



ASUNTO: PERSONAL/RETRIBUCIONES POLICÍA LOCAL

**Posibilidad de incremento retributivo de Policía Local,
consecuencia de la negociación de jornada de trabajo y
cuadrantes de servicios.**

017/15

EP

INFORME

I. HECHOS. ANTECEDENTES

Escrito del Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de XX , de X.2015 con fecha de entrada en esta Oficialía Mayor, el día X.2015, en el que solicita informe sobre las cuestiones planteadas en escrito que presenta el colectivo de la Policía Local, con fecha X.2015

II. LEGISLACIÓN APLICABLE

- Constitución Española (CE)
 - Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)
-



- Real Decreto Legislativo 781/86, de 18 de abril, que aprueba el Texto Refundido de Disposiciones vigentes en materia de Régimen Local (TRRL)
- Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF)
- Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP)
- Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LFCS)
- Ley 1/1990, de 26 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura.
- Decreto 218/2009, de 9 de octubre, por el que se aprueban las Normas-Marco de los Policías Locales de Extremadura.
- Decreto 204/2008, de 10 de octubre, por el que se regula la uniformidad y acreditación de los Policías Locales de Extremadura.

III. FONDO DEL ASUNTO

PRELIMINAR.- Atendiendo al contenido del escrito de petición de este Informe, y reclamación del colectivo de policía Locales del Ayuntamiento que lo acompaña y en aras de la mayor claridad expositiva, se estudian separadamente las cuestiones que plantea, y reiterando igualmente quien suscribe, que cualesquiera actuación municipal, lo sea vía resolución de órgano corporativo competente por razón de la materia, lo sea vía acuerdo con la representación de los funcionarios del Cuerpo de la Policía Local del Ayuntamiento, se atenderán a la legalidad vigente en cuanto los mismos se ajusten a las siguientes consideraciones y fundamentación jurídica:

PRIMERO.- De la negociación de los cuadrantes de servicios, al objeto de conciliar la vida laboral y familiar.

El art. 3.2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público EBEP- establece que:



“Los Cuerpos de Policía Local se rigen también por este Estatuto y por la legislación de las Comunidades Autónomas, excepto en lo establecido para ellos en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”.

Y la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LFCSE) en su art. 6.5 señala que:

“...reglamentariamente se determinará su régimen de horario de servicio que se adaptará a las peculiares características de la función policial”.

Por su parte, el Decreto 218/2009, de 9 de octubre, por el que se aprueban las Normas-Marco de los Policías Locales de Extremadura, establece en su art. 22 lo siguiente:

“1. La jornada de trabajo de los miembros de la Policía Local, en cómputo anual, será la misma que se señale para el resto de los funcionarios del respectivo Ayuntamiento.

2. Dicha jornada podrá ser ampliada por necesidades del servicio, con la correspondiente retribución en la forma establecida en la legislación vigente en materia de función pública, así como en los acuerdos que, conforme a ésta, pudieran existir en el ámbito municipal”.

Y el art. 23 de esta misma norma dispone que:

“1. El horario de prestación del servicio será fijado por el Ayuntamiento, a través de los procedimientos de definición de las condiciones de trabajo del personal funcionario, estableciéndose los turnos que sean precisos, atendiendo a las disponibilidades de personal y los servicios a realizar.

2. En los casos de emergencia y, en general, en aquellos en que una situación excepcional lo requiera, todo el personal estará obligado a la prestación de servicio permanente hasta que cesen los motivos de emergencia o necesidad.



3. Cuando se den las circunstancias a que se refiere el párrafo anterior, los Policías Locales serán compensados en la forma establecida por la legislación vigente, así como en los acuerdos que, conforme a ésta, pudieran existir en el ámbito municipal”.

En la administración local, la distribución de la jornada es competencia (residual) del Alcalde de la Corporación, en virtud del art. 21.s) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local -LRBRL- , previa negociación con los sindicatos que conforman la mesa negociadora, puesto que el horario es una de las materias de obligada negociación según el art. 37 EBEP. Así lo recogen, entre otras, las Sentencias del TSJ Canarias de 30 de noviembre de 2010 y de 17 de diciembre de 2013:

“En este sentido, y como uno de los escasos preceptos claros del artículo que examinamos, el apartado m) del artículo 37.1 señala como materias de obligada negociación colectiva las referidas a calendario laboral, horarios, jornadas, vacaciones, permisos, movilidad funcional y geográfica, así como los criterios generales sobre la planificación estratégica de los recursos humanos, en aquellos aspectos que afecten a condiciones de trabajo de los empleados públicos.”

Entendemos que no existe un plazo de tiempo concreto de negociación; no obstante, la falta de acuerdo no deberá afectar a la adecuada prestación del servicio. Tampoco existe un número determinado de intentos de llegar a acuerdo y, en todo caso, habrá que negociar de buena fe tratando de llegar a acuerdos y no limitándose las mesas a meras “comunicaciones o informaciones” de la materia que se está negociando.

Resulta, asimismo, de interés la Sentencia del TSJ Castilla y León 105/2014, de 2 de mayo:

“...la normativa de aplicación no establece ni impone un determinado formato, o el cumplimiento de formalidades específicas, para llevar a cabo la correspondiente negociación cuando la misma sea precisa, ni tampoco fija un período determinado para el desarrollo de la misma. Por otra parte, y como no podía ser de otra manera, tampoco impone dicha normativa la necesidad de que en todo proceso abierto deba alcanzarse obligatoriamente un acuerdo como requisito previo e imprescindible para que la Administración actuante



pueda adoptar decisiones sobre las materias sometidas a negociación, especialmente cuando tales materias tienen incidencia o afectan a sus potestades de autoorganización.

No obstante, no está de más reseñar que, ciertamente, la negociación colectiva no puede asimilarse a un trámite de audiencia como el que tiene lugar en cualquier procedimiento administrativo, sino que ha de extenderse a un contenido mucho más pleno en el que la Administración negociante y las propias Organizaciones Sindicales negociadoras, puedan tener y dar respectivamente sus opiniones y consideraciones en relación con el objeto de la negociación, intentando, con concesiones mutuas, la búsqueda de un acuerdo, lógicamente no necesariamente exigible. Pero si bien el acuerdo final no es necesario como dijimos, sí lo ha de ser su intento a través de ese proceso negociador que, insistimos, va más allá de un mero trámite de consultas o de audiencia, disponiendo el artículo 33 del Estatuto Básico del Empleado Público que la negociación colectiva de condiciones de trabajo de los funcionarios públicos estará sujeta a los principios de legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad, buena fe negocial y, publicidad y transparencia y se efectuará mediante el ejercicio de la capacidad representativa reconocida a las Organizaciones Sindicales...”.

Por su parte, la Sentencia del TSJ Aragón de 24 de marzo de 2009, estableció que:

“...no se contienen los requisitos y forma precisos de entablar el proceso negociador, salvo la necesidad de constituir las Mesas general y sectoriales de Negociación y las materias que obligatoriamente deben ser objeto de tal negociación (artículo 32). Puede entenderse que, con carácter general, la negociación debe ser previa a cualquier acto de aprobación, para partir ambas partes de una posición de igualdad, aunque ello no signifique que necesariamente haya de llegarse a un resultado acordado. (...)

Pero el concepto de negociación no excluye la posibilidad de que las partes la inicien sobre un punto de partida previo, siempre y cuando ambas admitan la posibilidad real de un debate (...). Se deduce que el derecho a la negociación colectiva queda materializado en un procedimiento negociador con unas fases o trámites más o menos definidos, como la de propuestas, deliberación y discusión y, llegado el caso, acuerdo o desacuerdo total o parcial, y que sólo



una alteración tal de dicho procedimiento que restrinja la actuación de los sindicatos o de los representantes de los funcionarios será constitutiva un supuesto de obstaculización o desvirtuación del ejercicio de la facultad negociadora.”

En esta línea, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Cáceres, en Sentencia de 4 de septiembre de 2007 afirma que:

“La potestad autoorganizativa de las Administraciones Públicas atribuye a éstas la facultad de organizar sus servicios de la forma que estimen más conveniente para su mayor eficacia así como la de distribuir el tiempo de trabajo del personal a su servicio. Esta potestad discrecional, en cuanto derivada de su facultad de autoorganización, exige el requisito de la motivación suficiente a fin de evitar la indefensión de sus destinatarios así como posibilitar su control jurisdiccional en orden a preservar la garantía de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

En el presente caso, el incumplimiento de los periodos de descanso en algunos de los turnos establecidos en la resolución recurrida está ayuno de toda justificación. En el acto del juicio se alegó por la dirección letrada de la Administración las necesidades del servicio. Esta invocación genérica a las necesidades del servicio es insuficiente a los fines señalados, al no concretarse los motivos en base a los cuales se sacrificaba el derecho al descanso reconocido en el Acuerdo por el que se regulan las relaciones entre los empleados públicos y la Corporación municipal. Esta falta de motivación impide conocer si efectivamente concurrían circunstancias que autorizaban a la Administración a anteponer el interés general, representado en este caso por una adecuado prestación del servicio de vigilancia municipal, a los legítimos derechos de los empleados municipales.”

Cabe reseñar, asimismo, que en la negociación para el establecimiento de los cuadrantes deberán tenerse en cuenta también criterios de conciliación de la vida personal y laboral. Así, la Sentencia del TSJ Madrid 648/2013, de 13 de septiembre, entiende que debe ser la Administración quien debe ponderar todos los intereses en presencia, los de conciliar la vida personal y laboral, por



un lado, y los intereses públicos identificados con la prestación adecuada del servicio, por otro, y resolver en consecuencia. Y añade que “corresponde a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa examinar si esa decisión se ajusta a la normativa aplicable, está motivada y justificada, basada en razones objetivas y no en arbitrariedad, pero no sustituir la decisión de la Administración por otra si aquélla cumple los presupuestos establecidos”.

Por último, como señala la Sentencia del TSJ Madrid de 1 de julio de 2011, “no concurren las vulneraciones que se expresan de falta de negociación o de negociación ficticia por parte de la Administración, ya que se fijó un calendario y se realizaron distintas propuestas por ambas partes, Administración y centrales sindicales, y el hecho de no haberse podido llegar a un acuerdo, no puede significar inexistencia de voluntad negociadora, sino que las partes no han encontrado puntos sustanciales de referencia y concordancia comunes, para transformar las propuestas en acuerdos, sin que se pueda deducir de dicha falta de consenso una voluntad predispuesta a imponer determinadas condiciones de trabajo obviando la vía de la negociación y el consenso”. Y para tal supuesto el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Valladolid, en Sentencia de 2 de mayo de 2007 señala que:

“A falta de acuerdo, es evidente que el Ayuntamiento ha de establecer un horario, pues el servicio de seguridad ha de prestarse, lo que es distinto a la omisión del trámite de la negociación colectiva y consulta, que ha existido, pero sin alcanzarse un acuerdo...”.

Por todo lo expuesto, entendemos que es la Administración quien deberá demostrar, ante una posible impugnación, su voluntad de negociación, es decir, no basta con reunir a los sindicatos y comunicar el calendario laboral, puesto que la potestad reglamentaria unilateral sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios sólo debe ejercitarse por la Administración ante el fracaso de la negociación y no le bastará a la Administración alegar para justificar su potestad de autoorganización la expresión genérica “necesidades del servicio”:

SEGUNDO.- Posibilidad de incremento retributivo al colectivo consecuencia de la adecuación de jornada



El artículo 20.dos de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, como todas las Leyes de presupuestos recientes, establece que en el año 2015, las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrán experimentar ningún incremento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2014, en términos de homogeneidad para los dos períodos de la comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo.

No obstante el apartado siete del mismo artículo establece una excepción: «Lo dispuesto en los apartados anteriores debe entenderse sin perjuicio de las adecuaciones retributivas que, con carácter singular y excepcional, resulten imprescindibles por el contenido de los puestos de trabajo, por la variación del número de efectivos asignados a cada programa o por el grado de consecución de los objetivos fijados al mismo.»

Por tanto, se permite una excepción; y, como tal, debe interpretarse de manera restrictiva o, al menos, en sus justos términos. Así el término «contenido de los puestos de trabajo», además de una individualización del conjunto de funciones que los diferentes puestos tienen atribuidas en la organización, es equivalente a «complemento específico», elemento retributivo de carácter complementario que debe determinarse, a través de las RPT. De conformidad con lo señalado las «adecuaciones retributivas» a las que se refieren año tras año las distintas Leyes de Presupuesto son las variaciones que de modo objetivo, pueden producirse en las funciones, es decir, en los Complementos Específico y de Destino de los puestos, eso sí, como consecuencia de una valoración previamente realizada que tendrá como objetivo asegurar que las retribuciones de tales puestos sean congruentes con sus características y condiciones, en definitiva, con su contenido. Y la consecución de objetivos no es más que la plasmación del complemento de productividad.

Una constante y uniforme Jurisprudencia viene reiteradamente indicando que el denominado «carácter singular» del precepto que comentamos significa que las adecuaciones retributivas de los puestos de trabajo que puedan sobrepasar los límites señalados en las Leyes de Presupuestos en ningún caso pueden afectar a la generalidad o a la casi totalidad de los existentes en la organización dado que en tal supuesto «(...) bastaría invocar la implantación de un proyecto de reforma administrativa para que se pudiera rebasar el tope máximo establecido en la Ley de Presupuestos (...)», S 329/2005 del Tribunal Superior



de Justicia de Galicia, el mismo Tribunal en su S de 2-05-2002, indica: «(...) si pudiera ser suficiente la invocación de la implantación de una reforma administrativa para poder superar el límite señalado en la Ley de Presupuestos fácilmente se podría dar pábulo al fraude de Ley y quebraría el objetivo de contención del gasto público que se propone el Gobierno de la nación con el establecimiento de tal límite (...)». En similar sentido, entre otras, se pronuncian, en virtud de recursos interpuestos por las Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en SS de 7 y 9 de febrero de 2007, o el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en S de 17-04-2007, también el Tribunal Supremo en Sentencia de 28 de marzo de 2007, que en su Fundamento Jurídico Primero indica: «(...) desde el momento que al afectar el incremento retributivo discutido a un importante número de empleados públicos Municipales no puede considerarse que exista una adecuación retributiva de carácter singular y excepcional (...)», y tal sería el caso, del colectivo o Cuerpo de la Policía Local de XX, por lo que en nuestra opinión no sería posible dicho incremento retributivo, tanto por la limitaciones de la LPGE, como por su extensión a un colectivo de funcionarios, que excluye su consideración de adecuación individualizada y de carácter singular.

Badajoz, Febrero de 2015.