

ASUNTO: POLICÍA LOCAL

Sobre las condiciones de trabajo y aplicabilidad de acuerdos con el Cuerpo de la Policía Local

309/16

E

INFORME

I. HECHOS. ANTECEDENTES.-

Escrito del Sr. Alcalde del Ayuntamiento de XXXX sobre diversas cuestiones atinentes a las condiciones de trabajo y aplicabilidad de acuerdos con el Cuerpo de la Policía Local de ese municipio

II. LEGISLACIÓN APLICABLE.-

- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local -LRBRL-
- Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad -LOFCSE-
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local -TRRL-.
- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público -TREBEP-
- Decreto 218/2009, de 9 de octubre, por el que se aprueban las Normas-Marco de los Policías Locales de Extremadura -NMPLEx-

- Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el Régimen de las Retribuciones de los funcionarios de Administración Local
- Resolución de 28 de diciembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos (modificada por Resolución de 22 de julio de 2015, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas)

III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS.-

PRELIMINAR.- Atendiendo al contenido del escrito de petición de este Informe, respecto de las cuestiones puntuales resultantes y en aras de la mayor claridad expositiva, se estudian separadamente, así como en cuanto consideramos de interés y de carácter ilustrativo, conviene también hacer referencia a otra serie de actuaciones que suelen ser objeto de discrepancias en cuanto a si forman o no parte de las funciones y cometidos de los Cuerpos de la Policía Local, y todo ello considerando 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 jornada de trabajo de los Policías Locales.

Respecto a la jornada de trabajo de los funcionarios al servicio de las Administraciones locales, el artículo 94 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local establece:

“La jornada de trabajo de los funcionarios de la Administración local será en computo anual la misma que se fije para los funcionarios de la Administración Civil del Estado.

Se les aplicarán las mismas normas sobre equivalencia y reducción de jornada.”

Esta norma, por tanto, será aplicable a todos los funcionarios locales, con independencia del puesto o plaza que ocupen, el tipo de tareas que realicen etc.

Por su parte, el artículo 142 del TRRL dispone:

"Los funcionarios de la Administración Local tendrán derecho a las recompensas, permisos, licencias y vacaciones retribuidas previstas en la legislación sobre función pública de la Comunidad Autónoma respectiva y, supletoriamente, en la aplicable a los funcionarios de la Administración del Estado."

Los funcionarios de la Policía Local reúnen dos características que los diferencian del resto de funcionarios municipales. Por un lado, forman parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, tal y como señala el art.2.c de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad -LOFCSE-, que dispone que *"Son Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (...) c) Los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales "*, siéndoles de aplicación particularmente lo establecido en sus arts. 51 a 54, y, a su vez, forman parte del personal al servicio de la Administración Local , como señala el art. 3.2 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público -TREBEP-, y los arts. 172, 173 y Disp. Trans. 4ª del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local -TRRL-, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

Así, el art. 3.2 TREBEP 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 citada LOFCSE en su art. 6.5 establece que *"...reglamentariamente se determinará su régimen de horario de servicio que se adaptará a las peculiares características de la función policial "*.

Por lo tanto, habrá que acudir en primer lugar a la legislación

autonómica sobre Policías Locales y, en segundo lugar, previa constatación de que determinada materia no viene regulada expresamente, a la normativa estatal y autonómica sobre Función Pública local .

Así, el apartado 1º del art. 22 del Decreto 218/2009, de 9 de octubre, por el que se aprueban las Normas-Marco de los Policías Locales de Extremadura, dispone que “ *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*”, y en cuanto al horario de prestación del servicio, el art.23.1 de las mismas NM, dispone: “*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.*”

A nuestro juicio, en relación a la jornada de trabajo, consideramos vigente el art. 94 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local-LRBRL-, y, por tanto, ser posible el pactar la distribución, pero no en cuanto a máximos y mínimos (v.gr. las Sentencias del TSJ Canarias (Tenerife) nº 51/2010, de 28 de abril; , y del TSJ Galicia de 20 de abril de 2011).

Por lo tanto, la jornada anual, tal y como indica la Resolución de 28 de diciembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos (modificada por Resolución de 22 de julio de 2015, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas) que deja sin efecto la anterior de 20 de diciembre de 2005, establece que “*La duración de la jornada general será de treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual, equivalente a mil seiscientas cuarenta y nueve horas anuales.*” .

En la Administración local , la distribución de la jornada es competencia (residual) del Alcalde de la Corporación, en virtud del art. 21.s) 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 recoge, entre otras, la Sentencia del TSJ Canarias (Las Palmas) de 30 de noviembre de 2010:

"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".

Por todo lo anteriormente expuesto, a nuestro juicio, la Resolución de 28 de diciembre de 2012, es aplicable a los funcionarios de la Administración local, incluida la Policía Local, y en su consecuencia, la instrucción 3.2 de dicha Resolución sobre distribución de la jornada semanal, a cuyos efectos: La distribución de la jornada semanal se realizará:

a) Jornada de mañana.-El horario fijo de presencia en el puesto de trabajo será de 9,00 a 14,30 horas de lunes a viernes. El tiempo restante hasta completar la jornada semanal se realizará en horario flexible, entre las 7,30 y las 9,00 de lunes a viernes y entre las 14,30 y las 18,00 de lunes a jueves, así como entre las 14,30 y las 15,30 horas los viernes.

b) Jornada de mañana y tarde.-El horario fijo de presencia en el puesto de trabajo será de 9,00 a 17 horas, de lunes a jueves, con una interrupción para la comida que no computará como trabajo efectivo y que será como mínimo de media hora, y de 9,00 a 14,30 los viernes, sin perjuicio del horario aplicable al personal destinado en oficinas de apertura ininterrumpida al público que cuenta con regulación especial. El resto de la jornada, hasta completar las treinta y siete horas y media o las cuarenta horas semanales, según el régimen de dedicación, se realizará en horario flexible entre las 7,30 y las 9,00 horas y entre las 17 y las 18 horas, de lunes a jueves, y entre las 7,30 y las 9,00 y entre las 14,30 y las 15,30 los viernes.

Bajo la directa supervisión de la Alcaldía, pues como decimos, es su función, la distribución de horarios y condiciones de servicio del personal de la policía local, deberá ser elaborada por el Jefe de la Policía, mando

inmediato y operativo de la plantilla con criterios técnicos de necesidades y medios materiales y personales de que dispone, y que consiga cumplir los objetivos marcados por la Alcaldía.

Al hilo de lo señalado más arriba y a propósito de los denominados “servicios extraordinarios” (dada la constante recurrencia a estos), no obstante la plena disponibilidad de los miembros de la Policía Local, no cabe duda que los cambios de servicios operan dentro de las competencias y facultades que corresponden al Alcalde o a quien por su delegación tal atribución le venga encomendada, al que igualmente corresponde fijar el horario de trabajo de los policías, el descanso semanal que si bien ha de respetarse, sin que necesariamente haya de coincidir con los domingos, que de no considerarse procedente en dicho día, al igual que ocurre con los festivos, habrá de hacerse efectivo su derecho en otros días laborables, por lo que la plena disponibilidad de sus funciones les obliga a acudir siempre que sean requeridos para ello, aunque sea en horas «fuera de servicio», sin perjuicio de su derecho a compensación y, finalmente, los servicios nocturnos se computan en la jornada, pues como decimos la función encomendada a estos funcionarios es permanente, alcanzando todos los días del año y la 24 horas del día.

Avalan esta tesis numerosas sentencias tanto del TS como de los Tribunales Superiores de Justicia, entre las que destacamos: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 29 marzo de 2007. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de de 5 junio de 2001. Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Islas Canarias, Las Palmas, de 7 junio del 2000.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta ilustrativa a este respecto la contestación a consulta realizada a la Dirección General de la Función Pública, Subdirección General de la Función Pública Local, del Ministerio para las Administraciones Públicas, antes de la publicación de la Resolución de 20 de diciembre de 2005, de la Secretaria General para la Administración Pública del Ministerio de Administraciones Públicas :

1. De conformidad con lo dispuesto en el art. 94 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, la jornada de trabajo de los funcionarios locales será en cómputo

anual la que se establezca para los funcionarios de la Administración Civil del Estado.

A estos efectos se ha efectuado el siguiente cálculo como jornada ordinaria:

Día: 7 horas 30 minutos.

Semana: 37 horas 30 minutos.

Año: 1957 horas 30 minutos (equivalente a 52 semanas y 1 día).

Vacaciones, permisos y días festivos:

Días

Horas

6

45 (Resolución 21-12-83)

12

90 (RD 2403/85, de 27-12)

2

15 (Resolución 27-8-85)

2

15 (Fiestas Locales)

22

165

Más días de vacaciones (art. 68 LFCE) que equivalen a 4 semanas y 2 días = 165 horas.

Total a descontar: 330 horas.

1957 horas 30 minutos, menos 330 horas dan un total de 1.627 horas 30 minutos al año.

El cálculo que antecede se efectúa a reserva de que alguno de los días que figuran «a descontar» como días especiales o fiestas nacionales o locales no coincidan entre si o con otro día feriado en un año concreto, por lo que deberá estarse a la suma que arroje cada año en particular.

El cómputo efectuado se refiere a la jornada normal u ordinaria y, por consiguiente, quedan exceptuados de este cómputo los titulares de puestos de trabajo que tengan dedicación exclusiva (con 40 horas semanales en lugar de 37 y media), así como los que perciban incentivo de productividad

o cuando tengan complemento específico y/o de productividad.

El hecho de descontarse para efectuar el cálculo los 6 días de permiso de la Resolución de 21 de diciembre de 1983 y los días de la Resolución de 27 de agosto de 1985 no quiere decir que estas Resoluciones sean de aplicación directa a los funcionarios locales ya que es de la competencia de la Corporación la concesión de los permisos y licencias que tenga a bien conceder, excepto los 30 días de descanso anual y las fiestas nacionales y locales.

2. La distribución de este horario con arreglo a las necesidades de cada servicio, así como la determinación de la jornada que deba prestarse en cada puesto de trabajo, incluido la Policía Local, corresponde al Presidente de la Corporación que es quien entre las atribuciones que le asigna el art. 21 de la Ley 7/85, figura la de «*ejercer la Jefatura de la Policía Local*».

Resulta también ilustrativa la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Valladolid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sentencia de 30 Abr. 2004:

A falta de prueba que demuestre que lo dicho o sostenido por los demandados fuere en la manera que ellos alegan, lo cierto es que el artículo 94 de la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local es de efectividad directa en el ámbito de su función pública y en la materia que regula --jornada de trabajo-- establece una equiparación entre los funcionarios estatales y locales. Como para aquéllos rige la Resolución del MAP mencionada que en su apartado 2º.1 fija como jornada general, en cómputo semanal, la de 37,5 horas, la cual (Resolución) trae causa del Acuerdo Administración-Sindicatos de 15 de septiembre de 1994; también esas prescripciones regirán en el campo de la función pública local.

Y sobre la precisión "*cómputo anual*" utilizada por el artículo 94 sería preciso y sin olvidar las sentencias de la Sala 3ª y Sección 7ª del Tribunal Supremo de 19 de febrero de 1996, que quedando establecida en el III Acuerdo en 35 horas semanales y para determinar su cómputo anual, el Ayuntamiento o la Federación Sindical aportaren a estos autos el calendario

laboral que aquél hubiere aprobado, y desde aquí y en razón de las peculiaridades de jornada partida que ellos dicen existir, demostrasen que el artículo 12 impugnado no infringe el sistema de jornada estatal en cómputo anual. Esa carga aquí no ha sido satisfecha por los demandados.

A lo dicho añadir con la sentencia de la Sala 3ª y Sección 7ª del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 1996 (fundamento de derecho tercero) que el mandato del artículo 94, esto es, de una norma expresa con rango de ley no puede desconocerse o modificarse en virtud de una negociación colectiva, pues además de una infracción de ese precepto podría dar lugar a una multiplicidad de jornadas laborales distintas como consecuencia de las negociaciones efectuadas en cada una de las entidades locales. Este criterio que sienta unos límites a la negociación colectiva de los funcionarios públicos por razón de prescripciones legales imperativas, también es seguido por sentencias de varios TSJ: la de 29-11-97 de Madrid, la de 14-4-99 de Galicia, la de 19-4-99 de Asturias, la de 30-6-00 de Valencia y la de 11-10-01 de Cantabria.

Como así mismo resulta también ilustrativa la STSJ Cataluña de 17 de junio de 2005.

Los artículos 22, 23, 24 y 25, que se refieren a la disponibilidad, rotación, nocturnidad y cuadrante especial de la policía local, son manifestación del ejercicio de la potestad de autoorganización administrativa y en nada afectan a los límites presupuestarios. La regulación interna de la policía local, en función del principio de eficacia, precisa de una regulación particularizada en función del territorio y la población donde se vaya a desempeñar sus funciones.

.....

En cuanto al artículo 11, sobre regulación y distribución del horario de trabajo para el personal funcionario, debe ser respetado en el ejercicio de la potestad de autoorganización, máxime cuando ha sido objeto de discusión con los representantes sindicales. El establecimiento de turnos rotatorios y otros de naturaleza obligatoria, en atención a las funciones que debe desempeñar la policía local, es propio de las facultades del Ayuntamiento y no afecta al límite presupuestario estatal. No se aporta razonamiento alguno en contrario.

Observamos cómo normativa específica de la Comunidad Autónoma de Extremadura apuntada y la posición de los Tribunales al respecto, nos da la pauta sobre el pronunciamiento de la cuestión planteada y así extraer como conclusiones en este punto:

1ª.- 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. Por tanto no caben horarios, planilla o previsiones de servicio de ese colectivo que contemple una jornada superior ni inferior al resto de sus compañeros.

2ª.-No obstante, esta 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. Así pues, cuando surjan estas necesidades de servicio y se amplíe la jornada, la compensación podrá venir vía retribución económica, pero no vía ampliación del número de vacaciones. Lo mismo ocurrirá en los llamados casos de emergencia.

3ª.- Deberá rechazarse la pretensión del colectivo de la Policía Local de ese Ayuntamiento y buscar la solución en las retribuciones, bien vía complemento específico, si la situación es permanente, bien vía productividad si estamos hablando de situaciones puntuales.

4ª.- En los términos que se señalan, consideramos que es posible establecer la jornada a los miembros de la policía local, y pactar su distribución, pero no en cuanto a máximos y mínimos

5ª.- Por tanto, y como conclusión, hay que buscar la solución en las retribuciones, bien vía complemento específico, si la situación es permanente, bien vía productividad si estamos hablando de situaciones puntuales.

Avalan esta tesis numerosas sentencias tanto del TS como de los Tribunales Superiores de Justicia, entre las que destacamos:

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 29 marzo de 2007.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de de 5 junio de 2001.

Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Islas Canarias, Las Palmas, de 7 junio del 2000.

SEGUNDO.- Las vacaciones del personal al servicio de las Administración local, y en especial de la policía local.

Una vez analizada la cuestión de la jornada laboral, examinaremos la referida a las vacaciones, que nace, en cierta medida de la primera. Así, consideramos, como afirmamos en el punto anterior, que es competencia del Alcalde, previa negociación con los representantes de los trabajadores al servicio del Ayuntamiento, la fijación de horarios de prestación del servicio, estableciendo éste los turnos que sean necesarios en cada caso, atendiendo a las disponibilidades de personal y los servicios que deban efectuar los mismos, al margen de lo que daba preverse para los supuestos tanto de emergencia como de las necesarias modificaciones por necesidades de los servicios, y que podrán dar lugar a las correspondientes compensaciones, bien sea en especie o económicamente mediante complemento de productividad o gratificaciones por servicios extraordinarios fuera de la jornada normal.

Debe afirmarse, asimismo, que no existen limitaciones en lo que se refiere a los días festivos o turnos de noche. Y esto es así porque la especialidad de las funciones de los Policías Locales lleva implícito, por un lado que el servicio es de carácter permanente (todos los días del año, todas las horas del día) y por otro, la especialidad del horario de trabajo de este colectivo. Horario que le obliga a "*estar de servicio*" en festivos y a todas horas. Eso sí, sin perjuicio del derecho que tienen al descanso semanal. Circunstancias éstas que, como afirmamos más arriba, deberán servir para establecer el correspondiente complemento específico, pero nunca para la extralimitación del número de días de vacaciones o permisos, que deberán ser coincidentes con el resto de funcionarios al servicio de la Administración

local.

Respecto a las vacaciones, el TREBEP, en su artículo 50 establece:

“Los funcionarios públicos tendrán derecho a disfrutar como mínimo, durante cada año natural, de unas vacaciones retribuidas de veintidós días hábiles, o de los días que correspondan proporcionalmente si el tiempo de servicio durante el año fue menor.

A los efectos de lo previsto en el presente artículo, no se considerarán como días hábiles los sábados, sin perjuicio de las adaptaciones que se establezcan para los horarios especiales.”

Parece que el TREBEP nos pudiera dar pie a interpretar que la expresión “como mínimo” está amparando la posibilidad de aceptar posible pretensión del colectivo, es decir, a otorgarles días de vacaciones “adicionales” por la prestación de servicios por los mismos días en festivos. Sin embargo, consideramos que esto no es así y que el legislador se está refiriendo, quizás no con una terminología apropiado o en un lugar impreciso dentro del articulado, al párrafo segundo de su artículo 48:

“2. Además de los días de libre disposición establecidos por cada Administración Pública, los funcionarios tendrán derecho al disfrute de dos días adicionales al cumplir el sexto trienio, incrementándose en un día adicional por cada trienio cumplido a partir del octavo.”

Es decir, que ese “como mínimo” viene a referirse a los días que en razón a la antigüedad tienen derecho los funcionarios y que es práctica habitual en todas las Administraciones “anexionarlos” a los días de vacaciones del personal que cumplan los requisitos establecidos de antigüedad.

TERCERO.- De los permisos, su duración y medios de justificación

El art. 48.1.a) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) (hoy su Texto Refundido, RDL 5/2015) prevé la concesión de permisos por causas justificadas, entre otras, por

"...accidente o enfermedad grave de un familiar dentro del primer grado de consanguinidad o afinidad, tres días hábiles cuando el suceso se produzca en la misma localidad, y cinco días hábiles cuando sea en distinta localidad".

Por tanto, la cuestión que debemos tener en cuenta es la de que ha de entenderse como días hábiles y al respecto la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -LPACAP-, en su art. 30.2 nos dice ". Siempre que por Ley o en el Derecho de la Unión Europea no se exprese otro cómputo, cuando los plazos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles, excluyéndose del cómputo los sábados, los domingos y los declarados festivos.

Cuando los plazos se hayan señalado por días naturales por declararlo así una ley o por el Derecho de la Unión Europea, se hará constar esta circunstancia en las correspondientes notificaciones".

Al respecto de su aplicación a los agentes de la Policía Local que soliciten el disfrute del permiso, recordemos, que los Cuerpos de Policía Local son institutos armados de naturaleza civil con estructura y organización jerarquizada bajo la superior autoridad y dependencia directa del Alcalde, y en el ejercicio de sus funciones los miembros de los Cuerpos de Policía Local tendrán el carácter de agentes de la autoridad. Y esta definición hace que deban estar integrados en la Administración Especial Servicios Especiales de las Corporaciones Locales. Esta especialidad hace aparecer la necesidad de normas específicas que regulen su situación y régimen jurídico, con independencia de que, a la vez, deban aplicarse el resto de las normas de función pública, dado su necesaria catalogación como funcionarios públicos.

Así, al tratarse de Policías Locales, y por tanto de funcionario de Administración Local, conviene recordar por su parte, lo que al respecto dispone el art 142 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), y que más arriba ya reproducimos: *"Los funcionarios de la Administración local tendrán derecho a las recompensas, permisos, licencias y vacaciones retribuidas previstas en la legislación sobre función pública de la Comunidad Autónoma respectiva y,*

supletoriamente, en la aplicable a los funcionarios de la Administración del Estado.”

En su consecuencia debemos acudir a la normativa de la respectiva Comunidad Autónoma de Extremadura, y así el Decreto 149/2013, de 6 de agosto, por el que se regulan la jornada y horarios de trabajo, los permisos y las vacaciones del personal funcionario al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en su art. 13.1.b) dispone:

“Los empleados públicos incluidos en el ámbito de aplicación del presente Decreto, con arreglo a lo dispuesto en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, tendrán derecho a disfrutar de los siguientes permisos:

(...)

IV. b) Por fallecimiento, accidente o enfermedad graves de un familiar dentro del primer grado de consanguinidad o afinidad, de hermanos y de cónyuge o pareja de hecho, tres días hábiles cuando el suceso se produzca en la misma localidad del domicilio del funcionario, y cinco días hábiles cuando sea en una localidad diferente. En los mismos supuestos, si el causante es un familiar dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad, el permiso será de dos días hábiles cuando se produzca en la misma localidad y de cuatro días hábiles cuando sea en una localidad diferente. En el caso de fallecimiento de familiares dentro del tercer grado de consanguinidad, el permiso será de un día natural.

A los efectos indicados en el párrafo precedente, se equipara a enfermedad grave de un familiar su ingreso hospitalario, con una duración superior a veinticuatro horas, cuando requiera la presencia del funcionario junto al familiar enfermo o accidentado, siempre que éste no disponga del acompañamiento de otra persona. La finalización de la hospitalización determinará el fin del permiso, salvo que persista la causa de enfermedad grave, que habrá de acreditarse debidamente, al igual que en los casos que no conlleven la hospitalización del familiar enfermo o accidentado.

Tratándose de intervenciones quirúrgicas de parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, cónyuge o pareja de hecho, que no

requieran hospitalización pero sí se prescriba reposo domiciliario, el permiso será de dos días hábiles cuando el hecho se produzca en la misma localidad y de cuatro días hábiles cuando sea en una localidad diferente, en tanto se mantengan las circunstancias motivantes de su concesión.

Tratándose de accidente o enfermedad graves de un familiar, el inicio del permiso será determinado por el funcionario o funcionaria y su disfrute se realizará, con carácter general, de forma continuada y sin interrupción, salvo situaciones excepcionales debidamente justificadas y ponderadas, hasta completar los días que pudieran corresponderle o, en su caso, hasta el alta médica.”

Consecuencia de lo que establece dicho precepto y al tratarse de un supuesto de hospitalización, que por el precepto se considera como sinónimo de enfermedad grave, para que el Agente de la Policía Local interesado pueda disfrutar del indicado permiso, se deberá acreditar por este ante el Ayuntamiento, que el ingreso en el hospital del pariente en cuestión del policía interesado requiere según los facultativos que le atiendan, de la presencia del Policía interesado- entendemos que con carácter de permanencia – pues dice el precepto comentado, “... cuando requiera la presencia del funcionario junto al familiar enfermo o accidentado,...”, y por parte, del propio Policía, deberá justificarse también ante el Ayuntamiento, que solo él dentro del círculo familiar (marido/pareja, padres, hermanos....del enfermo) puede acompañar al pariente ingresado en el hospital, pues el permiso se concede al Agente de la Policía, y “... siempre que éste no disponga del acompañamiento de otra persona.”

A mayor abundamiento, y en orden al disfrute del referido permiso, señala el último párrafo del art. que comentamos:

“Tratándose de accidente o enfermedad graves de un familiar, el inicio del permiso será determinado por el funcionario o funcionaria y su disfrute se realizará, con carácter general, de forma continuada y sin interrupción, salvo situaciones excepcionales debidamente justificadas y ponderadas, hasta completar los días que pudieran corresponderle o, en su caso, hasta el alta médica.”

Por tanto, el disfrute “... se realizará, con carácter general, de forma continuada y sin interrupción,...” y solo podrá disfrutarse de forma discontinua sin concurren “... situaciones excepcionales debidamente justificadas y ponderadas...”, cuyo justificación y ponderación corresponderá decidir sin lugar a dudas por el responsable del servicio y no por el funcionario interesado.

CONCLUSIÓN A ESTA CUESTIÓN: Aplicando los razonamientos que anteceden, es evidente que el disfrute por el Policía Local, de los días de permiso solicitado ha de ser justificado mediante documento expedido por el Centro de Hospitalización del pariente del referido funcionario en el que debe constar necesariamente el juicio de facultativo de dicho centro, acreditativo de que la presencia permanente del funcionario en cuestión es precisa junto a la persona hospitalizada, y que quede igualmente acreditado que no existe otra/s persona/s en el círculo familiar (marido/pareja, padres, hermanos....del enfermo) que pueda/n cumplir idéntica asistencia y presencia junto a la persona hospitalizada.-

CUARTO.- Sobre si es acorde a la legalidad, que por parte de la alcaldía, se encomiende a los agentes de servicio de la policía local la elaboración de un parte de servicio diario.

La ley 7/1985, de 2 abril, de Reguladora de Bases de Régimen Local-LRBRL- en su art. 21 dispone que *"el Alcalde es el Presidente de la Corporación y ostenta las siguientes atribuciones: d) Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras municipales; y i) Ejercer la jefatura de la Policía Municipal"*.

Por su parte , la Ley 1/1990, de 26 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura, en su art. 6 dispone que *"El mando operativo de los Cuerpos de la Policía Local lo ejercerá el Jefe del Cuerpo, bajo la superior dirección del Alcalde. "*

En desarrollo de esta normativa, el Decreto 218/2009, de 9 de octubre, por el que se aprueban las Normas-Marco de los Policías Locales de Extremadura. en su art. 6 se señala en su apartado 1º que *"Los Cuerpos de*

Policía Local son Institutos Armados de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, bajo la superior autoridad del Alcalde respectivo o del Concejal delegado, en su caso".

En este texto reglamentario se dice en su art. 2.1. que *"Las presentes Normas Marco serán de aplicación a los Cuerpos de Policía Local en la Comunidad Autónoma de Extremadura"*, por lo que en los municipios que no exista reglamento de Policía Local, estas N-M serán de aplicación directa.

Es decir, que en cada uno de los diferentes Cuerpos de Policía Local debe existir un Reglamento que regule todo lo relativo a las peculiaridades de los mismos, adaptándose a su específico régimen de funcionamiento.

Al respecto de la cuestión que se suscita, señalar que el art. 18 NM, dispone que *"el titular de la Jefatura (...) ejercerá las siguientes funciones (...) .f) Elevar a la Alcaldía los informes que, sobre el funcionamiento y organización y mejora de los servicios, estime oportuno o le sean requeridos. "*

CONCLUSIÓN A ESTA CUESTIÓN: Por cuanto, corresponde a los Alcaldes como Jefes de la policía y de los servicios municipales la atribución de la organización de los diferentes servicios públicos locales entre los que se encuentran los que seguridad pública, con el asesoramiento y ayuda técnica de los Jefes de Policía, consideramos que, los miembros de la Policía Local vienen obligados a cumplir las ordenes de sus superiores, y en el presente caso, la de la elaboración de un parte de servicio diario, que se elevara a través de la Jefatura inmediata del Cuerpo, a la Alcaldía, que estime oportuno o le sean requeridos por este.

QUINTO.- Si es conforme a la legalidad vigente, que se presten servicios por la Policía Local, actuando un solo agente, o siempre se deberá realizar la actuación o patrulla en pareja.

No tenemos constancia de que exista una normativa de carácter general que establezca que los distintos servicios encomendados a la Policía Local hayan de prestarse, siempre, en pareja y ello resulta lógico pues no todos los servicios necesitan la concurrencia de más de un componente del Cuerpo, de aquí que esta cuestión sea más propia de

regulación en el Reglamento Municipal o previo acuerdo sobre las condiciones de trabajo, siempre salvando el principio de autoridad, más determinante en este Cuerpo que respecto de otros funcionarios, pues pertenecen a Instituto armado de carácter civil, según el artículo 52.1 LOFCS, bajo la autoridad del Alcalde, que ostenta su jefatura, a tenor de los artículos 21.1 b) LRBRL, y 41.15 ROF.

No existe, en resumen, normativa referente al objeto de como se ha de patrullar por un barrio conflictivo; vigilar concentraciones humanas, espectáculos deportivos; celebraciones religiosas etc., que si bien es cierto, puede exigir la presencia de varios miembros de la Policía Local, no es menos cierto que quizá para dirigir el tráfico, vigilar un parque, etc., no esté justificado que deba hacerse por parejas, sin olvidar que depende del número de efectivos con que se cuente, horarios de prestación de los servicios y múltiples circunstancias que sólo pueden conocerse por los interesados y la Corporación y negociarse, en cada caso o supuesto concreto, sin olvidar que el contenido de los Pactos y Acuerdos, consecuencia de la negociación colectiva de los funcionarios de carrera para la determinación de sus condiciones de trabajo, se regula por Ley, en cuanto que es parte del estatuto funcional y, así, concreta la reserva a favor del Estado de la regulación de la relación de servicios del personal funcionario, de las condiciones de promoción en la carrera administrativa y de las situaciones que en ésta puedan darse, de los derechos, deberes y responsabilidades de los funcionarios y de su régimen disciplinario, así como la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y el modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas [STC 99/1987, de 11 de junio (LA LEY JURIS: 12344-JF/0000)].

Por último, y como CONCLUSIÓN A ESTA CUESTIÓN, quizás convenga recordar que fué el Reglamento para el Servicio del Cuerpo de la Guardia Civil, aprobado por Orden de 14 de mayo de 1943, en su artículo 243 el que insta esta forma de actuación policial cuando dice que *"el servicio de este Cuerpo se prestará como mínimo por parejas y siempre al completo de su armamento"*, sin embargo y lo reiteramos, no hemos visto norma similar referente a la Policía Nacional, ni por extensión para la Policía Local.

SEXTO.- Si es conforme a la legalidad vigente, que un municipio como XXXX con un censo en torno a los 7000 habitantes, cuente en la actualidad con 15 miembros de la Policía Local para prestar servicio durante 24 horas, 365 días al año.

La normativa autonómica de Extremadura que venimos analizando, respecto de las Policías Locales, contemplan lo concerniente a la estructura de las escalas y categorías del cuerpo, o el mínimo común denominador fijando la estructura mínima (4 miembros), pero como no puede ser de otra manera, estas normas no pueden condicionar la potestad de autoorganización municipal, ni presumir la concurrencia de las mismas circunstancias de tráfico, conflictividad, idiosincrasias en todos los municipios, por lo que no sería eficiente establecer ratios de policía por tramos de población. Lo que sí hacen estas normas, porque es su cometido, es estructurar el cuerpo, una vez el municipio ha decidido cuál es el número de efectivos con el que ha de contar en función de los criterios de organización de su propio personal, para lo que se tendrán en cuenta aspectos tales como, la disponibilidad presupuestaria, la conflictividad social del municipio, las necesidades de ordenación y control de tráfico, el número y relevancia de dotaciones y equipamientos públicos, la ordenación del trabajo, etc.

Por lo que se refiere a los servicios a cargo de la Policía Local, dado su carácter permanente durante todos los días de año y, por tanto, en los normales días de descanso semanal y festivos, las veinticuatro horas de cada día, el hecho de que hayan de prestarse servicios por este personal en domingos y festivos, como el hecho de que parte de la jornada comprenda horas nocturnas, entra dentro de las especificidades de los horarios de estos funcionarios, circunstancia que junto con las demás que concurren en el desempeño de sus funciones (régimen de incompatibilidades, dedicación, riesgo, etc.) han de ser tenidas en cuenta en la fijación de sus retribuciones, como establece el art. 6.4 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, aplicable a los Cuerpos de Policía Local conforme a su art. 52.1.

Son estos criterios y no otros los que determinan cuál es el número de efectivos con el que cada cuerpo ha de estar dotado para garantizar el

cumplimiento eficiente de las atribuciones legales, y a los que coadyuvarán, tanto el informe de Jefe del Cuerpo, de la intervención municipal, del concejal delegado, y cuantos contribuyan a determinar la necesidad real de los efectivos. Asimismo, debemos indicar que el número de efectivos podrá ser negociado con los representantes de los funcionarios, a la vista del art. 37.1 c) y l), y, art. 37.2 in fine TREBEP.

Atendido lo anterior, y para supuestos en que el colectivo hubiera sufrido disminución del número de sus efectivos (fallecimiento, Incapacidad Definitiva, Segunda actividad.....) y fuera necesario el atender los servicios con carácter de urgencia, e interín se determina por la Corporación su provisión definitiva atendiendo a las limitaciones previstas en las sucesivas Leyes de Presupuestos generales del Estado sobre el particular una vez acreditado ese carácter urgente e inaplazable y las disponibilidades presupuestarias, lo que sí podrá hacer el Ayuntamiento es cubrir las citadas plazas vacantes, incluida la de baja prolongada por IT, mediante nombramientos interinos, puesto que si bien el art. 20. Dos LPGE 2016, prohíbe expresamente el nombramiento, lo permite sólo y exclusivamente en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables y encuentra su acomodo igualmente en lo dispuesto en el apartado 2º del artículo 11 del Decreto 218/2009, de 9 de octubre, por el que se aprueban las Normas-Marco de los Policías Locales de Extremadura, a cuyo tenor:

“Únicamente en situaciones de urgente necesidad y previo cumplimiento de las previsiones legales, las Corporaciones Locales podrán convocar, para ser cubiertas en régimen de interinidad, plazas de su Cuerpo de Policía Local, debiendo solicitar y obtener la correspondiente autorización del titular de la Consejería competente en materia de coordinación de Policías Locales conforme al procedimiento habilitado al efecto.”

Al objeto de cubrir tales necesidades y recurrir al nombramiento de policías locales con carácter de interino, hemos de tener en cuenta que la necesidad urgente e inaplazable responde a un concepto jurídico indeterminado cuyo significado debe determinarse por la Alcaldía, en función de las circunstancias concurrentes en cada caso, en virtud de lo previsto en los apartados g) y h) del art. 21.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril,

reguladora de las Bases del Régimen Local -LRBRL-, justificando la prioridad del puesto o del sector en que dicho puesto se encuadra o de la esencialidad del servicio al que se adscribe y la urgencia o necesidad de cubrirlo y, en su caso, en las consecuencias negativas que podría suponer dejar de prestar o reducir determinados servicios, circunstancias que consideramos perfectamente posibles y viables en ese Ayuntamiento, para recurrir a los nombramientos interinos de Policías Locales.

CONCLUSIÓN: En definitiva, entendemos que debe ser el reglamento municipal regulador del cuerpo de policía local el que estableciera la ratio pretendida de número de policías por tramos de población, previa negociación con los representantes de los funcionarios y recabadas cuantas opiniones contribuyan a determinar la necesidad real de los efectivos para garantizar el cumplimiento eficiente de las atribuciones legales. Todo ello con respeto a la estructura legalmente prevista. Y la posibilidad apuntada de ser conforme a la regulación de este colectivo la provisión de estos puestos de manera interina en los términos y con el cumplimiento de las formalidades señaladas.

SÉPTIMO.- Posibilidad de que 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.”

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) "Cuantas 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 uno y autonómico, otro) no constituyen un *"numerus clausus"* (*"Cuántas otras..."*)

2ª.- Y, por otra, que será cada Entidad Local, en aplicación del principio de autoorganización 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 autoorganización 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, Bandos 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.

Al respecto de 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 habrían 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, 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, 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.

OCTAVO.- En cuanto consideramos de interés y de carácter ilustrativo, conviene también hacer referencia a otra serie de actuaciones que suelen ser objeto de discrepancias en cuanto a si forman o no parte de las funciones y cometidos de los Cuerpos de la Policía Local, así:

La confección, transporte y colocación de señales circunstanciales de tráfico como vallas, postes u otras señales destinadas a la regulación y/o modificación del tráfico.

Los arts. 53 LFCS y 7 NM, atribuyen a las Policías Locales, el *“Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación.”*

En cuanto a la normativa que obliga a colocar señales de tráfico – acción de señalizar- , hay que tener en cuenta, amén de lo recogido en la normativa referida, que el art. 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local -LRBRL-, atribuye a los Municipios competencias sobre seguridad en lugares públicos, así como para ordenar el tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas. Igualmente el art. 7 del RDLeg 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de vehículos a motor y Seguridad Vial -LSV-, establece la competencia de los Municipios para la ordenación – acción de ordenar- y el control del tráfico en las vías urbanas de su titularidad. Y, de conformidad con lo establecido en el art. 57 LSV,. corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales, al igual que corresponde a la autoridad encargada de la regulación del tráfico la responsabilidad de la señalización de carácter circunstancial en razón de las contingencias del mismo y de la señalización variable necesaria para su control, de acuerdo con la legislación de carreteras.

Por lo anterior, consideramos que dicha legislación es fundamento

suficiente para que el Ayuntamiento, y a su través, la Policía Local, a quien se atribuyen tales funciones (ordenar, señalar....) adopte las medidas de seguridad oportunas para ordenar el tráfico en las vías urbanas, entre las que se deben entender incluidas, naturalmente, la de señalar (coloca, instalar y por ende, transportar al lugar) debidamente las obras o aquellas otras incidencias que exijan su señalización, al objeto de evitar los accidentes de los vehículos y personas que transiten por las vías públicas.

Por otra parte, y como complemento a lo señalado, recordar que, con arreglo al art. 139.3 del RD 1428/2003, de 21 de noviembre por el que se aprobó el Reglamento General de Circulación *"La responsabilidad de la señalización de las obras que se realicen en las vías objeto de la legislación sobre tráfico , circulación de vehículos a motor y seguridad vial corresponderá a los organismos que las realicen o a las empresas adjudicatarias de aquéllas. Los usuarios de la vía están obligados a seguir las indicaciones del personal destinado a la regulación del paso de vehículos en dichas obras, según lo dispuesto en el art. 60.5."*

No obstante lo anterior, sin embargo entendemos que no forman parte de las funciones de la Policía Local, ni le corresponde a la misma, la utilización de vehículos o medios no homologados para dicha función y carentes de los distintivos propios del Cuerpo de la Policía Local, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 87 y ss de NM, y en su desarrollo, en los arts. 17 y 31 del Decreto 204/2008, de 10 de octubre, por el que se regula la uniformidad y acreditación de los Policías Locales de Extremadura.

NOVENO.- De los acuerdos y pactos en materia de retribuciones

El marco jurídico que regula las retribuciones de los funcionarios de la Administración Local está constituido por la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local -LRBRL-, el RDLeg 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de disposiciones vigentes en materia de régimen local -TRRL- y el RD 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el Régimen de las Retribuciones de los funcionarios de Administración Local, además del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre que aprueba el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público -TREBEP- y disposiciones de desarrollo estatales que sean de

aplicación con carácter supletorio, como en este caso lo dispuesto en el RD 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado.

El art.93.2 Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. establece que:

• "2. Las retribuciones complementarias se atenderán, asimismo, a la estructura y criterios de valoración objetiva de las del resto de los funcionarios públicos. Su cuantía global será fijada por el Pleno de la Corporación dentro de los límites máximos y mínimos que se señalen por el Estado."

Y el art.153.3 Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local. señala que:

• "3. La estructura, criterios de valoración objetiva, en su caso, y cuantías de las diversas retribuciones de los funcionarios de Administración local, se registrarán por lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley 7/1985 de 2 de abril."

En este sentido, las retribuciones de los funcionarios locales se regulan por el Capítulo III del Título III, art.21 -TREBEP- no obstante, de acuerdo con la Disposición Derogatoria única y la Final 4ª ambas del mismo TREBEP la regulación del capítulo III del Título III sólo producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto.

Pues bien, a nivel autonómico, en Extremadura, se ha dictado la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura, que regula las retribuciones en los arts. 55 a 66 pero, de acuerdo con su Dispos. Transitoria 2ª. hasta tanto se proceda a la implantación y desarrollo del nuevo régimen retributivo previsto en esta Ley, mantendrá su aplicación el régimen previsto en los arts.74 a 76 del Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de Extremadura -TRLFPE-, aprobado por DLeg 1/1990, de 26 de julio, y normas concordantes.

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, con respecto al nivel de complemento de destino, establece en su art.85. que el Pleno de cada Ayuntamiento en la Relación de Puestos de Trabajo -RPT- determinará el nivel correspondiente a cada uno de ellos, entre los límites que establece y añadiendo que la asignación de niveles deberá llevarse a cabo por cada Ayuntamiento, dentro de los intervalos señalados, evitando que en una determinada categoría sean mayores que en la inmediata superior.

El art.3.2 Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el Régimen de las Retribuciones de los funcionarios de Administración Local. RD 861/1986 establece que el nivel se asigna a cada puesto de trabajo atendiendo a criterios de especialización, responsabilidad, competencia y mando, así como a la complejidad territorial y funcional de los servicios en que esté situado el puesto. Ello significa que cualquier modificación que se pretenda realizar, se deberá hacer a través de la RPT y deberá efectuarse sobre la base de los criterios enumerados.

Por todo lo anteriormente expuesto, entendemos que no es posible modificar el complemento específico ni el de destino sin la previa valoración del puesto de trabajo.

Esta misma fundamentación sobre la necesaria valoración objetiva del puesto para la determinación del complemento de destino, es reiterada en la jurisprudencia del TS así como en los TSJ de las distintas CCAA. Así, la Sala 3ª del TS en Sentencia de 10 de mayo de 2013 o la del TSJ de Asturias de 19 de marzo de 1999, que señala en su FJ 3º:

- *"Como ponen de manifiesto los antecedentes de hechos la modificación del nivel de complemento de destino no obedeció a un cambio de las funciones a desarrollar sino a la voluntad de equiparar a todos los funcionarios administrativos en el nivel máximo de complemento de destino corresponden al grupo C al que pertenecen, y siendo así que el complemento de destino constituye un elemento de las retribuciones complementarias en función, del nivel fijado dentro de los límites correspondientes a cada grupo o escala, en*

atención individualizada a cada puesto de trabajo, atendiendo para determinar el nivel de cada uno de ellos, dentro de los límites máximo y mínimo que tiene asignados, a las características objetivas y racionales de cada puesto de trabajo, por lo que no necesariamente tienen que ser iguales, aunque la titulación exigida a los pertenecientes al mismo grupo sea la misma, cuando las características de unos y otros no son iguales, debiendo de estarse para determinarlo a criterios racionales de base objetiva tales como conocimientos, formación, responsabilidad, experiencia, aptitud de mando dirección. etc., exigiéndose para su modificación una revisión de la relación de los puestos de trabajo en la que se diseñan las nuevas funciones que se atribuyen a los puestos de trabajo cuyo complemento de destino haya sido alterado, supuesto que no se da en el caso de autos al desempeñar las mismas funciones."

En este mismo sentido, la Sala 3ª del TS en Sentencia de 24 de enero de 1991 señala que:

- "...lo que constituye una discriminación entre funcionarios del mismo grupo de titulación, con la consiguiente vulneración del principio constitucional de igualdad, comparándose igualmente con otros funcionarios cuyos niveles suponen un acercamiento de la plaza que desempeña a los grupos de titulación inferior. Tales razonamientos no pueden ser aceptados por cuanto chocan frontalmente con la auténtica naturaleza del complemento de destino como retribución complementaria estricta y directamente vinculada a puestos de trabajo concretos, y, por tanto, a todas las características y requisitos exigidos para su desempeño (...), y no sólo como parece pretender el recurrente a una determinada titulación, sino también al grado de aptitud, competencia o preparación exigidas, dependencia o autonomía de las funciones que tengan atribuidas el puesto, -magnitud, intensidad e importancia de las mismas, responsabilidad que conlleve su ejercicio etc. en suma, todo un conjunto de circunstancias que individualizan y distinguen al puesto de que se trate de los demás, y que resulta muy difícil fijar de un modo abstracto o con criterios de generalidad, variando en cada Administración los que puedan tomarse en consideración en atención a la diversa estructura u organización de sus servicios, razón por la cual en la asignación del diferente nivel de complemento de destino resulta decisiva la discrecionalidad técnica de la Administración, que es la que mejor conoce dicha organización y a la que tiene plena potestad para variarla."*

En caso de falta de RPT en el Ayuntamiento, hay que tener en cuenta que la RPT es el instrumento técnico idóneo para la modificación del contenido, valoración de complementos etc., de cada puesto de trabajo, haya sido o no aprobada dicha Relación, por lo que no pueden modificarse sino a través de ésta, y no por una simple aprobación de la Plantilla Orgánica. Su no elaboración por el Ayuntamiento supone el incumplimiento de una obligación jurídica (STSJ Andalucía de 26.01,2007) pues no cabe duda de que la plantilla determina el número de efectivos, mientras que la RPT *"debe crear el puesto de trabajo, definirlo, determinar los requisitos para su provisión y la forma de la misma"* (Sentencia del TSJ Asturias de 20.12.2007).

Ahora bien, la inexistencia formal de RPT no debe ser obstáculo para que una Entidad Local pueda retribuir los puestos de trabajo existentes a través del Anexo de Plantilla aprobada conjuntamente con sus presupuestos, habida cuenta precisamente de la aprobación formal de esa Plantilla, ya que el propio TREBEP, consciente de que gran número de municipios no han elaborado y aprobado todavía sus RPT, permite en su art.74 que las Administraciones Públicas estructuren su organización a través de las relaciones de puestos de trabajo *"u otros instrumentos organizativos similares"*, que cumplan con las exigencias que impone el propio precepto, pero siendo del todo aconsejable la elaboración y aprobación de la RPT. La aprobación de una RPT deberá realizarse de forma global sobre todos los puestos de trabajo de la organización; cuestión distinta es que, teniendo aprobada una RPT, la Entidad Local pueda realizar una modificación parcial de la misma, respecto de determinados puestos de trabajo que requieran de nuevas funciones o adaptaciones para la debida prestación de sus servicios.

Por último, señalar que otro límite al incremento de las retribuciones es el que fija cada año la LPGE. Pero un incremento retributivo superior a esos límites, debido a la elaboración y aprobación de una RPT y con ello al incremento de los niveles de destino o del complemento específico de determinados puestos de trabajo, siempre previa justificación y valoración objetiva, no tiene que ser necesariamente contrario a lo dispuesto en la LPGE, ya que la ley admite como excepción 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.

Esta excepción debe interpretarse restrictivamente para no convertirse en una forma de eludir las limitaciones establecidas legalmente, lo que constituiría un fraude de ley, debiendo, por tanto, el incremento superior de las limitaciones establecidas por el Estado reunir los requisitos de singularidad y excepcionalidad y obedecer a una modificación, suficientemente justificada e imprescindible, en las condiciones de los puestos de trabajo que venían desempeñando el personal al servicio del Ayuntamiento. Así se indica en la Sentencia del TSJ Asturias de 19.03.1999 en su FJ 3º:

• *"...la Ley 12/1.996 de 30 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1997(...)no excluye la posibilidad de modificar con carácter excepcional y particular o singular las retribuciones que se vienen percibiendo por el contenido del puesto de trabajo desempeñado, pero que ni puede alcanzar a la generalidad de funcionarios y menos a la equiparación de todos los funcionarios de un mismo grupo con el nivel máximo correspondiente a dicho grupo, como aquí se pretende, según los trámites seguidos en el expediente administrativo, pues ello implicaría tanto como eliminar los distintos niveles determinados para cada grupo en atención a las características particulares del puesto de trabajo, eliminando de esta forma una de las diferencias retributivas de la función pública, basada esencialmente en la responsabilidad y subordinación del puesto de trabajo".*

No obstante, hay que tener en cuenta que lo que debe respetar los límites globales de incrementos retributivos de los funcionarios no es la RPT, sino los Presupuestos Municipales; por ello, la Sentencia del TS de 20 de mayo de 2011 señala que es posible que la RPT no se ejecute en su totalidad en el ejercicio presupuestario, precisamente por los límites previstos en los presupuestos o por otras circunstancias. Por ello:

• *"...puede ocurrir que la RPT que contiene las retribuciones complementarias como el complemento específico, no se ejecute en un solo año, en el año en que se aprueba, sino que se puede diferir en dos o más años,*

por lo que, no cabe imputar al acuerdo aprobatorio de la RPT el no respetar el límite de incremento de retribuciones fijado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado."

El art 19 de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 -LPGE 2015-, regula con carácter básico al amparo de los arts.149.1.13 y 156.1 de la Constitución CE las "*Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público*", estableciendo de referencia lo siguiente:

En el año 2016, las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrán experimentar un incremento global superior al 1 por ciento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2015, 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.(apartado 2º)

Durante el ejercicio 2016, las Administraciones, entidades y sociedades a que se refiere el apartado Uno de este artículo no podrán realizar aportaciones a planes de pensiones, de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior y siempre que no se produzca incremento de la masa salarial de la Administración de referencia, en los términos que establece la presente Ley, las citadas Administraciones, entidades y sociedades podrán realizar contratos de seguro colectivo que incluyan la cobertura de contingencias distintas a la de jubilación. Asimismo, y siempre que no se produzca incremento de la masa salarial de dicha Administración, en los términos que establece la presente Ley, podrán realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivo que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación, siempre que los citados planes o contratos de seguro hubieran sido suscritos con anterioridad al 31 de diciembre de 2011..(apartado 3º)

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. . (apartado 7º)

Los acuerdos , convenios o pactos que impliquen crecimientos retributivos deberán experimentar la oportuna adecuación, deviniendo inaplicables las cláusulas que establezcan cualquier tipo de incremento.. (apartado 8º)

No admite duda la facultad del legislador para fijar el tope de los incrementos retributivos , que deriva de la competencia prevista en el art.149.1.13 Constitución Española de 1978. en el que se asigna al Estado la competencia para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, dado el gran peso que tienen para la hacienda pública las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas, tanto funcionario como laboral, y persigue la consecución de la estabilidad económica, objetivo macroeconómico auspiciado por el art.40.1 de la Constitución Española de 1978. Al respecto, existe una consolidada doctrina jurisprudencial que tiene su origen en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de mayo de 1986, en la que se justifica que, en razón de una política de contención de la inflación a través de la reducción del déficit público y de prioridad de las inversiones frente a los gastos consuntivos, se establezcan por el Estado topes máximos globales de incremento de la masa retributiva de los empleados públicos.

El término "*homogeneidad*" debe ser entendido como elemento comparativo entre las cantidades consolidadas en el capítulo I del presupuesto del ejercicio anterior y las previstas en el nuevo presupuesto, pero comparadas en los mismos términos (misma situación personal y mismo puesto de trabajo). Ello quiere decir que no es comparable, en términos de homogeneidad, un presupuesto con otro en el que hay menos puestos en la plantilla por amortización de vacantes. Por tanto la amortización de vacantes produce una reducción de la masa salarial en términos de homogeneidad para la comparación.

Por ello, para determinar si hay o no incremento de la masa salarial se deben de comparar las masas salariales con igualdad de efectivos y de

antigüedad, porque la masa salarial no es un concepto individual, sino global. Por tanto, la masa salarial se incrementará sin incumplir la Ley de Presupuestos cuando un funcionario cumpla un trienio más o bien si se incorpora un nuevo funcionario porque se han incrementado los efectivos o se reducirá por amortización de vacantes.

Los incrementos de masa salarial que no se justifiquen en términos de homogeneidad da lugar a la nulidad de los acuerdos , como así se han pronunciado los Tribunales, como es el caso del TS en Sentencias de 17.02.1999, de 26.01.2001 o el TSJ Madrid en Sentencias de 3.10.2012 y de 11.01.2013.

Con estos fundamentos, son numerosas las Sentencias tanto del TS como de diversos TSJ que han declarado, de forma reiterada y rotunda, nulos los incrementos retributivos superiores a los previstos en las LPGE (STS 2.03.2004)

A la vista de todo lo anterior, el incremento de la masa salarial, aunque sea mínimo, tiene difícil encaje con las limitaciones previstas en la LPGE 2016, salvo que pueda fundamentarse en las excepciones anteriormente indicadas: adecuaciones retributivas , con carácter singular y excepcional, que 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.

En cuanto a la doctrina de los propios actos, el Ayuntamiento debe tener muy presente, entre otras cuestiones, las limitaciones en cuanto al contenido de la negociación. Así, por ejemplo, debe tener presente las limitaciones impuestas por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado que se aplican tanto al personal funcionario como al personal laboral, donde las partes negociadoras se encuentran vinculadas por topes legales, de derecho necesario, sin que pueda pactarse una masa salarial por encima de los máximos legales establecidos, pues incurriría en ilegalidad. Por tanto, los acuerdos que se adoptaran en este caso por el Pleno, previa emisión de los informes de legalidad, de modo que si incurren en ilegalidad deberán ser modificados para su adecuación a la misma.

Como señala la STS de 8.10.2014, cuestión distinta es si la negociación colectiva en acuerdos que se ajustan a la legalidad, pueden vincular la potestad presupuestaria del Ayuntamiento, o es la cobertura presupuestaria la que condiciona la validez y eficacia del convenio. Se trata de una confusión de distintos planos de consideración. Una cosa es que, dado un determinado presupuesto, los posibles acuerdos de Mesa celebrados bajo su vigencia deban estar condicionados por la exigencia legal de cobertura presupuestaria, según se dispone en el art.33.1 TREBEP y otra cosa diferente que en el ejercicio futuro de la potestad presupuestaria del Ayuntamiento ésta debe atenerse a todos los Acuerdos que, dentro de su propia competencia, hayan concertado en el marco de lo dispuesto en el TREBEP. La obligatoriedad de lo negociado no cabe duda que condiciona el ejercicio ulterior de la potestad presupuestaria, que ha de ordenarse al cumplimiento de lo acordado.

En definitiva, y a modo de CONCLUSIÓN, hemos de señalar que:

La vía única posible para la modificación retributiva será la de las adecuaciones retributivas que, con carácter singular y excepcional, resulten imprescindibles por el contenido de los puestos de trabajo, que no están sujetas a la limitación establecida en la LPGE 2016, siempre que traigan causa, como hemos indicado, de una correcta valoración de los puestos de trabajo, realizada mediante la aplicación de conocimientos científicos o prácticos que busquen la objetiva adecuación entre el contenido del puesto y su compensación económica.

Por tanto, la vinculación, por doctrina de los propios actos, a ese acuerdo de Mesa estará sujeta a la legalidad o no del mismo, y que como hemos visto viene determinada en la actualidad por el art 19.4 de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 -LPGE 2015-, al disponer que los acuerdos , convenios o pactos que impliquen crecimientos retributivos deberán experimentar la oportuna adecuación, deviniendo inaplicables las cláusulas que establezcan cualquier tipo de incremento.

Este es el informe de la Oficialía Mayor en relación con el asunto de referencia, con efectos meramente ilustrativos y no vinculantes para con lo

solicitado por el Ayuntamiento de XXXX advirtiéndose expresamente que su contenido no pretende, en modo alguno, sustituir o suplir el contenido de aquellos otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente, y en su caso, se deban emitir para la válida adopción de acuerdos, motivo por el cual se somete este informe a cualesquiera otro mejor fundado en Derecho.

Badajoz, noviembre de 2016