



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



El Alcalde del Ayuntamiento de..., mediante escrito de fecha 24 de enero de 2013 y registro de entrada en Diputación el mismo día solicita del Departamento de Asistencia Municipios la emisión de un Informe sobre la posibilidad de proceder a la modificación del horario de trabajo de un policía local, que actualmente tiene el mismo horario que el personal de oficinas, consistiendo dicha modificación en la distribución de parte de su jornada de trabajo en horario de tarde y fines de semana, sin que lleve aparejada la percepción de gratificaciones extraordinarias. Así mismo, solicita ser informado sobre los trámites a seguir para realizar dicha modificación.

En el escrito se hace referencia a un Convenio general suscrito hace seis años, facilitándonos una copia del mismo de fecha 22 de marzo de 2004. Examinado dicho convenio, que en realidad es un Acuerdo Marco suscrito entre el Ayuntamiento y los funcionarios públicos del mismo, se observa que éste estuvo vigente hasta el día 31 de diciembre de 2006, sin que se haya acordado la prórroga del mismo, ni se haya aprobado un acuerdo marco con posterioridad.

No consta que exista Relación de Puestos de Trabajo en el Ayuntamiento, donde se establezcan las funciones de cada uno de los puestos y su valoración a efectos retributivos.

Pues bien, con tales antecedentes, y a la vista de la información proporcionada, y una vez leído y analizado su contenido, y tras consultar, así mismo, la legislación que consideramos de aplicación al caso, que en su momento se citará, se procede a emitir el siguiente,

INFORME



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



PRIMERO.- En primer lugar, y a la hora de determinar las normas que se aplican a los funcionarios de la Policía Local, hay que señalar que el artículo 2. C) de la ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (LOFCSE) 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, sin embargo, también son funcionarios al servicio de la Administración Local, tal como establece el artículo 3.2 de la Ley 7/2007 de 12 de abril de 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 EBEP establece que *"Los cuerpos de Policía Local se rigen también por este Estatuto y por la legislación de las Comunidades Autónomas, excepto en lo establecido para ellos en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad"*.

SEGUNDO.- Dado que la cuestión planteada por el Sr. Alcalde se refiere única y exclusivamente a la jornada y horario de trabajo habrá que determinar que legislación es de aplicación a esta materia.

En la LOFCSE, y en su artículo 52 se determinan las materias que, de la norma, son de aplicación a los funcionarios de la policía local, y así establece en su nº 1 que *"Los Cuerpos de Policía Local son institutos armados, de naturaleza civil con estructura y organización jerarquizada, rigiéndose, en cuanto a su régimen estatutario, por los principios generales de los Capítulos II y III del Título I y por la sección cuarta del Capítulo IV del Título II de la presente Ley, con adecuación que exija la dependencia de la administración correspondiente, las disposiciones dictadas al respecto por las Comunidades Autónomas y los reglamentos específicos para cada cuerpo y demás normas*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



dictadas por los correspondientes ayuntamientos.. Por lo que respecta al ejercicio de los derechos sindicales, y en atención a la especificidad de las funciones de dichos cuerpos, les será de aplicación la Ley que se dicte en cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional segunda, apartado 2, de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical”.

Visto lo anterior y dado que la citada norma en su artículo 6.5, que es de aplicación a estos funcionarios, se establece que *“...reglamentariamente se determinará su régimen de horario de servicio que se adaptará a las peculiares características de la función policial”*, acudimos a las legislación autonómica sobre policías locales, y al no aparecer regulado expresamente el tema, debemos remitirnos a la normativa estatal y autonómica sobre Función Pública Local.

TERCERO.- En primer lugar hay que decir que, 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, conforme al artículo 94 de la Ley 7/85 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, (LRBRL), será en computo anual la misma que esté establecida para los funcionarios de la Administración del Estado, y se les aplicarán las mismas normas sobre la equivalencia y reducción de jornada.

El artículo 47 del EBEP establece que las Administraciones Publicas establecerán la jornada general y las especiales de trabajo de sus funcionarios públicos. La jornada de trabajo podrá ser a tiempo completo o a tiempo parcial.

Por tanto, es necesario determinar qué establece la normativa estatal respecto a la jornada de trabajo del personal de la administración general del Estado, que es de aplicación, como hemos visto, al personal de la Administración Local.

En este sentido, por aplicación de la Disposición Adicional 71ª de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 (LGPE 2012), desde el 1 de julio de ese año la jornada general de trabajo del personal del Sector



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



Público, y por tanto, de la Administración Local, no puede ser inferior a treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio de cómputo anual, quedando suspendida la eficacia de las previsiones en materia de jornada y horario, contenidas en los Acuerdos, Pactos y Convenios que contradiga lo previsto en este artículo. Esta disposición tiene carácter básico y se dicta al amparo de lo previsto en las estipulaciones 7ª, 13ª y 18ª del artículo 149.1 de la Constitución Española.

A todo ello hay que añadir el derecho de los empleados públicos a la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, laboral y familiar, previsto en el artículo 14, j del EBEP.

CUARTO.- 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 auto-organización 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 la 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.

No obstante lo anterior, y pese a la competencia municipal en orden a 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.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



La 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 pública."*

Y será el EBEP el que le dé el carácter de derecho, estableciendo en su artículo 31 que *"...1. Los empleados públicos tienen derecho a la negociación colectiva, representación y participación institucional para la determinación de sus condiciones de trabajo..."*. Entendiendo negociación colectiva como el derecho a negociar la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados de la Administración Pública.

Así, este derecho a la negociación colectiva es un derecho individual que se ejerce de forma colectiva y será el Capítulo IV del EBEP el que regule todo lo relativo a esta materia, tanto los principios que deben regirla, las materias sujetas a negociación, y los órganos con competencia para representar a los trabajadores en la negociación.

El artículo 37 del EBEP, es el que determina las materias objeto de negociación, estableciendo 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, vacaciones, permisos, movilidad funcional y geográfica, así como los criterios generales sobre la planificación estratégica en recursos humanos en aquellos aspectos que afecten a las condiciones de trabajo de los empleados públicos."*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



Cierto es, no obstante, que de acuerdo con lo establecido en el apartado segundo del mismo precepto, quedan excluidas de la obligatoriedad de la negociación, *“las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización”* si bien es el mismo apartado el que a renglón seguido añade *“cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización tengan repercusión sobre condiciones de trabajo de los funcionarios públicos contempladas en el apartado anterior, procederá la negociación de dichas condiciones con las Organizaciones sindicales a que se refiere el Estatuto,”*.

Existe jurisprudencia sobre la materia y así el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en sentencia de 14 de marzo de 2005, determina que la modificación del horario de trabajo constituye una decisión que, aunque afecte a las potestades de organización administrativa y pueda encontrarse perfectamente justificada a fin de lograr una mayor eficacia del servicio público, tiene clara repercusión sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos afectados por tal medida y decisión, de forma que la omisión de la preceptiva consulta sindical, sería un incumplimiento de un requisito que afecta a la validez del acto de modificación del horario, y por tanto lleva aparejada su anulación. No se trata pues de un mero trámite formal.

Respecto a los órganos, el artículo 40 del EBEP establece que las Juntas de Personal y los Delegados de Personal tendrán entre otras las siguientes funciones: recibir información sobre la política de personal y tener conocimiento y ser oídos en el establecimiento de la jornada laboral y horario de trabajo. Es decir, son los órganos competentes para la negociación colectiva en representación de los funcionarios.

Resultaría ineludible así, la necesidad de someter la cuestión planteada a la previa negociación colectiva.

QUINTO.- Visto que la negociación colectiva es necesaria, y dado que por el Ayuntamiento se pregunta sobre los trámites a seguir para realizar la modificación del



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



horario del funcionario de la policía local, podemos plantear la negociación desde dos ópticas diferentes:

a) Realizar una negociación individual exclusivamente para modificar el horario de trabajo del policía local.

b) Ya que no consta la existencia de Relación de Puestos de Trabajo (RPT), y, así mismo, tampoco existe acuerdo marco que regule las condiciones de trabajo del personal funcionario, podría aprovecharse para realizar una negociación en sentido más amplio, con la aprobación de una Relación de Puestos de Trabajo, que abarcara a todo el personal del Ayuntamiento.

Ya que en ambas opciones es necesaria realizar negociación, es conveniente destacar que ésta, según lo establecido en el artículo 33 del EBEP está sometida a los principios de legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad, buena fe negocial, publicidad y transparencia.

Analizaremos ahora ambas opciones.

La primera de ellas es la más sencilla, pero no por ello carece de trámites para su realización, ya que, como se ha señalado anteriormente, es necesario realizar un procedimiento de negociación con el representante sindical del funcionario ya que, si se procediera a la modificación mediante una Resolución, como acto unilateral de la Alcaldía, sin negociar con el trabajador o su representante, la ausencia de la misma supone la falta de un elemento esencial que vicia el procedimiento y hace nulo el acto.

En primer lugar, por tanto, se deberá comunicar al delegado de personal, si existiera, la propuesta de modificación de horario que se pretende llevar a cabo. Aunque en principio el ejercicio de los derechos de negociación colectiva, representación y participación institucional se debe llevar a cabo, tal como determina el artículo 31.5 del EBEP "*...a través de los órganos y sistemas específicos regulados en el presente Capítulo...*" también se permiten, siguiendo el mismo artículo "*...de otras formas de colaboración entre las Administraciones Públicas y sus empleados públicos o los*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



representantes de éstos.” En caso de no existir delegado sindical porque el número de funcionarios sea inferior a 6, tal como establece el artículo 39 del EBEP, dicha propuesta se podrá realizar directamente al trabajador.

No existe un procedimiento concreto para la llevar a cabo la negociación, por tanto recurriremos al procedimiento general establecido en la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC). Así pues, notificada la propuesta de modificación de horario, y en virtud de lo establecido en el artículo 84 de dicha norma, se abrirá un trámite de audiencia, concediendo al funcionario un plazo, no inferior a 10 días, ni superior a 15, para que presente las alegaciones que considere oportunas a la modificación propuesta.

Transcurrido dicho plazo, se procederá a dictar, por la Alcaldía, Resolución, con los requisitos del artículo 89 de la LRJPAC.

La segunda de las opciones, es más compleja, pero dado que por el Ayuntamiento, en su escrito, se hace hincapié en que la modificación del horario del funcionario no lleve aparejada la percepción de gratificaciones extraordinarias, se considera que será la aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo la solución más idónea, ya que la RPT es el instrumento en el que se determina la tipología o modalidades de dichos puestos mediante la expresión de sus notas distintivas o diferenciadoras en todo lo atinente a estos extremos: denominación, características esenciales y requisitos establecidos para su desempeño y, en su caso, complemento específico, cuando hayan de ser desempeñados por funcionarios, como es el caso que nos ocupa, o la categoría profesional y régimen jurídico, cuando sean desempeñados por personal laboral.

Procederemos, pues, a examinar el procedimiento de aprobación de la Relación de Puestos de trabajo.

Partimos de la idea de que como la Relación de Puestos de Trabajo es un acto de naturaleza discrecional, caben varias soluciones para un mismo problema organizativo.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



Todas ellas, pueden ser correctas en principio pero siempre desde la premisa de la motivación y fundamentación de la misma.

En cuanto al procedimiento de elaboración y aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo, la Ley de Bases de Régimen Local únicamente dispone que el órgano competente para su aprobación es el **Pleno**. No obstante, habida cuenta de la naturaleza reglamentaria de la Relación de Puestos de Trabajo, podemos concluir que el procedimiento para su elaboración y aprobación será, en defecto de previsiones más específicas, el previsto para la aprobación de Ordenanzas y Reglamentos locales, cumplido siempre el trámite de negociación sindical.

Respecto al trámite de información pública, propio de los instrumentos que tienen carácter normativo, la opinión doctrinal más extendida es que este trámite no es necesario, y tampoco parece exigible, según dicha tendencia doctrinal, el trámite de audiencia a los interesados, resultaría cumplido con la negociación colectiva con los representantes de los trabajadores. Este criterio es compartido por el TSJ de Andalucía, en sus sentencias de 24 de mayo de 2000 y de 5 de mayo de 2008.

Al tratarse de un acto administrativo, surte efectos desde su aprobación. Si bien, se exige su publicación. No como requisito de eficacia, sino para que puedan ser conocidas por los interesados, como aclara la STS de 26 de mayo de 1998. Así, una vez aprobada la RPT por el Pleno de la respectiva Entidad local, debe procederse a su publicación en el boletín oficial de la provincia, dado el ámbito de competencias de las Entidades locales. Al respecto, entendemos que basta el anuncio de su aprobación sin la transcripción del texto íntegro.

En cuanto a los recursos procedentes contra la aprobación de la RPT, dada la calificación de disposición reglamentaria a efectos procesales, será el correspondiente a las disposiciones de carácter general aprobadas por las Entidades locales.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



SEXTO.- En relación a lo planteado por el Ayuntamiento respecto a las gratificaciones por la prestación de servicios fuera de su horario de trabajo, hay que decir, que con la aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo, en la misma se recogerán las condiciones particulares de los funcionarios de la policía local que, dado que se trata de un servicio de carácter permanente durante todos los días del año, veinticuatro horas al día, deberán prestarse el servicio por turnos.

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-, como hemos visto, aplicable a los Cuerpos de la Policía Local, conforme a su art. 52.1. Por 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 supone negar un derecho al descanso, del que habrá de disfrutarse en otros días.

Por lo anterior, la prestación del servicio en festivos no puede considerarse como "servicios extraordinarios" realizados fuera de la jornada normal, para justificar las gratificaciones, sin perjuicio de que a ellas pueda tener derecho, no porque los servicios se presten en 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 Específico.

Estas retribuciones, entre las que se incluye el complemento específico se regularán en la Relación de Puestos de Trabajo, por lo que, a juicio de quien informa, es este instrumento la forma más completa de regular las especiales características de los funcionarios de la policía local, tanto en cuanto a sus funciones, como en sus retribuciones, ampliándose, así mismo, al resto del personal del Ayuntamiento.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



Es cuanto me corresponde informar, advirtiendo que la opinión jurídica recogida en el presente informe se somete a cualquier otra opinión mejor fundada en Derecho, y no suple en modo alguno a otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los acuerdos.

En Toledo, a 4 de marzo de 2013