



ASUNTO: PERSONAL/NEGOCIACIÓN CUADRANTES POLICÍA LOCAL

Cuestiones atinentes a la negociación de cuadrantes de servicios y sobre otras funciones de la Policía Local.

004/15

EP

INFORME

I. HECHOS. ANTECEDENTES

Escrito del Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de XX, con fecha de entrada en esta Oficialía Mayor, el día X.2014, en el que solicita informe sobre las cuestiones planteadas en escrito que presenta el colectivo de la Policía Local, con fecha X.2014

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.

II. 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, dando por reproducido en cuanto aquí interesa nuestro informe de rfª 015.IJ. 2014, emitido el día 3.02.2014, a solicitud del mismo Ayuntamiento 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 adecuada 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.- Si es conforme a la legalidad vigente, que entre otras, se encomiende a los agentes de la Policía Local funciones como, vigilancia instalaciones, apertura mercado abastos, así como otros edificios públicos, cobro de tasas municipales en venta ambulante y atracciones y puestos de feria."

Reiteramos lo que ya manifestamos en nuestro informe, de fecha X.2014 (Rfº015.IJ.2014), a instancias del Ayuntamiento de XX y en el que señalábamos:

"El art. 173 del RDLeg 781/1986, de 18 abril 1986, por el que se aprueba el Texto Refundido de disposiciones vigentes en materia de régimen local -TRRL- dispone que "la Policía Local ejercerá sus funciones de acuerdo con lo previsto en el título V de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad", y dicho Título abarca, concretamente, los arts. 51 a 54 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LFCS)



Por otro lado, la propia Disp Final 3ª de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local -LRBRL- establece expresamente que el personal de las Policías Municipales (hoy, Policías Locales) contará con un reglamento específico, teniendo en cuenta la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Y el art. 53.1 -LFCS-, literalmente, al respecto, dispone lo siguiente:

"1. Los Cuerpos de Policía Local deberán ejercer las siguientes funciones :

- a) Proteger a las autoridades de las Corporaciones Locales , y vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones.
- b) Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación.
- c) Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano.
- d) Policía Administrativa, en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia.
- e) Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el art. 29.2 de esta Ley.
- f) La prestación de auxilio, en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando, en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de Protección Civil.
- g) Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad.
- h) Vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.
- i) Cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello."

Por su parte, el art. 7 del Decreto 218/2009, de 9 de octubre, por el que se aprueban las Normas-Marco de los Policías Locales de Extremadura (N-M) coincidente en su mayor parte con el ya referido art. 53.1 LFCS, añade una letra a modo de cláusula residual y norma en blanco (la m) al apartado 2º del



referido art. 7 de N-M que literalmente dice: “Los Cuerpos de Policía Local deberán ejercer las siguientes funciones: 2. (...)m) “Cuántas otras les sean expresamente atribuidas en la legislación aplicable a las Policías Locales.”

De acuerdo con lo hasta ahora expuesto, podemos llegar a dos claras conclusiones:

1ª.- Por una parte que las funciones enumeradas en ambos preceptos (estatal y autonómico, otro) no constituyen un “numerus clausus” (“Cuántas otras...”)

2ª.- Y, por otra, que será cada Entidad Local, en aplicación del principio de auto-organización y de acuerdo con sus propias características y necesidades, la que delimite esas funciones policiales (“...les sean expresamente atribuidas en la legislación aplicable a las Policías Locales.”)

Y esa potestad de auto-organización de la Entidad Local, reconocida en el art. 4 LRRL, puede llevarse a efecto a través de una adecuada catalogación de los puestos de trabajo, de forma tal que en la Relación de Puestos de Trabajo aparezcan claramente señaladas cuales son las funciones concretas y específicas de cada uno de ellos, siempre y cuando cumplan con las dos condiciones establecidas en el citado art. 53.d) LFCS, es decir, que se deriven de las Ordenanzas, Bando y demás disposiciones municipales, y que estén dentro del ámbito de su competencia, pero claro está, sin necesidad de modificación de complementos retributivos al ser funciones que le corresponden

Otra forma de regular las funciones propias de la Policía Local, en aplicación de la ya citada Disposición Final 3ª LRRL, sería la aprobación de un Reglamento en el cual se estableciesen no solo las funciones, sino todas las singularidades que este tipo de empleados, y el servicio público que prestan, requieren, y que reiteradamente venimos señalando e interesando en los distintos apartados de este informe.

Atendiendo al contenido del escrito de solicitud del presente y respecto en lo que a este apartado interesa pasamos a su estudio y consideración, atendiendo para ello tanto a la normativa reiteradamente señalada (estatal y autonómica), sin perjuicio de insistir en la conveniencia de su regulación a nivel interno (Ordenanzas, Reglamento de Policía, RPT....), y de los pronunciamientos judiciales que hemos encontrado al respecto:



a) Apertura y cierre de edificios e instalaciones municipales/ Conectar y desconectar la alarma de edificios municipales y otros elementos de vigilancia

Como señalamos más arriba tanto la LFCS, (art. 53) como las NM (art. 7), establecen que son funciones de las Policías Locales: Proteger a las autoridades de las Corporaciones Locales , y vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones.

A este respecto, debemos traer a colación la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 25 de noviembre de 2005, en la que con estimación parcial del recurso de apelación, revoca la sentencia apelada y, en su lugar, desestima el recurso contencioso ejercitado contra los acuerdos municipales recurridos en lo concerniente a la misión encargada a los policías locales de cerrar y abrir dependencias municipales. La Sala, teniendo en cuenta que de los arts. 53 a) LO 2/1986 y 6, 1 D. autonómico 55/1997 se desprende que un policía local tiene asignada la atribución de vigilancia y la custodia de bienes municipales, entendiéndose por lo primero velar o atender al cuidado de aquellos, mientras que por lo segundo la guarda con celo o diligencia de esos bienes, establece que, desde esa perspectiva, dentro de aquellas tareas de vigilancia y custodia está comprendida la apertura y cierre como algo consustancial o derivado de ellas, pues quien vigila y guarda también procurará sobre el acceso de personas al inmueble o dependencia sobre el que las primeras actividades se realizan....

A la vista de lo señalado, el funcionario que suscribe, considera que dichos cometidos, entre los que también se habría de incluir por extensión y por responder a la misma razón, los sistemas de alarma, sí forman parte de las funciones que la Policía Local está obligada a cumplir.

b) De las funciones de la Policía Local, por venta ambulante en el mercadillo y de ocupación de la vía pública.

De igual modo tanto la LFCS (art. 53) y NM (art. 7) , atribuyen a la Policía Local el ejercicio de la siguiente función:

“Actuar como policía administrativa, en lo relativo a Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales, dentro del ámbito de su competencia.”

En este apartado debemos pues centrarnos, en el concepto de policía administrativa, y habría que decir que su plasmación práctica no ha sido tratada



de forma unánime por la jurisprudencia, no obstante, por interesantes, citaremos algunas sentencias, en el estudio de esta materia:

Así, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en Sentencia de 10 de julio de 1999, consecuencia de que CC.OO impugna el acuerdo del Ayuntamiento de Cullera que ordena que los agentes de la Policía Local procedan al cobro de multas de tráfico y la tasa del servicio de grúa, declara, que es conforme a derecho dicho acuerdo, al considerar que las competencias de recaudación de la Tesorería no impide que tareas administrativas auxiliares como son el cobro material de las multas de tráfico pueda ser encomendado a miembros de la Policía Local puesto que le corresponden tareas de Policía Administrativa, en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia, pues interpreta ampliamente el apartado d) artículo.53 LFCS incluyendo dentro de la "policía administrativa" tareas auxiliares como la cobranza de multas de tráfico. “

De todo lo expuesto habría que concluir que los miembros de la Policía Local tienen obligación de llevar a cabo las tareas o funciones denominadas como de "Policía Administrativa" siempre y cuando sean derivadas de la aplicación de las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales que se encuentren dentro del ámbito de su competencia, y entre las que cabría de incluir por idéntica motivación (*mutatis mutandi*), que lo concerniente al cobro de las multas de tráfico y tasas de grúa, el cobro de las tasas a los comerciantes por instalación de puestos ambulantes en mercadillos, ferias o similares.

Y, en principio, parece que todas las enumeradas en el presente supuesto cumplen con dichos requisitos, aunque, para que dichas funciones se concreten de forma efectiva y definitiva se recomienda al Ayuntamiento de XX, que las defina y plasme como parte importante del necesario Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Policía Local . En su defecto, o de forma conjunta, también podrían tener reflejo, en su caso, dentro de la Relación de Puestos de Trabajo, como se ha indicado con anterioridad. y con respeto a las normas vigentes al día de la fecha y las limitaciones en materia retributivas y de contención del gasto que dichas normas contienen.

Badajoz, a Febrero de 2015.