

PRESIDENCIA

DIRECCIÓ GENERAL d'ADMINISTRACIÓ LOCAL
Plza. Manises, 1
46003 VALÈNCIA
Tel. 963 866 310
Fax 963 866 077

GENERALITAT VALENCIANA
PRESIDENCIA
REGISTRE GENERAL

Data 12 ENE. 2017

ASSUMPTE: Còmput anual de la jornada de treball
FEDERACIÓ VALENCIANA DE MUNICIPIS I PROVÍNCIES

Servici de Règim Local
RT/fb/ informe 2016
Valenciana
de Municipis
i Províncies

REGISTRE GENERAL

ENTRADA

16 ENE. 2017

Nº 100

EIXIDA Núm. 413

En relación con la consulta formulada por la Federación Valenciana de Municipios y Provincias sobre el "cómputo anual de jornada de entidades locales de la Administración local Valenciana 2017", en relación con la propuesta de las organizaciones sindicales (UGT-PV, CCOO-PV y CSIF) en el marco del II Acuerdo FVMP y sindicatos para el personal de la Administración local se emite el siguiente informe:

HECHOS

- Se traslada la propuesta de las organizaciones sindicales (UGT-PV, CCOO-PV y CSIF) que fija una jornada en cómputo anual para las entidades de la Administración local Valenciana para el ejercicio 2017, de 1585,5 horas.
- Para este cálculo, se parte de una jornada anual equivalentes a 52 semanas y un día de trabajo y se descuentan determinados conceptos.
- Se solicita que se determine la aplicación de la normativa de la Función Pública Valenciana para el personal de la Administración local de la Comunidad Valenciana.
- En el expediente 175/2016 y mediante sendos escritos de este centro directivo a la FVMP de fechas 30 de marzo y 11 de mayo de 2016, respectivamente, ya se manifestó el criterio mantenido por este centro directivo en relación a la normativa aplicable en la materia de jornada al personal funcionario de la Administración local.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1.- Para determinar la aplicación del Decreto 175/2006, de 24 de noviembre, del Consell, por el que se regulan las condiciones de trabajo del personal al servicio de la Administración del Consell, al personal funcionario de la administración local hay que diferenciar, por una parte, la normativa aplicable a las entidades locales en materia de jornada y de otra la normativa aplicable a las entidades locales en materia de permisos, licencias y vacaciones retribuidas.

Si bien en materia de permisos, licencias y vacaciones, los funcionarios de la Administración local tienen derecho a los permisos, licencias y vacaciones retribuidas previstas en la legislación sobre función pública de la Comunidad Valenciana (arte. 142 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, TRRL), y resulta en consecuencia aplicable lo que prevé el capítulo III (art. 21 y siguientes), capítulo IV (arte. 38 y siguientes) y el capítulo IV (art. 46 y siguientes) del Decreto 175/2006, de 24 de noviembre, del Consejo, por el que se regulan las condiciones de trabajo del personal al servicio de la Administración del Consejo.

Por otro lado, con respecto a la materia de jornada, hay que indicar que la jornada aplicable al personal al servicio de la administración local está regulada en el artículo 94 de la Ley 7/1985 de 2 de abril (LBRL) que establece: "La jornada de trabajo de los funcionarios de la Administración local será en cómputo anual la misma que se fije para los funcionarios de la Administración civil del Estado. Se aplicarán las mismas normas sobre equivalencia y reducción de jornada".

En este sentido, la normativa estatal aplicable es la fijada 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.

En esta Resolución se establece que: "La duración de la jornada general será de 37 horas y media semanales de trabajo efectivo de media en cómputo anual, que equivale a mil seiscientos cuarenta-dos horas anuales".

Por tanto, la jornada del personal funcionario de las administraciones locales, en aplicación del que prevé el artículo 94 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, será en cómputo anual la misma que se fije para los funcionarios de la Administración civil del Estado.

En todo caso, es necesario incidir que lo que se debe aplicar a los funcionarios de la Administración local es la jornada general anual (cuyo límite está fijado por el Estado). Se entiende que en este cómputo anual (1.642 horas/año), están deducidas las vacaciones (22 días hábiles), días festivos, permiso por asuntos propios y el resto de reconocidos por la legislación aplicable en materia de función pública. Se advierte a que con respecto a la fijación de los posibles días compensatorios/año, su establecimiento en ningún caso podrá implicar la inobservancia del límite, de cumplimiento obligatorio, previsto en el art. 94 de la Ley 7/1985 de 2 de abril (LBRL).

Corresponde tan solo a la entidad local, dentro de la potestad de autoorganización de los servicios, la distribución o fijación de los horarios, y podrá la mencionada resolución servir de orientación, aunque no de aplicación obligatoria, porque no puede imponerse con este carácter para la Administración local. Así pues, en el ámbito de las administraciones locales, a efectos legales debemos distinguir entre jornada en cómputo anual y horario. Basándose en eso, el Tribunal Supremo en reiteradas sentencias ha reconocido que el artículo 94 de la LBRL no ordena que la jornada de los funcionarios locales sea la misma que la de los funcionarios civiles del Estado, sino que la jornada de trabajo será en cómputo anual la misma, lo cual significa la posibilidad de determinar horarios diferentes de los del Estado para los funcionarios locales.

La vinculación que establece el mencionado artículo 94 de la LBRL entre la jornada de trabajo de los funcionarios de la Administración local y la de los funcionarios de la Administración civil del Estado ha sido sobradamente reconocida y avalada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (sentencias de 7 de noviembre de 1995, 20 de febrero de 1996 y 5 de diciembre de 1997, entre otros).

En la STS de 5 de diciembre de 1997, con remisión a otra 30 de octubre de 1995, se dice que "la negociación colectiva de los funcionarios públicos tiene su límite en las normas imperativas sobre la función pública que les sean aplicables, y no constituyen estas normas una plataforma de 'mínimos', sobre la que pueden actuar las diferentes unidades negociadoras, pactando según el buen criterio de la Mesa de Negociación, refrendado por la respectiva corporación "

En este sentido se expresa la sentencia del mismo Alto Tribunal, de 20 de febrero de 1996, que estimó el recurso de casación formulado contra una sentencia en que se admitía la posibilidad de que mediante negociación colectiva de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos se fijara una jornada laboral distinta bajo el argumento que él no es básico y en consecuencia no es de aplicación el arte. 149.1.18.^a de la Constitución, en que se indica que "el mandato expreso de una norma con rango de ley no puede desconocerse o modificarse en virtud de una negociación colectiva, porque además de infringirse aquel precepto legal al fijarse para los funcionarios de Administración local una jornada laboral diferente de la de los funcionarios de la Administración del Estado, podría dar lugar a una multiplicidad de jornadas laborales distintas como consecuencia de las negociaciones efectuadas en cada una de las entidades locales..."

Hay que indicar que el artículo 94 LBRL mantiene su vigencia después de la aprobación y entrada en vigor del Estatuto Básico del Empleado Público (actual 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), así se ha confirmado por la sentencia del Juzgado Contencioso-administrativo de Madrid de 30 de diciembre de 2013. Por tanto, el mencionado arte. 94 LBRL no fue expresamente derogado por I EBEP, contrariamente a otros artículos de este mismo texto legal (92, 98 y 99 de la LBRL), por lo que hay que considerarlo vigente y de aplicación al ámbito

local, y no puede la entidad local establecer una jornada inferior a la establecida por el legislador estatal de carácter básico.

En efecto, la jurisprudencia de forma reiterada mantiene ininterrumpidamente que es aplicable (se refiere al art. 94 LRBRL a las corporaciones locales (sentencias de 18 de junio de 2007 (casación 3051/2002), 15 de marzo de 2007 (casación 1533/2002), 2 de marzo de 2004 (casación 9572/1998), 15 de diciembre de 2003 (casación 5033/1998), 19 de febrero de 1999 (casación 8873/1992), las dos de 19 y la de 20 de febrero de 1996 (casación 2916/1994, 1323/1994 y 993/1994, respectivamente), 22 de diciembre de 1995 (casación 5943/1993), 28 de noviembre de 1995 (casación 5987/1993), 7 de noviembre de 1995 (casación 5942/1993), 13 de julio de 1995 (casación 6310/1993). Incluso ha manifestado expresamente que este 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).

Más recientemente de la Sentencia del Tribunal Constitucional 158/2016, de 22 de septiembre de 2016 (BOE 31 de octubre de 2016) hay que extraer la doctrina de interés siguiente:

Por lo que respecta al personal al servicio del sector público que tenga la condición de funcionario, basándose en el arte. 149.1.18 CE (según recuerda la STC 156/2015), "corresponde en el Estado establecer las bases del régimen de derechos y deberes de los funcionarios públicos y a la comunidad autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución, de acuerdo con aquella legislación básica, en relación con la función pública autonómica y local"

La imposición de una jornada laboral semanal mínima también es un instrumento de contención del gasto público, por lo que no cabe una regulación autonómica que reduzca esta jornada por bajo del límite mínimo fijado por el Estado, en caso contrario, se lesionaría la competencia establecida en el arte. 149.1. 18 CE.

La regulación específica de la jornada mínima de trabajo no es una cuestión de índole organizacional que afecto solo la misma estructura de cada administración, al requerirse un grado de homogeneidad e igualdad en el horario según lo que se ha previsto por la legislación estatal básica. El carácter mínimo de la jornada prevista en la normativa estatal, deja no obstante eso un margen de maniobra negociadora al resto de administraciones públicas (comunidades autónomas y entidades locales) para el ejercicio de sus competencias en este ámbito, porque el precepto estatal no cierra ni la posibilidad de ampliar la duración fijada dentro de los límites permitidos, ni tampoco la determinación de los criterios de organización y distribución del tiempo de trabajo que finalmente se establezca.

En definitiva, el ejercicio de la potestad organizativa de cada administración para organizar sus servicios no puede desconocer las normas que el Estado tenga aprobadas en virtud de los títulos competenciales estatales que, según se ha reseñado ut supra en esta Sentencia, inciden en el ámbito material del regimios jurídico del personal al servicio del sector público. Entre estos títulos se cuenta con el establecimiento, en los términos que han quedado expuestos, de las bases del regimios estatutario de los funcionarios (arte. 149.1.18 CE). Por tanto, si bien basándose en el artículo 47 EBEP, las administraciones públicas establecerán la jornada general y las especiales de trabajo de suyos funcionarios públicos, eso no significa a que puedan establecer una jornada general en cómputo anual contraria o que menoscabo la jornada que en cómputo general (anual) está fijada por el legislador estatal.

De acuerdo con el EBEP, el regimios de la función pública no puede configurarse hoy sobre la base de un sistema homogéneo que tenga como modelo único de referencia a la Administración del Estado. Al contrario, cada administración debe poder configurar la suya política de personal, sin merma de los necesarios elementos de cohesión y de los instrumentos de coordinación consiguientes.

Basándose en lo que expone la jornada de trabajo regulada en el capítulo II (artes. 4^a 19) del Decreto 175/2006, de 24 de noviembre, del Consejo, por el que se regulan las condiciones de trabajo del personal al servicio de la Administración del Consejo, no es aplicable al personal funcionario de la Administración local. Consecuentemente, no hace falta justificar basándose en la aplicación de esta normativa autonómica unos descuentos horarios que fijan una jornada en

cómputo anual inferior a la establecida por el legislador estatal (1.642 horas anuales), ni tan siquiera sobre la base de una negociación colectiva. Al imponer el legislador estatal (con carácter básico) una jornada en cómputo anual mínima, tan solos se admite a que se pueda pactar una jornada que iguale o amplíe la duración de esta jornada laboral, resultando incompatible con la normativa estatal básica, una propuesta a que determine una duración de la jornada que, en cómputo anual, sea inferior.

3.- En el marco de la negociación colectiva el artículo 37.1 .m de I EBEP establece el siguiente:

"Arte. 37.1:1. Serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada administración pública y con el alcance que legalmente corresponda 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 de los recursos humanos, en aquellos aspectos que afecten condiciones de trabajo de los empleados públicos".

En todo caso, el cambio de horario de trabajo es una facultad que corresponde a la potestad de organización de cada administración pública, y el TREBEP las incluye entre las materias que obligatoriamente deben ser objeto de negociación colectiva en el artículo 37.1.m.

Por tanto, en los ayuntamientos el órgano competente para fijar y distribuir el horario de trabajo es la Alcaldía, con la negociación colectiva previa en los términos fijados por el arte. 37.1 EBER Si bien la jornada general en cómputo anual no es negociable, sí que podrá ser objeto de negociación la distribución horaria, de manera que cada administración pública puede distribuir e implantar su horario de trabajo. Esto es, basándose en la potestad de autoorganización local y previa la correspondiente negociación colectiva las entidades locales pueden establecer los criterios de organización y distribución del tiempo de trabajo de su personal, con el límite del que prevé el arte. 94 LBRL.

Es por tanto unánime la postura jurisprudencial que advierte que el establecimiento de la jornada laboral no es materia disponible a través de convenio colectivo (sentencias del Tribunal Supremo de 13 de marzo de 2009, 16 de noviembre de 1994; 16 de junio de 1995; 4 de diciembre de 1995 y 20 de febrero de 1996. Criterio asentado y reconocido en las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 28 de enero de 2009 0 del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 23 de noviembre de 2007). Podemos así concluir que en materia de negociación colectiva, nada más hay que determinar cómo y de qué manera concreta debe cumplirse la jornada, sin entrar a fijar la suya cuantía o cómputo anual, la cual, no es libre sino tasada por el legislador estatal.

Las sentencias del Tribunal Constitucional de 7 de junio de 2011 y del Tribunal Supremo de 24 de abril de 2012, afirman que basándose en el principio de jerarquía normativa se impone el sometimiento del convenio colectivo a la ley formal y a las normas de superior rango jerárquico, sometimiento que se instituye por este en un límite a la negociación colectiva que condiciona los términos y el alcance de su resultado, al no poderse exceder este del mandato en la ley o en la norma de rango superior al convenio.

En este mismo sentido, la STS de 13.03.2009, rec. 4413/2004, que establece: "... la potestad de autoorganización reconocida en los municipios por el arte. 4.1 ^a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, debe ejercerse, como todas las potestades, dentro del marco establecido por la Constitución y las leyes. Es evidente que en este proceso no se discute tal potestad de autoorganización, sino si la ejercida lo ha sido con infracción del ordenamiento jurídico, teniendo en cuenta que la jornada de los funcionarios públicos no es disponible mediante pactos".

Dado el componente estatutario que preside la relación de empleo pública, a diferencia de la naturaleza privada de las relaciones laborales, las condiciones básicas de trabajo de los funcionarios son prefijadas unilateralmente, sin que estos puedan, a priori, reformar los aspectos básicos o esenciales de su regimios estatutario a través de la negociación colectiva (sentencias

del Tribunal Constitucional 98/1985 de 29 de julio y 3/1994 de 17 de enero). En concreto, el Tribunal Supremo, en sus sentencias de 22 de octubre de 1993 y 5 de mayo de 1994, 16 de junio, 7 de noviembre y 4 de diciembre de 1995, 18 de noviembre de 1996, 3 y 10 de febrero, 30 de junio, 21 de noviembre, 5 y 22 de diciembre de 1997, 25 de junio de 1999 y 27 de septiembre de 2000, ha declarado que las características de pormenorización, rigidez y uniformidad inherentes al régimen estatutario emanado de la legislación básica del Estado y, en su caso, de los órganos legislativos de las comunidades autónomas, no permite que, por analogía con el sistema de relaciones laborales, tal bloque legislativo sea identificable como plataforma de mínimos, sobre la que pueda pivotar una constelación de unidades negociadoras que pacten cada una a su libre albedrío, bajo el lema que lo que no está prohibido por la ley debe presumirse que está permitido y puede ser objeto de regulación de acuerdo con el buen criterio de la Mesa de Negociación, refrendado por la respectiva Corporación municipal.

Hay que tener en cuenta que el artículo 94 de la LBRL se refiere al personal funcionario al servicio de las corporaciones locales, y por tanto, solo respecto de estos rige la imposición normativa prevista por el legislador estatal.

4.- Con respecto al personal laboral al servicio de las administraciones públicas, de acuerdo con el 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: (arte. 7 TREBEP), "el personal laboral al servicio de las administraciones públicas se rige, además de por la legislación laboral y por las otras normas convencionalmente aplicables, por los preceptos de este Estatuto que así lo dispongan", y atendiendo al arte. 51 del TREBEP, "Para el régimen de jornada de trabajo, permisos y vacaciones del personal laboral habrá que ajustarse al que establece este capítulo V (artes. 47, 48, 49 y 50 TREBEP) y en la legislación laboral correspondiente".

De esta manera en la materia de jornada aplicable al personal al servicio de la administración local, si bien el Estatuto Básico ha pretendido la unificación del régimen jurídico funcional y laboral, también resulta aplicable a este personal, la legislación laboral.

La legislación laboral configura la regulación de la jornada como una materia abierta a la negociación colectiva y por tanto disponible, estableciendo el arte. 34 del Estatuto de los Trabajadores una duración de la jornada de trabajo, como máximo, en cómputo anual de 40 horas semanales de trabajo efectivo.

La duración de la jornada de trabajo será así la pactada en los convenios colectivos o contratos de trabajo, dentro de los límites marcados por la ley (arte. 34 TE).

Por tanto, a la pregunta de si a los trabajadores laborales de las administraciones públicas locales se puede aplicar o imponer por imperativo legal, las previsiones de jornada previstas en el arte. 94 LBRL debería ser negativa, en la medida en que no hay mecanismos para imponerlos, unilateralmente, esta jornada en cómputo anual.

Corresponde por tanto a cada entidad local fijar la jornada de trabajo de sus empleados públicos, posibilitando el arte. 36.3 TREBEP, la negociación de aquellas materias y condiciones de trabajo comunes al personal funcionario, estatutario y laboral de cada administración pública, mediante la constitución en cada entidad local de una Mesa General de Negociación, debiendo respetar los límites establecidos por la Ley, según se recoge en este informe.

CONCLUSIONES

Con respecto al personal funcionario que preste servicios en la entidad local: el cómputo anual de la jornada aplicable a la Administración local es la que fija el Estado en la Resolución de 28 de diciembre de 2012, modificada por la Resolución de 16 de septiembre de 2015, que establece una media de trabajo efectivo en cómputo anual equivalente a 1.642 horas anuales, sobre la base del arte. 94 de la LBRL, precepto que no ha sido expresamente derogado.

En el marco de la negociación colectiva para el personal funcionario, resulta negociable la distribución de la jornada, fijación de horarios, período de permanencia obligatorio, control horario, etc., pero no resulta negociable un cómputo anual de jornada inferior a la prevista con carácter básico por el Estado.

La normativa estatal vigente no fija con carácter general un horario de trabajo igual para todas las corporaciones locales, sino que será cada corporación en función de su potestad de autoorganización, previa la correspondiente negociación colectiva, y a través del órgano competente en la materia (art. 21 LBRL), la que establecerá su calendario y horario de trabajo, respetando la equivalencia de jornada que en cómputo anual está fijada para los funcionarios de la Administración civil del Estado.

Con respecto a la jornada aplicable al personal laboral al servicio de las administraciones públicas, resulta aplicable en esta materia las previsiones establecidas por I EBEP y la legislación laboral. La duración de la jornada de trabajo será así la pactada en los convenios colectivos o contratos de trabajo, dentro de los límites marcados por la ley (arte. 34 TE).

EL DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL

ANTONIO SUCH BOTELLA

València, 11 de enero de 2017

FEDERACIÓN VALENCIANA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS