

**T.S.J.CAST.LA MANCHA CON/AD SEC.1
ALBACETE**

SENTENCIA: 00156/2021

Recurso de Apelación nº 120/2019

Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de Toledo

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Sección Primera.

Presidente:

Iltma. Sra. D^a Eulalia Martínez López.

Magistrados:

Iltmo. Sr. D^o Ricardo Estévez Goytre

Iltmo. Sr. D^o Constantino Merino González

Iltmo. Sr. D^o Guillermo B. Palenciano Osa

Iltmo. Sr. D^o Antonio Rodríguez González

SENTENCIA N° 156

En Albacete, a 24 de mayo de 2021.

Vistos por la Sección 1^a de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, el recurso de apelación número 120/2019 interpuesto por la procuradora D^a Belén Cabanas Basarán, en nombre y representación de D. CARLOS MORCILLO BERMÚDEZ, contra la Sentencia nº 185/2018, de fecha 28 de septiembre de 2018, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº Dos de Toledo en el Procedimiento abreviado nº 217/2017, en



materia de personal. Siendo Ponente el Ilmo. Sr. D. Antonio Rodríguez González, que expresa el parecer de la Sala.

Ha comparecido como parte apelada el EXCMO. AYUNTAMIENTO DE TOLEDO, representado por la Procuradora D^a Pilar González Velasco.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por el Juzgado de Instancia se dictó Sentencia con el siguiente fallo: *"Debo desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Sindicato Profesional de Policías Locales de Castilla-La Mancha (SPLCLM) contra la desestimación por silencio administrativo del recurso de alzada presentado por el recurrente contra la publicación del cuadrante mensual de servicio de los Agentes de Policía Local del Ayuntamiento de Toledo correspondiente al mes de enero de 2017; con imposición de costas a la parte recurrente con el límite fijado en el último Fundamento de Derecho de la presente resolución."*

SEGUNDO.-. Formalizado recurso de apelación por la representación procesal de la parte actora, terminó suplicando una sentencia que revocase la de instancia; fue contestado por la representación de la parte demandada, que solicitó una sentencia confirmatoria de la dictada por el Juzgado a quo.

TERCERO.-. Comparecidas las partes en tiempo y forma, se apertura el presente procedimiento. No habiéndose solicitado

por las partes personadas la celebración de vista, ni considerándose necesaria la misma por este Tribunal, se señaló día y hora para votación y fallo y llevada a cabo la misma, quedaron los autos vistos para dictar la correspondiente sentencia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Como se indica en el hecho primero de esta Sentencia, el pronunciamiento de instancia desestima la pretensión de la actora, aquí apelante, siendo el acto administrativo impugnado identificado en el primero de los fundamentos como: *"la desestimación por silencio administrativo del recurso de alzada presentado por el recurrente contra la publicación del cuadrante mensual de servicio de los Agentes de Policía Local del Ayuntamiento de Toledo correspondiente al mes de enero de 2017."*

La Sentencia, tras excluir la alegación de carencia sobrevenida de objeto, cuestión que no ha sido trasladada a esta instancia, aborda la problemática de fondo en el fundamento tercero, donde, analizando la normativa de regulación y citando doctrina de esta Sala, se excluye la posibilidad de estimar el recurso sobre la base de la siguiente argumentación:

"...Pues bien, ni en la demanda ni al inicio de la vista la parte recurrente ha alegado que la aprobación del cuadrante de enero de 2017 tenga repercusión sobre condiciones de trabajo de los policías locales, limitándose a una invocación genérica del derecho a la negociación colectiva del cuadrante, sin que



sea de recibo añadir pretensiones nuevas en la fase de conclusiones como la infracción del Acuerdo Marco del Ayuntamiento de Toledo con sus Funcionarios en materia de trabajo nocturnos, ya que esa actitud procesal está proscrita por el artículo 65.1 de la LJCA.

En todo caso, se acredita de las manifestaciones de las partes y de hechos no negados que, aun así, hubo negociación, como ahora veremos.

En este sentido, se esgrime que el cuadrante debe ser anual y que no fue ratificado y que no se publicó con la suficiente antelación para su aplicación. En este punto, el artículo 12.2.1 del Acuerdo Marco del Ayuntamiento de Toledo con sus Funcionarios dispone:

"La jornada de trabajo vendrá determinada mediante un cuadrante de servicio anual que se realizará a la entrada en vigor del presente Acuerdo, y no será modificable sino en virtud de circunstancias excepcionales, de emergencia o catástrofe pública. Dicho cuadrante será hecho público suficientemente antes de que se inicie su aplicación, y habrá de ser ratificado por la Concejalía del Área de Seguridad, así como por las Centrales Sindicales firmantes de este Acuerdo."
(lo recalcado es mío)

Pues bien, lo que se acredita de las alegaciones de las partes y de la prueba practicada es que el cuadrante anual se logró confeccionar a partir de marzo de 2017, lo que denota que las partes no se ponían de acuerdo (es decir había negociación) en cuanto a la ratificación del cuadrante al inicio del año, por ello, la Administración demandada, en uso de su potestad de organización tuvo que confeccionar y aplicar el cuadrante de enero de 2017, máxime en un servicio público de tanta trascendencia como la Policía Local de la Ciudad de Toledo. Como mantuvo el Letrado de la Administración demandada lo que carece de toda lógica es que porque no se ratifique

entre los sindicatos y la Administración el cuadrante anual Toledo se quede sin Policía Local.

Por último, en cuanto al motivo del recurso relativo a que no se publicó el cuadrante con suficiente antelación antes de que se inicie su aplicación, no se ha acreditado que dicho cuadrante no se cumpliera, por lo que se deduce con claridad que los agentes conocían el cuadrante con la antelación suficiente.

Todo lo anterior, impone la desestimación del recurso.”

SEGUNDO.- Es consolidada doctrina jurisprudencial la relativa a que el Tribunal de Apelación no puede revisar de oficio los razonamientos y las resoluciones (sea Auto o Sentencia de Instancia) al margen de los motivos y consideraciones aducidas por el apelante como fundamento de su pretensión que requiere la individualización de los motivos que sirven de fundamento, a fin de que puedan examinarse los límites y en congruencia con los términos con que venga facilitada la pretensión revisora de la resolución de instancia. Lo cual es consustancial al entendimiento de que el recurso de apelación contencioso administrativo tiene exclusivamente por objeto depurar el resultado procesal contenido en la Instancia anterior, de tal modo que el escrito de alegaciones de la parte apelante ha de proceder a una crítica de la Sentencia apelada, que es lo que sirve de base y fundamento a la pretensión de sustitución de pronunciamiento recaído antes por otro diferente.

Tercero.- Examinado el contenido del escrito de interposición del recurso de apelación, es posible delimitar los siguientes motivos de impugnación:

1.- Error en la apreciación judicial de la valoración conjunta de la prueba. Con especial incidencia en el aspecto que atañe a la existencias de negociación entre el ayuntamiento de Toledo y la representación sindical.

2. Error en la valoración que debe concederse a la circunstancia de que el cuadrante impugnado tuviera una duración de un mes, con infracción de la regulación contenida en el artículo 12.2.1 del Acuerdo Marco del Ayuntamiento de Toledo.

3.- Ausencia de articulación de nuevas pretensiones con ocasión de la fase de conclusiones con relación a las valoraciones que en tal trámite se realizaron respecto a las modificaciones en las jornadas que sufrieron los agentes que cambiaron de turno diurno al turno nocturno.

4.- Error en la valoración contenida en la sentencia al manifestar que los agentes de la policía local tuvieron un conocimiento del cuadrante discutido con la antelación suficiente.

5.- No resulta merecida la imposición de las costas procesales en la instancia.

CUARTO.- A la hora de afrontar el análisis de los distintos motivos de impugnación resulta oportuno señalar que el ámbito decisorio que se planteaba para la instancia era de carácter esencialmente jurídico, si bien el pronunciamiento judicial recurrido niega uno de los presupuestos fácticos

sobre los que se sustenta uno de los argumentos de la parte actora, como es el relativo a la falta de negociación.

Así, el Juzgador, sin citarlo, acude a la aplicación de la prueba de presunciones, regulada en el artículo 386 de la LEC, al señalar que: *A partir de un hecho admitido o probado, el tribunal podrá presumir la certeza, a los efectos del proceso, de otro hecho, si entre el admitido o demostrado y el presunto existe un enlace preciso y directo según las reglas del criterio humano.* En este caso el hecho no discutido es que en marzo de 2017 se logró aprobar un cuadrante con la totalidad de los presupuestos requeridos por el artículo 12.2.1 del Acuerdo Marco del Ayuntamiento de Toledo con sus Funcionarios, siendo el criterio lógico el de entender que con carácter previo a tal aprobación existieron negociaciones en cuanto a la ratificación del cuadrante al inicio del año.

Sobre la base de la aplicación de este método de conformación de la convicción judicial, la parte apelante se limita a destacar en el motivo tercero de su escrito la existencia de una imposición unilateral de la Administración demandada, sin negociación previa, del cuadrante de servicio mensual para enero del año 2017.

QUINTO.- En el análisis de esta cuestión resulta importante destacar el alcance del citado artículo 12.2.1 del Acuerdo Marco del Ayuntamiento de Toledo, reflejado en la sentencia en los siguientes términos:

"La jornada de trabajo vendrá determinada mediante un cuadrante de servicio anual que se realizará a la entrada en vigor del presente Acuerdo, y no será modificable sino en



virtud de circunstancias excepcionales, de emergencia o catástrofe pública. Dicho cuadrante será hecho público suficientemente antes de que se inicie su aplicación, y habrá de ser ratificado por la Concejalía del Área de Seguridad, así como por las Centrales Sindicales firmantes de este Acuerdo."
(lo recalcado es mío)"

La circunstancia de que el Magistrado de instancia optara por subrayar la referencia a la necesidad de ratificación por parte de las Centrales Sindicales es demostrativo de la trascendencia que se debe otorgar a la intervención de la representación sindical referenciada en el ámbito de la fijación del cuadrante anual.

La utilización del término "ratificación" tanto para referirse a la aprobación por la Concejalía del Área de Seguridad y de las Centrales Sindicales firmantes del Acuerdo Marco no puede justificar una interpretación literal que permita entender que la ausencia de ratificación por tales centrales sindicales priva a la Administración de la posibilidad de articular medidas destinadas a la adecuada organización del servicio de policía local para el caso de que no se hubiera obtenido el debido acuerdo, pero, desde la perspectiva contraria, la opción de que la Administración acuda a sus potestades de auto organización eludiendo las previsiones recogidas en la normativa de aplicación, estableciendo unilateralmente unos cuadrantes mensuales a la espera de la aprobación del definitivo para toda la anualidad, tendría cobertura a nuestro entender desde el momento en que se haya verificado una actuación leal destinada a atender a la finalidad de la normativa de someter el establecimiento de la jornada de trabajo a negociación colectiva y es aquí donde

debemos disentir de la valoración probatoria que se realiza en la sentencia.

La posición del Tribunal en torno al extremo relativo a la prueba de la existencia de la negociación es que la posibilidad de tener por probada la existencia de una actuación destinada a dar efectividad a la previsión contenida en el 12.2.1 del Acuerdo Marco del Ayuntamiento de Toledo no puede colmarse con la conclusión que se refleja en la sentencia en orden a que hubiera existido negociación al inicio del año, por cuanto ese extremo carece de virtualidad respecto del establecimiento unilateral en fecha 30 de diciembre de 2016 del cuadrante de servicio para el mes de enero de 2017. La opción de efectuar un cuadrante mensual tiene como presupuesto que se haya justificado debidamente que ha existido una actuación investida del principio de buena fe a la hora de intentar obtener el acuerdo, siendo lo cierto que la justificación de la existencia de la situación excepcional que habilita a desconocer lo regulado en la previsión normativa debe ser sometido a los principio de carga probatoria con arreglo al artículo 217 de la LEC.

En este caso, una vez que la parte actora ha negado la existencia de negociación previa, correspondía al Ayuntamiento de Toledo haber articulado la prueba justificativa de la actividad previa desplegada para intentar alcanzarlo, pese a lo cual ninguna prueba se interesó en el plenario, lo que determina que en este supuesto no solamente no se dispone del medio de prueba habitual acreditativo de la existencia y alcance de la negociación colectivo, como son las actas donde se refleja el desarrollo de las reuniones con las centrales sindicales legitimadas, sino que ni siquiera constan actos que permitan alcanzar la convicción de que existió una voluntad



inequívoca de la Administración demandada de dar efectividad a las exigencias del Acuerdo Marco, (convocatorias de reuniones, traslado de la propuesta de cuadrante anual, conversaciones informales donde se haya tratado el tema...), como presupuesto necesario para acudir a la imposición unilateral ante la exigencia de garantizar la adecuada ordenación de un servicio esencial.

SEXTO.- En base a lo señalado en el fundamento precedente debemos concluir que la posibilidad de aprobar un cuadrante mensual en tanto no se alcanza el acuerdo sobre el establecimiento del cuadrante anual previsto en la normativa de aplicación constituye una solución que sin duda respeta en mejor medida la finalidad de la norma que fijar unilateralmente un cuadrante anual, pero ello no obsta para que tal posibilidad se deba condicionar a que por el Ayuntamiento demandado se haya desarrollado una actividad previa destinada, con carácter prioritario, a cumplir el Acuerdo Marco, debiendo además adoptar las prevenciones necesarias para dejar constancia de tal actuación, en caso de controversia.

En este caso la duda en torno a la existencia de tal negociación debe perjudicar a quien alega su existencia, siendo por ello que no pudiendo establecer un criterio lógico que permita entender que por haberse alcanzado un acuerdo para el cuadrante de marzo a diciembre tuviera que existir una negociación con carácter previo al acto impugnado, debemos revocar el criterio de la instancia y entender que la resolución impugnada infringe el precepto alegado por el Sindicato Profesional de Policías Locales de Castilla La Mancha, anulando el acto administrativo combatido.

Ahora bien, atendiendo al suplico de la demanda, donde se pretende que: *"se dicte sentencia por la que se declare no conforme a Derecho, y por tanto se acuerde la nulidad del mencionado cuadrante de servicio, así como la obligación de la Administración demandada a negociar el cuadrante de servicio anual de sus agentes de Policía Local"*, es oportuno restringir el pronunciamiento al ámbito de discusión, esto es, la nulidad del cuadrante, sin que quepa un pronunciamiento meramente declarativo relativo a una cuestión no es objeto de discusión, por cuanto el extremo debatido ha sido la existencia y no su exigencia.

SÉPTIMO.- La estimación del recurso determina que no deben imponerse las costas causadas en esta instancia y tampoco las generadas en la instancia, atendidas las dudas de hecho que existen respecto a la existencia de negociación previa. Todo ello con arreglo al contenido del Artículo 139.1 de la L.J.C.A.

Vistos los artículos citados, sus concordantes y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

1) **ESTIMAMOS** el recurso de apelación interpuesto por la procuradora D^a Belén Cabanas Basarán, en nombre y representación de D. Carlos Morcillo Bermúdez, contra la Sentencia n^o 185/2018, de fecha 28 de septiembre de 2018, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n^o 2 de Toledo en el Procedimiento abreviado n^o 217/2017.

2) Revocamos la sentencia recurrida.

3) **ESTIMAMOS SUSTANCIALMENTE** el recurso contencioso-administrativo interpuesto por frente a la desestimación por silencio administrativo del recurso de alzada presentado por el recurrente contra la publicación del cuadrante mensual de servicio de los Agentes de Policía Local del Ayuntamiento de Toledo correspondiente al mes de enero de 2017, y en su virtud, acordamos la **NULIDAD** del citado cuadrante.

4) No hacemos imposición de las costas procesales en ninguna de las dos instancias.

Notifíquese con indicación de que contra la presente sentencia cabe interponer recurso extraordinario y limitado de casación ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo siempre que la infracción del ordenamiento jurídico presente interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia. El recurso habrá de prepararse por medio de escrito presentado ante esta Sala en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente al de su notificación, estando legitimados para ello quienes hayan sido parte en el proceso, o debieran haberlo sido, mencionando en el escrito de preparación el cumplimiento de los requisitos señalados en el Artículo 89.2 de la L.J.C.A.

Así, por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.



PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado D. Antonio Rodríguez González, estando celebrando audiencia en el día de su fecha la Sala de lo Contencioso Administrativo que la firma, y de lo que, como Letrado de la Administración de Justicia, doy fe.