Asunto : Informe sobre cobro de horas por servicios en festivos de agentes la Policía Local.
Solicitante : **Ilmo.Ayuntamiento de Montoro**
Expte. : 039/2017

INFORME JURÍDICO

ANTECEDENTES

- La Alcaldesa del Ilmo. Ayuntamiento de Montoro, a la vista de escrito presentado por varios agentes de la Policía Local de ese municipio por el que se reclama el cobro de horas por servicios en domingos de los últimos 4 años, interesa se emita informe jurídico acerca del derechos de dichos funcionarios al cobro de referidas cantidades así como al cobro de horas extras a la vista de lo previsto en la Relación de Puestos de Trabajo de la corporación y de la valoración del complemento específico que ésta contiene respecto de dichos puestos, adjuntando para ello tanto los escritos de reclamación del citado personal como la Valoración de los puestos de trabajo de la RPT y el informe del número de horas extras presentado por cada agente durante 2016.

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.
- 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. En primer lugar se hace necesario sentar las bases respecto de la regulación de la jornada de trabajo de los empleados locales y de la posible ampliación de ésta para los efectivos de la Policía local. En este sentido resulta oportuno 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, tenemos que 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."

Con respecto a esto último conviene apreciar que precisamente uno de los puntos de mayor conflictividad laboral con los funcionarios de los cuerpos de la Policía Local proviene de la fijación o consideración de éstos como puestos de especial dedicación, en orden a que por las corporaciones municipales se determinan una ampliación de jornada de todos o algunos de los efectivos de referido cuerpo, normalmente para hacer frente a eventos inusuales o sobrevenidos o a los efectos de hacer frente a las necesidades periódicas o no en materia de seguridad del municipio. En este sentido, ya de principio hay que señalar que cabe admitir que, por mor de la negociación respectiva, se especifique que dicho colectivo de empleados públicos 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.

Dando por sentado que es competencia municipal la distribución horaria de la jornada laboral de los empleados públicos a su servicio, no debemos olvidar que dicha potestad está sujeta a los límites que, tanto para el personal funcionario como para el personal laboral, vienen impuestos por la necesidad de respetar el hecho de que estamos ante una materia de necesaria sujeción a negociación colectiva. Esta negociación colectiva se articula como un derecho de los empleados públicos, que ya se regula en el art 95 de la Ley 7/85 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) que, asumiendo ya el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos, derivado de derecho constitucional a la libertad sindical, señalando que "*La participación de los funcionarios, a través de sus organizaciones sindicales, en la determinación de sus condiciones de empleo, será la establecida con carácter general para todas las Administraciones Públicas en el Estatuto básico de la función publica.*".

Hacer inciso en orden a que, 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 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.

Es pues, continuando con este hilo conductor, que conviene asimismo señalar que el/ la Alcalde/sa-Presidente es 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 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), por lo que, una vez establecida la jornada laboral en cómputo anual -1642 horas-, 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.

SEGUNDO.- Dicho lo anterior, y en lo que respecta específicamente a la jornada laboral de los policías locales y los descansos que corresponden a éstos por domingos y festivos, tenemos que partir del hecho de que, dentro de la normativa que resulta de aplicación a los funcionarios de la Policía Local, se encuentra el artículo 2. C) de la ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (LOFCSE) que determina que los funcionarios de la policía local forman parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, siéndoles de aplicación, particularmente, lo establecido en el Título V, artículos 51 a 54 de la citada norma, y que, junto a ello, éstos también son funcionarios al servicio de la Administración Local, tal como establece el artículo 3.2 del R.D.Leg.5/2015, de 30 de octubre, Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), y los artículos 172, 173 y la Disposición Transitoria 4ª del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), aprobado por RD legislativo 781/1986, de 18 de abril. Así el artículo 3.2 del 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".

Por su parte la 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*".

Es por ello que, en primer lugar habrá de estarse a lo que se dispone en la legislación autonómica sobre Policías Locales y, en segundo lugar, una vez constatado que determinados aspectos no vienen contemplados o regulados en esta normativa autonómica, habrá de acudirse a la normativa estatal y autonómica sobre Función Pública local.

En virtud de ello, la jornada de los funcionarios de la policía local será la misma, en cómputo anual, que la establecida para el resto de los funcionarios del Ayuntamiento, y la de éstos, como ya hemos visto con anterioridad, se encuentra determinada conforme al contenido del artículo 94 de la Ley 7/85 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, (LRBRL), y por remisión de éste, 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, o sea *37 horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual, equivalente a mil seiscientas cuarenta y dos horas anuales,* sin perjuicio de lo previsto en el apartado 4 de la Resolución de 28 de diciembre de 2012, que como ya vimos regula el régimen de las jornadas de trabajo especiales, fijada en *40 horas semanales, sin perjuicio del aumento de horario que excepcionalmente sea preciso por necesidades del servicio.*

Ahora bien, aunque la jornada de trabajo venga establecida en 37 horas y media, el establecimiento del horario de trabajo pertenece a la potestad organizativa del Ayuntamiento, sin que en esta materia esté condicionado por las actuaciones al respecto seguidas por otras Corporaciones o Administraciones.

En esta interpretación coincide la doctrina jurisprudencial, en consonancia con la cual, la concreta distribución horaria de la jornada entraría dentro de la potestad de autoorganización administrativa de la que goza todo ente municipal, respetando siempre la jornada mínima y máxima establecida para los funcionarios de la Administración General del Estado. De conformidad con esta potestad de auto-organización de las Entidades Locales, éstas pueden distribuir la jornada de trabajo de la forma que más convenga a las

necesidades del servicio, siempre con el respeto a los derechos mínimos reconocidos en la Ley sobre el descanso diario y semanal y cómputo de horas semanales.

Todo lo anterior viene a significar que, los agentes de la Policía Local, como cualquier otro funcionario de la administración local, están obligados al cumplimiento de un número de horas mínimas en cómputo total anual que son fijadas por la normativa estatal, pero la distribución de este número de horas a lo largo del periodo, ya sea diario, semanal, mensual o cualquier otro a lo largo de un ejercicio, corresponde a la propia administración, mediante la correspondiente negociación con el correspondiente colectivo, en la forma y el sistema a seguir para su prestación, **estableciéndose las fórmulas que procedan en cuanto al cómputo de las mismas en los días festivos, domingos, ferias, etc., teniéndose en cuenta siempre que en tanto en cuanto el agente de policía local no supere el número mínimo de horas establecido no genera derecho alguno a percibir retribuciones por servicios extraordinarios fuera de jornada**. En este sentido se vienen manifestando los tribunales y juzgados de lo contencioso-administrativo que se pronuncian en contra del derecho a percibir retribuciones por servicios extraordinarios prestados por policías locales en tanto en cuanto éstos no acrediten haber cumplido el número mínimo de horas establecidos para los funcionarios locales, como es el caso de la reciente Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Núm. 1 de Badajoz, de 2 de junio de 2016 que, en relación con una demanda interpuesta por agente de la Policía Local del Ayuntamiento de Badajoz, en su fundamento de derecho 6º, concluye lo siguiente :

> *"...No se puede asumir el argumento de que, en este caso, el recurrente no haya completado el número de horas necesario para alcanzar la jornada en cómputo anual (ya que ha realizado 1240 de las 1650 horas necesarias), y pretenda que se le abonen servicios extraordinarios fuera de los establecidos en su propia jornada ordinaria, pues dichos servicios, en un cómputo anual que lógicamente no puede hacerse sino hasta concluido el año en curso, no podrán tener la consideración de extraordinarios sino hasta tanto se realice la oportuna liquidación de los servicios prestados por el agente en toda la anualidad, imputándose el número que sobrepase las horas de jornada ordinaria a conceptos extraordinarios. Sostener lo contrario supondría, de un lado, generar una desigualdad entre los propios agentes, discriminando a aquéllos que completan su jornada ordinaria, y de otro lado, también supondría una doble retribución para el agente que vería compensado*

económicamente un determinado servicio que se ha prestado fuera de lo previsto en su jornada ordinaria, pero al tiempo, si no ha completado su jornada laboral ordinaria, dicho servicio también estaría siendo retribuido mensualmente en la nómina que el agente percibe. Dicho de otra forma, en un cómputo anual al agente se le habría incluido, mensualmente en su nómina el número de horas dejadas de prestar en su jornada ordinaria y, además, el servicio extraordinario abonado, duplicando la retribución por este concepto, cuando lo más lógico y lo ajustado a derecho es que dicho servicio no podría pasar a la consideración de extraordinario hasta tanto la jornada ordinaria haya sido completada por el agente, ya que, como dijimos anteriormente, la ley es clara al respecto y establece que dicha jornada ya no es un máximo o un promedio de horas anuales a alcanzar, sino un mínimo de obligado cumplimiento para el funcionario. Y cualquier previsión que establezca algo que se estime contrario a esa jornada mínima de 37,5 horas semanales en cómputo anual debe ser considerada suspendida en su eficacia. Y así sería en caso de que diéramos la razón al recurrente, pues es cierto que el mismo justifica, por ejemplo, haber realizado más de cinco festivos. Pero al no haber completado su jornada ordinaria no puede aplicarse la previsión del complemento específico para considerar que dos de esos festivos que superan el número de cinco deberían serle retribuidos fuera de las previsiones del complemento específico, sino que deben ser imputados al cómputo anual de su jornada ordinaria hasta alcanzar el mínimo exigido, tras lo cual sí podrían ser retribuidos conforme reclama, como así se justifica lo han sido otros compañeros del recurrente.

Es por ello por lo que debemos convenir con la Administración demandada y el informe de la Intervención de Fondos, en que el actor no ha cumplido las horas de jornada ordinaria anualmente exigidas (1650) y por ello, pese a lo argumentado, tampoco ha podido acreditar haber superado ochenta horas en concepto de exceso especial de jornada, ni las cinco jornadas anuales coincidentes con días festivos, lo que le hubiera supuesto un total de 1770 horas en cómputo anual. Habiendo realizado tan sólo 1240 horas, no cumpliría los requisitos para que los conceptos que ahora reclama pudieran serle retribuidos fuera del complemento específico, siendo por ello conforme a derecho su retribución dentro de las previsiones y con las exigencias del complemento específico fijado por la RPT, que en cualquier caso garantiza la igualdad en dichas retribuciones respecto de todos los agentes a los que dicho Puesto en la RPT les sea de aplicación.

Por todo lo cual debemos desestimar íntegramente la demanda."

Y es que, aunque sea reiterativo, no puede obviarse que, el hecho de prestar servicios en domingos y festivos y 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 han de ser tenidas en cuenta en la fijación de sus retribuciones -tal y como señala el art. 6.4 de la LOCFSE, aplicable a los Cuerpos de la Policía Local, conforme a su art. 52.1-. Es por ese carácter específico de sus funciones que este personal se encuentra en servicio permanente. En función de ello no cabe hablar de que los servicios prestados en días festivos o domingos sean extraordinarios, sino que son los ordinarios de todos los Cuerpos Policiales, y ello no es que suponga negar un derecho al descanso semanal del funcionario respectivo pues, producido el servicio, habrá de disfrutarse el descanso en otros días. Es por ello que la prestación del servicio en festivos no puede considerarse como "servicios extraordinarios" realizados fuera de la jornada normal, para así justificar las gratificaciones; obviamente sin perjuicio de que puedan tener derecho a éstas, no porque los servicios se presten en domingos o festivos, sino porque la jornada exceda de la legalmente establecida, salvo que esta prolongación de jornada haya sido contemplada y retribuida al fijar el importe del Complemento Especifico. En ese sentido se pronuncia inequívocamente el TSJCanarias, en su Sentencia de 19 de enero de 2015, que, en sus Fundamentos Jurídicos 5º,6º y 7º, específicamente recoge lo siguiente :

"5 La Policía Local no trabaja con un horario superior al resto de los funcionarios municipales sino con un horario distinto, por turnos, al que es inherente el trabajo en días festivos, a diferencia de otros empleados que tienen otra clase de trabajo que no se desarrolla en domingo o festivo. Esto no supone una mayor carga de trabajo ni una discriminación comparándolo con otros trabajos que también se desarrollan en sábados, domingos y festivos, sin distinción entre días hábiles e inhábiles, puesto que para la Policía Local todos los días son laborables. Tampoco es una cuestión de horas extraordinarias. Son condiciones de trabajo específicas y distintas que pueden ser materia de negociación colectiva.

La cuestión controvertida se limita a cómo se remunera. No opone la Comunidad Autónoma de Canarias que el hecho de trabajar en festivo pueda ser retribuido sino el concepto retributivo en el que ha de ser abonado negando que sea una gratificación extraordinaria. Dado que no está valorado en el complemento

específico, no significa que no deba estarlo en función de los puestos de trabajo donde se constate esta característica del servicio.

6 Los funcionarios locales han de ser retribuidos por los conceptos previstos en la Ley con carácter general para toda la función pública a tenor del artículo 93 de la Ley de Bases de Régimen Local (LA LEY 847/1985) . Lo que se plantea es legalidad de retribuir el trabajo en días festivos mediante una gratificación a quien efectivamente haya trabajado en días festivos. No se trata de retribuir un hecho no remunerable sino de examinar en qué concepto retributivo se encaja el hecho real y no meramente potencial de haber trabajado en festivo.
El artículo 24.d) del Estatuto Básico del Empleado Público (LA LEY 3631/2007) incluye dentro de las retribuciones complementarias "los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo". El artículo 82 de la Ley de Función Pública de Canarias prohíbe que estas gratificaciones sean fijas en su cuantía y periódicas en su devengo.
El hecho de trabajar en festivo es una condición del trabajo de la Policía Local que no puede ser considerado fuera de la jornada normal de trabajo como algo excepcionalmente no previsto. Todo lo contrario, no es un servicio extraordinario sino el propio y normal de una función policial ininterrumpida.
A tal efecto el artículo 82 de la Ley de Función Pública de Canarias dice que el complemento específico es el destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a sus propias características diferentes de las de otros puestos como la turnicidad y nocturnidad en cualquier día del año sin distinción entre hábiles y festivos cuya valoración ha de constar en la RPT de manera objetiva y general abonándose la retribución a quienes efectivamente ocupan puestos de trabajo con estas características propias del servicio público policial.

7 Dándose por supuesto que el complemento específico recoge esta característica del servicio policial, la cuestión controvertida se centra en si es lícito el acuerdo entre el Ayuntamiento y su personal que remunera la diferencia entre haber prestado servicio efectivamente en festivo o no, según circunstancias organizativas aleatorias o imprevisibles previamente, puesto que todos los Policías Locales en principio están llamados a trabajar en cualquier día y hora del año pero no necesariamente

todos han de trabajar en festivo por igual. No se trata de una característica objetiva del puesto de trabajo sino la constatación de un hecho que puede concurrir o no en cada funcionario y que puede ser objeto de un premio o un incentivo al trabajo propio de complementos subjetivos como la productividad o la gratificación.

En el mismo sentido se ha pronunciado la Sala en la sentencia de 19 de diciembre de 2013 (recurso de apelación 160/13 (LA LEY 251552/2013)) sobre remuneración especial del turno de noche a quienes efectivamente lo realizan; y la sentencia de 15 de diciembre de 2014 sobre remuneración a concretos Policías Locales por servicios prestados los domingos, festivos y vísperas; las cuales diferencian si el abona se produce por ocupar un puesto de trabajo o por haber realizado efectivamente el trabajo en determinadas condiciones excluyendo a quienes no lo hayan realizado. Asimismo es de interés para el caso la del Tribunal Superior de Justicia de Burgos de 4 de mayo de 2010 confirmada por el Tribunal Supremo el 30 de enero de 2012 (recurso de casación 4231/10 (LA LEY 5032/2012)) citada en el informe de la Viceconsejería de Función Pública, de 22 de noviembre de 2012, unido al expediente administrativo.

Igualmente el TSJGalicia, en su Sentencia de 3 de diciembre de 2008, resulta contundente cuando en su Fundamento de Derecho 5º, efectúa la siguiente consideración :

"QUINTO.- Entrando ya en el fondo de la cuestión que se suscita en el recurso interpuesto y, en relación primeramente con lo acordado -y reflejado presupuestariamente- incremento de las gratificaciones de la Policía Local por la realización de trabajos en domingos, festivos y noches, resulta evidente que asiste la razón a la parte actora, por cuanto de conformidad con lo previsto en el art. 153 del TRRL, los funcionarios de la Administración Local sólo podrán ser remunerados por las Corporaciones respectivas, por los conceptos establecidos en el art. 23 de la Ley 30/84, desarrollada por el RD 861/1986, de Régimen de Retribución de los funcionarios de la Administración Local, cuyo art. 6 define las gratificaciones como conceptos retributivos que retribuyen la realización de los servicios extraordinarios fuera de la jornada normal de trabajo que, en ningún caso, podrán ser fijas en su cuantía, ni periódicas en su devengo. ***Por lo tanto, siendo así, tal y como afirma la parte actora, que la prestación de servicios en el caso de la Policía Local, en***

domingos, festivos y horas nocturnas no puede constituir un servicio de carácter extraordinario, pues constituye la forma normal de prestación de servicios por la policía, en la totalidad de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, Administraciones Autonómicas y Locales*, y en todo caso, conforme al Convenio Colectivo para el personal del Ayuntamiento de A Estrada, no cabe retribuirle en la forma que se pretende, por vulnerar, no sólo dicho Convenio, sino la normativa legal y reglamentaria antes citada, sin que al efecto quepa argüir que dicha gratificación ya había sido acordada en tiempo anterior, y que el Acuerdo de 2 de junio en el que asimismo se aprueba provisionalmente, dicho acuerdo lo único que hace es dar cumplimiento al citado acuerdo anterior, pues al estar privado de legalidad, el mero transcurso del tiempo no puede, en ningún caso, sanar dicha ausencia de legalidad.*

También en este sentido pueden ser consultadas otras Sentencias como las del TSJAndalucía, Sede Granada, de 15, 21 y 2 de noviembre de 1999; del TSJCValenciana, de 9 de julio de 1999, TSJCantabria, en su Sentencia de 21 de abril de 1999, o STSJMadrid, de 3 de febrero de 2011, entre otras.

En este orden de cosas pues, cabe opinar también que el modo más adecuado de compensar a los Policías Locales los excesos horarios por servicios extraordinarios o pérdidas de días de descanso, bien podría ser en términos de equivalencia para con el período de tiempo prestado en exceso o por dejar de disfrutar unas horas de su día libre para realizar un servicio fuera de su jornada normal de trabajo, compensándose con igual período de tiempo de descanso que el que pierde como consecuencia del cumplimiento de dicho deber de asistencia, considerando que mediante compensación de tipo económico ha de tener siempre carácter excepcional y, por ende, motivada su concesión.

Es por todo ello que en este apartado concluimos en el sentido de que la prestación de servicios en domingos, festivos, ferias, etc. no está sometido a una regla general aplicable al colectivo de la Policía Local, sino que será por vía de negociación colectiva que deberá establecerse el sistema o la forma en que estos servicios habrán de ser prestados y computados dentro del número de horas mínimas en cómputo anual establecido para todos los funcionarios locales, no generando de por sí derechos económicos extraordinarios salvo

que se supere tal número horas mínimo, pudiéndose establecer, por vía de su contemplación en la Relación de Puestos de Trabajo, la adecuada retribución de tal colectivo en virtud de su especial dedicación con prolongación de jornada a 40 horas semanales, mediante el correspondiente complemento específico, o bien, a título individual, y siempre que se den aquellos condicionantes, mediante complemento de productividad o gratificaciones extraordinarias.

No existen limitaciones en cuanto a días festivos o turnos de noche, pues la especialidad de las funciones de los Policías Locales lleva consigo de una parte que el servicio es permanente (todos los días del año) y, de otra parte, la especialidad de su horario de trabajo, que les obliga a estar de servicio en festivos y a todas horas, sin perjuicio de que su derecho al descanso semanal o por fiestas le sea hecho efectivo en días laborables, circunstancias todas ellas que, como hemos reiterado, habrían de ser tenidas en cuenta por el Ayuntamiento en la cuantificación, en su caso, del complemento específico.

TERCERO.- 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 establece, 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.

Es por ello que, a juicio del que suscribe, corresponde a la corporación junto con la representación sindical establecer, si así se estima conveniente, el carácter o naturaleza de la jornada laboral de 40 horas semanales para el colectivo afectado como 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*.)

Resulta oportuno dejar por sentado que, en el sistema retributivo de los funcionarios públicos en general y de los funcionarios locales en particular, entre ellos la policía local, en función del artículo 93 de la LRBRL, no existe el concepto de retribuciones por horas extraordinarias por lo que, lógicamente, no existe norma alguna que regule su importe y otros condicionamientos de las mismas, sin que tampoco pueda acudirse a la aplicación analógica del artículo 35 del Estatuto de los Trabajadores, dado que el régimen laboral no es aplicable a los funcionarios, que tienen su regulación específica, por lo que en principio

carece de cobertura legal alguna el pago de las horas extraordinarias. No obstante, esta materia guarda relación con las gratificaciones por servicios extraordinarios en cuanto que tales servicios han de ser realizados fuera de la jornada normal, conforme al artículo 6 del Real Decreto 861/1986. 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) del Real Decreto 861/1986 (10 % de la masa retributiva) y al Alcalde la asignación individual, con sujeción a los criterios que, en su caso, haya establecido el Pleno, sin que exista una fórmula «oficial» vinculante, ni una limitación de su número al día, mes o año, pues esta materia vendrá condicionada por la limitación del crédito para estas atenciones, que obviamente será para todos los funcionarios que sean requeridos para prestar estos servicios.

CUARTO.- Fijados los anteriores extremos que inciden de manera inequívoca en el asunto que traemos a colación, procede examinar y analizar el contenido de las peticiones de los agentes del municipios de referencia y su encaje tanto dentro de lo que se especifica en la Relación de Puestos de Trabajo como en la Valoración de Puestos que se acordó en su día respecto a aquella.

La petición de los funcionarios citados se basa fundamentalmente en el contenido del artículo 43 -dentro del Capítulo IV, relativo a vacaciones, permisos, licencias y excedencias- del Convenio Marco para el Personal Laboral y Funcionario del Ayuntamiento de referencia, según el cual y para el caso de que por necesidades del servicio el personal tuviera que trabajar en domingo, se fija una compensación económica de 13,00.- euros por domingo trabajado sin perjuicio de su descanso semanal. En función de ello proceden a solicitar al consistorio el resarcimiento económico de los servicios prestados por cada uno de ellos en diferentes domingos del ejercicio 2016.

En relación con el contenido de referidas solicitudes, y en base a cuanto se ha expuesto en los puntos anteriores del presente informe, se estima oportuno realizar las siguientes observaciones :

A.- Se arguye por los solicitantes la existencia de un artículo del Capítulo IV del Convenio Marco entre el Ayuntamiento y sus empleados que contempla la retribución de

servicios prestados en domingos, ahora bien, sin perjuicio de la posible aplicabilidad o no de tal precepto, pues hay que reseñar que la Relación de Puestos de Trabajo y su valorización es posterior a tal Convenio y en ésta se contempla específicamente la prestación en domingos como una de los criterios componentes del complemento específico, lo cierto es que, aún cuando se admitiese la hipótesis de su validez con posterioridad a la RPT, nos hallaríamos ante una posible incongruencia respecto de las reclamaciones efectuadas, al menos parcialmente, pues no podemos dejar de lado que, según los datos consultados, la prórroga del citado Convenio Marco finalizó el pasado día 8 de julio de 2016, según acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 27 de abril de 2015, publicado en BOP Núm. 103, de fecha 2 de junio de 2015, quedando sin vigencia en dicha fecha salvo pacto anterior de contrario, lo que no consta.

Conforme a ello, cabría entender que, en el hipotético caso de que cupiese la aplicación de aquél precepto del Convenio a la petición elevada por los funcionarios referidos, no cabría por menos admitir también que ello sólo afectaría a los servicios prestados anteriores al 8 de julio del 2016, pues a partir de esta fecha el mismo dejaría de tener vigencia y resultaría no admisible tal petición.

B.- Examinada la Relación de Puestos de Trabajo aprobada por el Pleno del Ayuntamiento con fecha 27 de noviembre de 2016, sobre la base de la Valoración de Puestos de Trabajo acordada el 24 de noviembre de 2006, se comprueba que la Categoría de “Guardia” del Cuerpo de Policía Local del Ayuntamiento tiene asignado un total de 120 puntos con un valor del punto a 7,00.- euros, distribuídos en un 75% para Complemento Específico (CE) y un 25% para Complemento de Productividad (CP).

La distribución de la puntuación otorgada a dicha categoría, de conformidad con aquella valoración, se efectúa con arreglo a los siguientes parámetros (siendo el grado 1 o A el mínimo y el resto sucesivos en aumento) :

- Dificultad Técnica : Grado 2 : 4 Puntos.
- Dedicación : Grado 1 : 9 Puntos.
- Incompatibilidad : Grado C : 35 Puntos.
- Responsabilidad : Grado 3 : 22 Puntos.
- Peligrosidad : Grado 4 : 30 Puntos.
- Penosidad : Grado 5 : 20 Puntos.

A tenor de ello, se hace oportuno llamar la atención sobre dos de estos criterios :

- Por un lado, el Grado de Dedicación del puesto, al que se le asigna el nivel 1, que es el más bajo de todos y que se define con el hecho de que el número de horas requeridas fuera de la jornada laboral habitual es poco significativa y ocasional (de 1 a 5 horas al mes). Ello significa que en un cálculo semanal sobre un total de cuatro semanas/mes, el máximo de horas fuera de jornada habitual no pasaría de 1,25 hora/semana, lo que lleva a pensar que no se tiene asignada a este Cuerpo la jornada especial de 40 horas semanales que se recoge 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, aunque sí se recoge expresamente la posibilidad de que ésta sean de hasta 5 en un mes. Es decir, se retribuye al funcionario por ese exceso de jornada en el periodo de un mes.

- Por otro lado, el Grado de Penosidad, fijado en su nivel máximo, el Grado 5, donde se define específicamente en su apartado B que "***Se requiere un horario de turnos de mañana, tarde y noche todos los días de la semana***". Es decir, con la asignación del grado máximo de penosidad para estos puestos se está determinando con meridiana claridad que el funcionario ocupante del puesto tiene plena disponibilidad para la realización de sus funciones en cualquier día de la semana, y en cualquier hora del día, retribuyéndosele dicha circunstancia, lo que a la postre viene a significar que la realización de las tareas que le son inherentes en domingos y festivos están expresamente incluidas en el Complemento Específico y en la Productividad de referidos puestos.

C.- Siguiendo en el ámbito de la R.P.T. y la valoración de puestos, se hace necesario asimismo igualmente observar que, sin perjuicio de que tal distribución se realiza para el común de empleados municipales, lo cierto es que los puestos que estamos analizando tienen asignados tanto un Complemento Específico como un Complemento de Productividad, y en este sentido se hace oportuno recordar lo que expuesto ya en el presente informe sobre el contenido de este último tipo de retribución complementaria : (Artículo 5.1 y 2 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el

Régimen de las Retribuciones de los Funcionarios de Administración Local. 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….".*

Esto es, sin perjuicio de que no procede entrar ahora a dilucidar la consideración jurídica de la percepción del CP en tanto en cuanto este se percibe de forma continuada y periódica y las repercusiones que ello pudiera traer consigo, si resulta obvio que, el hecho de que estos funcionarios tengan asignado ese complemento, viene a significar que la actividad extraordinaria que éstos pudieran realizar -sin entrar en matizaciones de cómo y cuando- le está siendo ya retribuida por la corporación municipal.

A modo de conclusión respecto de cuanto se ha expuesto, se estima oportuno por el que suscribe realizar las siguientes apreciaciones :

- Sin perjuicio de que pudiera entenderse como vigente o no el Convenio Marco para el Personal Laboral y Funcionario del Ayuntamiento, y concretamente la aplicabilidad del artículo 43 del mismo, cabe entender que, tras la aprobación de la RPT y la Valoración de P.T., donde se contempla específicamente la posibilidad de retribuir a determinados puestos la prestación de servicios en cualquier día y hora de la semana (Grado 5.B de Penosidad), dejaría aquél artículo como aplicable únicamente para los puestos que no tuvieran reconocido tal grado, es decir, para aquellos otros que dicha prestación de servicios resultar meramente ocasional y poco habitual, y por tanto con un grado menor de penosidad reconocido. No olvidemos en este sentido que el percibo del complemento se realiza mensualmente por los empleados y por tanto que, aquellos que sí tengan reconocido referido Grado máximo, perciben cada mes el importe correspondiente a dicho grado realicen o no servicios en domingos y festivos, día o noche.

En base a ello entendemos que la retribución por la prestación de servicios en domingos y festivos por parte de la Policía Local está ya prevista en el Complemento Específico y de Productividad que se tiene reconocido a los miembros de este Cuerpo, siéndole abonada con carácter mensual hayan o no realizado servicios de este tipo durante el mes correspondiente, estimándose como añadido a ello que ya de por sí, el hecho de

percibir este último complemento (CP) le retribuye la mayor actividad que éstos puedan prestar.

- A tenor de las distintas sentencias acaecidas al respecto, resulta indiscutible que la prestación de servicios en domingos y festivos por parte de la Policía Local no es un "servicio extraordinario" de éstos, pues le es inherente a la función policial la plena disponibilidad de los efectivos en cualquier día y hora del año, sin que ello pueda interpretarse como negación del descanso semanal sino que éste deberá disfrutarse en otro día de la semana conforme al organigrama de servicios que cada institución realice. Es decir, el hecho de trabajar en festivo es una condición del trabajo de la Policía Local que no puede ser considerado fuera de la jornada normal de trabajo como algo excepcionalmente no previsto dado que, al contrario, no es un servicio extraordinario sino el propio y normal de una función policial ininterrumpida.

Será por vía de negociación colectiva que debiera establecerse el sistema o la forma en que estos servicios habrán de prestarse y computarse dentro del número de horas mínimas en cómputo anual establecido para todos los funcionarios locales.

- Resulta obvio admitir el hecho de que, hasta que el funcionario respectivo no haya completado el número de horas necesario para alcanzar la jornada mínima en cómputo anual (conforme 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) no se puedan abonar al mismo servicios extraordinarios fuera de los establecidos en su propia jornada ordinaria. Resulta lógico y lo ajustado a derecho que dichos servicios no podrían pasar a la consideración de "extraordinarios" hasta tanto la jornada ordinaria haya sido completada por el funcionario, habida cuenta que la ley es clara al respecto y establece que dicha jornada ya no es un máximo o un promedio de horas anuales a alcanzar, sino un mínimo de obligado cumplimiento para el funcionario.

Ello sin perjuicio de que ya se fijen en la R.P.T. ampliaciones de esta jornada habitual que le sean retribuidas al funcionario por vía del Complemento Específico y/o del Complemento de Productividad, como es el caso que nos ocupa, donde expresamente se viene a reconocer tal circunstancia en los puestos que son objeto de análisis.

- A modo de mera información, resultaría recomendable que, a tenor de las posibles aspiraciones de los efectivos del cuerpo policial en relación a sus remuneraciones mensuales, se podría iniciar un proceso de revisión de la R.P.T y la Valoración de Puestos de Trabajo en orden a reconocer quizás un mayor grado de dedicación de aquellos en virtud precisamente de esa mayor disponibilidad que le es inherente en contraposición con otros puestos de trabajo que no tienen tal cualidad, lo que evidentemente redundaría en una mayor puntuación en favor de los mismos. Ello obviamente bajo el prisma de la debida negociación colectiva entre las partes.

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 14 de febrero de 2017.

El Secretario-Interventor adscrito al Servicio de Asesoría Jurídica. Diputación de Córdoba.

José Antonio Del Solar Caballero.