

POLICÍA LOCAL. JORNADA, HORARIOS Y RETRIBUCIONES

María Elena GARCÍA MUNERA

Jefa de Sección de Administración de Personal

Ayuntamiento de Arona

Trabajo de evaluación presentado al Curso Monográfico de Estudios Superiores: “El empleo público local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad en la Administración Local”. Granada, de febrero a marzo de 2014. CEMCI.

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Principios de actuación de la Administración Pública.
3. Código de conducta de los empleados públicos.
4. Jornada y horarios.
5. Retribuciones.
6. Conclusiones.
7. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN.

En el presente trabajo pretendo abordar el régimen aplicable al personal funcionario de la Policía Local en relación a jornada y horario, así como retribuciones.

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

2. PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La Administración está obligada a actuar, en términos constitucionales (CE art. 103), sirviendo con “objetividad los intereses generales...con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”.

Los ciudadanos tienen derecho a tener una buena administración (austera, eficaz, equilibrada, orientada a los ciudadanos y con la capacidad de adaptarse a los cambios) y por tal motivo, ésta necesita asegurar la profesionalidad y la calidad de los empleados públicos, garantizando al mismo tiempo la flexibilidad en la gestión del sistema de empleo público. Todos los derechos e intereses legítimos de quienes forman parte de la Administración han de estar subordinados al principio de servicio a los ciudadanos. Estos principios deben condicionar todos los acuerdos, pactos o convenios colectivos que se aprueben en las corporaciones locales, dentro de todo lo relacionado con la jornada, horarios y gestión del tiempo¹.

También el artículo 1.3 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante EBEP) refleja los fundamentos de actuación de la Administración pública.

3. CÓDIGO DE CONDUCTA DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS.

De conformidad con el artículo 52 del EBEP los empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, actuando con arreglo a los principios de: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres.

El artículo 54.2 del EBEP señala que los empleados públicos desempeñaran las tareas correspondientes a su puesto de trabajo de forma diligente y cumpliendo con la jornada y el horario establecidos.

¹ Las Administraciones públicas deben tener como fundamento de actuación, el servicio y la atención a los ciudadanos y la satisfacción de los intereses generales, ya que la finalidad primordial ha de ser mejorar la calidad de los servicios que el ciudadano recibe de la administración. Así lo establecía la derogada Resolución de 20 de diciembre de 2005 en su artículo 1.4.a.

4. JORNADA Y HORARIOS.

4.1. Concepto de jornada de trabajo.

La jornada de trabajo es la cantidad de tiempo o número de horas que el trabajador está obligado a prestar sus servicios, de forma efectiva al día, a la semana, al mes o al año (STS 21.10.94; R.600/94; del 9/12/2002, R.88/2003 entre otras): la jornada y el horario son conceptos diferentes, estando supeditado el horario al cumplimiento de la jornada, pues es ésta la que establece el número de horas que debe prestarse un trabajo efectivo, mientras que el horario dispone, el momento en que el trabajador, debe entrar y salir de trabajar, por lo que en caso de conflicto regirá la primera.

En cuanto a la configuración legal de la jornada de trabajo, hemos de remitirnos en primer lugar al artículo 40.2 de la Constitución española (CE), el cual considera la limitación de la jornada como principio rector de la política social y económica desde la perspectiva de la protección de la salud del trabajador².

4.2. Normativa aplicable al personal funcionario.

El artículo 94 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante LRBRL), precepto de carácter básico, establece que la jornada de trabajo será, en cómputo anual, la misma que se fije para los funcionarios de la Administración General del Estado, aplicándose las mismas normas sobre equivalencia y reducción de jornada. Así, cada Corporación fijará su horario y jornada de trabajo de su personal en ejercicio de su potestad de autoorganización y reglamentaria otorgada por la legislación básica de carácter local [art. 4.1.a) LRBRL], previa negociación con las organizaciones sindicales con mayor representatividad en la administración y con audiencia de la Junta de personal (art. 40.1. del EBEP) siempre que se cumpla el cómputo anual de la jornada de la Administración General del Estado, es decir, 1664 horas³.

Además, con arreglo a reiterada jurisprudencia, la jornada del personal funcionario al servicio de las Corporaciones locales era –y es, en la actualidad- materia sujeta a reserva de ley, y, en consecuencia, no puede verse alterada mediante pacto o acuerdo. Así, el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, en sentencia de 13 de marzo de 2009, recaída en recurso nº 4.413/2004, señalaba:

“Así construido, el motivo único que contiene este recurso no puede ser acogido pues, en contra de lo que se sostiene en él, la Sala de Cáceres no ha infringido, por

² “asimismo, los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesional; velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados”.

³ Fijado por Resolución de 28 de diciembre de 2012. Anteriormente el cómputo anual era de 1647 horas.

aplicarlo indebidamente, el artículo 94 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local. En efecto, la jurisprudencia de forma reiterada viene manteniendo ininterrumpidamente que es aplicable a las corporaciones locales (Sentencias de 18 de junio de 2007 (LA LEY 61123/2007) (casación 3051/2002), 15 de marzo de 2007 (LA LEY 9884/2007) (casación 1533/2002), 2 de marzo de 2004 (LA LEY 12584/2004) (casación 9572/1998), 15 de diciembre de 2003 (LA LEY 11835/2004) (casación 5033/1998), 19 de febrero de 1999 (casación 8873/1992), las dos de 19 y la de 20 de febrero de 1996 (casación 5987/1993), 7 de noviembre de 1995 (LA LEY 202/1996) (casación 5942/1993), 13 de julio de 1995 (casación 6310/1993). Incluso ha manifestado expresamente que dicho precepto tiene carácter básico (Sentencia de 5 de febrero de 1991 (apelación 507/1989), por la relación que guarda la jornada con las retribuciones de los funcionarios).

Por lo demás, la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local se integra en el bloque normativo dentro del que las Comunidades Autónomas han de ejercer las competencias que sus Estatutos les hayan conferido en este ámbito (STC 214/1989 (LA LEY 130664-NS/0000)) Y, ciertamente, vincula a las corporaciones locales ya que se rigen en su actuación por la Constitución y las leyes, entre las que se cuentan las dictadas por el Estado en el ámbito de sus competencias, una de las cuales es la de establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del estatuto de los funcionarios (artículo 149.1.18 de la Constitución).

Finalmente, hay que destacar que la interpretación que se ha dado al artículo 94 que nos ocupa no elimina la posibilidad de que en el cómputo semanal, haya una jornada distinta a la dispuesta para la Administración General del Estado. La identidad a la que se refiere ese precepto es la que debe existir en el cómputo anual.”

Puede cotejarse, asimismo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife, de 28 de abril de 2010, recaída en recurso 251/2009, en la que se señala, expresamente, que el artículo 94 LRBR tiene naturaleza básica y no ha sido derogado expresamente por el Estatuto Básico del Empleado Público.

El artículo 47 del EBEP señala que las Administraciones públicas establecerán la jornada general y las especiales de trabajo de sus funcionarios públicos, pudiendo ser la jornada de trabajo a tiempo completo o a tiempo parcial.

La jornada general de trabajo en el Sector Público ha quedado establecida en la disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012, fijando que la misma no podrá ser inferior a treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual.

Esta jornada ordinaria había sido previamente establecida en el artículo 4 del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público⁴, que asimismo autorizaba al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a dictar las instrucciones necesarias para la efectiva y homogénea aplicación de esta medida en el ámbito de la Administración General del Estado.

Por su parte, el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, en su artículo 8 modifica los artículos 48 y 50 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, de Estatuto Básico del Empleado Público, sobre permisos y vacaciones de los funcionarios públicos. De conformidad con los criterios orientativos dictados por el Ministerio de Administraciones Públicas, las novedades que incluye esta norma en materia de permisos y vacaciones de los funcionarios públicos son cuatro:

- 1º.- Otorgar el carácter de legislación básica al artículo 48 del EBEP, con el objeto de homogeneizar los permisos que regula para el conjunto de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas.
- 2º.- Fijar también con carácter de precepto básico, las vacaciones anuales únicamente en veintidós días hábiles al año, suprimiendo los días adicionales que existían hasta ahora.
- 3º.- Reducir el permiso por asuntos particulares de seis a tres días.
- 4º.- Eliminar los días adicionales a los días de libre disposición que existían hasta ahora en el artículo 48.2 EBEP.

A su vez, los Acuerdos, Pactos y Convenios para el personal funcionario y laboral suscritos por las Administraciones Públicas, quedan suspendidos y sin efecto en lo relativo al permiso por asuntos particulares, vacaciones y días adicionales a los de

⁴ JIMÉNEZ ASENSIO argumenta que: a) Que el artículo 4.º del Real Decreto-ley 20/2011 no es aplicable directamente a las entidades locales, dado que su radio de acción se limita al “sector público estatal” y tampoco tiene el carácter de norma básica, ya que nada dice al respecto ; b) Que la cuestión de la aplicación del artículo 94 LRBRL, por reenvío del artículo 4.º, es superflua, porque si fuera aplicable el artículo 94 lo hubiese sido con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-ley y si n o lo fuera no le afecta; c) Que, en realidad, la cuestión ha de centrarse en si el artículo 47 del EBEP deroga implícitamente el artículo 94 LRBRL y entiende que ambas normas no pueden ser integradas en una norma común, ya que el artículo 94 establece unos límites expresos que vulneran directamente el principio de autonomía local y las potestades de organización y de gestión de recursos humanos, mientras que el artículo 47 tiene un propósito novedoso: el de reforzar el principio de organización y gestión para que cada Administración determine la jornada general de los funcionarios; d) Que la derogación del artículo 94 LRBRL no es absoluta sino condicionada, es decir, tendrá una vigencia temporal condicionada hasta que cada Administración ejerza las competencias del artículo 47 del EBEP y apruebe un acuerdo o una disposición reglamentaria en la que establezca cuál es la jornada general y las jornadas especialidades de los funcionarios a sus servicios, de suerte que si las Administraciones locales no han procedido a tal fijación, será aplicable el reenvío del artículo 94.

libre disposición o de similar naturaleza, resultando de aplicación, para estas materias concretas, lo anteriormente expuesto.

La adaptación de la jornada y horarios conforme a la normativa recientemente dictada se ha producido mediante la Resolución de 28 de diciembre de 2012 (BOE del 29)⁵

La citada resolución prevé la posibilidad de establecer jornadas especiales de cuarenta horas semanales en aquellos casos en que se requiera al personal especial dedicación, sin perjuicio del aumento de horario que excepcionalmente sea preciso por necesidades del servicio (Instrucción Cuarta).

La fijación del horario concreto de trabajo del funcionario debe atender exclusivamente al interés general, que debe prevalecer siempre sobre el interés particular de los funcionarios afectados (SSTS 8 noviembre 1995, 17 enero 1994, 20 octubre 1994, 6 junio 1992). No existe en esta materia ningún derecho adquirido por el funcionario a seguir realizando el mismo horario que tenía establecido hasta ese momento, ya que la situación jurídica del funcionario es estatutaria y no puede entenderse congelada en los términos que se hallara regida cuando ingresó (STSJ Navarra 29 septiembre 2000, STSJ Andalucía 30 mayo 1994), y sin que el cambio de los horarios afecte a derechos fundamentales del funcionario (STS 20 enero 1987). La fijación o modificación de horarios es facultad que corresponde a la potestad de organización de cada Administración y por tanto está excluido de la obligatoriedad de negociación colectiva (STSJ Andalucía 24 diciembre 1993), lo único que establece la Ley es dar audiencia o ser oídos la Junta de Personal o delegados de personal, previamente a su fijación.

4.3. Normativa Policía Local.

Los Cuerpos de Policía Local se rigen por el EBEP y por la legislación de las Comunidades Autónomas, en el caso de Canarias por la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales, excepto en lo establecido para ellos en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (EBEP art. 3.2).

a. La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (B.O.E. número 63), señala en el artículo 52 que: *“1. Los Cuerpos de Policía Local son institutos armados, de naturaleza civil, con estructura y organización*

⁵ Resolución de 28 de diciembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos.

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 4ª del Capítulo IV del Título II de la presente Ley, con la 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 dictadas por los correspondientes Ayuntamientos.

b. Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales de Canarias (B.O.C. nº 91; c.e. B.O.C. nº 94)

Artículo 41.1: *“Los miembros de las policías locales tienen derecho a una remuneración en la que se valore el nivel de formación, el régimen de incompatibilidades, la dedicación y el riesgo que entraña la profesión, la especificidad de los horarios de trabajo y la estructura peculiar del Cuerpo.”*

Artículo 44. 4: *“Estarán obligados a cumplir íntegramente su jornada de trabajo. Si alguna indisposición les obligase a abandonar el servicio, intentarán, por todos los medios a su alcance, ponerlo previamente en conocimiento de su superior jerárquico, y, si esto no fuese posible, lo comunicarán cuanto antes después de abandonar el servicio.”*

c. El Decreto 75/2003, de 12 de mayo, por el que se establecen las normas marco y otras normas de Coordinación de Policías Locales de Canarias (B.O.C. nº 93) establece lo siguiente:

1. Cada ayuntamiento ha de aprobar el reglamento propio de organización y funcionamiento del Cuerpo de la Policía Local (artículo 2.º). Entre las materias que han de ser objeto de regulación en el indicado Reglamento, figuran todas las relativas a la jornada laboral, estructura orgánica, distribución de efectivos, nombramiento y funciones de la jefatura del Cuerpo, funciones de los diferentes empleos, deberes comunes a los distintos empleos, fomento de la formación, derechos y deberes, segunda actividad, distinciones y recompensas, y prevención de riesgos laborales.

2. Esta norma señala que la jornada de trabajo de los miembros de la Policía Local es, en cómputo anual, como máximo, la misma que se señale para el resto de los funcionarios del respectivo Ayuntamiento. De ser diferente, se consignarán los motivos (artículo 6.1)

d. Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria (B.O.C. nº 109)

Artículo 5. Cuerpos de Policía de las administraciones públicas de Canarias: Policía Canaria

Con el nombre de Policía Canaria se designa al conjunto de cuerpos de policía dependientes de las administraciones públicas canarias constituidos por el Cuerpo General de Policía Canaria y los Cuerpos de Policía Local dependientes de las corporaciones locales.

Artículo 42. Remuneraciones

1. Los funcionarios del Cuerpo General de la Policía Canaria tendrán derecho a una remuneración justa, que contemple su nivel de formación, régimen de incompatibilidades, movilidad por razones de servicio, dedicación y el riesgo que comporta su misión, así como la especificidad de los horarios de trabajo y su peculiar estructura.

Artículo 50. Ordenación de la jornada de trabajo

1. La ordenación de la jornada de trabajo y el régimen de descanso, horarios y fiestas serán las que se determinen por el órgano competente.

2. En circunstancias excepcionales, cuando se produzcan hechos que lo exijan y los medios habituales sean insuficientes, los funcionarios podrán ser requeridos para el servicio fuera de su jornada de trabajo o, en los mismos términos, podrá imponerse la obligación de permanecer en las dependencias policiales o de mantenerse en situación de disponibilidad.

3. En el caso de que las necesidades del servicio obligaran a prolongar su prestación, tendrán que cumplimentarse las órdenes referidas al respecto, sin perjuicio de la compensación que proceda por el exceso de jornada realizada.

4.4. Normativa común a personal funcionario y laboral de las administraciones públicas.

A partir de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012 el tratamiento de la jornada de trabajo de los empleados públicos es igualitario y uniforme para ambos tipos de personal (funcionarios y laborales). Así se establece en la Disposición Adicional Septuagésima Primera, relativa a “Jornada general del trabajo en el Sector Público”, con el siguiente tenor:

“Uno. A partir de la entrada en vigor de esta Ley, la jornada general de trabajo del personal del Sector Público no podrá ser inferior a treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual.

A estos efectos conforman el Sector Público:

a) *La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local.*

...

Dos. Con esta misma fecha, queda suspendida la eficacia de las previsiones en materia de jornada y horario contenidas en los Acuerdos, Pactos y Convenios vigentes en los entes, organismos y entidades del Sector Público indicados en el apartado anterior, que contradigan lo previsto en este artículo.

Tres. Esta disposición tiene carácter básico y se dicta al amparo de los artículos 149.1.7ª, 149.1.13ª y 149.1.18ª de la Constitución española.””

4.5. Jornadas especiales de trabajo.

Aquellas otras jornadas y horarios especiales que excepcionalmente y por interés del servicio deban realizarse en determinadas funciones o centros de trabajo, se someterán a la autorización del Presidente de la Entidad [artículo 21.1.h) de la LRBRL], previa negociación con las organizaciones sindicales en el ámbito correspondiente.

En las administraciones públicas esta figura se suele utilizar para establecer una jornada de trabajo de cuarenta horas semanales, sin perjuicio del aumento de horario que ocasionalmente sea preciso por necesidades del servicio.

4.6. Calendario laboral.

4.6.1. Concepto.

El calendario laboral es el instrumento técnico a través del cual debe realizarse la distribución de la jornada y la fijación de los horarios de los empleados públicos municipales. Se aprobará anualmente antes del 28 de febrero de cada año (Resolución de 28 de diciembre de 2012).

La aplicación de las disposiciones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) son de obligado cumplimiento para autoridades y personal al servicio de las Administraciones públicas (art. 47), al igual que su cómputo (art. 48), teniendo muy presente que si la fijación del calendario laboral corresponde a la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas (art. 48.7), la declaración de un día hábil o inhábil, a efectos del cómputo de plazos no determina por sí sólo el funcionamiento de los Centros de Trabajo de las Administraciones Públicas, la organización del tiempo de trabajo, ni el acceso de los

ciudadanos a los registros (art. 48.6), en clara referencia en aplicación a los servicios de la Policía Local.

La distribución del tiempo de trabajo en el caso de la Policía Local, suele hacerse a través de los llamados “cuadrantes de servicio”, instrumento que permite la adaptación de los turnos a las licencias, permisos y vacaciones, etc. en función a las necesidades de cada una de las secciones que la integran y en el ejercicio de la potestad de autoorganización de las Entidades Locales.

4.6.2. Cómputo de la jornada laboral.

La Dirección General de la Función Pública, Subdirección General de la Función Pública Local, del Ministerio para las Administraciones Públicas⁶, ante una consulta formulada en relación a la jornada de trabajo, permisos, etc. de los funcionarios dice que el cálculo de la jornada ordinaria anual⁷ se realizará efectuando los siguientes descuentos: descanso semanal (sábados y domingos), festivos (estatales, autonómicos y locales), vacaciones (22 días hábiles) y asuntos personales (6 días hábiles). El cómputo efectuado se refiere a la jornada normal u ordinaria y, por consiguiente, quedan exceptuados de este cómputo los titulares de puestos de trabajo que tengan dedicación exclusiva (con 40 horas semanales en lugar de 37 y media), así como los que perciban incentivo de productividad o cuando tengan complemento específico y/o de productividad.

En cuanto a los funcionario de la policía local, debe tenerse en cuenta que por el carácter específico de su función este personal se encuentra en servicio permanente, lo cual incide en sus condiciones de trabajo, y en concreto en aspectos esenciales tales como horarios, jornada y calendario (turnos, servicio en festivos, descansos semanales o entre jornada, posibles prolongaciones de jornada, etc.). El cómputo anual deberá calcularse, por tanto, descontando a las horas semanales equivalentes a 52 semanas y un día de trabajo (dos días en bisiestos), las horas correspondientes a vacaciones (cuatro semanas y dos días), 2 días de fiestas locales, 12 días de fiestas nacionales y autonómicas⁸, más los 4 días de permisos por asuntos personales⁹.

⁶ Actualmente, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

⁷ Jornadas semanales de 37 horas y media equivalen a 7 horas y media diarias (de lunes a viernes), por lo que para realizar el cálculo de la jornada anual se multiplicará la jornada diaria por los días naturales del año, procediéndose a continuación a los descuentos señalados en el texto.

⁸ Para la declaración de días festivos, la Administración estatal habrá de tener en cuenta el RD 2001/1983 (arts. 45 y 46, en redacción dada por el RD 1561/1995), el Estatuto de los Trabajadores (Real Decreto 1/1995, art. 37.3), y los Acuerdos con la Santa Sede de 3.1.1979, para la fijación de las de carácter nacional, así como el número a determinar por las Comunidades Autónomas para el ámbito autonómico y municipal, a propuesta de estas Entidades, sin perjuicio de que para quienes pertenezcan a religiones distintas de la católica, se prevean las correspondientes sustituciones (Ley 25/1992, art. 12.2; Ley 26/1992, art. 12.2; etc.).

En dicho instrumento deberá respetarse el derecho de los empleados públicos a la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral [artículo 14.g) del EBEP].

4.6.2.1. Coeficientes correctores

En cuanto a la posibilidad de que a los servicios ordinarios de noche se les aplique un coeficiente corrector no parece viable, ya que la norma en relación a la jornada anual (1664 horas¹⁰) y semanal (37 y horas y media¹¹) siempre habla de “trabajo efectivo”. Entendiendo que los coeficientes correctores se aplican para aquellos servicios que se presten por encima de la jornada ordinaria de trabajo. En este sentido, se puede tomar como referencia, la Resolución de 15 de febrero de 2011, por la que se fija el horario de prestación del servicio del Cuerpo General de la Policía Canaria, la cual establece que “La jornada laboral del personal funcionario del Cuerpo General de la Policía Canaria será de 1.744 horas de trabajo efectivo en cómputo anual...” y que “A efectos de compensación, se establece la equivalencia de una hora y media por cada hora normal de trabajo efectivo que supere el cómputo de horas del turno. Cuando la superación de las horas del servicio sea en horas nocturnas o festivas la equivalencia será de una hora y cuarenta y cinco minutos por cada hora de trabajo efectivo.”

4.6.3. Negociación.

El artículo 37.1.m) del EBEP señala que serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública, las materias referidas a calendario laboral, horarios, jornadas, vacaciones, permisos, movilidad funcional y geográfica, así como los criterios generales sobre la planificación estratégica de los recursos humanos, en aquellos aspectos que afecten a condiciones de trabajo de los empleados públicos.

Consecuentemente, y anualmente, por Resolución del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se fijan las fiestas de carácter nacional y el número a determinar por las Comunidades Autónomas de fiestas tradicionales, a publicar en el Boletín Oficial del Estado. Y, de otra parte, las Comunidades Autónomas determinarán las fechas de las de ámbito autonómico y, a propuesta de las Entidades Locales las de este carácter local, a publicar en el Boletín Oficial autonómico. Por lo tanto, y a “sensu contrario” los días que en el año natural no sean domingos o sean declarados festivos tienen la condición de días hábiles.

⁹ El artículo 142 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (en adelante TRRL) remite en materia de permisos, licencias y vacaciones relativas al personal funcionario al servicio de las corporaciones locales a las previsiones establecidas en las leyes autonómicas de aplicación; lo que resulta conforme con el contenido mínimo establecido en el EBEP.

¹⁰ Resolución de 28 de diciembre de 2012, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal civil al servicio de la Administración General del Estado.

¹¹ Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012.

Señalar que el número de horas de jornada de trabajo en cómputo anual no puede modificarse en virtud de la negociación colectiva, ya que este derecho está matizado por el principio de legalidad (artículo 33.1 EBEP).

Los tribunales vienen resolviendo que “(...) *el bloque legislativo del Estado no es identificable como una especie de plataforma de mínimos, habida cuenta de sus características de pormenorización, rigidez y uniformidad*”. *La Corporación Municipal estará legalmente habilitada para efectuar acuerdos y pactos con tal que se refieran a su competencia, sin perjuicio de que las concretas extralimitaciones que puedan apreciarse deban ser declaradas ilegales o nula (Sentencia del Tribunal Supremo, de 24 de febrero de 1997). Es decir, que se censura su exceso (Sentencia del Tribunal Supremo, de 6 de marzo de 1996).*

Por tanto, en la negociación colectiva de los funcionarios públicos no tiene cabida una negociación contraria a una norma legal vigente ni la mejora del régimen legal (Sentencia del Tribunal Supremo, de 14 de octubre de 1996).

4.6.4. Competencia

El órgano competente para la fijación de horarios de prestación del servicio es el Alcalde (artículo 21.1.h) LBRL) previa negociación con los representantes del personal.

4.6.5. Límites

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera señala en el artículo 7, relativo al Principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, lo siguiente:

“1. Las políticas de gasto público deberán encuadrarse en un marco de planificación plurianual y de programación y presupuestación, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

2. La gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público.

3. Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.”

5. RETRIBUCIONES.

Los funcionarios sólo pueden ser retribuidos por los conceptos establecidos en la Ley; en este sentido, el régimen de retribuciones de los funcionarios viene dispuesto con carácter general en el artículo 23 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, por la que se aprueba la Ley de Medidas para la reforma de la Función Pública (LMRFP), transitoriamente vigente según la D.F. Cuarta del EBEP.

Para los funcionarios de Administración Local tal principio se encuentra regulado en los preceptos siguientes: artículo 93 de la LBRL, artículo 153 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL) y artículo 1 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los Funcionarios de la Administración Local (RDRFAL). Así, los conceptos retributivos constituyen un “*numerus clausus*” y, en consecuencia, la creación, por pacto o acuerdo, de conceptos salariales nuevos para retribuir al personal funcionario ha de reputarse nula de pleno derecho, por incidir en materia reservada a la Ley. En apoyo de esta tesis, pueden cotejarse las Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 1997, de 18 de noviembre de 1999 y de 2 de marzo de 2004, o de 20 de febrero de 2008. *Cfr* sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 5 de Las Palmas de Gran Canaria, de 4 de enero de 2008.

Las retribuciones se percibirán en proporción a la jornada realizada por el funcionario, tanto en el caso de que tenga autorizada la realización de jornada de trabajo inferior, como si existe una diferencia en cómputo mensual entre la jornada ordinaria de trabajo y la efectivamente realizada por el funcionario, procederá de conformidad con el artículo 30.1 del EBEP una reducción proporcional de retribuciones, salvo justificación¹².

¹² La Resolución de 4 de enero de 2010, de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, por la que se dictan instrucciones en relación con las nóminas de los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, en los términos de la Disposición Final Cuarta de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y se actualizan para el año 2010 las cuantías de las retribuciones del personal a que se refieren los correspondientes artículos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio, en relación al devengo de retribuciones, indica lo siguiente:

“2.1 La diferencia, en cómputo mensual, entre la jornada reglamentaria de trabajo y la efectivamente realizada por el funcionario dará lugar, salvo justificación, a la correspondiente deducción proporcional de haberes.

Para el cálculo del valor hora aplicable a dicha deducción se tomará como base la totalidad de las retribuciones íntegras mensuales que perciba el funcionario dividida entre el número de días naturales del correspondiente mes y, a su vez, este resultado por el número de horas que el funcionario tenga obligación de cumplir, de media, cada día”.

5.1. Clasificación de conceptos retributivos.

En cuanto a la clasificación de los conceptos retributivos habrá que estar a la definición que recoge el EBEP¹³ en el artículo 24, así dicha norma distingue entre retribuciones básicas, retribuciones complementarias y gratificaciones extraordinarias.

La clasificación de los conceptos retributivos quedaría de la siguiente manera:

- Retribuciones básicas: el sueldo y la antigüedad.
- Retribuciones complementarias:
 - o Periódicas en su vencimiento: complemento destino y complemento específico (de carácter objetivo)
 - o Las no periódicas, caso de los incentivos a la productividad o las gratificaciones por servicios extraordinarios (serían las equivalentes a las horas extraordinarias), percibiéndose éstas últimas fuera de la jornada normal que, en ningún caso, podrán ser fijas en su cuantía y periódicas en su devengo.

Siguiendo al profesor ESCUIN PALOP¹⁴, en cuanto a las clasificaciones de las retribuciones complementarias aparecen recogidas genéricamente en el artículo 24 del EBEP, remitiendo el desarrollo de las mismas a futuras leyes estatales o autonómicas. Teniendo en cuenta la vigente LMRFP se distingue:

1. El complemento vinculado a la carrera.
2. El complemento vinculado a las características del puesto de trabajo.
3. El complemento vinculado al desempeño, que se correspondería con el complemento de productividad.
4. Complemento por servicios extraordinarios. Corresponde por servicios fuera del horario de trabajo, denominándose en la LMRFLP gratificaciones, señalando que en ningún caso pueden ser fijas en su cuantía ni periódicas en su devengo.
5. Las pagas extraordinarias. La LMRFP las considera básicas. En cambio el EBEP no las considera básicas.
6. Indemnizaciones por razón del servicio. Se contemplan en el artículo 28 del EBEP y su desarrollo reglamentario se contiene en el Real Decreto 462/2002, de 24 de marzo, modificado por el Real Decreto 1616/2007. Implican gastos o disminuciones

¹³ Vid. ESCUIN PALOP, V.: “Derechos de los funcionarios. Especial referencia a las retribuciones”, en *Derecho del empleo Público* (Dir. PÉREZ ALONSO, M^a A. y AA.VV). Editorial Tirant Lo Blanch. Valencia, 2013, pp. 62 y ss.

¹⁴ Vid. ESCUIN PALOP, V.: “Derechos individuales de los funcionarios Especial referencia a las retribuciones”, en *Guía práctica del empleado público*. Dir. PÉREZ ALONSO, M^a A. y AA.VV. Editorial Tirant lo Blanch. Valencia 2013, pp. 64.

patrimoniales que el funcionario sufre o abona por razón del servicio y comprende las siguientes:

a. Comisiones de servicio: que comprende dietas por gastos diarios de manutención y alojamiento y gastos de viaje cuando se realiza en términos municipales distintos del lugar de trabajo.

7. Por último, cabe que el funcionario perciba retribuciones por desplazamientos dentro del término municipal por razón de servicio:

a. Por traslado de residencia.

b. Por asistencia a determinados órganos colegiados de la Administración y a los consejos de administración de empresas públicas.

c. Retribuciones diferidas, que son las aportaciones que hace la Administración a planes de pensiones.

5.1.1. Retribuciones básicas

5.1.1.1. Sueldo

El EBEP en su art. 23.1 a) dispone que el sueldo está en función del asignado a cada Subgrupo o Grupo profesional.

Está en función del índice de proporcionalidad asignado a cada uno de los grupos en que se organizan los Cuerpos y Escalas, Clases y Categorías [art. 23.2.a) de la LMRFP -transitoriamente vigente según la DF Cuarta del EBEP-].

La determinación de los índices es materia reservada a la Ley no pudiendo determinarse por vía reglamentaria o acto administrativo dictado por la Administración.

Se establece que el sueldo de los funcionarios del grupo A no podrá exceder más de tres veces el sueldo de los funcionarios pertenecientes al grupo E (art. 24 de la LMRFP -transitoriamente vigente según la DF Cuarta del EBEP-).

Para 2014 el importe se recoge en el artículo 20.Cinco.1 de la Ley 22/2013.

5.1.1.2. Antigüedad

El EBEP en su art. 23.1 b) establece que los trienios consisten en una cantidad, que será igual para cada Subgrupo, por cada tres años de servicio. *Vid* art. 23.2.b) de la LMRFP

En el caso de que un funcionario preste sus servicios sucesivamente en diferentes Cuerpos, Escalas, Clases o Categorías de distinto grupo de clasificación, tendrá derecho a seguir percibiendo los trienios devengados en los grupos anteriores.

Cuando un funcionario cambie de adscripción a grupo antes de completar un trienio, la fracción de tiempo transcurrido se considerará como tiempo de servicios prestados en el nuevo Grupo [arts. 23.2.b) de la LMRFP -transitoriamente vigente según la DF Cuarta del EBEP- y 155 del TRRL].

Son servicios computables a efectos de trienios los prestados a las Administraciones Públicas, sea cual sea el régimen estatutario de carrera o de empleo, o contratación administrativa o laboral (art. 1 de la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, de reconocimiento de servicios previos en la Administración Pública, desarrollado por el RD 1461/1982). No son computables los períodos de tiempo desempeñados durante las prestaciones de carácter obligatorio (STS de 22-12-1986, [RJ 1986, 6535]); tampoco lo son los servicios prestados en casos de compatibilidad con un segundo puesto de trabajo [art. 7. 2 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (LI)].

La DA 26ª de la LMRFP introducida por la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005, extiende el reconocimiento de servicios a efectos de trienios a los prestados en las Administraciones Públicas de cualesquiera Estados de la Unión europea.

Para el ejercicio 2014 el importe se recoge en la Ley 22/2013, en el artículo 20.Cinco.2.

5.1.1.3. Las pagas extraordinarias

Se contemplan en el artículo 22.4 del EBEP conforme al cual “(...) *Las pagas extraordinarias serán dos al año, cada una por el importe de una mensualidad de retribuciones básicas y de la totalidad de las retribuciones complementarias, salvo aquellas a las que se refieren los apartados c) y de) del artículo (...)*”.

Se comprueba en este precepto una consolidación de la tendencia a que las pagas extraordinarias constituyan una paga más de las que recibe el empleado público.

Las cuantías de las pagas extraordinarias serán iguales, en este sentido en todas las Administraciones Públicas, para cada uno de los grupos de clasificación según el nivel del complemento de destino que se perciba, para todos los funcionarios encuadrados en el mismo grupo de titulación (art. 50.tres de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que da nueva redacción al art. 24.1 de la LMRFP -transitoriamente vigente según la DF Cuarta del EBEP-). Ahora bien, esta igualdad es relativa, pues se da una identidad de conceptos, pero no de cuantía, ya que el complemento específico es diferente en cada Administración Pública [Art. 24. Uno B) de la Ley 22/2013].

Las pagas extraordinarias de los funcionarios se devengarán el primer día hábil de los meses de junio y diciembre y con referencia a la situación y derechos del funcionario en dichas fechas, salvo en los siguientes casos:

a) Cuando el tiempo de servicios prestados hasta el día en que se devengue la paga extraordinaria no comprenda la totalidad de los seis meses inmediatos anteriores a los meses de junio o diciembre, el importe de la paga extraordinaria se reducirá proporcionalmente, computando cada día de servicios prestados en el importe resultante de dividir la cuantía de la paga extraordinaria que en la fecha de su devengo hubiera correspondido por un período de seis meses entre 182 (183 en años bisiestos) o 183 días, respectivamente.

b) Los funcionarios en servicio activo que se encuentren disfrutando de licencia sin derecho a retribución en las fechas indicadas devengarán la correspondiente paga extraordinaria, pero su cuantía experimentará la reducción proporcional prevista en el párrafo a) anterior.

c) En el mes en que se produzca un cambio de puesto de trabajo que conlleve la adscripción a una Administración distinta, aunque no implique cambio de situación administrativa, en cuyo caso la paga extraordinaria experimentará la reducción proporcional prevista en la letra a) anterior [añadido por la DA 36ª de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005, que incorpora una nueva letra c) al Art. 33 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988 y recogido en la norma 2.6 c) de la Resolución de 25 de mayo de 2010)].

d) En el caso de cese en el servicio activo, incluido el derivado de un cambio de Cuerpo o Escala de pertenencia, la última paga extraordinaria se devengará el día del cese y con referencia a la situación y derechos del funcionario en dicha fecha, pero en cuantía proporcional al tiempo de servicios efectivamente prestados, salvo que el cese sea por jubilación, fallecimiento o retiro de los funcionarios a que se refiere la letra d) del punto A) 2. 3 7 de la Resolución de 25-5-2010, en cuyo caso los días del mes en que se produce dicho cese se computarán como un mes completo.

A los efectos previstos en el presente apartado, el tiempo de duración de licencias sin derecho a retribución no tendrá la consideración de servicios efectivamente prestados.

Si el cese en el servicio activo se produce durante el mes de diciembre, la liquidación de la parte proporcional de la paga extraordinaria correspondiente a los días transcurridos de dicho mes se realizará de acuerdo con las cuantías de las retribuciones básicas vigentes en el mismo.

e) Cuando los funcionarios hubieran prestado una jornada de trabajo reducida durante los seis meses inmediatos anteriores a los meses de junio o diciembre, el importe de la paga extraordinaria experimentará la correspondiente reducción proporcional [art. 24.Uno B) de la Ley 22/2013].

Las cuotas de derechos pasivos y de cotización de los mutualistas a las Mutualidades Generales de Funcionarios correspondientes a las pagas extraordinarias, se reducirán en la misma proporción en que se minoren dichas pagas como consecuencia de abonarse las mismas en cuantía proporcional al tiempo de servicios efectivamente prestados, cualquiera que sea la fecha de su devengo (art. 33 de la Ley 33/1987, de Presupuestos Generales del Estado).

Cuando se desempeñe un segundo puesto de trabajo en el sector público las pagas extraordinarias sólo podrán percibirse por uno de los puestos, cualquiera que sea su naturaleza (art. 7.2 de la LI).

5.1.2. *Retribuciones complementarias*

5.1.2.1. Complemento Destino

Para la LMRFP se trata de una retribución “*correspondiente al nivel del puesto que se desempeñe*” [artículo 23.3.a)]. El EBEP permite vincularlo con la retribución de “*la progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa*” [artículo 24.a)].

Consiste en establecer una serie de tramos en los que se compone la carrera y por los que el funcionario va pasando por un sistema que compagine la antigüedad y el desarrollo efectivo y positivamente evaluado y que tiene como característica el que el funcionario en cuestión obtiene, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo, una ganancia personal que constituye suficiente incentivo para no verse abocado a utilizar procedimientos concursales para actividades funcionales que no sean las que se corresponden con su ámbito de actividad.

El EBEP establece el siguiente modelo de carrera:

- Carrera horizontal, se materializa mediante la progresión o avance de grados, de categorías u otras clases de escalones de ascenso, sin necesidad de cambiar de puestos de trabajo, vinculada al desarrollo de las competencias del puesto de trabajo y al rendimiento, evaluado y acreditado.

- Carrera vertical, mediante el ascenso en la estructura de puestos de trabajo por los procedimientos de provisión de puestos de trabajo establecidos en el Capítulo III del Título V del EBEP.

- Promoción interna horizontal, que consiste en el acceso a cuerpos o escalas del mismo subgrupo profesional a otro inmediatamente superior, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.

- Promoción interna horizontal, que consiste en el acceso a cuerpos o escalas del mismo subgrupo profesional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.

La carrera se desarrolla dentro del grupo profesional en el que se ha ingresado, mientras que la promoción interna trata de permitir un ejercicio funcional de mayor responsabilidad.

Lo trascendente a la hora de determinar el nivel del complemento de destino es el puesto de trabajo que se desempeña y no el Cuerpo o Escala en que se integra el funcionario (SSTS de 20-4-1994 [RJ 1994, 2962]; 22-11-1994 [RJ 1994, 9271]; 3-2-1995 [RJ 1995, 1217]).

La Administración goza de una amplia discrecionalidad para asignar a cada puesto de trabajo un nivel entre los varios que componen el tramo correspondiente al grupo a que pertenezcan¹⁵ los funcionarios que han de desempeñarlos, consecuencia de la potestad de autoorganización que tiene la Administración¹⁶, por lo que respetados los límites legales sólo puede ser combatida la decisión adoptada por la Administración cuando se acredite, bien la existencia de desviación de poder, bien la injustificada diferenciación de puestos de trabajo sustancialmente idénticos en términos que obliguen a considerarla discriminatoria (STSJ de Murcia 2-3-1992).

El grado personal consolidado comporta el derecho a la percepción como mínimo del complemento de destino de los puestos del nivel correspondiente al mismo (art. 70.12 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado).

Las cuantías a percibir en concepto de complemento de destino correspondiente al nivel del puesto de trabajo que se desempeñe, referidas a doce mensualidades serán las siguientes [art. 24. Uno C) de la Ley 22/2013].

¹⁵ El artículo 71 RGI atribuye los siguientes niveles mínimo y máximo a cada uno de los grupos:

- grupo A..... 20 a 30
- grupo B..... 16 a 26
- grupo C..... 11 a 22
- grupo D..... 9 a 18
- grupo E..... 7 a 14

¹⁶ El artículo 4 LBRL establece que: “1. En su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponde en todo caso a los municipios, las provincias y las islas:

- a) Las potestades reglamentarias y de autoorganización.
- ...”

5.1.2.2. Complemento específico

En el ámbito de las retribuciones complementarias, el complemento específico tiene por objeto retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo “en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad o penosidad” (art. 4.1 RDRFAL; *cfr* art. 23.3 b) Ley 30/1984, de 2 de agosto). En los puestos de trabajo reservados a la Policía Local, concurren circunstancias especiales que pueden determinar la asignación de un determinado complemento específico, determinados tras su adecuada valoración. Entre los factores de ponderación peculiares, puede estar la prestación de servicios en días coincidentes con festivos, en horario de noche o los fines de semana, son los llamados factores variables a percibir únicamente cuando se da el efecto variable, y es el complemento específico el que ha de servir para retribuir estas condiciones particulares¹⁷.

5.1.2.2.1. Retribuciones destinadas a retribuir las jornadas especiales

La jurisprudencia viene rechazando la existencia de pluses autónomos vinculados a la persona, señalándose que dentro del sistema legal no existe en abstracto un complemento de penosidad a aplicar individualmente, sino que existe una regulación directa del complemento retributivo asignado a cada puesto, mediante la correspondiente Relación de Puestos de Trabajo, de modo que, al margen de ella, no existe complemento posible (Sentencia del TSJ Andalucía de 30 de octubre de 2003).

La Sentencia 304/2009, de 9 de marzo, del TSJ Andalucía, por la que se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la FSP-UGT, contra la resolución de 16 de abril de 2.007 del Ayuntamiento de Granada por la que se da publicidad a la aprobación definitiva de la Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento, aprobada en sesión de 13 de abril de 2.007, declarándolo ajustado a derecho. En el FJ 7º analiza el concepto de disponibilidad y dedicación, señalando que son subfactores que se valoran en la Relación de Puestos de Trabajo como un elemento que dota la especial dedicación que se debe exigir a determinados puestos de trabajo y que no responde a criterios arbitrarios, sino a la prestación laboral cualificada de la efectiva disposición de un trabajador con respecto al empresario.

Sigue indicando la citada sentencia que el complemento de disponibilidad de dedicación son subfactores que se aplican a trabajadores específicos adscritos a un puesto de trabajo como características especiales del mismo, que requieren “disponibilidad habitual” y que se especifican y se valoran “motivadamente” a la hora

¹⁷ Vid. Sentencia del TSJ Extremadura de 22 de septiembre de 2011.

de elaborar la RPT, sin que éste plus pueda dar lugar a confundir disponibilidad y dedicación con un aumento de jornada, ni que la misma responda a una actividad extraordinaria del trabajador, sino una característica especial del concreto puesto de trabajo y, por tanto, valorado y compensado con un subfactor, el de dedicación, conforme al art. 23.3 b) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública, y al art. 4.1 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, tanto la disponibilidad como la dedicación, no se acumula como trabajo prestado que haya de sumarse a la jornada ordinaria de trabajo, y asimismo es incompatible abonar la cantidad satisfecha como si fueran horas extraordinarias.

Se puede citar en relación a las jornadas especiales el Dictamen del Consejo de Función Pública, Relaciones de Puestos de Trabajo y Retribuciones dictado en Atención de Consulta de 27 de septiembre de 1991 en relación a jornada partida y complemento de productividad¹⁸:

“El nivel del puesto de trabajo y la percepción de un complemento específico no determinan, forzosamente, el cumplimiento de la jornada en régimen de mañana y tarde, extremo que corresponde decidir al Subsecretario de cada Departamento, en ejercicio de la competencia que tiene atribuida.

Para los casos de desempeño de un puesto de trabajo en el Servicio de Información, rige el horario establecido en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de enero de 1983, para las oficinas de atención al público, que supone la jornada partida, de lunes a viernes y el cumplimiento de las mañanas de los sábados, de 9,00 a 14,00 horas.

Este horario es también el previsto en el punto 5º.1 de la Resolución de 1 de julio de 1992, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública por la que se dictan Instrucciones obre jornada y horario de trabajo del personal.

El puesto de Auxiliar, Nivel 10, en un Servicio de Información, sujeto al horario especial que rige en las oficinas de atención al público, implica un régimen especial de dedicación retribuido, precisamente, con el complemento específico asignado al puesto, sin que sea preceptiva la asignación de complemento de productiva, que se fija de conformidad con las normas establecidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado”.

¹⁸ Págs. 360-361 del Manual “Retribuciones de los Funcionarios Públicos” de Juan B. LORENZO DE MEMBIELA. Editorial Thomson Reuters. Navarra. Noviembre 2010.

5.1.2.3. Productividad

El complemento de productividad es una retribución complementaria que tiene por objeto retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo (art. 24.c) EBEP, 23.1 LMRFP y 5º.1 RDRFAL.

Estamos ante un complemento retributivo de naturaleza subjetiva, por cuanto retribuye aspectos personales, a saber, el grado de rendimiento y el interés e iniciativa de cada funcionario en el desempeño de su trabajo. Por ello, para apreciar si procede su asignación individualizada, ha de realizarse una valoración constante del trabajo realizado, mediante la aplicación de técnicas dirigidas a la evaluación del rendimiento.

La sentencia del Tribunal Supremo de 14 de julio de 1993, recaída en recurso 2150/1991, “... Anteponer estas circunstancias objetivas (en conexión no sólo con “puestos de trabajo” sino abstractamente con “grupos profesionales”), utilizándolas para la cuantificación convencional generalizada del complemento de productividad a todos los funcionarios y personal laboral correspondientes, en la confianza de que su “buena fe” producirá resultados equivalentes en la producción individual, es argumento que no puede ser tomado en consideración. Y ello es así porque desnaturaliza la esencia y finalidad de este complemento de productividad (...)”.

En un principio, los Tribunales no tenían en cuenta las regulaciones «descafeinadas» de las Administraciones sobre las productividades, pero la situación empieza a cambiar (y la van asumiendo casi todos los TSJ), desde la STS de 15-2-1999, de cuya doctrina se deriva que cuando la Administración desnaturaliza esta retribución al regularla, al complemento se le aplica el régimen de las retribuciones fijas y periódicas.

La percepción de esta remuneración no crea derechos adquiridos a favor de los funcionarios que lo hayan percibido para años o ejercicios sucesivos, según dispone el artículo 5.3 RDRFAL, Ley 22/2013¹⁹ y artículo 156 TRRL. En tal sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en sentencia de 28 de abril de 1999, recaída en recurso nº 1950/1995, señala que la percepción del complemento de productividad en un período determinado no implica que se deba percibir en lo sucesivo (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 21 de julio de 2004), de modo que la decisión de que no se abone en el futuro no entraña en sí un acto para el que deba seguirse el procedimiento administrativo de los artículos 68 y siguientes LRJAP-PAC, con necesaria intervención de los interesados, sino la adopción de un acuerdo por parte

¹⁹ De Presupuestos Generales del Estado para 2014

de un órgano colegiado de una Corporación local a que se refieren los artículos 22.2.i), 47 y 93.2 LRRL. Como ha entendido la jurisprudencia –continúa la indicada sentencia- los actos administrativos relativos a las retribuciones complementarias tienen carácter normativo y constituyen disposiciones de carácter general (Sentencias de 15 de marzo de 1988, 17 de julio de 1990, 10 de marzo y 25 de noviembre de 1993). En consecuencia ni era necesaria la notificación de la iniciación con arreglo al artículo 58 de la LRJAP-PAC ni la intervención y audiencia de los interesados en los términos que se exige para el procedimiento administrativo en los preceptos antes mencionados.

5.1.2.4. Retribuciones destinadas a retribuir el exceso de jornada

Constituyen servicios extraordinarios las horas trabajadas por encima de las treinta y siete horas y media semanales. Las mismas se consideran como gratificaciones por servicios extraordinarios a efectos de su retribución (STSJ de Castilla-La Mancha 12-3-1993 [AS 1993, 1629]. La regulación del concepto gratificación por servicios extraordinarios fuera de la jornada normal se lleva a cabo en el artículo 23.3.d) de la LMRFP –transitoriamente vigente según la DF Cuarta del EBEP-. En similares términos el artículo 24. d) del EBEP. En el ámbito local se impone la limitación de que las mismas no sean fijas en su cuantía ni periódicas en su devengo (artículo 6 RDRFAL).

Esta clase de retribuciones complementarias tiene carácter extraordinario por lo que no origina derechos individuales para períodos sucesivos [artículo 26.Uno. F. de la Ley 22/2013, de de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2014 (B.O.E núm. 309 de 26 de diciembre de 2013)], por este motivo el TSJ de Murcia, en sentencia de 31-12-1993, desestimó la pretensión de unos funcionarios de reconocimiento de una gratificación fija y de percepción periódica.

Las gratificaciones retribuyen unos servicios prestados efectivamente, por lo que al no prestarse servicios durante el período vacacional no se tiene derecho a su percepción.

Al contrario de lo que sucede con el personal laboral, el personal funcionario no está sujeto a limitación en cuanto al número de horas dedicadas a servicios extraordinarios.

Si bien no está expresamente prohibido por la legislación que regula la negociación colectiva de los funcionarios públicos la compensación de las prolongaciones de jornada por encima del máximo legal parece que estamos ante una materia en la que rige el principio de vinculación positiva, esto es, que únicamente se puede hacer aquello que la ley recoge, y no lo que la ley prohíbe (vinculación negativa). (STS, Sala de lo contencioso-administrativo, sección 7ª, de 30 de septiembre de 2009, dictada en Recurso de casación número 6087/2005).

5.3. Negociación colectiva.

5.3.1. *Retribuciones fijadas por el Estado: salario base, antigüedad, complemento destino y pagas extras.*

La Ley 22/2013, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2014 (B.O.E núm. 309 de 26 de diciembre de 2013), dedica su Título III a los Gastos de Personal. Se han tenido en cuenta los artículos 20 (Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público) por el se fija el importe del sueldo y trienios de las mensualidades ordinarias y de las pagas extraordinarias de los meses de junio y diciembre y 24 (Retribuciones de los funcionarios del Estado incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en los términos de la disposición final cuarta de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público) en cuanto al importe del complemento destino.

El artículo 37.1 EBEP señala que serán objeto de negociación, entre otras materias, la aplicación del incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y de las Comunidades Autónomas, la determinación y aplicación de las **retribuciones complementarias** [apartados a) y b)]. En cuanto a estas últimas:

La aprobación del Complemento Específico, compete al Pleno, en uso de su autonomía. La fijación de cantidad global a asignar los Complementos Específicos no podrá exceder del límite máximo que fija el artículo 7.2.a) RDRFAL; el límite global convenido se recogerá en el Presupuesto, y la cantidad a asignar a cada puesto estará en función de su catalogación y de sus criterios de valoración objetiva que para dicha catalogación se hayan acordado en la Mesa de negociación. Porcentaje máximo: 75 por ciento de la diferencia de restar a la masa retributiva global presupuestada el importe de las retribuciones básicas, pagas extraordinarias y complemento de destino.

Respecto al Complemento de productividad, su determinación ha de ser objeto de negociación colectiva y corresponde al Pleno y, por tanto, a los miembros de la Mesa de negociación, determinar la cantidad global asignada a los funcionarios por productividad dentro de los límites máximos del artículo 7.2.b) RDRFAL, su distribución entre los diferentes programas o áreas y la fijación de los criterios de valoración de los factores a tomar en cuenta para su distribución individualizada, tras la cual compete al Alcalde aplicar dicha cifra a los distintos funcionarios. Porcentaje máximo: 30 por ciento de la diferencia de restar a la masa retributiva global

presupuestada el importe de las retribuciones básicas, pagas extraordinarias y complemento de destino.

El porcentaje máximo en las gratificaciones por servicios extraordinarios será del 10 por ciento de la diferencia de restar a la masa retributiva global presupuestada el importe de las retribuciones básicas, pagas extraordinarias y complemento de destino.

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) RDRFAL (10 por 100 de la masa retributiva) y 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 LRBRL.

5.4. Impugnaciones.

5.4.1. Relación de puestos de trabajo.

Destaca la sentencia del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 2014, recaída en el recurso 2986/2012. Esta sentencia plantea un cambio de posición sobre la naturaleza jurídica de las Relaciones de puestos de trabajo (RPT). Este cambio afectaría a la RPT de la Administración General del Estado, no necesariamente a las de las comunidades autónomas y entidades locales, respecto de las cuales será necesario examinar los términos en los que se regula este instrumento en la legislación autonómica. Si bien no parece que puedan existir cambios en ámbitos infraestatales²⁰.

Si la naturaleza de la RPT es la de acto administrativo, su producción, validez y eficacia, impugnabilidad, procedimiento y requisitos para la impugnación en vía administrativa y procesal, etc., se llevará a cabo de acuerdo con la normativa rectora de los actos administrativos y la singular de este instrumento. El efecto más grave para el funcionario será el de la imposibilidad del recurso indirecto contra la RPT, hecho que impedirá recurrir los complementos retributivos de un puesto de trabajo por parte del empleado al que se adscriba si ya está aprobada y ha transcurrido el plazo para interponer el recurso directo.

5.4.2. Nómina

El funcionario podrá impugnar las nóminas mensuales de haberes, sin que pueda alegarse que se tratan de actos reproducción de otros anteriores y, por tanto, consentidos y firmes, pues en materia de retribuciones periódicas se da una relación de tracto

²⁰ Boletín CEMICAL núm. 67 de Mayo de 2014. Sentencia comentada por Josep Aldomá.

sucesivo y las nóminas son una mera constatación documental del pago de haberes a los funcionarios y constituyen actos de aplicación individualizados de las disposiciones reguladoras de tales haberes, por lo que gozan de autonomía e independencia respecto de las nóminas de otros meses, sin que, en consecuencia, la confección de una concreta nómina vincule a las sucesivas.

Las nóminas gozan de autonomía, por ser actos de aplicación de una normativa vigente que responden a unos servicios prestados, distintos de los devengados con anterioridad (STC 126/1984, de 26/diciembre); y ello determina que los derechos económicos serán siempre ejercitables mientras no transcurra el plazo de prescripción del art. 46 LGT (S.A.N. 14 /Enero/1999, RJCA 3403). Aunque las retribuciones se contengan en un Acuerdo, reproducción de otro anterior, ello no implica que sean impugnables (S.TSJ Baleares, de 28/Abril/2000, RJCA 891).

“En materia retributiva no puede entenderse que exista una permanencia indefinida e inamovible de las situaciones, de forma que un previo consentimiento de actos no crea una situación inalterable, ya que las resoluciones jurisprudenciales más recientes vienen templando este rigor acudiendo a conceptos como es la consideración de que en materia de retribuciones periódicas se da un tracto sucesivo en el que pueden aislarse períodos retributivos concretos y el consentir unos concretos actos, liquidaciones o un periodo retributivo no impide impugnar los sucesivos y posteriores, o que la impugnación de un determinado periodo de retribuciones puede aislarse conceptualmente respecto a la impugnación de los actos liquidativos o nóminas que los sustentan, lo que no impide la impugnación de las liquidaciones de futuro que se realicen” (TSJ Castilla-León (sede Valladolid), Sentencia núm. 2077/2006, de 21/Noviembre).

6. CONCLUSIONES.

Queda claro que la única coincidencia en el tema del horario de servicio entre los policías locales y el resto de los funcionarios públicos es que el cómputo de la jornada anual de aplicación a las Entidades locales coincide con la jornada de los funcionarios de la Administración del Estado. En este caso, este cómputo anual se fijó por la Resolución de 28 de diciembre de 2012 de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal civil al servicio de la Administración General del Estado de la Secretaría General para la Administración Pública (EDL 2005/20633), donde se establece en mil seiscientos sesenta y cuatro horas anuales.

Resulta aconsejable que se incluyan precisiones sobre las vacaciones de la policía local en el acuerdo de funcionarios, en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Policía Local²¹ del ayuntamiento o en la Resolución donde se fijen los horarios y jornadas de este colectivo, teniéndose en cuenta en los citados instrumentos de gestión de recursos humanos que la jornada anual debe ser la misma para todos los funcionarios de la Administración Local y para los del Estado, siendo aconsejable que se permita el disfrute de veintidós hábiles de vacaciones considerando como tales los de servicio efectivo del cuadrante²².

La distribución de la jornada durante los días de trabajo y, en concreto, el establecimiento de los horarios de trabajo, pertenece a la potestad organizatoria de la Administración respecto de los servicios a su cargo, potestad discrecional que ha de ser ejercida en atención a las necesidades de los diferentes servicios, y por lo que se refiere a los servicios a cargo de la Policía Local, dado su carácter permanente durante todos los días del año y, por tanto, en los normales días de descanso semanal y festivos, las veinticuatro horas de cada día, estableciéndose los oportunos turnos. El hecho de que hayan de prestar servicios en festivos, entra dentro de las especificidades de los horarios de estos funcionarios, circunstancia que junto con las demás que concurren en el desempeño de sus funciones (régimen de incompatibilidades, movilidad por razones de servicio, dedicación y riesgo de las misiones) han de ser tenidas en cuenta en la fijación de sus retribuciones, como señala el artículo 6.4 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado²³.

²¹ Así, la propia Disposición Final LRBR/1985 disposición final 3ª Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen local, establece expresamente que el personal de las Policías Municipales contará con un reglamento específico, teniendo en cuenta la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad –LOFCS– que prevé en su art. 6.5 Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que reglamentariamente se determinará su régimen de horario de servicio que se adaptará a las peculiares características de la función policial.

²² Así, por ejemplo si el funcionario tiene un cuadrante de servicio que recoge secuencias de 6 días de servicio x 4 de descanso se considerarían hábiles a efectos de vacaciones los 6 días.

²³ De conformidad con el artículo 52 de la citada Ley, 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 (artículo 5) y III (artículos 6, 7 y 8) del Título I...

7. BIBLIOGRAFÍA.

CEMICAL. Boletín núm. 67 de Mayo de 2014.

ORTUÑO NAVALÓN, M^a CARMEN Y MANZANA LAGUARDA, RAFAEL S. *Las retribuciones de los empleados públicos. Estatuto Básico del Empleado Público*. Tirant Monografías 586. Valencia 2008.

PÉREZ ALONSO, MARÍA ANTONIA. Curso Monográfico de Estudios Superiores “La incapacidad temporal del empleado público en la Administración Local tras el Real Decreto Ley 20/2012”. CEMCI 2014.