

RESOLUCIÓN número 02407/17, 04 de octubre de 2017

Visto por la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Navarra el expediente del recurso de alzada número **17-00078**, interpuesto por **DON** contra notificación del **AYUNTAMIENTO DE PAMPLONA**, sobre asignación de los servicios policiales necesarios durante los encierros en las fiestas de San Fermín 2015.

Ha sido Ponente don Jon-Ander Pérez-Illzarbe Saragüeta.

ANTECEDENTES DE HECHO

1º.- Con fecha 2 de julio de 2015 se envió al personal de la plantilla de Policía Municipal de Pamplona un documento sobre asignación de servicios de vigilancia y seguridad en los Encierros de las fiestas de San Fermín. En él se indicaba la necesidad de contar con el apoyo de un mando y cinco policías procedentes de los Grupos de Apoyo y Denuncias y de la Brigada de Coordinación (Grupo de Vigilancia) en un determinado tramo del vallado.

2º.- El día 5 de julio de 2015 se comunicó por vía telemática al recurrente el citado documento. Contra el mismo se interpone el recurso de alzada.

3º.- Mediante providencia de la Presidenta de este Tribunal se dio traslado del recurso al Ayuntamiento de Pamplona para que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto Foral 279/1990, de 18 de octubre, de Desarrollo Parcial de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (LFALN), remitiera el expediente administrativo o copia diligenciada del mismo, incorporando las notificaciones para emplazamiento efectuadas y presentara, de estimarlo conveniente, informe o alegaciones para justificar la resolución recurrida. Así lo hizo la citada entidad local.

4º.- Por Providencia Resolutoria 157/2017, de 17 de julio, este Tribunal Administrativo acordó poner de manifiesto el expediente conceder a las partes un plazo de diez días hábiles para formular, en su caso, alegaciones sobre una posible declaración de inadmisibilidad del recurso de alzada. Ninguna de las dos partes formuló alegación alguna al respecto.

5º.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 77.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), en relación con el artículo 16 del precitado Decreto Foral 279/1990, de 18 de octubre, no procede la práctica de la prueba solicitada, por no ser necesaria para dictar resolución, como se verá.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Acto impugnado.

1. En esta alzada se impugna un *"documento de asignación del servicio del encierro en Policía Municipal de Pamplona correspondiente a los Sanfermines de 2015"*.

Para ser más precisos, se trata de unos "cuadrantes" donde se asignan a los agentes relacionadas tareas de seguridad en los diversos tramos de vallado del Encierro, así como otras relacionadas con las anteriores (tales como despejar ciertas zonas, mantener pasillos de acceso y formar barreras).

El recurrente no acredita representar al resto de los agentes mencionados en dichos "cuadrantes". En consecuencia, el recurso de alzada debe entenderse interpuesto contra las menciones a la persona del recurrente contenidas en los mismos.

En palabras de la Sentencia del TSJ de Madrid en su Sentencia 585/2012, del 17 de julio, "*Si el cuadrante entregado a cada Policía Local vulnera lo acordado colectivamente podrá el interesado y sólo él impugnar su cuadrante, alegando incluso, si se ha producido una variación de su jornada anual, la falta de negociación colectiva de la misma*".

2. El artículo 58 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, aplicable en aquel momento, disponía que las notificaciones defectuosas surtiesen efecto al interponer el interesado el recurso procedente. No habiéndose incluido pie de recursos en la notificación al recurrente, procede admitir a trámite el recurso de alzada.

SEGUNDO.- Artículo 83.6 del TREP.

El recurrente sostiene que los citados "cuadrantes" sobre asignación de servicios policiales en el Encierro incurren en causa de nulidad por no haber sido objeto de negociación colectiva previa.

Sobre la obligación de negociar previamente con la representación del personal funcionario versan varias resoluciones de este Tribunal Administrativo. Transcribiremos a continuación varios párrafos de una de ellas, la número 6405/2012.

"Los artículos 83.6 del Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (TREP) y 37 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (LEBEP), establecen un elenco de materias que deben ser objeto de negociación previa.

Según el artículo 83.6 del TREP, "Serán objeto de negociación", entre otras, la "determinación y aplicación de las retribuciones", la "clasificación de puestos de trabajo", el "establecimiento de la jornada laboral y horario de trabajo", los "sistemas de ingreso, reingreso, provisión y promoción profesional de los funcionarios públicos", así como "Todas aquellas materias que afecten, de algún modo, al acceso a la función pública, carrera administrativa, retribuciones y Seguridad Social, o a las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos y cuya regulación exija norma con rango de Ley Foral", y "en general cuantas otras afecten a las condiciones de trabajo (...); cuestiones todas ellas relacionadas con diversos aspectos de las plantillas orgánicas.

Similares consecuencias se derivan del artículo 37 del LEBEP, en cuya virtud "Serán objeto de negociación" materias tales como las retributivas, otras relativas a "condiciones de trabajo", "ofertas de empleo público", "horarios, jornadas", cuestiones relacionadas con la "movilidad funcional y geográfica", así como "criterios generales sobre la planificación estratégica de los recursos humanos, en aquellos aspectos que afecten a condiciones de trabajo de los empleados públicos".

Por eso, asuntos tales como los cambios que afecten al régimen jurídico-administrativo de los puestos de plantilla, incluyendo lo relativo a su naturaleza funcional o laboral,

sus jornadas laborales ordinarias, los requisitos de acceso, las funciones asignadas o los complementos retributivos específicos (entre otras), deben abordarse en la fase negociadora previa".

Este último es el caso del Reglamento de Organización de la Policía Municipal de Pamplona, publicado en el Boletín Oficial de Navarra número 103, del 31 de mayo de 2012, cuyo artículo 17 atribuye determinadas funciones a la Brigada de Coordinación en la que presta servicios el recurrente.

Ahora bien, la asignación de unas determinadas funciones ordinarias o habituales en modo alguno implica una imposibilidad absoluta de encomendar motivadamente otras tareas en situaciones concretas. El propio Reglamento citado prevé, en su artículo 29, sobre "*Organización de dispositivos especiales*", que, "*Para la realización de tareas operativas o dispositivos especiales de seguridad, el Jefe de la Policía Municipal podrá organizar, sin perjuicio de la adscripción orgánica, equipos de trabajo, por la temporalidad que exijan las circunstancias motivadoras de los mismos atendiendo a criterios de funcionalidad, que serán dirigidos operativamente por el mando jerárquico que designe el Jefe de la Policía Municipal*".

En concreto, el dispositivo especial de la Policía Municipal de Pamplona para los Encierros de San Fermín se establece en base a unos "*cuadrantes*" de asignación de servicios a los agentes y unidades que en ellos se relacionan.

La cuestión a dilucidar en esta alzada es la siguiente: ¿esos "*cuadrantes*" requieren ser previamente negociados con la representación sindical?

TERCERO.- Jurisprudencia sobre la materia.

Para responder a la pregunta anterior es fundamental reparar en que la jurisprudencia solo considera exigible la negociación previa de decisiones organizativas recogidas en "*cuadrantes*" de asignación de servicios de policía local cuando modifiquen - en términos distintos de lo previamente establecido o pactado - condiciones de trabajo de los agentes afectados, tales como jornada, retribuciones, vacaciones, licencias o permisos.

Según expresaba la Sentencia del TSJ de Extremadura 72/2011, del 14 de marzo, "*si bien las "decisiones administrativas que afecten a la potestad de organización" quedan excluidas de la "obligatoriedad de la negociación", no se excluye la necesidad de negociación cuando "tengan repercusión sobre condiciones de trabajo de los funcionarios públicos" (...)*". En aquel caso, los "*cuadrantes*" habían alterado "*los turnos de los miembros de la Policía Local, así como la forma en que serían "abonadas" las situaciones de necesidad de cubrir los turnos de forma distinta de la ordinaria -dos funcionarios por turno*". Por eso concluía aquel TSJ que "*el nuevo cuadrante afectaba a las condiciones de trabajo de los funcionarios afectados y, por ello, estaba sujeto a la previa negociación. Aceptado el reproche procedimental que se denuncia por el Sindicato recurrente a la adopción del Decreto Municipal, su consecuencia no puede ser otra que la de viciar al mismo de nulidad de pleno derecho*".

En cambio, la Sentencia del TSJ de Castilla-La Mancha 10111/2017, del 10 de marzo, entendía innecesaria la negociación previa de los "*cuadrantes*" impugnados porque "*Como ha declarado esta misma Sala, en sentencia de 21 de enero de 2014 (recurso de apelación 239/2013), "El establecimiento de cuántas jornadas de trabajo (jornada ordinaria) han de desempeñarse en una determinada Unidad, sí ha de ser objeto de negociación, a tenor del artículo 37.1 m) del EBEP; pero ocurre que el cuadrante no*

modifica en nada la jornada efectiva de trabajo, la que seguía fijada en 62 guardias efectivas de 24 horas; si se modifican las horas (dentro del día), en la que se va a prestar el servicio, también exige previa negociación; pero es que lo peculiar de la jornada del Servicio de Extinción de Incendios (SEIS), es que es de 24 horas y por tanto tampoco se modifica el horario; y en cuanto al calendario laboral, tampoco es afectado por el cuadrante, pues es el que con carácter general y anual se fija para las distintas Administraciones Públicas, determinando los días laborales y los festivos, lo que no es de aplicación al SEIS, que por su peculiaridad, ha de prestar servicio ininterrumpidamente todos los días del año.

Como bien se dice en la Sentencia apelada, el Cuadrante determina los días concretos en que cada turno ha de prestar el servicio; su determinación corresponde al ámbito de la autoorganización de la Administración, siempre que, claro está, se realice con escrupuloso respeto a los límites y derechos que sobre jornadas máximas de trabajo y descanso se establezcan en la normativa de aplicación.

Y, en esa misma línea, en la sentencia de 25 de abril de 2016 (recurso de apelación 316/2014, igualmente de esta Sala y Sección, se señala que

"(...) el cuadrante actual no modifica la jornada efectiva de trabajo, ni altera las horas, manteniéndose tres turnos para cubrir el servicio durante todo el día, Tampoco se ha alterado el calendario laboral, pues es el calendario que con carácter general y anual se fija por las distintas administraciones. El cuadrante únicamente identifica los días del calendario en que cada agente ha de prestar el servicio de conformidad con el turno que le corresponde y esta determinación corresponde al ámbito de autoorganización de la Administración". (...)".

La Sentencia del TSJ de Madrid 645/2016, del 15 de diciembre, dio por válidas unas disposiciones específicas para la aplicación a la Policía Local del Acuerdo colectivo de un determinado Ayuntamiento en el que éste se atribuía expresamente la potestad de alterar los "cuadrantes" antes del 5 de septiembre de cada año para adecuarlos a las necesidades de las fiestas patronales sin negociar previamente tales cambios. El TSJ no consideró que de ello se derivara "alteración alguna del calendario laboral, dada la complejidad de eventos en las citadas fiestas, que precisan un especial compromiso de despliegue de seguridad pública local, de forma que la propia organización de otros diferentes operativos policiales locales quedan o pueden quedar supeditados o condicionados por tales festejos (...)" (esta última afirmación es, sin duda, perfectamente aplicable a los Sanfermines).

Para el TSJ de Aragón (Sentencia 256/2015, del 27 de abril), "Lo que exige la negociación es el calendario laboral mismo, no la determinación de las concretas personas que en cada momento hayan de trabajar. (...) 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".

Otro buen ejemplo del "modus operandi" jurisprudencial en este tipo de casos lo ofrecen las dos sentencias del TSJ de Madrid que a continuación reseñaremos.

- La primera de ellas, número 227/2013, del 26 de junio, invalidó una asignación de tareas por entender que "En el presente caso, con las resoluciones impugnadas, se procede, no a concretar la jornada del funcionario mediante cuadrantes en atención a necesidades del servicio sino a modificarla, modificación que implica alteración de las

condiciones del puesto de trabajo descritas en el catálogo y valoradas a efectos del complemento específico y ello por simple resolución del concejal Delegado y sin atender a la previa negociación, como ya señalaron en un pleito casi idéntico anterior, las sentencias citadas y exige ahora el art. 37 I.b) y m) LEBEP".

- Por el contrario, la segunda, número 253/2017, del 5 de mayo (relativa a unos "cuadrantes" fijados para la cobertura policial de un evento deportivo), declaró que "lo acaecido en el supuesto analizado no fue, como se dice, cambio alguno de jornada, sino simple y llanamente el establecimiento de un servicio obligatorio a prestar mediante horas extraordinarias y remunerado como tal". Y concluyó lo siguiente: "(...) en ningún caso resulta que pueda entenderse que toda regulación en materia de función pública deba estar sometida, previamente, al mecanismo de la negociación, ni siquiera el de la consulta, pues ello supondría tanto como desnaturalizar el propio y exacto contenido de los preceptos reseñados. Por el contrario, los mismos han de entenderse en sus justos y estrictos términos lo que nos lleva a identificar el concepto "condiciones de trabajo" como aquellas concretas materias y previsiones que determinan específicamente el "status" del trabajador,- en definitiva cuestiones tales como la jornada laboral, el horario, las vacaciones y licencias -, o, incluso, nos permite integrar en su seno cuestiones relativas a previsiones de contenido asistencial".

Así sintetizaba esta jurisprudencia la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 1 de Lérida 424/2016, del 27 de octubre:

"De esta forma, 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 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. (...) En efecto, en el presente caso, 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. (...) 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".

CUARTO.- Aplicación al caso de los criterios legales y jurisprudenciales.

1. La jurisprudencia referida en el anterior Fundamento de Derecho aboca a reformular la pregunta clave de esta alzada. En vez de plantearse de forma abstracta si los "cuadrantes" de asignación de servicios en el Encierro debieran o no ser previamente negociados con la representación sindical, lo que procede preguntarse es: ¿conlleven esos "cuadrantes" unas condiciones de trabajo distintas de las establecidas o pactadas con carácter general para la Policía Municipal?

Al decir de la precitada Sentencia del TSJ de Madrid 585/2012, del 17 de julio, "Si el cuadrante entregado a cada Policía Local vulnera lo acordado colectivamente podrá el interesado y sólo él impugnar su cuadrante, alegando incluso, si se ha producido una variación de su jornada anual, la falta de negociación colectiva de la misma". Pero, en este caso, el recurrente no alega vulneración alguna de las condiciones de trabajo pactadas para el servicio en Sanfermines.

En efecto, la Policía Municipal de Pamplona tiene establecida una jornada especial para las fiestas de San Fermín en un Acuerdo colectivo publicado en el Boletín Oficial de Navarra número 34, del 21 de marzo de 2005. En él se prevé que a esos días de los Sanfermines "*se dará tratamiento de festivos en el caso del personal que haya de trabajar jornada habitual completa o superior a la normal*". No consta ni se alega que esa previsión (ni ninguna otra contenida en dicho Acuerdo) se haya incumplido en el caso del recurrente.

Las compensaciones, económicas o en forma de tiempo libre, por servicios prestados durante ese período festivo están previstas en el apartado 5.2.1 del mismo Acuerdo.

"5.2.1. Servicios prestados por Policía Municipal.

Primero. El turno primero se prestará entre las 7,00 horas y las 15,30 horas, con las siguientes condiciones:

a) Los integrantes de dicho turno cobrarán la nocturnidad correspondiente a una hora por cada jornada de trabajo.

b) Los integrantes de dicho turno percibirán una compensación económica consistente en una hora extraordinaria por cada jornada de trabajo.

Segundo. El turno segundo se prestará entre las 15,30 horas y las 24,00 horas, con las siguientes condiciones:

a) Los integrantes de dicho turno cobrarán la nocturnidad correspondiente a dos horas por cada jornada de trabajo.

b) Los integrantes de dicho turno recibirán una compensación económica consistente en una hora extraordinaria por cada jornada de trabajo.

Tercero. El turno tercero se prestará entre las 24,00 horas y las 8,30 horas, con las siguientes consideraciones:

a) Para los integrantes de este turno, su horario para la noche del 14 al 15 será de 23,00 horas a 6,30 horas.

b) Los integrantes de dicho turno cobrarán la nocturnidad correspondiente a ocho horas por cada jornada de trabajo.

c) Los integrantes de dicho turno recibirán una compensación económica consistente en una hora extraordinaria por cada jornada de trabajo.

Cuarto. Dos días de descanso (dentro de los días de Fiestas, 6 al 14), y para los días 5 y 15 los que se establezcan por parte de Oficiales y Sargentos responsables.

Asimismo, de conformidad con el apartado b) del artículo 43 del Reglamento de Retribuciones, les será de aplicación la cantidad económica correspondiente a festivo de 8 horas, computándose 8 horas a efectos de jornada anual.

Quinto. Las diferentes compensaciones, en tiempo y económicas, del presente acuerdo para Policía Municipal, podrán hacerse efectivas de las siguientes formas:

A) 4 "SF" en tiempo.

B) 4 "SF" en horas extraordinarias festivas (nocturnas en su caso).

C) 2 "SF" en tiempo y 2 en horas extraordinarias festivas (nocturnas en su caso)".

Tampoco se alega ninguna vulneración de estas previsiones compensatorias en el caso del recurrente.

2. El informe municipal no cierra la puerta a que *"en virtud de la negociación se llegue a otros repartos, a otras condiciones de planteamiento de las jornadas especiales, de sus retribuciones, etc."* que, eventualmente, pudieran mejorar las actuales; *"pero lo que no es admisible es pretender que cada cuadrante del servicio del encierro para cada Sanfermín ha de tener su pase por la negociación, cuando este cuadrante viene básicamente repitiéndose año tras año"*. Este extremo queda acreditado en la documentación enviada por el Ayuntamiento de Pamplona, y es relevante para el caso que nos ocupa. La circunstancia de poder ser llamados a reforzar el servicio en el vallado del Encierro no constituye ninguna sorpresa novedosa para los agentes de la Policía Municipal, aun cuando sus labores habituales nada tengan que ver con esa tarea. Así sucede, no solo con la *"Brigada de Coordinación"* a la que se refiere el recurrente, sino también con las restantes unidades de la Policía Municipal de Pamplona.

Con el fin de cubrir debidamente los distintos tramos de vallado del Encierro, cada año se recaban refuerzos de grupos y unidades que en su quehacer ordinario están especializados en tareas específicas totalmente ajenas a ese evento, tales como *"Dotación de Notificadores"*, *"Grupo de Grúas"*, *"Atestados"*, *"Grupo Tecnológico de Tráfico"*, *"Grupo de Asistencia y Protección Social"*, *"Grupo de Coordinación Operativa"* y *"Brigada de Proximidad"*. Resulta lógico y normal que se actúe de ese modo en dispositivos especiales que precisan de numerosos efectivos.

Parafraseando la última Sentencia transcrita en el Fundamento de Derecho anterior:

- una vez *"establecido y negociado el marco horario con carácter general"*, así como el retributivo, para los dispositivos especiales de fiestas de San Fermín (Acuerdo publicado en el Boletín Oficial de Navarra del 21 de marzo de 2005),

- el acto impugnado se limita a efectuar *"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 (...)"*. Tan es así que, como señala el informe municipal de alegaciones, ese mismo esquema, con implicación de numeroso personal de diversas unidades de Policía Municipal, se repite (en lo fundamental) año tras año.

QUINTO.- Acto administrativo "versus" disposición general.

1. El recurrente sostiene que los *"cuadrantes"* en cuestión conllevan *"una modificación de funciones recogida en una Disposición General"* que requeriría previa negociación, refiriéndose al precitado Reglamento de Organización de la Policía Municipal de Pamplona.

Esta consideración no es acertada. Tales "cuadrantes" son meros actos administrativos

que no pueden modificar en modo alguno una disposición general, como lo es el Reglamento de Organización de la Policía Municipal de Pamplona.

Por consiguiente, si esos "cuadrantes" fueran contrarios a lo dispuesto en dicho Reglamento, incurrirían en causa de invalidez; pero no por falta de negociación previa, sino por vulnerar una disposición general aplicable al caso.

2. A mayor abundamiento, este Tribunal Administrativo no aprecia que los tan repetidos "cuadrantes" vulneren dicho Reglamento en modo alguno.

Según se ha adelantado en el Fundamento de Derecho Primero, si bien varios artículos de ese Reglamento de Organización atribuyen determinadas funciones habituales u ordinarias a las unidades de la Policía Municipal, el artículo 29 del mismo Reglamento faculta para "organizar, sin perjuicio de la adscripción orgánica, equipos de trabajo, por la temporalidad que exijan las circunstancias motivadoras de los mismos atendiendo a criterios de funcionalidad", denominados "dispositivos especiales". Tal y como queda expuesto en el anterior Fundamento de Derecho, el dispositivo habitual para el Encierro de San Fermín involucra cada año a numeroso personal de diversas unidades de la Policía Municipal de Pamplona. Después, cada agente retoma las funciones habituales de su unidad.

En consecuencia, procede la desestimación del recurso de alzada.

Por todo lo expuesto, el Tribunal

RESUELVE: Desestimar el recurso de alzada interpuesto por don contra un documento de asignación del servicio de cobertura del Encierro a agentes de la Policía Municipal de Pamplona correspondiente a los Sanfermines de 2015; confirmando dicho acto por ser conforme a Derecho.

Así por esta nuestra resolución, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.- M^a Asunción Erice.- Miguel Izu.- Jon-Ander Pérez-Ilzarbe.- Certifico.- María--Carmen Lorente, Secretaria.-