

PACF 2022

AUDITORÍA DE COSTES DE LOS TRABAJOS EXTRAORDINARIOS

Ejercicio 2022
AYUNTAMIENTO DE TOLEDO

INFORME PROVISIONAL

CP2022/6
AUDITORIA DE COSTES DE LOS TRABAJOS EXTRAORDINARIOS

Elaborado por: FCO. JAVIER SÁNCHEZ RUBIO
Fecha de finalización: 10 de ABRIL DE 2023

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	3
MARCO NORMATIVO	4
OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES	5
Objetivos	5
Alcance.....	5
Limitaciones	5
RESULTADOS DEL CONTROL.....	7
Desglose y justificación de las horas extraordinarias	7
<i>Cultura</i>	7
<i>Alumbrado público</i>	7
<i>Parque móvil</i>	8
<i>Servicio de Extinción de Incendios</i>	8
<i>Policía Local</i>	9
Análisis comparativo de los costes por servicios extraordinarios vs. servicios ordinarios	11
<i>Obligaciones reconocidas durante el ejercicio por trabajos extraordinarios</i>	11
<i>Evolución de los costes por trabajos extraordinarios (2018-2021)</i>	13
Gestión presupuestaria y administrativa de las horas extraordinarias	13
Comprobación de la adecuación de las retribuciones extraordinarias a la normativa aplicable	14
ALEGACIONES.....	17
CONCLUSIONES.....	18
RECOMENDACIONES.....	19

INTRODUCCIÓN

En cumplimiento del Plan de Control Financiero 2022, aprobado en fecha 21 de febrero y ampliado el 19 de abril, se emite en presente informe definitivo de control sobre los costes por trabajos extraordinarios del ejercicio 2021.

Los destinatarios del informe, de conformidad con lo dispuesto en el art. 36 del RD (Real Decreto) 424/2017 de control interno de las Entidades Locales, serán el Sr. jefe del Servicio de Régimen Interior, como órgano gestor directo de la actividad controlada, el Sr. concejal de Régimen Interior y la Sra. presidenta de la Entidad Local, así como, a través de esta última, el Pleno, a los solos efectos de conocimiento.

Para el análisis de la documentación y emisión del informe se han seguido las normas sobre el ejercicio del control financiero aprobadas por la Intervención General de la Administración del Estado y, en lo que fueran de aplicación, las normas de auditoría del sector público.

Con fecha 13 de marzo de 2022 se dio traslado del informe provisional a las unidades afectadas, disponiendo de un plazo de 15 días hábiles para presentación de alegaciones.

Con fecha 4 de abril se han recibido alegaciones de la Jefatura de Servicio de Régimen Interior en las que se manifiesta que se adoptarán las medidas que se describen en el apartado correspondiente de este informe.

MARCO NORMATIVO

En la ejecución de los trabajos de auditoría se ha tenido como normativa de referencia las siguientes disposiciones de carácter general:

- Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local
- RD 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.
- 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.
- Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.
- Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha.
- Acuerdo Marco, Convenio Colectivo, Relación de Puestos de Trabajo y demás acuerdos y normas vigentes en materia de personal aprobados y vigentes en el Ayuntamiento de Toledo
- RD 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local.
- RD Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores

Los trabajos de auditoría se han efectuado de conformidad con las Normas de auditoría del sector público aprobadas por la Intervención General del Estado y se han seguido los procedimientos que se establecen en la Resolución de 30 de julio de 2015, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se dictan instrucciones para el ejercicio del control financiero permanente.

OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES

Objetivos

El objetivo de los trabajos del presente control financiero se circunscribe a llevar a cabo las verificaciones oportunas, mediante procedimientos de auditoría, sobre los aspectos recogidos en el Plan Anual de Control Financiero de 2022. En concreto, conforme al Programa de Trabajo adjunto en el Anexo I, se comprobarán los costes por servicios extraordinarios abonados en el ejercicio 2021, así como su naturaleza y motivo de realización.

Estos trabajos no tienen por objeto ponderar; la oportunidad de las decisiones sobre realización de los servicios extraordinarios; aspecto que le correspondería más a una auditoría operativa que a una de costes, tal y como está definida dentro del PACF 2022.

Por lo tanto, el Objetivo es verificar, de acuerdo con el art. 32.1 e) del RD 424/2018, mediante la aplicación de las Normas de Auditoría del Sector Público, analizar las operaciones y procedimientos seguidos con el fin de proporcionar una valoración sobre su racionalidad económico-financiera y su adecuación a los principios de buena gestión, a fin de detectar sus posibles deficiencias y proponer las recomendaciones en orden a la corrección de aquéllas.

En concreto, los trabajos se han centrado en los siguientes aspectos:

1. Analizar el número de horas realizadas por trabajos extraordinarios en el año 2021 desglosado por concepto y servicio municipal. Obtención de esos costes individualizados.
2. Comparativa de esas horas con las horas ordinarias realizadas tanto en importe como en el porcentaje que suponen respecto de éstas.
3. Comprobar la adecuación de esas retribuciones a la normativa aplicable: Acuerdo Marco, Convenio Colectivo, Estatuto de los Trabajadores, etc.

Alcance

El análisis se refiere exclusivamente a los aspectos que expresamente se mencionan en el apartado de Resultados de la Auditoría.

El ámbito temporal del presente informe comprende los importes abonados desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2021.

Limitaciones

Dentro del análisis realizado, no han existido limitaciones a la hora de verificar los extremos recogidos en los objetivos iniciales planteados, excepto en las pruebas realizadas en el Servicio de Extinción de Incendios donde no ha sido posible cotejar los listados ofrecidos con una base de datos fiable.

Durante el proceso de elaboración del presente informe provisional, se ha recibido el listado de supuestos que originan horas extras que se había solicitado al Servicio de Policía Local, correspondiente al ejercicio 2022. Si bien, dicho ejercicio no se encuentra dentro del ámbito temporal de la auditoría, se ha considerado que, dada la metodología que emplea para clasificar las horas, resulta de interés su trasposición al ejercicio 2021 para organizar sus datos.

RESULTADOS DEL CONTROL

Desglose y justificación de las horas extraordinarias

Se han obtenido también las horas extras realizadas por cada empleado público si bien no se ha considerado la incorporación de ese cálculo al presente informe.

En los informes que cada Servicio aporta, que se incluyen en la nómina de incidencias de cada mes, se incorpora el motivo para el reconocimiento y abono de estas.

A este respecto se han detallado los motivos para el abono de estas horas de los siguientes Servicios: Cultura, Alumbrado Público, Parque Móvil, Bomberos y Policía Local con los resultados que se exponen a continuación.

Cultura

Se dio traslado por parte del Jefe de Sección de Cultura de todos los partes de horas extras de los años 2019, 2020 y 2021 observándose que todas ellas derivan de la realización de horas en las tardes y noches en que se realizan actividades culturales y festivas.

Se aportó también informe justificativo en el que se señala que *“con motivo de la crisis sanitaria de la COVID 19, en el área de Cultura, Educación y Patrimonio Histórico, ha surgido la necesidad de la ampliación del número de personal para la cobertura de los actos programados desde el Ayuntamiento. Durante el año 2021, todos los actos programados por el ayuntamiento han llevado aparejados unas medidas excepcionales como controles de trazabilidad, controles de acceso y aforo, medidas de seguridad. Por ello, el número de horas extraordinarias se ha podido ver incrementado”*.

En este punto, es importante señalar que la jornada establecida para los puestos de trabajo de este Servicio es la ordinaria para el resto de los funcionarios (obligatorio de 9 a 14 de la mañana y el resto de las horas a realizar libremente entre las 7:30 horas y las 20:00 horas) si bien todas las horas extras se generan por la realización de las actividades culturales en tarde/noche durante cualquier día de la semana. Se observa, por lo tanto, falta de flexibilidad o acomodo de la jornada a las condiciones que le son propias a estos puestos.

Alumbrado público

Respecto a este personal, según señala el Sr. jefe de la Adjuntía de Eficiencia Energética y Sostenibilidad, los electricistas municipales reciben emolumentos adicionales por los siguientes motivos:

1. **Guardia semanal.** La guardia semanal corresponde al concepto de retén. Es decir, es el pago por la disponibilidad en el domicilio para ser localizado y atender cualquier actuación relacionada con los servicios eléctricos municipales fuera del horario habitual (de 22h a 8h y fines de semana y festivos). Estas guardias semanales se abonan en caso de que sean prestadas efectivamente (puede darse el caso de que un trabajador esté de vacaciones y por tanto no realice la guardia semanal).
2. **Trabajos realizados fuera del horario habitual por los trabajadores de guardia.** Es el pago por aquellos trabajos realizados fuera del horario habitual por los trabajadores de guardia. Por

ejemplo, averías en el alumbrado en horario nocturno o fines de semana. Estos son los que se reflejan en los partes de trabajo con indicación del concepto y de las horas realizadas. El precio de la hora abonada es inferior al de la hora extraordinaria por acuerdo de los trabajadores y el Ayuntamiento.

3. **Complemento de cuadrante.** Es el que se paga mensualmente por trabajar a turnos, ya que los electricistas municipales tienen turno rotativo de mañana y tarde.

Parque móvil

Los partes de trabajo de este Servicio no fueron facilitados, sino que se obtuvieron de los expedientes incluidos en el gestor de expedientes, Gestdoc, referentes a las nóminas de incidencias abonadas el pasado ejercicio.

Estos partes se realizan a mano y posteriormente se incorporan al gestor documental para su firma por el responsable del Servicio y la concejalía.

Hay dos grupos de conductores, los que realizan los traslados del equipo de gobierno y los conductores que prestan su servicio en las vías públicas junto al resto de personal de oficios.

1. Respecto de los conductores al servicio del equipo de gobierno, todas las horas extras se realizan por las tardes y, en algunas ocasiones, por ambos trabajadores. Según el Sr. jefe de la Adjuntía de Eficiencia Energética, no sería posible establecer un turno de mañana y otro de tarde para evitar estas horas extraordinarias ya que la mayoría de los servicios se realizan por la mañana existiendo, además, dos vehículos asignados a la Alcaldía.
2. Respecto de los otros conductores, de igual manera, todas las horas extras se realizan por la tarde y prácticamente todas derivadas de la recogida de restos de poda. En este sentido, el Sr. jefe de la Adjuntía de Eficiencia Energética indica que este personal laboral solo realiza horas extraordinarias en caso imprescindible, por ejemplo, durante en 2021 durante Filomena o la Dana y determinados trabajos motivados por el Corpus Christi. En los dos primeros casos la envergadura de los trabajos hizo imposible su realización únicamente en horario de mañana, y en el caso del Corpus eran trabajos de riego adicionales para los diferentes adornos florales en la vía pública para que no se secaran debido al intenso calor.

La jornada establecida para estos puestos de trabajo es la ordinaria respecto del personal de oficios (de 7:30 horas a 14:30 horas en verano y de 8:00 a 15:00 en invierno).

Servicio de Extinción de Incendios

Los listados detallando los costes de horas extraordinarias se facilitaron por el Servicio, si bien los mismos no están soportados por base de datos o registro singular, motivo por el cual no ha sido posible establecer la suma total de las horas que se han generado como horas extras (turno completo más horas parciales).

Los motivos que originan la realización de horas extraordinarias se pueden clasificar en dos grupos:

1. Por sustitución, tanto parcial como total (24 horas) ocasionada por el disfrute de días de libre disposición del personal y que suponen la mayoría de los servicios extraordinarios realizados. Esta causa, sustitución por días de libre disposición, es la que mayoritariamente justifica esas horas extras.
2. Otro tipo de permisos (paternidad, enfermedad de familiares, etc.), asistencia a cursos de formación y refuerzos por causas extraordinarias como el fenómeno meteorológico denominado "Filomena".

Policía Local

Durante el ejercicio 2021, la Policía Local empleaba para clasificar los trabajos extraordinarios criterios muy genéricos lo que dificultaba cualquier proceso de normalización de la información. Pero desde el mes de marzo de 2022, impulsado por el servicio de régimen interior, los conceptos de horas extraordinarias se ordenado de manera más detallada; esfuerzo que se ha aprovechado por el equipo auditor para, tomando su estructura y efectuando estimaciones propias, proceder a la normalización completa de los datos de 2021.

Así, el desglose de horas extraordinarias del año 2021 según la información facilitado por el Servicio de Policía Local es el siguiente:

Motivo del servicio	Horas	Porcentaje
Visitas oficiales	15,65	0,1%
Vigilancia de mercadillos	325,26	1,2%
Toros	92,54	0,3%
Servicios mínimos	17.455,14	65,7%
Servicios concejalía de movilidad	191,21	0,7%
Servicios administrativos	59,20	0,2%
Refuerzos de servicio	1.247,96	4,7%
Prolongación de servicio	403,17	1,5%
Procesiones	171,48	0,6%
Plenos del Ayto.	25,18	0,1%
Planificación de eventos urgentes	63,62	0,2%
Plan de navidad	657,32	2,5%
Otros eventos culturales Ayto.	879,49	3,3%
Mediciones sonométricas	589,28	2,2%
Manifestaciones	212,98	0,8%
Instructor de tiro	119,76	0,5%
Instrucción de diligencias	165,69	0,6%
Eventos deportivos	478,36	1,8%
Enlaces matrimoniales	170,11	0,6%
Educación vía	81,66	0,3%
Coordinación y supervisión de eventos	221,15	0,8%
Controles de tráfico	651,20	2,5%
Controles de seguridad	153,51	0,6%
Controles de establecimientos	138,13	0,5%
Conciertos	2.009,74	7,6%
TOTAL	26.578,80	100,0%

Como se puede observar, la mayoría de las horas extras realizadas durante el 2021 (65,7%) traen como causa el Acuerdo de servicios mínimos aprobado por la Junta de Gobierno Local. Hasta el 31 de diciembre de 2020, el acuerdo aplicable era el aprobado en 2019 (que reducía en un 17% el número de servicios mínimos respecto del precedente); pero a su vencimiento, debido a la falta de un nuevo acuerdo y al incumplimiento de la obligación su revisión (según se establecía en él y sin que consten los motivos de ello), se hubo de volver al acuerdo de 2015.

Es importante advertir que, tanto el acuerdo de 2015 como el de 2019, se adoptaron a través de negociación entre la concejalía delegada y los representantes sindicales, sin que en ninguno de ellos contase con el visto bueno de los mandos encargados de la organización de los servicios. Esta carencia ha provocado que, de manera reiterada, los efectivos disponibles para cubrir los servicios necesarios (que no simplemente los mínimos) los mandos se hayan encontrado, ya desde la fase de planificación, con insuficiencia de personal. Pero, a la vista de los datos analizados, esta Intervención considera que la falta de medios no se ha debido a que la plantilla fuera escasa, sino a que el sistema de turnos fijos y rotaciones aprobado sin supervisión técnica era ineficiente; además, esto se ve agravado por el efecto multiplicador que tiene el llamamiento mínimo de 6 horas (obligación que hace que, en muchos casos, el servicio extraordinario se alargue artificialmente más allá de las necesidades originales).

Profundizando en este hecho, se observa que desde la aprobación de los turnos fijos anuales y de las rotaciones de 7 días de servicio, 7 de descanso y 5 de servicio se viene produciendo un trasvase de jornada efectiva que va desde los días obligatorios de descanso hacia la realización de horas extraordinarias; trabajos que se han convertidos en indispensables para dar la debida cobertura a los servicios requeridos por la Ciudad.

Esta práctica, con la incorporación de 14 nuevos policías en el último trimestre del ejercicio 2022, deberá tender a desaparecer. Así, el avance de los datos aportados por la Intendencia correspondientes al enero de 2023 arroja un descenso respecto del mismo mes del año 2022 en servicios mínimos del 102%.

En este sentido, la actual plantilla¹ tiene que ser suficiente para evitar que se reproduzcan los números de horas extraordinarias de los ejercicios anteriores, aun con el vigente sistema de turnos fijos y rotaciones.

En este sentido, es importante advertir que, aunque las rotaciones fijas aprobadas son de 7/7/5, que existe la obligación de un descanso mínimo de 8 horas entre servicio y que la prestación continuada nunca puede superar las 12 horas (excepto en situaciones excepcionales); lo cierto es que han sido los propios policías los que, de forma voluntaria (se entiende a través de la solicitud realizada por cada policía de ser incluido en la lista de llamamiento para servicios extraordinarios), han admitido que dichos límites se superen dando con ello viabilidad al sistema implantado, a la vez que, de facto, desaparecía el efecto beneficioso que para ellos suponía el acuerdo sobre turnos y rotaciones. De esta forma, en la práctica, parte del tiempo de descanso se ha transformado en la realización de horas extraordinarias motivadas por un ineficaz sistema de turnos y rotaciones que, desde que se aprobó, era evidente que no se sostenía sin la realización de aquellas.

¹ La FEMP establece que la ratio óptima de policías es de 1 cada 667; esto supone que la Ciudad de Toledo debería disponer de, aproximadamente, 127 efectivos. **En la actualidad**, la plantilla total de Policía Local es de 131 efectivos, de los que, según la información aportada por la Intendencia, en torno a 114 de ellos se encuentran operativos para el servicio.

Transformando en coste el tiempo computado en horas extraordinarias, en el ejercicio 2021 el coste de horas extraordinarias de la Policía Local supuso el 16.01% del coste total del personal de la unidad. Las obligaciones reconocidas por servicios extraordinarios en 2021 ascendieron a 773 mil euros.

Esta Intervención entiende que si la Intendencia dispusiera de una flexibilidad suficiente podría organizar el servicio según las necesidades reales y no las buscadas con los límites por turnos inamovibles, rotaciones fijas y llamamientos mínimos de 6 horas.

Respecto a la distribución de las horas extras realizadas y vista la desigual asignación de estas entre su personal, se solicitó al Sr. Intendente informe explicativo respecto a cómo se distribuyen estas. Hay que señalar que hay 5 trabajadores que han realizado más de 500 horas extras en el año superando el coste de estas, de manera individual, los 15.000 euros. Al respecto, las aclaraciones del Intendente son las siguientes:

Con referencia al informe explicativo respecto del modo de adjudicación de las horas extra al personal, hay que indicar que el procedimiento se ajusta a lo establecido en el acuerdo para la formación y mejora profesional de la Policía Local de fecha 25 de marzo de 2015 (punto 3).

Actualmente los nombramientos para la realización de un servicio extraordinario se realiza un aviso por la aplicación Telegram, donde se indica los turnos que es necesario cubrir, solicitando una respuesta al agente lo antes posible, proporcionando el mayor tiempo posible para que pueda informar si puede realizar el servicio o no, siempre superior a 2 horas en ocasiones hasta 20 horas de margen, al objeto de evitar una pérdida de turno extra por agente.

Análisis comparativo de los costes por servicios extraordinarios vs. servicios ordinarios

Obligaciones reconocidas durante el ejercicio por trabajos extraordinarios

Total de horas extraordinarias por servicio

UNIDAD ORGÁNICA	HORAS DIURNAS	Coste	HORAS NOCTURNAS Y DE FESTIVOS	Coste	Horas "Electricidad"	Coste	TOTAL HORAS EXTRAS	%	COSTE TOTAL DE LAS HORAS
POLICIA	11.788,25	314.348,62	13.445,00	454.654,04			25.233,25	73,8	769.002,66
SPEI	2.211,50	56.218,77	966,00	29.196,18			3.177,50	9,2	85.414,95
MOVILIDAD	325,75	7.615,44	244,50	7.288,45			570,25	1,6	22.046,60
PARQUES	48,00	1.379,52	48,00	1.634,40			96,00	0,2	3.013,92
JUVENTUD	3,50	92,30	6,00	288,38			9,50	0,02	380,68
SALUD PÚBLICA			5,00	170,25			5,00	0,01	170,25
ESTACION AUTOBUSES	40,00	919,68	24,00	715,44			64,00	0,1	1.635,12
ÓRGANOS DE GOBIERNO			5,00	149,05			5,00	0,01	149,05
SERV GRALES (FUNC.)	12,00	281,04	32,00	953,92			44,00	0,1	1.234,96
ORGANIZACIÓN (FUNC)	181,50	3.622,95	386,50	9.009,99			568,00	1,6	12.632,94
ATENCION AL CIUDADANO	4,50	119,75					4,50	0,01	119,75
CULTURA	248,00	5.965,11	493,00	14.986,93			741,00	2,1	20.952,04
VÍAS PÚBLICAS	369,50	7.353,55	10,50	232,79			380,00	1,1	7.586,34

ABAST Y DISTR. AGUA	36,00	843,12	46,00	1.224,06			82,00	0,2	2.067,18
CEMENTERIO	129,00	2.694,46					129,00	0,3	2.694,46
ALUMBRADO PÚBLICO	219,28	5.307,84	306,00	7.815,24	270,00	3.135,82	795,28	2,3	16.258,90
ACCION SOCIAL	8,00	204,32					8,00	0,02	204,32
SERV GRALES DE LA ADM. (LABORALES)	158,50	3.210,74	60,00	1.426,26			218,50	0,6	4.637,00
ORGANIZACIÓN (LABORALES)	463,50	8.731,42	198,50	4.392,52			662,00	1,9	13.123,94
REPROGRAFIA	11,00	150,88	3,00	66,51			14,00	0,04	217,39
PARQUE MOVIL	1.006,00	21.406,74	178,00	4.548,56			1.184,00	3,4	25.955,30
FONDO DE SUSTITUCION Y EDIF. USOS	152,50	2.934,33	37,50	848,23			190,00	0,5	3.782,56
TOTALES	17.416,28	443.400,58	16.494,50	539.601,20	270,00	3.135,82	34.180,78	100	993.280,31

En relación con el Servicio de Prevención y Extinción de Incendios además de las horas extras recogidas en el cuadro (3.177,50, horas extras realizadas dentro de un turno de 24 horas); es necesario advertir que también se realizan servicios denominados "Guardias", que se corresponden con la realización de turnos extraordinarios de las 24 horas (jornada ordinaria de este personal desde el año 2002 por acuerdo de Pleno de 21 de febrero de 2002) cuyo coste anual ascendió en 2021 a 449.373,47. Si se añade al coste por horas extraordinarias del cuadro, entonces el coste total asciende a la cifra de 534.788,42 euros.

Datos presupuestarios

Personal laboral

Programa	Económica	Descripción	Créditos Iniciales	Modificaciones	Créditos Totales	Obligaciones Reconocidas
9202	13001	Horas extraordinarias	55.000,00	66.000,00	121.000,00	101.060,79

Personal funcionario

Programa	Económica	Descripción	Créditos Iniciales	Modificaciones	Créditos Totales	Obligaciones Reconocidas
1321	15100	Personal funcionario	600.000,00	196.100,00	796.100,00	773.644,74
1341	15100	Personal funcionario	70.000,00	-55.000,00	15.000,00	14.903,89
1361	15100	Personal funcionario	336.000,00	278.210,00	614.210,00	534.788,42
9202	15100	Personal funcionario	50.000,00	0,00	50.000,00	41.603,60

Total de coste por trabajos prestados fuera de la jornada ordinaria de trabajo

1.466.001,44€

Este importe representa el 1.71% del coste total en retribuciones del personal laboral y el 9.2% del coste total en retribuciones del personal funcionario. Si desgranamos este último dato para los servicios que más horas extraordinarias realizan, obtenemos:

- Policía local: 16,01%
- SEI: 20,62€

Evolución de los costes por trabajos extraordinarios (2018-2021)

Personal laboral

Programa	Económica	2018	2019	2020	2021
9202	13001	61.066,62	80.252,36	53.287,82	101.060,79

Personal funcionario

	Programa	Económica	2018	2019	2020	2021
POLICIA	1321	15100	727.726,00	772.232,15	666.571,18	773.644,74
MOVILIDAD	1341	15100	53.597,57	64.440,04	26.625,45	14.903,89
BOMBEROS	1361	15100	396.792,02	403.904,45	452.470,06	534.788,42
RESTO	9202	15100	38.691,40	39.761,98	30.307,84	41.603,60

Gestión presupuestaria y administrativa de las horas extraordinarias

De manera reiterada los créditos iniciales de horas extraordinarias de los servicios de policía local y extinción de incendios se dotan de forma insuficiente; concretamente, en el ejercicio 2021, el primero de ellos requirió de transferencias de crédito por el 34% de los créditos iniciales, mientras que el segundo de los servicios necesitó incrementar la partida un 82%. Esta situación no se repite en los otros servicios que rara vez necesitan incrementar las dotaciones iniciales, si acaso en los supuestos justificados de procesos electorales.

En este punto, esta práctica podría haberse corregido si desde el propio órgano de control interno se hubiese aplicado en términos literales el artículo 6 del Real Decreto 861/1986, conforme al cual, se competencia del Pleno la fijación del importe global de las gratificaciones anuales. Se trata de una aplicación incompleta de la norma que, desde ya, por parte de esta Intervención se procederá a corregir. En esta línea, ya en el informe al Proyecto de Presupuesto General de 2023 se ha dejado constancia de la insuficiente dotación de las partidas indicadas en una clara advertencia de lo que implica ese hecho.

En relación con la gestión administrativa de las horas extraordinarias, la Base 41 b) de las Bases de ejecución del presupuesto de 2021 establece un procedimiento de autorización previa (tanto organizativa como presupuestaria) que no se ha incumplido en todos los casos. Esta práctica, unida a la insuficiencia inicial de

crédito, han llevado a que los servicios de Policía Local y SEI realicen efectivamente los trabajos extraordinarios por delante de la necesaria existencia de crédito.

Comprobación de la adecuación de las retribuciones extraordinarias a la normativa aplicable

En relación con su cuantía, el “precio hora extraordinaria” se ha venido actualizando conforme a los incrementos de las retribuciones aprobados por la Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

En el **ámbito del personal laboral**, la regulación de las horas extraordinarias viene recogida en el artículo 35 del Texto refundido del Estatuto de los trabajadores². El Servicio de régimen interior informa que la totalidad de las horas extraordinarias se cotizan como horas extras ordinarias.

Ahora bien, en el estudio individual de los trabajadores, se comprueba que, aproximadamente, el 52% de los empleados que realizan horas extraordinarias en los servicios de alumbrado público, ordenanzas y conductores sobrepasan el límite de las 80 horas anuales (con especial importancia en parque móvil por su elevada desviación y en alumbrado público por lo generalizado que es).

El Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo en su exposición de motivos recoge que *“a través del artículo 10 de este real decreto-ley se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para regular el registro de jornada, a los efectos de garantizar el cumplimiento de los límites en materia de jornada, de crear un marco de seguridad jurídica tanto para las personas trabajadoras como para las empresas y de posibilitar el control por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Con ello, se facilita la resolución de discrepancias en cuanto a la jornada y, en consecuencia, sobre el salario, y se sientan las bases para acabar con un elemento de precariedad de las relaciones laborales,*

² 1. *Tendrán la consideración de horas extraordinarias aquellas horas de trabajo que se realicen sobre la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo, fijada de acuerdo con el artículo anterior. Mediante convenio colectivo o, en su defecto, contrato individual, se optará entre abonar las horas extraordinarias en la cuantía que se fije, que en ningún caso podrá ser inferior al valor de la hora ordinaria, o compensarlas por tiempos equivalentes de descanso retribuido. En ausencia de pacto al respecto, se entenderá que las horas extraordinarias realizadas deberán ser compensadas mediante descanso dentro de los cuatro meses siguientes a su realización.*

2. *El número de horas extraordinarias no podrá ser superior a ochenta al año, salvo lo previsto en el apartado 3. Para los trabajadores que por la modalidad o duración de su contrato realizasen una jornada en cómputo anual inferior a la jornada general en la empresa, el número máximo anual de horas extraordinarias se reducirá en la misma proporción que exista entre tales jornadas.*

A los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, no se computarán las horas extraordinarias que hayan sido compensadas mediante descanso dentro de los cuatro meses siguientes a su realización.

El Gobierno podrá suprimir o reducir el número máximo de horas extraordinarias por tiempo determinado, con carácter general o para ciertas ramas de actividad o ámbitos territoriales, para incrementar las oportunidades de colocación de los trabajadores en situación de desempleo.

3. *No se tendrá en cuenta, a efectos de la duración máxima de la jornada ordinaria laboral, ni para el cómputo del número máximo de las horas extraordinarias autorizadas, el exceso de las trabajadas para prevenir o reparar siniestros y otros daños extraordinarios y urgentes, sin perjuicio de su compensación como horas extraordinarias.*

4. *La prestación de trabajo en horas extraordinarias será voluntaria, salvo que su realización se haya pactado en convenio colectivo o contrato individual de trabajo, dentro de los límites del apartado 2.*

5. *A efectos del cómputo de horas extraordinarias, la jornada de cada trabajador se registrará día a día y se totalizará en el periodo fijado para el abono de las retribuciones, entregando copia del resumen al trabajador en el recibo correspondiente.*

reconociendo el papel de la negociación colectiva. (...) Por todo ello, a través del artículo 10 de este real decreto-ley se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para regular el registro de jornada, a los efectos de garantizar el cumplimiento de los límites en materia de jornada, de crear un marco de seguridad jurídica tanto para las personas trabajadoras como para las empresas y de posibilitar el control por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”.

Así, este RD modifica el artículo 34 del Estatuto de los Trabajadores, añadiendo un nuevo apartado 9, con la siguiente redacción:

9. La empresa garantizará el registro diario de jornada, que deberá incluir el horario concreto de inicio y finalización de la jornada de trabajo de cada persona trabajadora, sin perjuicio de la flexibilidad horaria que se establece en este artículo.

Mediante negociación colectiva o acuerdo de empresa o, en su defecto, decisión del empresario previa consulta con los representantes legales de los trabajadores en la empresa, se organizará y documentará este registro de jornada.

La empresa conservará los registros a que se refiere este precepto durante cuatro años y permanecerán a disposición de las personas trabajadoras, de sus representantes legales y de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Igualmente modifica también el apartado 5 del artículo 7 del texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, que queda redactado en los siguientes términos:

Artículo 11. Infracciones laborales

...5. La transgresión de las normas y los límites legales o pactados en materia de jornada, trabajo nocturno, horas extraordinarias, horas complementarias, descansos, vacaciones, permisos, registro de jornada y, en general, el tiempo de trabajo a que se refieren los artículos 12, 23 y 34 a 38 del Estatuto de los Trabajadores.

Respecto al cumplimiento de la obligación de registro de la jornada tanto ordinaria como extraordinaria, hay que señalar que la justificación de las horas extras realizadas por la totalidad del personal se encuentra en los partes de trabajo que se adjuntan al expediente de cada nómina de incidencias mensual no produciéndose su anotación a través del dispositivo informático de registro de la jornada laboral (Nettime) el cual dispone y controla el Servicio de Régimen Interior.

Respecto del control del cumplimiento de la jornada ordinaria en Policía y SPEI, tampoco esta se registra en el sistema informático Nettime sino que se controla la asistencia también por los propios Servicios.

Igualmente, y respecto del control de ausencias (vacaciones, días de asuntos propios, permisos, etc.), estas tampoco se registran en el sistema del que dispone el Servicio de Régimen Interior para el control de estas: programa ALHAJA.

En el **ámbito del personal funcionario**, no existe legalmente límite anual ni tampoco distinción por modalidad; pero, en cambio, sí que se establece, con carácter global, una limitación en la cuantía anual de la

productividad por parte del artículo 7 del citado RD 861/1986 de hasta un máximo del 10% de los créditos que resulten de restar a la masa retributiva global presupuestada los créditos del personal laboral, las retribuciones básicas, ayuda familiar y complemento de destino. Así, en el ejercicio 2021 dicho porcentaje se situó en el 9,2%, es decir, sensiblemente por debajo del umbral reglamentariamente fijado.

En cuanto al personal del Servicio de Extinción de Incendios, la mayoría del coste corresponde a la sustitución de la jornada de 24 horas por el disfrute de días de libre disposición. Según se informa desde el Servicio de Régimen Interior, a estos empleados, estos días, se les computan por horas, disfrutando de los mismos días de libre disposición (computados en horas) que el resto de funcionarios.

Si nos fijamos en el control de jornada de los funcionarios, tanto la Policía Local como el SEI, no dejan registrados en el sistema NETTIME las entradas y salidas, controlándose la asistencia por los cada uno de los servicios. Igualmente, y respecto del control de ausencias (vacaciones, días de asuntos propios, permisos, etc.), estas tampoco se registran en el sistema del que dispone el Servicio de Régimen Interior para el control de estas: programa ALHAJA.

ALEGACIONES

Con fecha 4 de abril el Jefe de Servicio de Régimen Interior ha presentado escrito de alegaciones al informe provisional en el que se comunica que se adoptarán las siguientes medidas:

PRIMERA: Superación de los límites legales para la realización de horas extraordinarias por el personal laboral del Ayuntamiento:

En el caso de los conductores de Gabinete de Alcaldía manifiesta que se trata de un problema de carácter estructural y que la concejalía de Régimen Interior propondrá al equipo de Gobierno dos alternativas;

- Creación y dotación en la RPT de, al menos, un puesto de trabajo más con jornada especial, o
- El nombramiento del personal afectado como personal eventual del equipo de gobierno y su pase a situación de “servicios especiales” (que debe entenderse como excedencia forzosa al ser personal laboral), y que considera la mejor opción.

En el caso de alumbrado público, se requerirá a la unidad responsable para que en el plazo de un mes proponga una reestructuración que permita atender sus necesidades sin que los trabajadores adscritos al mismo superen el máximo anual de las 80 horas extraordinarias.

SEGUNDA: Régimen regulatorio de los días de asuntos propios del personal del SPEIS.

Se ha requerido a la jefatura del SPEIS para que elabore y remita un informe relativo a las cuestiones planteadas en el informe provisional sin que a la fecha de la firma de las alegaciones se haya recibido contestación alguna.

TERCERA: Ordenación del régimen de prestación de servicios de Policía Local.

Se manifiesta que se muestra en absoluta conformidad con las recomendaciones emitidas en el informe provisional y que se remitirán Concejalía afectada y a la Concejalía de Régimen Interior para su traslado al equipo de Gobierno.

CONCLUSIONES

Primera. Los motivos que llevan a la práctica de horas extraordinarias por servicios son, esencialmente, los siguientes:

- 1. Cultura.** La supervisión y control de actividades culturales realizadas fuera de la jornada ordinaria de trabajo (8 a 15)
- 2. Alumbrado público.** Las horas se generan por la efectiva realización de trabajos fuera de la jornada ordinaria (noches y fines de semana) por reparaciones y colaboraciones en actividades municipales. A los trabajadores, adicionalmente, se les abona un complemento por “retén” que viene a compensar su disponibilidad.
- 3. Parque móvil.** El personal que realiza funciones de traslado de miembros del equipo de gobierno el motivo es el desempeño de trabajos fuera de jornada ordinaria (de mañana). El resto de los trabajos extraordinarios son por desempeños realizados fuera de dicha jornada, si bien se ha acreditado suficientemente por qué razón se desplazan a dichos horarios.
- 4. Personal del SEI.** Revisados los motivos de realización de guardias (entendidas estas como horas extras realizadas en turno de jornada completa, 24 horas) y horas extras (sustitución parcial de horas dentro de un turno ordinario de guardia de 24 horas) se puede concluir que la mayoría de estas horas se generan para cubrir las ausencias del personal por el disfrute de días de libre disposición (asuntos propios y días adicionales de vacaciones por antigüedad) de los que disfrutaban en el mismo número que el resto de personal funcionario a pesar de que su régimen de jornada es diferente.
- 5. Policía Local.** La mayoría de los servicios extraordinarios (más del 66%) viene derivados de la necesidad de cubrir los servicios denominados mínimos como consecuencia de los efectos de los acuerdos sobre turnidades, rotaciones y régimen de llamamientos aprobados; acuerdos que no se someten a supervisión técnica.

Segunda. Se ha observado que, de manera reiterada, los créditos iniciales para trabajos extraordinarios de los servicios de Policía Local y SEI están dotados de manera insuficiente y han de ser incrementados durante el ejercicio para cubrir las obligaciones ya contraídas por servicios prestados.

Igualmente, se ha comprobado que el procedimiento para la aprobación de trabajos extraordinarios que se establece en las Bases de ejecución del presupuesto si incumple de forma reiterada.

Tercera. En el ámbito del personal laboral se ha detectado excesos en el límite de horas extraordinarias admitidas por la legislación vigente.

Cuarta. En cuanto al control de la jornada del personal funcionario de los servicios de Policía y SEI se ha comprobado que no están dentro del sistema general.

RECOMENDACIONES

- I. Revisar la jornada ordinaria de aquellos puestos de trabajo que vienen generando horas extraordinarias a fin de que, si responden a la organización del servicio, se procede a una definición más certera creando puestos con jornadas especiales.
- II. Garantizar el cumplimiento de los límites de horas extraordinarias establecidos por la legislación.
- III. Revisión del régimen regulatorio de los días de libre disposición del personal del SEI para que no conlleve un coste tan elevado.
- IV. Revisión del sistema de turnos fijos, rotaciones 7/7/5 y llamamientos de mínimo 6 horas del personal del servicio de la Policía Local que permita una función eficiente de la organización y planificación de los servicios a cubrir.
- V. Sujetar a supervisión y visto bueno técnico de los acuerdos que afecten a la organización de los servicios municipales, especialmente en aquellos en Policía local y SEI.
- VI. Dotación inicial suficiente de los créditos destinados a gratificaciones de Policía Local y SEI. En este sentido, someter a modificación de Pleno todo incremento de las partidas que recogen el abono de gratificaciones y horas extraordinarias para hacer coincidir lo establecido en el artículo 6 del RD 861/1986 con la normativa presupuestaria local.
- VII. Cumplimiento, en tanto que figure en las Bases de ejecución de los presupuestos, del procedimiento de autorización y aprobación previa de los trabajos extraordinarios.
- VIII. Aplicación integral del sistema de registro de jornada y de control de ausencias dentro de las herramientas habilitadas al efecto por el servicio de régimen interior.

.../...