Diputación de Córdoba

Asunto : Informe sobre prolongación de jornada de agentes la Policía Local.
Solicitante :
Expte. : 170/2016

INFORME JURÍDICO

ANTECEDENTES

- El Alcalde remite escrito por el que exponiendo que con fecha 17 de diciembre de 2014 se hizo consulta a estos servicios jurídicos sobre acuerdo celebrado entre esa corporación y los funcionarios de la Policía Local de la misma relativo a la prolongación de jornada de indicados empleados emitiéndose entonces una nota sobre normativa de aplicación al caso, solicita se emita ahora informe jurídico relativo al contenido de dicha nota con la finalidad de que por dicha Alcaldía se pueda proceder a los trámites que correspondan al respecto.

NORMATIVA APLICABLE

- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)
- 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 (TRLRL).
- 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).
- Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía
- Resolución de 16 de septiembre de 2015, que modifica la 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.
- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública.
- Ley 48/2015, de 29 de octubre, de P.G.E. para 2016.
- Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el Régimen de las Retribuciones de los Funcionarios de Administración Local.

En virtud de ello, se emite el presente

INFORME

PRIMERO. Con arreglo a la nota que se emitió por estos servicios jurídicos en diciembre de 2014, a petición del Ayuntamiento de referencia, y en virtud del contenido de aquella, cabe ahora señalar los siguientes aspectos en relación con asunto que nos ocupa :

1.- En lo que respecta a la jornada de trabajo de los empleados locales y la posible ampliación de ésta para los efectivos de la Policía local, señalar que el artículo 94 de la LBRL viene a disponer que :

> *"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."*

Conforme a ello, se hace necesario acudir a lo previsto en la Resolución de 16 de septiembre de 2015, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se modifica la de 28 de diciembre de 2012, 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, disponiendo que se modifica el epígrafe 1 del apartado 3 de aquella norma queda redactado como sigue:

> *«3.1 La duración de la jornada general será de **37 horas y media semanales** de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual, equivalente a mil seiscientas cuarenta y dos horas anuales».*

El apartado 4 de la Resolución de 28 de diciembre de 2012, que regula el régimen de las jornadas de trabajo especiales, que continúa vigente, dispone que : *"La duración de la jornada del personal que desempeñe puestos de trabajo considerados de especial dedicación será de **40 horas semanales**, sin perjuicio del aumento de horario que excepcionalmente sea preciso por necesidades del servicio. Cada departamento ministerial y organismo o ente público determinará en función de la naturaleza y características del servicio aquellos puestos de trabajo que deban prestarse en régimen de especial dedicación."*

En este orden de cosas, conviene indicar que, conforme al acuerdo suscrito entre la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento y los miembros del colectivo de la Policía Local de éste, de fecha 2 de febrero de 2014, y en los que participaron asimismo los representantes sindicales y la concejalía delegada de seguridad, uno de los contenidos en que versaba dicho documento era la ampliación de jornada de determinados efectivos de referido cuerpo a los efectos de hacer frente a las necesidades en materia de seguridad del municipio, por lo que cabe admitir que tal acuerdo especifique que el colectivo de empleados públicos afectado se encuentra enmarcado en un servicio cuyos puestos de trabajo deben prestarse en régimen de especial dedicación, resultado posible pues la ampliación de jornada para los mismos.

2.- En lo que respecta al régimen competencial en la materia así como los sujetos intervinientes en la negociación y el objeto que puede ser contenido de ésta, señalar lo siguiente :

- La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 21, dispone que el Alcalde es el Presidente de la Corporación y ostenta las siguientes atribuciones : *i) Ejercer la jefatura de la Policía Municipal*. Este artículo casa con el contenido de los artículos 11 y 12, párrafo primero, de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía, que vienen a disponer :

Artículo 11. Naturaleza jurídica.
De conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, los Cuerpos de la Policía Local son institutos armados, de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada bajo la superior autoridad del Alcalde.
En el ejercicio de sus funciones, los miembros de los Cuerpos de la Policía Local tendrán, a todos los efectos legales, el carácter de agentes de la autoridad.

Artículo 12. Jefatura del Cuerpo.
El Cuerpo de la Policía Local estará bajo la superior autoridad y dependencia directa del Alcalde, sin perjuicio de las delegaciones de competencias previstas en la normativa de Régimen Local. (...//...).

Tradicionalmente la Jefatura del Cuerpo de Policía Local corresponde al Alcalde y así viene recogido como hemos visto en el artículo 21.1 h) LBRL, atribución ésta que es delegable en alguno de los Concejales conforme al apartado 3 del mismo, y que debe ponerse en relación con lo previsto en la Disposición Transitoria 4.ª.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de Régimen Local (TRRL), que tras señalar la integración de la Policía en un Cuerpo único, añade que, «bajo la superior autoridad y dependencia directa del Alcalde, el mando inmediato de la Policía Local corresponderá en cada Entidad, al Jefe del Cuerpo». En consecuencia y sin perjuicio de la existencia de jefes inmediatos dentro del propio Cuerpo - por tratarse de un Cuerpo de estructura y organización jerarquizada-, el Alcalde (o, en su caso, su delegado) ejercerá en todo caso el cargo de Jefe superior y directo del mismo..

El Alcalde-Presidente es asimismo quien ostenta la representación legal del Ayuntamiento y al que corresponde dirigir el gobierno y administración municipal, de conformidad con lo previsto en las letras a) y b) del punto primero del artículo 21 LBRL, y como hemos indicado, a quien compete ejercer de forma directa la superior autoridad de los servicios de Policía Local, ello sin perjuicio de las competencias en materia de coordinación policial que en este ámbito competen a otras estamentos de la Comunidad Autónoma. Es por ello que este órgano unipersonal municipal es competente para llevar a cabo la negociación de los términos que procedan con los colectivos de personal de la administración correspondiente, ello en los términos previstos en los artículos 33 y siguientes 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), es decir, una vez establecida la jornada laboral en cómputo anual, la fijación de horarios de prestación del servicio corresponde al órgano competente, esto es, el Alcalde, previa negociación con los representantes del personal, estableciendo los turnos que sean precisos, atendiendo a las disponibilidades de personal y los servicios a realizar, determinándose lo procedente en casos de emergencia y demás eventualidades, modificaciones por necesidades de los servicios que dan lugar a las oportunas compensaciones, ya sea en «especie» (satisfacción del exceso en otros días) o bien económicamente mediante el reconocimiento del complemento retributivo que corresponda.

- Por otro lado, en lo que al objeto de la negociación se refiere, el artículo 37.1 del TREBEP dispone que : "*Serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso, las materias siguientes: m) Las referidas a calendario laboral, horarios, jornadas*", por lo que el contenido del

documento suscrito por las partes en el Ayuntamiento de referencia, por cuanto afecta a la ampliación de jornada para un colectivo específico de funcionarios, entraría dentro de las materias que sí pueden ser objeto de negociación en la Administración Pública.

En lo que respecto a los aspectos relativos a los pactos y acuerdos a suscribir entre las administraciones públicas y su personal, el artículo 38 TREBEP, en sus puntos 1,2 y 3 regula lo siguiente :

> *"1. En el seno de las Mesas de Negociación correspondientes, los representantes de las Administraciones Públicas podrán concertar Pactos y Acuerdos con la representación de las organizaciones sindicales legitimadas a tales efectos, para la determinación de condiciones de trabajo de los funcionarios de dichas Administraciones.*
> *2.* ***Los Pactos se celebrarán sobre materias que se correspondan estrictamente con el ámbito competencial del órgano administrativo que lo suscriba y se aplicarán directamente al personal del ámbito correspondiente****.*
> *3. Los Acuerdos versarán sobre materias competencia de los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas. Para su validez y eficacia será necesaria su aprobación expresa y formal por estos órganos. Cuando tales Acuerdos hayan sido ratificados y afecten a temas que pueden ser decididos de forma definitiva por los órganos de gobierno, el contenido de os mismos será directamente aplicable al personal incluido en su ámbito de aplicación, sin perjuicio de que a efectos formales se requiera la modificación o derogación, en su caso, de la normativa reglamentaria correspondiente. (...//...)."*

3.- En lo que al aspecto retributivo se refiere en cuanto que resarcimiento de la prolongación de la jornada laboral, debemos partir siempre de lo que dispone el artículo 93 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, LBRL, que dispone lo siguiente :

> *"1. Las retribuciones básicas de los funcionarios locales tendrán la misma estructura e idéntica cuantía que las establecidas con carácter general para toda la función pública.*
> *2. Las retribuciones complementarias se atendrán, 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.*
> *3. Las Corporaciones locales reflejarán anualmente en sus presupuestos la cuantía de las retribuciones de sus funcionarios en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública."*

Es decir, específicamente, en cuanto que retribuciones complementarias –habida cuenta que las básicas no se verían en ningún caso afectadas por la posible ampliación de la jornada laboral de los funcionarios-, han de atenerse a la estructura y criterios de valoración objetiva de la del resto de los funcionarios públicos, correspondiendo al Pleno de la corporación municipal la fijación del crédito global dentro de los límites que se señalen por el Estado.

En consecuencia, siempre que no se rebasen dichos límites el Ayuntamiento puede correctamente modificar la cuantía del complemento específico para los funcionarios que tengan un régimen especial de jornada de trabajo, e incluso fijar las cuantías que dentro de dichos límites cabría reconocer en concepto de productividad y gratificaciones.

Conforme a esto último, conviene señalar lo que el Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el Régimen de las Retribuciones de los Funcionarios de Administración Local, dispone al respecto del contenido del Complemento Específico, de Productividad y Gratificaciones –artículos 4, 5 y 6- :

"Artículo 4 Complemento específico

1. El complemento específico está destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad o penosidad. En ningún caso podrá asignarse más de un complemento específico a cada puesto de trabajo, aunque al fijarlo podrán tomarse en consideración conjuntamente dos o más de las condiciones particulares mencionadas que puedan concurrir en un puesto de trabajo.

2. El establecimiento o modificación del complemento específico exigirá, con carácter previo, que por la Corporación se efectúe una valoración del puesto de trabajo atendiendo a las circunstancias expresadas en el número 1 de este artículo.

3. Efectuada la valoración, el Pleno de la Corporación, al aprobar la relación de puestos de trabajo, determinará aquéllos a los que corresponde un complemento específico, señalando su respectiva cuantía.

4. La cantidad global destinada a la asignación de complementos específicos figurará en el presupuesto y no podrá exceder del límite máximo expresado en el artículo 7.2,a), de esta norma.

Artículo 5 Complemento de productividad

1. El complemento de productividad está destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés e iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo.

2. La apreciación de la productividad deberá realizarse en función de circunstancias objetivas relacionadas directamente con el desempeño del puesto de trabajo y objetivos asignados al mismo.

3. En ningún caso las cuantías asignadas por complemento de productividad durante un período de tiempo originarán ningún tipo de derecho individual respecto a las valoraciones o apreciaciones correspondientes a períodos sucesivos.

4. Las cantidades que perciba cada funcionario por este concepto serán de conocimiento público, tanto de los demás funcionarios de la Corporación como de los representantes sindicales.

5. Corresponde al Pleno de cada Corporación determinar en el presupuesto la cantidad global destinada a la asignación de complemento de productividad a los funcionarios dentro de los límites máximos señalados en el artículo 7,2,b), de esta norma.

6. Corresponde al Alcalde o al Presidente de la Corporación la distribución de dicha cuantía entre los diferentes programas o áreas y la asignación individual del complemento de productividad, con sujeción a los criterios que en su caso haya establecido el Pleno, sin perjuicio de las delegaciones que pueda conferir conforme a lo establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Artículo 6 Gratificaciones

1. Corresponde al Pleno de la Corporación determinar en el presupuesto la cantidad global destinada a la asignación de gratificaciones a los funcionarios dentro de los límites máximos señalados en el artículo 7.2,c), de este Real Decreto.

2. Corresponde al Alcalde o Presidente de la Corporación la asignación individual, con sujeción a los criterios que, en su caso, haya establecido el Pleno, sin perjuicio de las delegaciones que pueda conferir conforme a lo establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril.

3. Las gratificaciones, que en ningún caso podrán ser fijas en su cuantía ni periódicas en su devengo, habrán de responder a servicios extraordinarios realizados fuera de la jornada normal de trabajo.

En relación con lo precedente, en el apartado retributivo, el artículo 25 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía, dispone que :

"Independientemente de otros conceptos retributivos que les correspondan, los miembros de los Cuerpos de la Policía Local tendrán derecho a percibir el complemento específico previsto en la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, cuya cuantía será determinada por cada municipio teniendo en cuenta su régimen de dedicación e incompatibilidades, así como la penosidad o peligrosidad de los correspondientes puestos de trabajo."

Con arreglo a lo que este último artículo dispone, señalar que la redacción del artículo 23.3 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública, es casi idéntica a la del artículo 4.1. del R.D. 861/1986, antes referida, por lo que igualmente dicha referencia a aquella norma cabe ser entendida a esta otra más específica de la administración local.

Dicho todo lo anterior procede pues hacer una diferenciación entre lo que son retribuciones complementarias asignadas al puesto de trabajo, por lo que estaríamos hablando de complemento específico; y retribuciones complementarias en cuanto que asignadas al trabajador en sí en función de determinados criterios, hablando en este caso de complemento de productividad y gratificaciones :

- En el primero de los casos se está retribuyendo, como así lo expresa la norma, una *especial dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad o penosidad,* del o de los específicos puestos de trabajo así definidos en la Relación de Puestos de Trabajo, sea quien sea quien los ocupe. Es decir, es una cualidad inherente al puesto sin que se tenga en cuenta cualidad alguna del funcionario que lo desempeñe.

Recordar en este apartado que conforme a lo previsto en el artículo 22.2 letra i) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, LBRL, el Pleno de la Corporación municipal es el órgano competente para "*la aprobación de la plantilla de personal y de la relación de puestos de trabajo, la fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios y el número y régimen del personal eventual*."

- En el segundo de los casos, se retribuye a un empleado o grupo de éstos, identificados personalmente, bien *el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés e iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo*, bien la prestación por éste de *servicios extraordinarios realizados fuera de la jornada normal de trabajo.*

En estos dos tipos de complementos retributivos, de conformidad con lo previsto en los artículos 5.6 y 6.2 del R.D. 861/1986, es al Alcalde-Presidente de la corporación a quien corresponde la competencia tanto para la distribución de dicha cuantía entre los diferentes programas o áreas y la asignación individual del complemento de productividad, en lo que a este complemento respecta; como para la asignación individual, en lo que a las gratificaciones se refiere; en ambos casos con sujeción a los criterios que en su caso haya establecido el Pleno y sin perjuicio de las delegaciones que pueda conferir al respecto con arreglo a lo previsto en la

LBRL. En este tipo de retribuciones complementarias de carecer “personal”, la competencia del Pleno de la corporación se limita únicamente a la fijación de los créditos que para tales cometidos estarán previstos en el presupuesto anual con arreglo a los límites que se recogen en el artículo 7 del R.D. 861/1986.

SEGUNDO.- Fijados los extremos competenciales, de contenido negocial y en materia retributiva que inciden en el contenido del acuerdo alcanzado por la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento y el colectivo de funcionarios de la Policía Local, a juicio del que suscribe cabe entender que, a tenor de todo ello y centrándonos en la cuestión remuneratoria, se hace necesario dilucidar cual es la naturaleza y proyección del citado acuerdo, pues dependiendo del carácter que desde la corporación municipal se le quiera otorgar al mismo, así cabría tratar éste desde una u otra perspectiva en materia retributiva :

A.- En el supuesto de que se entienda que el acuerdo a que han llegado las partes es una ampliación de la jornada laboral de determinados puestos de trabajo del servicio de la Policía Local, estableciéndose como una cualidad de éstos en cuanto que ello significa el reconocimiento de una condición de especial dedicación inherente a éstos, la administración municipal deberá modificar la Relación de Puestos de Trabajo haciendo una nueva valoración de los correspondientes de trabajo. Ese factor ha de ser retribuido y por tanto el complemento específico debe de ser incrementado en virtud del correspondiente acuerdo plenario, para adecuar su importe al contenido de los puestos de trabajo afectados.

B.- Sin perjuicio de lo anterior, es decir, sin perjuicio de que el Ayuntamiento en cualquier momento y como consecuencia de la correspondiente negociación estime oportuno una valoración más adecuada de los puestos de trabajo modificando para ello la RPT, puede igualmente interpretarse que el acuerdo alcanzado por las partes tenga un carácter meramente coyuntural, limitado en el tiempo o por determinadas circunstancias, por lo que la retribución de ese exceso de jornada pudiera ser compensado a través bien del complemento de productividad bien mediante la gratificación por servicios extraordinarios (bien entendido que estos últimos lo han de ser siempre por servicios fuera de la jornada habitual).

Es por ello que, a juicio del que suscribe, corresponde a la corporación junto con la representación sindical establecer el carácter o naturaleza del acuerdo alcanzado, teniéndose muy en cuenta en este caso que la fijación de la jornada laboral de 40 horas semanales para el colectivo afectado es un factor de especial dedicación del mismo y por tanto un elemento esencial de los que conforman el complemento específico por lo que, en buena lógica, debería ser éste el complemento que retribuyese tal cualidad de los citados puestos (no obstante, el Tribunal Supremo, por Sentencia de 30 de enero de 1998, vino a establecer como doctrina legal que, *el complemento de productividad, cuando así lo hayan establecido las competentes autoridades administrativas, constituye un concepto que la Administración puede utilizar, junto a los demás que vienen determinados legalmente, para retribuir la prestación de una jornada de trabajo de 40 horas semanales, superior a la ordinaria de 37 horas y media por semana*.)

Los efectos económicos del acuerdo, en su caso, deberán retrotraerse a la fecha de efectividad del pacto alcanzado por las partes sobre ampliación de la jornada de trabajo, ello de conformidad con lo dispuesto en el art. 57.3 de la Ley

30/92, de 26 de noviembre, LRJAPyPAC, que dispone : "*3. Excepcionalmente, podrá otorgarse eficacia retroactiva a los actos cuando se dicten en sustitución de actos anulados, y, asimismo, cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas.*"

TERCERO.- El artículo 19.2. de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, dispone que :

> *Dos. 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.*

Asimismo, en el apartados 7 de dicho artículo se viene a establecer que :

> *"Siete. 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."*

Es por ello que, en consideración de las disposiciones que se recogen en la Ley de PGE-2016, y conforme a ello, lo dispuesto en la legislación vigente en materia de retribuciones de los funcionarios en general y de la administración local en particular, los conceptos e importes que fueron objeto del acuerdo entre las partes entran dentro del ámbito de las potestades discrecionales de decisión que posee la administración municipal y por tanto no tiene más límites que las correspondientes disponibilidades y limitaciones presupuestarias del Ayuntamiento.

Es cuanto tengo que informar, señalando que la opinión jurídica que se recoge en el presente informe se somete a la de cualquiera otra mejor fundada en derecho.

Córdoba, a 8 de agosto de 2016.