvase el expediente administrativo a su procedencia, con certificación de esta resolución.

Así lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

**PUBLICACION.**- La sentencia anterior ha sido leída y publicada el mismo día de su fecha, por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente D. JOSE RAMON CHAVES GARCIA al estar celebrando audiencia pública la Sección 001 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia. Doy fe. A CORUÑA, a veintinueve de junio de dos mil dieciséis.







convocó a las partes a una vista que se celebró el pasado día treinta y a la que acudió la representación de la parte actora -que ratificó sus pretensiones-, así como la representación del Concello, que, además de oponer motivos de inadmisibilidad, se opuso a la estimación de las pretensiones.

Sobre tales motivos de inadmisión de la demanda, la actora tuvo oportunidad de efectuar alegaciones.

Se recibió el procedimiento a prueba, con el resultado que obra en acta, formulándose oralmente las conclusiones definitivas.

### FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.-** *De los hechos que sustentan la demanda y su admisibilidad*

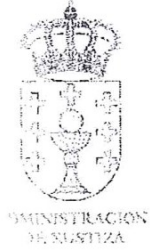
1.- Los demandantes son funcionarios del Concello de Vigo, pertenecientes al Cuerpo de la Policía Local.

2.- El 20 de noviembre de 2014, el [redacted] emitió una nota con el siguiente tenor: "ante una posible remodelación de parte de la sección de patrullas, y con el fin de evaluar las alternativas en otras secciones aprovechando las mejores capacidades para la prestación de un mejor servicio, todos aquellos interesados en integrarse en la misma lo harán saber por parte a esta Jefatura, en el plazo de quince días, a partir del día de la fecha. Del mismo modo, aquellos mandos de todas las categorías harán saber sus preferencias para encuadrar los turnos de patrullas y de los demás servicios convenientemente y de una forma coherente."

3.- Ninguno de los ahora demandantes solicitó efectuar cambio; incluso alguno de ellos se opuso expresamente.

4.- El 1 de enero de 2015 el [redacted] puso en marcha, unilateralmente, una nueva cartelera de trabajo, que suponía la modificación de los turnos de, aproximadamente, la mitad de la plantilla; entre ellos, de los actores, que sufrieron una variación en sus turnos de trabajo e incluso una merma económica en sus retribuciones por la pérdida del complemento de nocturnidad.

5.- Se considera esa acuerdo nulo de pleno derecho, por haber sido adoptado por órgano manifiestamente incompetente, toda vez que le habría correspondido determinarlo a la Xunta de Gobierno Local, conforme al Proyecto de Organización del Cuerpo de la Policía Local que aquella aprobó el 16 de marzo de 2009 y al contenido de la guía de funciones del Concello de Vigo (particularmente, en lo que atañe al Superintendente Jefe). Se añade que esa materia tendría que haber sido



objeto de previa negociación colectiva y que la reestructuración acometida -además de inmotivada- se aparta de los criterios asentados en un acuerdo fechado el 26 de enero de 2009.

En este apartado, conviene apuntar que la demanda ha de reputarse admisible.

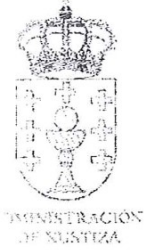
Es verdad que, en realidad, no hallamos ante una Orden de servicio, carente de valor normativo alguno, de la especie a que hace referencia el artículo 21 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuyo primer apartado indica que los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio, que se engarzan en el ámbito propio de organización administrativa con base en el principio de jerarquía que gobierna su estructura, con un contenido y finalidad específicos en cuanto actos y directrices no incluíbles en el ejercicio de la potestad reglamentaria.

Pero también es cierto que la aplicación material de esa orden ha afectado individualmente a los demandantes, por lo que respecta a las funciones concretas que se les han encomendado, por lo que es factible considerar que pueden combatir, a través de los correspondientes recursos administrativos y jurisdiccionales, la validez de los criterios que se tuvieron en cuenta a la hora de emanar la directriz.

Si bien la Orden entró en vigor el 1 de enero pasado y la demanda rectora se presentó el 15 de junio, no por ello puede reputarse extemporáneo el ejercicio de la acción, pues medió la interposición de respectivas reclamaciones por parte de los aquí demandantes, que no fueron expresamente resueltas.

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 23 de enero de 2000, expresó que, tratándose de actos de carácter negativo, no cabe considerarlos como actos presuntos desestimatorios, sino como una ficción legal que abre la posibilidad de impugnarlos; y, así, mientras el acto presunto de carácter positivo se tiene por dictado y produce plenos efectos, el negativo sólo produce efectos para poder recurrirlo, por lo que se excluye del ámbito de aplicación del artículo 46 de la Ley Jurisdiccional, que se refiere a los actos presuntos que producen plenos efectos.

En el mismo sentido, se expresa la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2.010, que remite a la Sentencia 59/2.009, de 9 de marzo, del Tribunal Constitucional, que declara: "sobre el control constitucional de las resoluciones judiciales que declaran la extemporaneidad de recursos contencioso-administrativos interpuestos contra la desestimación por silencio administrativo de solicitudes o reclamaciones de los



interesados, existe ya una consolidada doctrina de este Tribunal, que arranca de la STC 6/1986, de 21 de enero, y que confirman y resumen, entre otras, las más recientes SSTC 14/2006, de 16 de enero, 186/2006, de 19 de junio, 32/2007, de 12 de febrero, 64/2007, de 27 de marzo, 3/2008, de 21 de enero, y 106/2008, de 15 de septiembre. Conforme a esta doctrina constitucional, que comienza por subrayar que el silencio administrativo negativo es simplemente una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda acceder a la vía judicial superando los efectos de inactividad de la Administración, hemos declarado que, frente a las desestimaciones por silencio, el ciudadano no puede estar obligado a recurrir siempre y en todo caso, so pretexto de convertir su inactividad en consentimiento del acto presunto, imponiéndole un deber de diligencia que sin embargo no le es exigible a la Administración en el cumplimiento de su deber legal de dictar resolución expresa en todos los procedimientos".

**SEGUNDO.**- *De la estructura del Cuerpo de Policía Local en Vigo*

En el BOP Pontevedra de 16 de noviembre de 2010 aparece publicada la Relación de Puestos de Trabajo, aprobada por la Xunta de Gobierno Local el 20 de septiembre anterior.

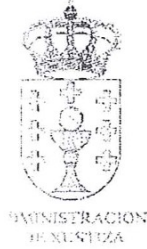
Los puestos correspondientes a la Policía Local son: 1 Superintendente Jefe, 2 Intendentes, 4 Inspectores Principales, 14 Inspectores, 33 Oficiales y 337 Policías. Además, como puestos singularizados, correspondientes a la unidad EVAP, se relacionan 1 Inspector, 1 Oficial Jefe y 4 Policías.

397 efectivos en total.

La plantilla actual está formada por 402 miembros.

Resulta relevante destacar la doctrina contenida en la STS de 25 febrero de 2014, conforme a la cual la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) no es un acto ordenador, sino un acto ordenado, mediante el que la Administración se autoorganiza, ordenando un elemento de su estructura como es el del personal integrado en ella.

Tal es el sentido que se deriva de lo dispuesto en el art. 15 Ley 30/1984, en cuanto instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal. Las mismas consideraciones son referibles al art. 74 Ley 7/2007 (EBEP), que dispone: "Las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos".



No puede encontrarse en dichos preceptos legales una especie de habilitación a la RPT para que, como norma, ordene los contenidos del estatuto del funcionario que preste sus servicios en los distintos puestos de la estructura administrativa, sino que el acto de ordenación en que la RPT consiste cierra el efecto de la ordenación y no deja lugar a sucesivas y ulteriores aplicaciones.

El de los funcionarios viene integrado por la Ley y por sus distintos Reglamentos de desarrollo, y lo único que hace la RPT al ordenar los distintos puestos es singularizar dicho estatuto genérico en relación con cada puesto, al establecer para él las exigencias que deben observarse para su cobertura y los deberes y derechos de los genéricamente fijados por las normas reguladores del estatuto de los funcionarios, que corresponden a los funcionarios que sirven el puesto. Pero tales exigencias, deberes y derechos no los regula la RPT, sino que vienen regulados en normas jurídicas externas a ella (categoría profesional, nivel de complemento de destino, complemento específico, en su caso, etc...), siendo la configuración del puesto de trabajo definido en la RPT simplemente la singularización del supuesto de hecho de aplicación de dichas normas externas.

En tal sentido la función jurídica de la RPT no es la de ser norma de ordenación general y abstracta de situaciones futuras, sino la de ser un acto-condición, mediante el que, al establecer de modo presente y definitivo el perfil de cada puesto, este opera como condición y como supuesto de hecho de la aplicación al funcionario que en cada momento lo sirve de la norma rectora de los diversos aspectos del estatuto funcional.

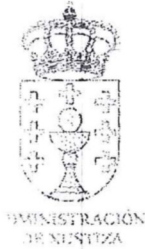
La autoorganización por parte de la Administración de sus distintos puestos de trabajo opera como acto-condición para la aplicación en cada puesto de los distintos aspectos del estatuto funcional singularizados en la configuración del puesto.

### TERCERO.- De la naturaleza de los puestos

El art. 59.1 Reglamento General de Ingreso de Personal de la Administración, Provisión de Puestos y Promoción (Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo), de aplicación supletoria en el ámbito de la Administración Local, establece que los funcionarios que ocupen con carácter definitivo puestos no singularizados podrán ser adscritos, por necesidades del servicio, a otros de la misma naturaleza, nivel de complemento de destino y complemento específico, siempre que para la provisión de los referidos puestos esté previsto el mismo procedimiento y sin que ello suponga cambio de municipio.

Son puestos no singularizados aquellos que no se individualizan o distinguen de los restantes puestos de trabajo en las correspondientes relaciones.

Hemos visto más arriba que, en la RPT, únicamente se singularizan los puestos correspondientes a la unidad EVAP. El resto de puestos, en lo que a Policías se refiere, aparecen como no singularizados, y ello encierra particular importancia, porque, en tales condiciones, no



existe ningún obstáculo para operar un cambio de destino dentro de un proceso de redistribución de efectivos, que es lo que se efectuó el 1 de enero pasado, y que se integra dentro del margen de la potestad de autoorganización de la Administración.

Los puestos de "Policía", "Inspector Principal", "Inspector" u "Oficial" no consta que sean puestos singularizados, por lo que podían verse afectados por un proceso de redistribución de efectivos, dentro del margen de decisión de quien tenía la responsabilidad del servicio.

La potestad autoorganizativa de las Administraciones Públicas atribuye la facultad de organizar los servicios en la forma que estime más conveniente al interés público, no resultando inalterables, y respondiendo a la finalidad de servir conforme al principio de eficacia en la asignación de los servicios y en la adecuada ejecución de las tareas asignadas.

No existe, en el organigrama municipal, un puesto de emisora de policía, ni de patrulla (en sus diferentes variantes de vehículos), ni de proximidad o grúas. Existen distintos servicios o secciones que tienen que ser cubiertos por los efectivos disponibles, mediante la elaboración de cuadrantes.

El desempeño de los cometidos encargados por el a los componentes de la plantilla se corresponde con la plaza adquirida con ocasión de su ingreso, producido éste con arreglo a los principios de mérito y capacidad en la función pública. Desde otra óptica, ninguna de las funciones encomendadas a los demandantes, tras la reorganización interna, es extraña a sus competencias.

Sintéticamente, en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso de Galicia de 9.12.2009 (rec. de apelación 143/2009) se subraya que no puede obviarse el derecho que asiste a la Administración municipal, máxime en un ámbito como el de la seguridad encomendada a la Policía Local, de cambiar en cualquier momento por razones de conveniencia y oportunidad las funciones concretas o puesto de trabajo asignado a un agente.

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 13 de abril de 1.999, ha señalado que en el ámbito de las reorganizaciones funcionariales que las Administraciones Públicas puedan efectuar a través de los cauces legalmente establecidos, los funcionarios no pueden oponer, frente a aquéllas, pretensiones de congelación indefinida de situaciones jurídicas preexistentes, salvo que las mismas puedan verdaderamente considerarse como derechos adquiridos, pero en sentido estricto, no en el sentido extensivo que en ocasiones se pretende dar a la expresión y que convierte en derecho adquirido cualquier aspecto existente en la relación jurídica entre Administración y funcionario, olvidando el carácter estatutario de la misma y la sujeción de este último a las potestades de configuración de aquélla por la Administración. Ha de decirse, pues, que ni el funcionario integrado en una determinada Administración puede exigir la perpetuación de todas las circunstancias propias de su puesto (funciones,



dependencia jerárquica, etc...) cuando la Administración opera una reorganización por los cauces legales, sino sólo de aquéllas que normativamente se regulan como inalterables. Sólo cabe entender que habrá de respetarse lo que cabe consolidar, como son los derechos económicos correspondientes al grado consolidado y el grado mismo, la inamovilidad geográfica relativa y el derecho al cargo, pero este último derecho interpretado en la forma que señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de marzo de 1.992, es decir, como derecho a no ser privado de la condición de funcionario, y el que el puesto al que se asigne al funcionario sea de acceso por concurso, si por concurso accedió al que tenía, como garantía frente a la remoción.

En esta línea de razonamiento, y ante las quejas manifestadas sobre la merma de sus retribuciones como consecuencia de la reasignación (pluses de nocturnidad o de trabajo en festivos) se ha de partir de que, dada la condición funcional de los recurrentes, su sistema retributivo no puede ser otro que el previsto en la Ley.

Las retribuciones por los conceptos de nocturnidad, trabajos en festivos y en excesos de jornada son gratificaciones por servicios extraordinarios. Retribuyen trabajos realizados en una jornada que no se considera normal. El Tribunal Supremo (Sta. de 22.12.1995), en relación a la llamada penosidad nocturna y penosidad festiva, o retribuciones percibidas por trabajos en horas nocturnas o en domingos y festivos ha establecido que dichas retribuciones son gratificaciones por servicios extraordinarios.

Mientras que el complemento específico se fija para cada puesto de trabajo en atención a las características de su función, con independencia del tiempo en que se lleve a cabo, la gratificación por servicios extraordinarios retribuye trabajos realizados en una jornada que no se considera normal, calificando como gratificaciones dichos complementos de penosidad, nocturnidad y festivo, que no son fijados en atención a las características del puesto de trabajo con independencia del tiempo en que se lleve a cabo.

Además, por definición legal, en ningún caso serán fijas en su cuantía ni periódicas en su devengo las retribuciones extraordinarias que correspondan a trabajos fuera de la jornada normal, por lo que, por ejemplo, no deben ser incluidas entre las retribuciones a percibir en los periodos de vacaciones y baja por enfermedad, ni puede sostenerse como derecho adquirido el de percibir las en lo sucesivo.

En este sentido, el art. 69 d) del Decreto legislativo 1/2008, de 13 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la función pública de Galicia expone que las gratificaciones por servicios



extraordinarios, fuera de la jornada normal, que en ningún caso podrán ser fijas en su cuantía y periódicas en su percepción.

Evidentemente, si los demandantes dejan de trabajar en esos turnos, ya no percibirán dichas gratificaciones, que sí percibirán quienes pasen a realizar aquéllos.

Por otra parte, la sedicente afectación de los períodos de descanso de los recurrentes sólo se sustenta en la lógica modificación de los lapsos temporales en que se disfrutarán, a tenor de los nuevos cuadrantes, pero no se acredita que, de algún modo, se inflija a alguno de ellos un perjuicio contrario al ordenamiento jurídico.

#### CUARTO.- *De la competencia para adoptar la orden*

El art. 55.1 de la Ley 4/2007, de 20 de abril de Coordinación de Policías Locales de Galicia dispone que los miembros de los cuerpos de la Policía local cumplirán estrictamente la jornada y el horario de trabajo que se determinen por el órgano competente.

Esa autoridad u órgano competente es, en el caso del Concello de Vigo, el \_\_\_\_\_, perteneciente a la Escala superior.

El art. 25.1.a) de la misma Ley dispone que a los funcionarios de la Escala superior les corresponde la organización, dirección, coordinación y supervisión de las distintas unidades y servicios del cuerpo, agregando el apartado 2 corresponderá, en todo caso, al jefe del cuerpo las funciones atribuidas a la escala superior, que deberán adecuarse a las particularidades de organización y dimensionamiento de la plantilla de personal respectiva.

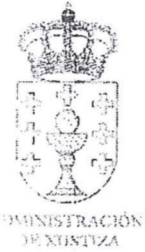
Conforme al art. 27.2, el puesto de jefatura ejerce la máxima responsabilidad en la Policía local y ostenta el mando inmediato sobre todas las unidades, secciones y servicios en que se organiza el cuerpo, bajo la superior autoridad del alcalde o del concejal en quien delegue.

Entre otras funciones, le corresponde dirigir, coordinar y supervisar los servicios operativos del cuerpo, así como las actividades administrativas relacionadas directamente con sus funciones, para asegurar su eficacia; evaluar las necesidades de recursos humanos y materiales y formular las correspondientes propuestas; e informar al alcalde, o al cargo en quien éste delegue, del funcionamiento del servicio y del cumplimiento de los objetivos y órdenes recibidas.

De acuerdo con la Guía de Funciones del Concello, al Superintendente Jefe le compete asumir las funciones que se derivan del puesto de la jefatura, en los términos del mentado art. 27, como máximo responsable de la Policía Local, ostentando el mando inmediato sobre todas las unidades, secciones o servicios en que se organiza el Cuerpo, bajo la superior autoridad del Alcalde o del Concelleiro en quien delegue, y asumiendo las funciones relacionadas con la planificación y organización general del Cuerpo.

De lo expuesto, se desprende que la orden de asignación de efectivos disponibles entre los puestos vacantes en cada una de las secciones en que se divide el Cuerpo le correspondía adoptarla al Superintendente. No existe falta de competencia.





La parte actora incide en el contenido del acuerdo tomado el 26.1.2009 en relación con la reestructuración acometida para aquel ejercicio. En realidad, se trata de un pacto alcanzado entre representantes sindicales, el entonces Superintendente y un Inspector Principal (actualmente, quien ocupa la plaza de Superintendente), que no abarcaba todo el organigrama del Cuerpo, sino sólo algunas secciones (emisora, denuncias, Visual Card y conductores de mandos), que no consta fuese refrendado por la Alcaldía, la Xunta de Gobierno Local o el Concelleiro Delegado competente. No puede tomarse como punto de referencia válido porque, además no contempla un protocolo general, no puede vincular a la Administración, que no lo suscribió por medio de representante normativamente investido para ello.

Lo único que consta aprobado por la XGL es el Proyecto de Organización para el Cuerpo de la Policía Local de Vigo fechado el 4 de marzo de 2009; documento que describe pormenorizadamente las secciones en que se subdivide y los cometidos asignados a cada una, pero que carece de reglamentación acerca de la materia que analizamos: la redistribución anual de efectivos. Cuestión bastante diferente a la puntual asignación de miembros del GOA o de Costa y Playa, donde el número de solicitudes excedía del de puestos vacantes, lo que aconsejaba adoptar criterios de selección cognoscibles por los eventuales aspirantes. Por cierto, que en aquellos casos no se planteó la falta de competencia del Intendente Jefe en funciones para decidir sobre el modo de cobertura.

Y aunque se alega que la decisión es arbitraria, o inmotivada, no se aporta prueba suficiente que permita soportar dicha alegación, sin que pueda concluirse que la decisión del de acometer la reordenación de los servicios y unidades bajo su mando extralimitara los márgenes de decisión, o se adoptara al margen del principio de prevalencia del interés general.

Ante la existencia de puestos no ocupados en determinadas secciones, y dada la insuficiencia de voluntarios para cubrirlos, tomó la decisión de su cobertura sobre la base de un criterio orientador: el resultado de un análisis estadístico de determinados parámetros, los cuales, por cierto, se han puesto a disposición de los interesados en examinarlos.

#### QUINTO. - De la negociación colectiva

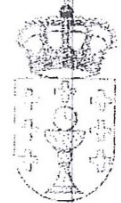
Por lo que se refiere a la ausencia de negociación colectiva, y a la hipotética infracción del art. 37 EBEP, habrá que indicar, siguiendo los postulados de la Sentencia TSJ Galicia de 14.9.2011, que al respecto cabe negar legitimación a los demandantes -que actúan simplemente en calidad de funcionarios de la policía local del Concello demandado- para la defensa de derechos de los que no son titulares, como sería en este caso el derecho a la libertad sindical, del que forma parte el derecho a la negociación colectiva; el derechos de los recurrentes -en cuanto personas físicas- se agota en el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección. Con esto se quiere significar que los actores carecen de legitimación activa para denunciar una supuesta vulneración del derecho





ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

PUBLICACIÓN. Dada, leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado-Juez que la ha dictado, estando celebrando Audiencia Pública y ordinaria en el día de su fecha. Doy fe.-



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA