

SENTENCIA n°233/2022

En LOGROÑO, a veintitrés de diciembre de dos mil veintidós.

El Sr. D. Carlos COELLO MARTÍN, MAGISTRADO-JUEZ del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 1 de LOGROÑO ha pronunciado la siguiente SENTENCIA en el recurso contencioso-administrativo registrado con el número 186/2022 y seguido por el procedimiento ABREVIADO, contra las siguientes resoluciones:

1º.- Resolución de Alcaldía 7661/2022, de 20 de julio de 2022, de requerimiento para la prestación de servicios extraordinarios de Policía Local los días comprendidos entre el 23 y el 29 de julio de 2022.

2º.- Resolución de Alcaldía 7690/2022, de 21 de julio de 2022, de corrección de errores de la Resolución 7661/2022, de 20 de julio.

Son partes en dicho recurso: como recurrente D. **XXXXXXXXXXXX** representado y dirigido por el **Letrado SUBERVIOLA GONZÁLEZ**; como demandado el **AYUNTAMIENTO DE LOGROÑO**, representado y dirigido por la **Letrada consistorial LÓPEZ MARTÍNEZ** de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LJCA.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por el Letrado del ICAR Sr. **SUBERVIOLA GONZÁLEZ** actuando nombre y representación de Don **XXXXXXXXXXXX** se interpuso recurso contencioso-administrativo contra las siguientes resoluciones:

1º.- Resolución de Alcaldía 7661/2022, de 20 de julio de 2022, de requerimiento para la prestación de servicios extraordinarios de Policía Local los días comprendidos entre el 23 y el 29 de julio de 2022.

2°.- Resolución de Alcaldía 7690/2022, de 21 de julio de 2022, de corrección de errores de la Resolución 7661/2022, de 20 de julio.

SEGUNDO.- Admitido a trámite el recurso, por el cauce del procedimiento ordinario se incoó el **procedimiento abreviado 191/2022**, emplazándose a las partes para la celebración de vista el 8 de noviembre de 2022. Se suspendió la misma de mutuo acuerdo, y se volvió a señalar para el día 20 de diciembre de 2022.

TERCERO.- CELEBRACIÓN DE LA VISTA

1.- La actora compareció personalmente, bajo postulación de la procuradora y asistida del Letrado del ICAR **Sr. SUBERVIOLA GONZÁLEZ**.

1.2- La Administración demandada compareció bajo postulación de la Procuradora **Sra. ORTEGA LEÓN** y asistida de la Letrada consistorial **Sra.LÓPEZ MARTÍNEZ** según tiene acreditado en las actuaciones de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LJCA

1.2.1.-Se ha autorizado a la procuradora de la parte demandada a no estar presente en el desarrollo de la vista atendiendo a las instrucciones y protocolos de salud pública que las mismas conocen.

2.- La actora se ratificó en su demanda, interesando el recibimiento a prueba,

3.- La representación procesal de la demandada interesó la desestimación de la demanda.

4.- Recibido el procedimiento a prueba de conformidad con lo dispuesto en el artículo 78 de la LJCA se admitieron y practicaron los medios de prueba en los términos que constan en las actuaciones, dándose por reproducida la documental aportada.

CUARTO.- En la tramitación de este juicio se han observado las prescripciones legales.

A los efectos de lo previsto en el n° 3 del artículo 248 de la Ley Orgánica del Poder Judicial se declaran los siguientes.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- OBJETO DEL RECURSO

1.- Interpone la actora recurso contencioso-administrativo contra las siguientes actos administrativos: 1°.- Resolución de Alcaldía 7661/2022, de 20 de julio de 2022, de requerimiento para la prestación de servicios extraordinarios de Policía Local los días comprendidos entre el 23 y el 29 de julio de 2022. 2°.- Resolución de Alcaldía 7690/2022, de 21 de julio de 2022, de corrección de errores de la Resolución 7661/2022, de 20 de julio.

SEGUNDO.- PRETENSIÓN DE LA ACTORA

1.- Interesa que se dicte Sentencia por la que se acuerde la nulidad de las resoluciones recurridas: **1°.- La nulidad de las resoluciones recurridas,** 1°.- Resolución de Alcaldía 7661/2022, de 20 de julio de 2022, de requerimiento para la prestación de servicios extraordinarios de Policía Local los días comprendidos entre el 23 y el 29 de julio de 2022. 2°.- Resolución de Alcaldía 7690/2022, de 21 de julio de 2022, de corrección de errores de la Resolución 7661/2022, de 20 de julio. 2°.- Que se declare la nulidad de los servicios asignados Miércoles 27 de julio de 2022, de 21:50 a 6:50 horas, servicio establecido en ambas resoluciones impugnadas,

TERCERO.- MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN

I.- El actor, funcionario del Cuerpo de Policía Local del Ayuntamiento de Logroño impugna las dos resoluciones de la Jefatura de Policía Local sobre asignación de servicios extraordinarios en los dos períodos indicados, por varios motivos concurrentes.

Básicamente sostiene la actora en su escrito de demanda y en el de alegaciones en el acto de la vista, una cuestión de naturaleza "estructural", el déficit de personal en la plantilla de policías del Ayuntamiento de Logroño y en la inexistencia de la necesidad de urgencia que habilite la adopción de las resoluciones combatidas sobre prestación de servicios extraordinarios por parte de la policía local de Logroño. En el caso del actor en el período de 23 al 29 de julio de 2022.

II.- Sobre el régimen de prestación de servicios extraordinarios de la policía local de Logroño de 2018 y su abrogación en junio con efectos hasta septiembre de 2022

1.- En primer término señala la actora como mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local nº 04-10-2018/U/002, de 4 de octubre de 2018, se aprobó el régimen de Prestación de servicios extraordinarios por parte de la Policía Local".

1.1.- Ese acuerdo local fue "derogado" por el posterior Acuerdo de la Junta de Gobierno Local (BOR 17 de junio de 2022), si bien se prolongaban sus efectos hasta el mes de septiembre de 2022.

2- Sobre el carácter deficitario de la plantilla de la policía local

2.1.- Añade la recurrente que la plantilla de la "policía local" de Logroño es deficitaria desde hace "muchos años", y ante esa falta de lo que la actora denomina "plazas de policía estructurales" se dictaban resoluciones de la alcaldía con la finalidad de "suplir la carencia de agentes en plantilla, carencia que se suplía con el acuerdo de horas".

3.- Sobre la desviación de poder y el abuso de la potestad de autoorganización.

En segundo lugar la representación de la actora, tras transcribir la motivación de la resolución combatida

reitera la alegación sobre su falta de motivación e imputa una *"desviación de poder así como un abuso de la potestad de autoorganización del Ayuntamiento de Logroño"*.

4.- Sobre la infracción de los artículos 46 y 41 de la Ley 5/2010 de Coordinación de las Policías Locales.

4.1.- En tercer lugar la recurrente sostiene, básicamente que las resoluciones impugnadas, vulneran lo dispuesto en el artículo 36 (*prestación de servicios*) y 41 (*deberes*) de la Ley 5/2010 de 14 de mayo de *Coordinación de Policías Locales de La Rioja* en relación, se dice, con el artículo 73.2 del EBEP de 2015 y del artículo 35.4 del ET de 2015.

4.2.- La alegada infracción se funda en que no concurría el presupuesto exigido para dictar este tipo de resoluciones sobre prestación de servicios policiales, dado que no concurrían *"necesidades especiales y de urgencia"*.

4.3.-A juicio de la recurrente no concurren los requisitos para la asignación de *"tareas de emergencia o excepcionales"*, que recoge la jurisprudencia menor y mayor que cita (SAN de 11 de enero de 2002, STS de 24 de marzo de 2011), y que están sujetas a cinco límites (*de legalidad, subjetivo, objetivo y teleológico, temporal y formal*)

4.4.- En el caso examinado la actora sostiene en el FJ Quinto de su escrito de demanda que no se trata de necesidades *"sobrevénidas o imprevistas"*, sino que nos encontramos ante una *"falta de plantilla"*, a la que ha de sumarse una *"mala planificación de los mandos y de la concejalía encargada de la Policía Local"*, dado que los *"responsables de la policía local conocían de antemano la falta de personal"* en el servicio diario en la Unidad de Violencia

4.5.- Entiende la representación de la actora que no concurren las circunstancias que habilitan la adopción de las resoluciones impugnadas dado que son *"necesidades*

programadas y conocidas con mucha antelación por los mandos y por la corporación municipal",- entre otros la falta de personal en el servicio diario en la Unidad de Violencia.

4.6.- Por otra parte es la propia corporación la que autoriza las vacaciones y la que *"organiza eventos en base al pacto de horas"* (sic) de modo que los actos a los que se refieren las resoluciones impugnadas eran conocidos con suficiente antelación por la corporación local demandada.

4.6.1.- A juicio de la recurrente, esa mala planificación o falta de previsión se reitera todos los años.

4.7.- Sostiene la actora que el artículo 62 del *Texto Regulator de las Condiciones de Empleo de los Funcionarios del Ayuntamiento de Logroño*, define el *sistema de gratificaciones por trabajos extraordinarios*, pero en ningún caso se pacta la obligatoriedad de cumplimiento de las *horas estructurales* mencionadas.

4.7.1.- Las horas extraordinarias, ya sean estructurales o no, son por definición voluntarias, según el artículo 35 del ET. Reitera la representación de la actora la *"falta de policías en plantilla"* y ese *"déficit estructural de plazas ocupadas dentro de la policía local"*, tal y como, según la recurrente, la propia resolución combatida reconoce.

CUARTO.- **1.-** Ha de señalarse, con carácter previo que nos encontramos ante una serie de impugnaciones realizadas por los funcionarios del cuerpo de policía del Ayuntamiento de Logroño que han dado lugar en este Juzgado, a los recursos 191/22, 186/22, 184/22, 189/22 y 214/22, este último bajo una representación y defensa distinta, que impugnan diversas órdenes de servicio extraordinarios.

1.1.- Como veremos en el *corpus* de esta Sentencia las alegaciones de las partes se han remitido, en el caso de

los cuatro primeros asuntos a lo alegado en el procedimiento inicial en la sesión de vistas celebrada el día 20 de diciembre de 2020. Por tanto la presente Sentencia, sin perjuicio de las modulaciones propias del caso, dada la similitud de alegaciones, reitera en buena medida lo declarado en el pronunciamiento dictado en el asunto que sirve de base, en concreto en la Sentencia 191/22 de 23 de diciembre dictada en el procedimiento abreviado 232/22.

2. Como queda indicado el actor, policía local del Ayuntamiento de Logroño impugna dos resoluciones de la Jefatura de la Policía Local del Ayuntamiento de Logroño- es decir, de la Alcaldía Presidencia según el artículo 21.1 i) de la LRBRL de 1985- por la que se ordenan servicios extraordinarios a la recurrente.-.

2.1.- Otros policías municipales han impugnado también diversas órdenes de servicio extraordinario para realizar servicios con motivo de las Fiestas de *San Bernabé*- 11 de junio- y en segundo lugar en prez de la celebración de determinados actos en el mes de julio de 2022.

2.2.- En el caso del actor, impugna en concreto la orden de servicio adoptada por la Resolución de la Alcaldía 7661/2022 de 20 de julio de requerimiento para la prestación de servicios extraordinarios de Policía Local los días comprendidos entre el 23 y el 29 de julio de 2022

2.3.- Aparece debidamente justificado en el Informe de 4 de agosto de 2022 unido en el ramo de prueba de la representación de la demandada

2.3.1.- Consta el informe de incidencias del turno de tarde 25 de julio de 2022 redactado por el Subinspector Coordinador XXXXXXXX. Recoge el informe de incidencias que el agente XXXX destinado en Atestados debía prestar servicio según la resolución 7661/2022 de 20 de julio, dado

que el atente XXXX destinado en Atestados, está "anotado en la sábana en la situación de baja por enfermedad"

3.- Del examen del expediente administrativo y de la prueba documental aportada en el acto de la vista por la representación de la Administración local demandada se colige que la adopción de ambas resoluciones sobre prestación de horas extraordinarias entre los días 23 y 29 de julio aparecen debidamente justificadas y motivadas en el cuerpo de las resoluciones que constituyen el objeto de este recurso.

3.1.- La recurrente sin embargo, sostiene que la orden de servicios impugnada no puede adoptarse por cuanto falta el presupuesto fáctico para su adopción y entiende que el déficit estructural de la plantilla de la policía local de Logroño se suple con un ejercicio abusivo de la potestad de autoorganización incurso- según la actora- en desviación de poder.

4.- Empero dadas las alegaciones deducidas en el acto de la vista por las partes-la actora y la representación de la corporación local- conviene detenerse en el examen de algunas de las cuestiones alegadas, singularmente por la representación del Ayuntamiento de Logroño, y que permiten apreciar las circunstancias concurrentes en el examen de las resoluciones municipales impugnadas por la actora- y otros funcionarios del cuerpo de policía local- que constituyen la "*atmósfera jurídica*" en el que ha de encuadrarse la respuesta del Jefe de la Policía Local de Logroño a la hora de dictar órdenes de servicio.

4.1.- Como se refleja en el Informe de 17 de junio de 2022 de la Jefatura de la Policía- transcrito en la Sentencia 232/22 de 23 de diciembre dictada en el procedimiento 191/2022- :

Con el objetivo de garantizar la seguridad pública durante el desarrollo de las fiestas de San Bernabé 2022, así como los servicios mínimos establecidos en la Circular de Servicio Nº28 de esta Jefatura, se realizaron los llamamientos oportunos establecidos en el vigente

Acuerdo de JGL no 04- 10-2018/U/002, de fecha 4 de octubre de 2018, sobre "Prestación de servicios extraordinarios por parte de la Policía Local", en ambos llamamientos ningún policía libre de servicio se apuntó para cubrir las necesidades mencionadas. Por tal motivo, esta Jefatura mediante informes de fecha 3 y 8 de Junio realizó propuestas a la D. G. de Competencias Profesionales (Personal) de dos requerimientos de Resoluciones de Alcaldía para la prestación de servicios extraordinarios de Policía Local entre los días 8 y 12 de junio de 2022, ambos inclusive policía Local entre los días 8 y 12 de junio de 2022, ambos inclusive. Esos requerimientos se basaron, una vez expuestas las necesidades a esa Concejalía en la reunión de fecha 1 de Junio del presente, en el planteamiento de cubrir las carencias estructurales de los servicios ordinarios, no realizando requerimientos destinados específicamente a cubrir actos/eventos de las fiestas de San Bernabé.

QUINTO.- Sobre el Acuerdo de la Junta de Gobierno local de 4 de octubre de 2019 de regulación de prestación de servicios extraordinarios por parte de la Policía Local para el periodo comprendido entre los años 2018-2023, que abarcan a eventos especiales, eventos previsibles, refuerzos no programados o imprevisibles y prolongaciones. Una retribución fija y otra variable como "gratificación".

1.- Como cuestión previa ha de señalarse - y así ha sido alegado por la actora- que la prestación de servicios extraordinarios de la Policía local de Logroño se regía por un *Acuerdo de la Junta de Gobierno local de 4 de octubre de 2019 de regulación de prestación de servicios extraordinarios por parte de la Policía Local para el periodo comprendido entre los años 2018-2023, que abarcan a eventos especiales, eventos previsibles, refuerzos no programados o imprevisibles y prolongaciones.*

2.- Establecía un régimen de disponibilidad de agentes para efectuar "*horas extraordinarias*". Así se establecía una lista de agentes disponibles que por el mero hecho de estar inscritos percibían una *retribución periódica*, a la que se sumaba la correspondiente al servicio extraordinario realmente prestado.

3.- El artículo 5 del citado Acuerdo establecía un singular régimen retributivo distinguiendo una "*retribución*

fija" y otra "variable" que se presentaba como "gratificación"

3.1.- Según el artículo 5 (*Retribuciones y condiciones*).

Retribución fija: Todos los adscritos voluntariamente al presente sistema, percibirán una gratificación mensual, que en ningún caso tendrá el carácter de consolidable ni generará derecho adquirido alguno, por importe de 180 Euros mensuales, todo ello sin perjuicio de la obligación general inherente al Cuerpo de realización de labores de Policía Judicial y de acudir a los juicios rápidos cuando para ello sean requeridos.

El devengo de estas cantidades se extinguirá con carácter general con la vigencia del Acuerdo, dejándose de percibir asimismo a título particular la cantidad correspondiente a cada ejercicio al producirse la baja voluntaria en las correspondientes listas o al ser expulsado como sanción.

Asimismo, la asignación de esta gratificación será incompatible con la percepción de cantidad alguna en concepto de Turnos de Guardia, Localización o conceptos variables similares derivados del Texto Regulador de las Condiciones de Empleo o de otros acuerdos de Órgano Municipal Competente sobre la Materia. No se encuentran incluidos en esta excepción la gratificación por salida de gala y el Acuerdo de Trabajo durante San Mateo para la Policía.

a) Retribución variable: Eventos Especiales:

Cada una de las horas con esta consideración realizadas será retribuida con el precio fijado por cada Grupo y tipo de hora por el Texto regulador de las Condiciones de empleo, incrementado en 10, 62 € por cada hora realizada, o en su caso la cuantía fijada para dicho concepto en los acuerdos reguladores. Se considera Hora normal la realizada coincidiendo con los turnos de mañana y tarde. Se considera Hora Nocturna la realizada coincidiendo con los turnos de noche y las prolongaciones de los mismos. • Debido a su especial trascendencia, carácter familiar y penosidad serán gratificados, además, con el disfrute de cuatro horas (cuatro horas y media en turnos de noche) por este concepto en las fechas y turnos que a continuación se detallan, acumuladas en la bolsa de horas, a disfrutar cuando las necesidades del servicio lo permitan:

San Bernabé 11 de Junio

Nochebuena 24 de diciembre

Navidad 25 de diciembre

Nochevieja 31 de diciembre

Año Nuevo 1 de Enero

Cabalgata de Reyes 5 de enero (tumo de tarde)

Jueves, viernes, sábado y domingo de Semana Santa

Lunes de Semana Santa (caso de no ser festivo pasaría al 1 de Mayo)

• De igual modo, el personal que voluntariamente haya suscrito el presente acuerdo de horas y que se encuentre de servicio programado por calendario en las fechas y turnos que a continuación se detallan, será gratificado con el disfrute de cuatro horas (turnos de mañana o tarde) o cuatro horas y media (turno de noche), acumuladas en la bolsa de horas, a disfrutar cuando las necesidades del servicio lo permitan:

Turno de noche del 24 de Diciembre

Turno de mañana del 25 de Diciembre

Turno de tarde del 25 de Diciembre

Turno de noche del 31 de Diciembre

Tumo de mañana del 1 de Enero

Turno de tarde del 1 de Enero

. Los servicios extraordinarios regulados en este acuerdo y que en los términos del artículo 3 NO tengan la consideración de evento especial serán retribuidos en los términos y por los importes contenidos en el Texto Regulador de las condiciones de empleo vigente.

b) Disfrute en tiempo libre: La anterior derivada de la realización de servicios fuera de la jornada de trabajo o las prolongaciones de jornada podrá ser sustituida por su compensación en horas de dispensa con las siguientes equivalencias:

Por cada hora de jornada laboral diurna de 06:50 a 21:50 de lunes a viernes, 2 horas.

Por cada hora en jornada laboral nocturna de 21:50 a 06:50, de lunes a viernes o las prolongaciones procedentes de dichas franjas horarias, dos horas y media.

Por cada hora en sábados, domingos y festivos dos horas y media".

3.2.- Consta en los antecedentes del acuerdo que se formuló el correspondiente reparo por la intervención municipal reparo que fue finalmente levantado por la autoridad municipal.

3.2.1.- No exige un gran esfuerzo hermenéutico entender el motivo del reparo de intervención, que se refleja en el acuerdo, con motivo de la introducción de esa retribución *iure conventionis* en su modalidad de "retribución fija" por el mero hecho de haberse "adherido" a un listado de funcionarios disponibles para realizar los servicios extraordinarios a los que se refiere el acuerdo.

3.3.- Acuerdo de 2018 suscrito por la corporación municipal y la representación sindical correspondiente, que no se ajustaba a derecho. El acuerdo establece una retribución fija y otra variable que se presentan como si se tratara de una "gratificación" por trabajos extraordinarios del artículo 62 ó el artículo 70 del Acuerdo Regulador - pensados para otros fines- en una retribución complementaria de devengo mensual en los haberes de los funcionarios del Cuerpo de policía adheridos a la "bolsa", que como se ha indicado, y aparece documentado en el ramo de prueba de la demanda, era "casi" la totalidad de la plantilla. Según la documental aportada el actor estaba adherido a la Lista o Bolsa.

3.3.1.- Esa gratificación por "*asistencias*" a "*eventos especiales*" - en sus diversas submodalidades que hemos transcrito *supra*- podría predicarse, con cautela, del componente "*variable*" de esa retribución, pero no así de la "*retribución fija*" a tanto alzado, como si se tratara de un "*complemento por servicios extraordinarios*" en los haberes de los funcionarios, de devengo mensual - en su componente fijo- sin soporte legal alguno (*ex artículo 24.d*) en relación con el artículo 28 del TREBEP de 2015 y 23.4 de la LMRFP).

3.3.2.- Acuerdo que la corporación local finalmente "*abrogó*" en los términos que constan en las actuaciones.

4.-Esta no es una cuestión menor, y como ha recalcado la representación procesal de la demandada en el acto de la Vista del juicio, por el mero hecho de estar en la "*bolsa*" de funcionarios de policía "*disponibles*", percibían una retribución ("*gratificación*") de 190 euros aproximadamente con su devengo mensual de haberes, cantidad que se vía incrementada, de modo variable, con las horas de servicios extraordinarios realmente realizadas por el funcionario municipal.

4.1.- Ha añadido la representación de la corporación municipal, y lo ha acreditado en el ramo de prueba documental aportado- que la casi totalidad de la plantilla de policías locales del Ayuntamiento de Logroño, estaba apuntada a la citada "*bolsa de disponibles*".

4.2.-Percibían esa "*retribución fija*" como "*gratificación*" estando de baja o de vacaciones por el mero hecho de estar en la denominada "*lista de agentes adheridos al acuerdo de la Junta de Gobierno Local*".

4.2.1.-No consta en las actuaciones si han percibido la citada retribución desde el mes de junio hasta septiembre de 2022 o en período de restricciones generales como consecuencia de la "*pandemia*".

5.- Sobre el acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 15 de junio de 2022.

5.1.- La corporación local demandada resolvió extinguir ese singular y "peculiar" acuerdo de "gratificaciones" (*fija y variable*) por la prestación de servicios extraordinarios, mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 15 de junio de 2022.

5.2.- Ello no obstante el propio acuerdo de extinción mantenía su vigencia hasta el 17 de septiembre de 2022, en los términos siguientes: *"Dar por finalizada la vigencia del acuerdo de Junta de Gobierno Local adoptado en sesión de fecha 4 de octubre de 2018, por el que se aprueba la regulación de los servicios extraordinarios en la Policía Local, en el plazo de tres meses desde la notificación a los interesados, que se realizará mediante publicación en el Boletín Oficial de La Rioja.*

5.3.- Como consecuencia de la adopción de este acuerdo - y otros "conflictos" de los funcionarios de policía con el "corregimiento gubernativo" local - entiende la representación de la administración local demandada, los agentes de policía - por la razón que se expondrá- incumplieron sus obligaciones derivadas de su inscripción- en la citada lista.

5.4.- En consecuencia la Jefatura de la Policía Local tuvo que dictar diversas órdenes de servicio para atender a esos "eventos especiales" según la terminología acuñada en el propio acuerdo de 2018

5.4.1.- No consta en las actuaciones que la actora - u otros policías- hayan reintegrado ninguna de las "gratificaciones" "fijas" percibidas según el acuerdo extinguido pero que mantenía su vigencia hasta el mes de septiembre de 2022.

5.4.2.- Ni consta en las actuaciones si por la corporación local demandada se han incoado los correspondientes expediente de reintegro de las cantidades abonadas a los funcionarios del cuerpo de policía local del Ayuntamiento de Logroño o se han incoado expedientes disciplinarios como consecuencia de las acciones concertadas descritas.

6.- Como consecuencia de la extinción de ese régimen peculiar de "gratificaciones" por servicios extraordinarios, ningún agente de la policía local de los que se encontraba inscrito en la "bolsa" meritada - y por ende percibía las cantidades indicadas- respondió al llamamiento para efectuar los servicios extraordinarios para atender esos "eventos especiales" (eventos previsibles, refuerzos no programados o imprevistos, campañas programadas o prolongaciones) en los dos periodos indicados de junio y de julio del año en curso.

6.1.- Se refleja *in extenso* en el Informe de 25 de junio de 2022 suscrito por el Subinspector Coordinador S-0164, - y recogido en la Sentencia 232/22 de 22 de diciembre dictada en el procedimiento abreviado 191/22 como una vez efectuados los correspondientes requerimientos por resolución de la Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento de Logroño, ninguno de los "agentes adheridos" a la "bolsa" o "lista de disponibles" acudió al llamamiento efectuado realizado, aun cuando percibieron en sus haberes-prima facie- las cantidades establecidas en los términos indicados.

6.1.1.- En efecto, según el citado informe ninguno de los policías libre de servicio se apuntó para cubrir las necesidades en la semana de 23 a 29 de julio, por lo que tuvo que efectuar la correspondiente "propuesta de requerimiento de servicios extraordinarios" para la prestación de servicios extraordinarios de Policía Local

los días 23 a 29 de julio de 2022, para cubrir las carencias estructurales de los servicios ordinarios para esos seis días (*Vide informe de 4 de agosto de 2022*).

6.1.2.- Esa ausencia de respuesta de los policías locales - y también de la actora- compelió a la Jefatura de la Policía Local del Ayuntamiento de Logroño a dictar las correspondientes órdenes para la prestación de los servicios necesarios en los dos períodos a los que se contrae este recurso, en fiestas de *San Bernabé* y en el mes de julio de 2022.

6.2.-En el caso del actor, **son en ese sentido suficientemente expresivo el Informe de 4 de agosto de 2022 del Subinspector Coordinador XXXXX en relación con las incidencias del turno de tarde del 25 de julio de 2022.**

7.-A juicio de la representación procesal del Ayuntamiento de Logroño, no es casual que los policías locales no atendieran los llamamientos para la prestación de los servicios reclamados ("*eventos especiales*").

7.1.- La explicación de estas actuaciones no es otra que entender que por parte de los policías locales de Logroño se estaban realizando actuaciones diversas que observadas y ensambladas en su conjunto dibujaban los elementos de una "*huelga encubierta*", (*brazos caídos en la observación de sus funciones en materia de denuncias de tráfico, alcoholemias, retirada de vehículos por la grúa municipal etc.*) que como conocen las partes está proscrita para funcionarios de policía local.

7.2- Varios son a juicio de la demandada, los hechos determinantes que observados en una lectura sinóptica y conjunta describen una "*huelga encubierta*". Son expresión de esa actuación concertada por parte de los policías locales, según sostiene la demandada, la lectura sinóptica de las actuaciones realizadas, que se recogen y acreditan, entre otros en el Informe de 9 de noviembre de 2022 de la

Dirección General de Conocimiento y Competencias Profesionales, aportado en el ramo de prueba de la actora, o en el Informe de la Policía Local de 13 de octubre de 2022.

7.2.1.- Sobre las bajas de los agentes en el mismo período de 2021 y 2022.

De una plantilla de 228/226 agentes, en el periodo comprendido de junio de 2022 a septiembre de 2022 (ambos incluidos) estuvieron de baja 147 agentes de policía, durante 207 periodos. En el mismo periodo del año anterior, 86 durante 98 periodos.

7.2.2.-Sobre las denuncias de tráfico en el período de junio a septiembre de 2022 en comparación con ese período de 2021.

En el periodo comprendido de junio de 2022 a septiembre de 2022 (ambos incluidos) se tramitaron por los agente de policía local un total 594 denuncias de tráfico. En el mismo periodo de 2021 , 5. 841 denuncias Junio de 2022 a septiembre de 2022 (ambos incluidos).

53 alcoholemias. Idéntico periodo de 2021,270.

7.2.3.- Sobre vehículos retirados por la grúa municipal

Vehículos retirados por la grúa municipal junio de 2022 a septiembre de 2022, 287. En el mismo periodo de 2021, 506.

7.3.- Ausencias diversas

Ausencia total de patrullas para convivencia y ruidos, falta de agentes en la unidad de atestados, ausencia de agentes en servicios especiales.... Correos electrónicos con las distintas actuaciones y negativas de policía, instando a dejar de hacer horas extraordinarias. Etc...

8- En ese orden de cosas sostiene la representación procesal de la demandada en el acto de la vista que desde los meses de abril/mayo del año en curso la administración

local demandada se ha encontrado una situación de un "sedicente" "conflicto colectivo" con un claro incumplimiento de la "mayoría de agentes de policía local" de sus deberes de servicio público al que están obligados tanto por su condición de funcionarios públicos como la específica de funcionarios de los Cuerpos de Fuerzas y Seguridad en el que, con diversas modulaciones, están integrados.

8.1.- Las órdenes de servicio han sido dictadas por el Jefe de la Policía Local- que es el Alcalde del Ayuntamiento de Logroño- son ajustadas a derecho y legítimas cuya "obediencia" es debida.

9.- En relación con el déficit de plantilla, señala la representación de la demandada que la plantilla de agentes de la Policía municipal se eleva a 228 agentes que se encuentra en la *ratio* recomendada por la FEMP.

9.1.- Y por otra parte, los servicios ordenados se integran en lo que el artículo 62 del Acuerdo Regulador denomina "*horas extraordinarias estructurales*" (*Realización de trabajos necesarios para el mantenimiento de los servicios y actividades programadas o aquellas en las que colabore el Ayuntamiento en el supuesto de que los mismos no puedan ser cubiertos mediante el establecimiento de turnos de trabajo*)

10.- Y por último acompaña, en el ramo de prueba de la actora, se ha admitido la aportación de diversos correos electrónicos corporativos.

10.1- Entiende la representación de la demandada que las misivas remitidas por ese medio vendrían a acreditar que por parte de los agentes del cuerpo de policía local de Logroño, se habría convenido, de modo subrepticio, un ejercicio de un derecho de huelga proscrito a los funcionarios policiales (ex artículo 6.8 LOFS), con diversas manifestaciones, entre otras en orden a no atender

los llamamientos para la realización de servicios extraordinarios en los "eventos especiales" examinados.

10.2.- Esa "inacción" derivada de la "huelga encubierta" - en su versión acuñada de "*brazos caídos*" o de "*plante*"- es la que, además, compelió a la Jefatura de la Policía Local de Logroño a dictar las resoluciones sobre órdenes de servicio que constituyen el objeto de este recurso.

10.3- Así se refleja en los correos electrónicos - empleando las cuentas corporativas de correo municipal- en las que se conmina a "*no hacer horas extraordinarias*".

10.3.1- Es en ese sentido expresivo el correo de 28 de abril de 2022 (Correo 1) sobre la decisión de la asamblea sindical por la que se adopta por mayoría de la plantilla la "*no realización de horas extraordinarias en determinados eventos*", lo que afecta a muchos actos programadas para este y otros fines de semana".

10.3.2.- El correo 2- sobre expresiones toscas y de mal gusto a colegas de protección civil.

10.3.3.- El correo 3 que recoge un envío del Sindicato Sppme en los siguientes términos:

Ayer se reunió la Junta de Personal y se acordó que no se acudiría a ninguna Mesa de Negociación en tanto en cuanto el Ayuntamiento no desbloquee la negociación del Convenio, que iniciamos en septiembre de 2021. Del mismo modo le exigimos que nos haga llegar la información a tratar con antelación para poder ser estudiada y no tener que llegar a la mesa de prisa y corriendo para aprobar las cosas sin haberlas estudiado detenidamente. Por otra parte, en lo que a nuestras reivindicaciones se refiere. El sindicato no se va a reunir con la corporación para tratar el asunto de los servicios extraordinarios. No mientras no se lleven a mesa nuestras reivindicaciones. Aquellas que le trasladamos en la reunión del 11 de abril, que no sabemos porqué vienen pensando que con San Mateo y alguna cosa más tenemos colmadas nuestras expectativas... ¡Pues ya les decimos que no! Si el alcalde tiene ahora prisa por arreglar el desaguizado que ha provocado que se ponga a la cola, que hay temas más importantes que tratar y que han dejado arrinconados. A día de hoy no hay nada para San Mateo y creemos que no lo va a haber. Con lo cual habría

que ir pensando en las vacaciones de esa semana... Hacedlas con el calendario actual. El sindicato va a solicitar que se vuelva al calendario anterior a la firma del acuerdo de horas las unidades a las que se lo cambiaron con motivo de dicha firma. Ya se modificarán cuando los rehagan

10.3.4.- Y del mismo origen, del 14 de junio de 2022:

Copio y pego el mensaje recibido del Presidente de la Junta de Personal del Ayuntamiento de Logroño:

BUENOS DÍAS, ME ACABA DE LLAMAR (...) PARA QUE OS DIGA QUE MAÑANA EN JUNTA DE GOBIERNO LOCAL, LLEVAN LA DENUNCIA DEL ACUERDO DE POLICÍA. Entendemos que este es un movimiento de presión que hace el Ayuntamiento para que nos veamos forzados a movernos de nuestra postura. **El acuerdo tiene un periodo desde que se denuncia hasta que se hace efectivo de 3 meses. Es decir, de momento lo seguiremos cobrando. Así que, que nadie se ponga nervioso, que es lo que buscan. Por otro lado, llega la época del año en que más se necesita el acuerdo de horas, por no hablar de San Mateo, que con este movimiento lo tienen sin opciones de cubrirlo. Esto no es sino una fase más del proceso por el que conseguiremos lo que pedimos. Para ello, necesitamos aguantar el nervio. Si tenéis cualquier duda o inquietud, podéis contactar con los delegados.**

11.- La actora en el ramo de su prueba documental, ha acreditado elementos determinantes para apreciar una actuación concertada y sustitutiva con el *"fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios"*.

11.1.- Si se ordenan las "piezas" documentalmente acreditadas en relación con el período indicado, adquieren un especial significado: a) el aumento de las bajas elevadísimas del personal, bajas que provocan un *déficit estructural* a tenor del relevante porcentaje sobre la plantilla existente; b) la drástica reducción de actuaciones de inspección y/o denuncia; c) la cuestión relativa a la inasistencia a los servicios extraordinarios para atender a los *"eventos especiales"*, aun cuando se reconoce por el actuante que los haberes derivados del acuerdo de junio de 2018, hasta septiembre, *"de momento los seguiremos cobrando"*.

11.2.- Conviene precisar que ese tipo de *actuaciones concertadas o acciones sustitutivas* son constitutivas, en

primer término, de sendos ilícitos disciplinarios según el artículo 57 de la Ley de Coordinación de Policías Locales de La Rioja que remite al artículo 6.8 de la LOFCSE

11.2.1.- A ese respecto, entre otras, la STSJ del 7 de octubre de 2002 (ROJ: STSJ PV 4399/2002 - ECLI:ES:TSJPV:2002:4399) sobre la negativa a autorizar una convocatoria de una consulta para la realización de un "plante" de la policía que los sindicatos de la Ertzaintza ELA, CCOO y UGT solicitaron el 17 de junio de 2002. Una autorización, finalmente denegada, para la celebración de una consulta con el fin de conocer si secundarían un plante para que el Gobierno Vasco materialice lo acuerdos de seguridad suscritos con los sindicatos y reconociera las especiales condiciones de vida laboral y personal de los mismos. Esa petición fue denegada alegando fraude de ley y abuso de derecho en la solicitud dado que el art. 6.8 de la LOFCSE de 1986 prohíbe el ejercicio del derecho de huelga o acciones sustitutivas del mismo. Doctrina que *mutatis mutandis* es de aplicación al caso examinado.

12.- Al tratarse de un cuerpo de policía local, procede detenerse en algún extremo sobre su régimen jurídico, aun cuando de modo sucinto para abordar, además, la cuestión de las órdenes de servicio acordadas por la Jefatura de la Policía Local del Ayuntamiento de Logroño.

QUINTO.- SOBRE EL RÉGIMEN DE LA POLICIA LOCAL

1.- El régimen de los cuerpos de policía local se define por la legislación estatal y autonómica y la potestad normativa municipal en el marco de la distribución constitucional de competencias entre los títulos de "seguridad pública", "régimen local" y "empleo público", ostentando una preeminencia el primero de ellos, según la doctrina constitucional.

1.1.- De una lectura conjunta de los artículos 104.2 y 149.1.1 29ª de la CE de 1978, le corresponde la regulación

de los cuerpos de policía local-también el de Logroño-, régimen que se establece de manera detallada en la LOFCSE-

2.-El artículo 2 c) y 52.1 de la LOFCSE regula el régimen estatutario de los cuerpos de policía local y sus artículos 5 a 8 y 27 y 28 regulan el núcleo esencial de su régimen estatutario y disciplinario.

2.1.- Expresión de ese régimen estatutario se encuentra la exclusión del derecho de sindicación del régimen especial previsto para los cuerpos policiales estatales, y se remite al propio de los funcionarios civiles. Por otra parte su artículo 53.1 de la LOFSC define las funciones encomendadas a estos cuerpos.

2.2.- En el ámbito autonómico las competencias se han plasmado en la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales. Se ha visto parcialmente desarrollada por el Decreto 3/2015 de 6 de febrero por el que se aprueba el *Reglamento Marco de las Policías locales de La Rioja*

3.- Los funcionarios de policía local están sujetos a un régimen estatutario especial que encuadra dentro de las controvertidas categorías de relaciones de sujeción especial (Vide, a.e. STS, del 13 de febrero de 2018 (ROJ: STS 688/2018 - ECLI:ES:TS:2018:688)).

4.- Y en el caso de los policías locales, según la RPT del Ayuntamiento de Logroño están sujetos en materia de prestación de servicios a la jornada especial a la que remite el artículo 14 del Acuerdo regulador en materia de descansos.

SEXTO.- SOBRE LAS ÓRDENES DE SERVICIO

1.- Por otra parte las resoluciones impugnadas son órdenes de servicio. Como tales son una actuación administrativa expresión del principio de jerarquía en cuya virtud se organizan estos cuerpos armados de naturaleza civil (art.52.1 LOFSCE) que ha dictado el Jefe

de la Policía Local de Logroño, que no es otro que el Alcalde (art.21.1.i) de la LRBRL de 1985 y 32 y 36.2 de la Ley de Coordinación de Policías Locales) sin perjuicio de la interna Jefatura del Cuerpo (*ex articulo 10 y concordantes del Reglamento Marco*).

2.- Como expresión del principio de jerarquía se refleja además en lo dispuesto en el artículo 6 de la LRJSP, Ley 40/2015, que establece como los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio, según establece el artículo 36.2 de la Ley autonómica de coordinación de policías locales.

2.1.- Esas órdenes de servicios pueden ser impugnadas cuando afecte a derechos o intereses legítimas (*Vide*, entre otras STSJ de Castilla La Mancha, secc. 2ª, de 1 de Febrero de 2013 (rec. 147/2013)

2.2.- Las órdenes de servicio examinadas no precisan de un procedimiento administrativo especial o *ad hoc*, dado que se encuadran en el ejercicio de la potestad jerárquica, coherente con la de autoorganización de la administración pública (*ex articulo 9.1 103.1, 106 CE*).

3.- Se trata de unas órdenes de servicio dictadas en el ámbito de sus competencias y potestades por la Jefatura de la Policía Local que no es otra que el Ayuntamiento de Logroño (*ex articulo 32 y 36.2 de la Ley de Coordinación de Policías Locales y concordantes del artículo 21.1 i) de la LRBRL de 1985*).

3.1.- Los funcionarios de policía afectados - la recurrente y otros policías- como ha señalado algún pronunciamiento de este orden jurisdiccional "*deben acatarla y, en caso de disconformidad con el ordenamiento, si a su derecho conviene impugnarla o incluso desobedecerla si constituyera delito o fuera manifiesta su ilegalidad, tal y como señala el art. 98 del D. 112/2006, pero no*

tienen derecho a alegar y probar nada, puesto que están sujetos a las instrucciones jerárquicas que se instrumentan en esas órdenes y que no les corresponde impartir, sino simplemente cumplir y, en su caso, impugnar o desobedecer en caso de delito o manifiesta ilegalidad, pero no participar en su elaboración" (SJCA, del 10 de febrero de 2021 (ROJ: SJCA 1798/2021 - ECLI:ES:JCA:2021:179).

3.2.- Deber de obediencia que forma parte de los principios y del régimen estatutario de un funcionario de policía local, según establecen los artículos 1, 11.1 a) y d), 12 (funciones), 38 (derechos individuales), 39 (derechos colectivos), 41 b), d), g) (requerimientos de servicios fuera de la jornada), contrario sensu l), ñ) y 57 y ss. (en materia disciplinaria).

4.- Esas órdenes de servicio se han dictado, además, en el período de vigencia del *Acuerdo de la Junta de Gobierno local de 4 de octubre de 2019 de regulación de prestación de servicios extraordinarios por parte de la Policía Local para el periodo comprendido entre los años 2018-2023, que abarcan a eventos especiales, eventos previsibles, refuerzos no programados o imprevisibles y prolongaciones.*

5.- Se han dictado por razones de necesidad y urgencia por parte de la Jefatura de Policía Local para atender a las necesidades "estructurales" de prestación del servicio policial en relación con los eventos especiales que se indican en el mes de junio y de julio. Y se han tenido que dictar, además, por parte de la Alcaldía Presidencia ante la "actuación concertada" de los agentes de policía adheridos a la lista, que no han acudido a los llamamientos previos para realizar esos servicios extraordinarios, lo que constituye, además una suerte de "plante" en los términos reflejados.

6.- Conviene recordar, en ese sentido, que la prohibición de ese género de actuaciones no solo deriva del 28 de la CE de 1978, sino que se explica en razón de los "intereses preeminentes" que corresponde proteger a los Cuerpos de Seguridad, *al objeto de asegurar la prestación continuada de sus servicios, que no admite interrupción*", incluso en períodos de "conflictos colectivos" ("brazos caídos et alii) , normalizados o no (SAN, del 30 de septiembre de 2003 (ROJ: SAN 1436/2003 - ECLI:ES:AN:2003:1436).

7.-Así las cosas no puede tampoco acogerse la alegación de desviación de poder y de "abuso" de la potestad de autoorganización.

7.1.- La desviación de poder, a juicio de la representación de la recurrente, se funda en el hecho del uso de las órdenes de servicio para una finalidad distinta a la prevista legalmente.

7.1.1.- La recurrente ni siquiera a qué "*finalidad distinta*" a la legalmente prevista atienden las resoluciones que constituyen el objeto de este recurso.

7.2.- A esa desviación de poder, expresa y tácitamente alegada, se ha referido la STS del 7 de junio de 2016 (ROJ: STS 2689/2016 - ECLI:ES:TS:2016:2689) Sentencia: 1335/2016 | Recurso: 625/2014 | Ponente: JOSE MANUEL BANDRÉS SANCHEZ).

Señala la Sala que no concurren los presupuestos que conforme a la "consolidada doctrina jurisprudencial de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, expuesta en las sentencias de 10 de mayo de 2013 (RC 700/2010), y 9 de mayo de 2016 (RC 2557/2013), son exigibles para apreciar la existencia de *desviación de poder*, cuyo significado conceptual, entroncado con la tradicional noción civilista de abuso de derecho, alude a un ejercicio de las potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico, y según la precitada doctrina jurisprudencia, es necesario demostrar de forma convincente que la Administración, aunque adecúe o acomode su actuación a la legalidad, lo hizo con la finalidad distinta a la pretendida por la norma habilitante, lo que en este supuesto palmariamente no acontece. Y exige además, como señalara la STS de 24 de abril de 2000 (recurso 5019/1994) la existencia real de una divergencia entre la finalidad del precepto o preceptos que

constituyan la cobertura formal de la resolución administrativa y la realidad intrínseca de la finalidad perseguida efectivamente por la Administración, divergencia que ha de quedar demostrada y no meramente alegada por quien en ella se apoya para impugnar el acto.

7.3.- En el caso examinado no cabe apreciar la concurrencia de ese uso desviado de la potestad administrativa de autoorganización de los servicios.

7.3.1.- La alegación de ese tenor invocada por la actora no va más allá de una mera alegación - un *flatus vocis* - sin que se haya desplegado una actividad probatoria - dados los medios de prueba propuestos, documental admitida - que permite apreciar la concurrencia de elementos relevantes.

7.4.- Es más, del examen conjunto de la prueba practicada se desprende que el ejercicio de las potestades de organización de servicio mediante la adopción de las órdenes de servicio impugnadas no solo no es desviada sino que deviene en necesaria ante las "*actuaciones concertadas*" y "*acciones sustitutivas*" ("*brazos caídos*" en este caso en voz acuñada y acogida en los pronunciamientos de este orden contencioso) proscritas llevadas a cabo, *fas o nefas*, por los funcionarios de policía del Ayuntamiento de Logroño.

7.4.1.- Entre ellas están las que se refieren a las órdenes de servicios acordadas por la Alcaldía, para garantizar la continuidad y regularidad en la prestación del servicio y en la realización de los llamados "*eventos especiales*" de los meses de junio y de julio de 2022 - y otros posteriores según se barrunta- , como medio de resolver el "*plante*" protagonizado por los funcionarios policiales, que no atendieron los llamamientos previos hechos aun cuando se encontraban adheridos en la "*bolsa*" de disponibles.

7.4.2.- Esos funcionarios "plantados" en este caso, que se habían adherido a la "*bolsa o a la lista de*

disponibilidad" como consta en la documental aportada por la representación de la demandada y se refleja en los Informes de los mandos policiales unidos a las actuaciones. El abuso de derecho de los funcionarios locales- que perciben el complemento retributivo del acuerdo fijo, es en ese sentido, y sin perjuicio de las responsabilidades disciplinarias o de otro tipo que, en su caso, procedan, es paladino.

SÉPTIMO.- En materia de costas, y, de conformidad con lo previsto en el artículo 139.3 LJCA, procede hacer especial imposición de las mismas.

FALLO:

PRIMERO.- Que debo desestimar y desestimo el recurso contencioso-administrativo deducido por la representación de la actora.

SEGUNDO.- Con imposición de costas por concurrir las circunstancias previstas con el límite de 300 euros según lo dispuesto en el artículo 139.3 de la LJCA.

MODO DE IMPUGNACIÓN

No cabe recurso por razón de la cuantía.

Así por esta sentencia lo pronuncio, mando y firmo.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.