

**HORARIOS DE LA POLICÍA LOCAL Y PREVENCIÓN DE
RIESGOS LABORALES**

***LOCAL POLICE OFFICERS TIMETABLE AND OCUPATIONAL
RISK PREVENTION***

JUAN JOSÉ FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Valladolid*

<https://orcid.org/0000-0002-5231-7566>

GERMÁN CARBAJO GARCÍA

*Responsable de Prevención de Riesgos Laborales
Ayuntamiento de Zamora*

<https://orcid.org/0009-0007-0599-869X>

Cómo citar este trabajo: Fernández Domínguez, J.J. y Carbaño García, G. (2024). Horarios de la policía local y prevención de riesgos laborales. *Lex Social, Revista De Derechos Sociales*, 14 (2), 1–25. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.11055>

RESUMEN

El principio de autoorganización de las administraciones a la hora de diseñar los horarios de trabajo ha llevado a que, tras la pandemia del COVID-19, se hayan instalado unas jornadas intensivas para los policías locales que deberían ser revisadas a la luz no solo de cuanto dispone la Directiva 2003/88, sino, en particular, de sus efectos sobre la seguridad y salud de los afectados, de sus compañeros y de la población en general. En este sentido, el factor fatiga derivado de unos cuadrantes de turnos muy exigentes incide tanto en un rendimiento insatisfactorio como, en particular, en una superior propensión a la accidentabilidad y en un evidente deterioro de la salud psicofísica que demandan una urgente corrección.

PALABRAS CLAVE: policía local, prevención de riesgos, tiempo de trabajo, jornada máxima, conciliación de la vida laboral y familiar

ABSTRACT

The principle of self-organization of public administrations when designing working hours has led, following the COVID-19 pandemic, to the introduction of intensive working hours for local which should be reviewed in the light not only of the provisions of Directive 2003/88, but also, in particular, of its effects on the health and safety of those affected, their colleges and the community. In this respect, the fatigue factor, resulting from very demanding shift patterns, have an impact both unsatisfactory performance and, in particular, on a higher propensity to accidents and a clear deterioration of psychophysical health, which require urgent correction.

KEYWORDS: municipal police officers, occupational risk prevention, working time, maximum working day, work-life balance

SUMARIO

I.- Introducción

II.- El diseño de horario y turnos de trabajo

III.- Los turnos en los horarios de los policías municipales y su repercusión en la salud.

IV. La prevención de riesgos y los turnos de los policías locales: especial mención a la Directiva 2003/88

1. La aplicación de la normativa de preventiva de carácter específico a los policías locales

2. Los turnos y jornadas máximas de trabajo actuales a la luz de la Directiva 2003/88/CE

V. Apuntes de salud y seguridad laborales para mejorar la gestión de los turnos de los policías locales

VI. Conclusiones

Bibliografía

Anexo

I.- Introducción

Debido a la autorregulación de las administraciones locales, asentada sobre el ejercicio de la autonomía, cabe apreciar unas condiciones de trabajo muy dispares en los cuerpos de funcionarios municipales. En todo caso, en los policías a su servicio aparece la nota común de ser una de las profesiones con mayor número de riesgos psicofísicos susceptibles de ser relacionados y de verse aumentados por jornadas laborales en las cuales todos los días al año son hábiles y se debe estar presente durante las veinticuatro horas. Horarios y turnos de trabajo exigentes con alta incidencia, entre otros aspectos, en trastornos del ritmo circadiano y estrés, con los efectos propios de tales disfunciones vitales.

Durante la COVID-19 tuvieron lugar determinados ajustes en los horarios de los policías locales dirigidos a limitar las interacciones sociales y laborales. A tal fin, se implantaron turnos más largos, con la consecuente compensación a través de periodos de descanso también mayores. Estos cuadrantes incrementaron la carga de trabajo, pero, como contrapartida, favorecieron la facilidad para cohonestar los cometidos laborales con los personales y familiares; reduciendo de manera considerable, además, las frecuencias y tiempos de viaje de quienes, por las razones que fueren, viven en otras localidades o provincias.

Como muestran muchos sitios en la red relacionados con sindicatos policiales, estos turnos de trabajo han sido firmemente defendidos por tan cualificados trabajadores a través de sus organizaciones representativas. Las jornadas intensivas, o comprimidas, se hacen duras; sin embargo, también permiten el disponer de más tiempo para conseguir un balance más adecuado entre trabajo y descansos y, por tal motivo, compensa la nueva forma de “monetizar” el riesgo al ofrecer una compensación satisfactoria¹.

Dentro de estos turnos cabe localizar diferentes variantes, como la muy frecuente de 7 días laborables con 7 de descanso², dando pie a distintas formas de organización de la jornada a través de cuadrantes que permiten, de una manera u otra, trabajar durante más tiempo de continuo y disponer de periodos de descanso más prolongados.

¹ CALVO RICO, B.; RUEDA ROJANO, S. y GARCÍA GARCÍA, J. M., “Diferencias generadas por los turnos de trabajo en el estrés y temperamento: Cuerpo Nacional de Policía”, *Retos*, 2022, nº 46, pág. 453.

² Como ejemplo cabe citar el ACUERDO DE ADECUACIÓN DE LAS CONDICIONES DE SERVICIO DE POLICÍA LOCAL (2020-2024) del Ayuntamiento de Majadahonda, en <https://www.sindicatopla.es/wp-content/uploads/2022/03/ANEXO-POLICIA-2020-2024.pdf>; o, por ser el horario más común entre las policías locales en la zona levantina, en MOLLÀ GARCÍA, A., “Primer estudio general de cuerpos de policía local de la Comunitat Valenciana, disparidades laborales entre cuerpos policiales”, 2021, *Skopein*, nº 22, págs. 64-84.

La situación, en la actualidad firmemente asentada, puede ser la deseada por muchos³, pero da paso a preguntar sobre si su diseño se ajusta a la norma administrativa que rige para los empleados públicos y, sobre todo, si esas condiciones son adecuadas para su seguridad y salud laborales. La razón es obvia, pues muchas de las actividades que desempeñan aparecen relacionadas con situaciones conflictivas en las cuales su gestión provoca altos niveles de inestabilidad emocional.

De unir tal dato al hecho de unas condiciones muy exigentes de jornada, turnos y horarios nocturnos, fácil será entender la frecuente aparición de disfunciones bien documentadas, como estrategias de aislamiento o síndrome de *burnout* (SQT), trastornos personales de tipo depresivo u otras alteraciones psicósomáticas de variada etiología⁴. Algunos estudios indican, a este respecto y a título de ejemplo, que el colectivo soporta una superior tasa de incidencia en suicidios⁵ –156 entre 2000 y 2017⁶–, un mayor índice de divorcios y separaciones e, incluso, un alto porcentaje de abuso de alcohol y drogas⁷. Unos datos tan claros en un grupo tan específico no pueden ser ignorados desde el punto de vista de la seguridad y salud laboral.

II.- Los turnos y horarios de los policías locales

En el empleo público, la jornada ordinaria es de 37 horas y media o, en su caso, 35 horas a la semana. Así lo establece la disposición final 28ª de la LPGE 2023, modificando la LPGE 2018, para indicar, en el punto primero, que la jornada general es, en cuantía anual, de treinta y siete horas y media, sin perjuicio de las jornadas especiales existentes o que, en su caso, se establezcan. Por su parte, el punto segundo determina que, cuando la temporalidad en el empleo público no supere el 8% de las plazas de naturaleza estructural en cada uno de sus ámbitos, cabrán, previa negociación colectiva, otras jornadas ordinarias de trabajo distintas de la fijada con carácter general; ante tal

³ Los Ayuntamientos de la Comunidad Valenciana disponen, mayoritariamente, de horarios 7x7, conforme cabe deducir de MOLLÀ GARCÍA, A., “Primer estudio general de cuerpos de policía local de la Comunitat Valenciana, disparidades laborales entre cuerpos policiales”, cit., págs. 64-84. La Policía Nacional, por su parte, durante la pandemia realizó el turno 6x6, según deja ver la recomendación de un sindicato policial en orden a convertir lo excepcional en ordinario, en https://cepolicia.org/ftp/actualidad/20230920_1.pdf.

⁴ Una exposición actual de estas variantes en GRAU ALBEROLA, E.; BERLANGA SÁNCHEZ, H. y FIGUEREDO FERRAZ, H., “Phychosocial risk and their consequences on health and job satisfaction among Spanish police officers”, *Anales del Sistema Sanitario de Navarra*, 2024, vol. 47, nº 1, págs. 1-8.

⁵ El acceso al arma reglamentaria y las condiciones de estrés o ansiedad postraumática puede ser un elemento desencadenante, según muestra un análisis de muchas sentencias a partir de la catalogación efectuada por FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J. J., “El suicidio de policías y guardias civiles como riesgo profesional en los tribunales”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, 2022, nº 33, págs. 35-61.

⁶ Dentro de los pocos análisis que lo abordan, y hacen un estudio detallado en relación con los datos, cabe mencionar el firmado por DE LA SERNA TUYA, J. M., *Suicidio policial. Guía para una prevención eficaz*, Montefranco, Tektime, 2021, págs. 161-173 y la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD: *Prevención del suicidio un instrumento para policías, bomberos y otros socorristas de primera línea*, Ginebra, OMS, 2009, pág. 9.

⁷ EGEA PARRA, M. D., “Ph Murcia y policías municipales”, 2022, *Proyecto Hombre*, nº 108, págs. 60-61.

eventualidad, será factible acordar jornadas de 35 horas semanales bajo la condición de acreditar estabilidad en el empleo.

La anterior regla general debe ser completada con cuanto dispone el apartado 4 de la Resolución de 28 de febrero de 2019⁸, de la Secretaría de Estado de Función Pública, 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, cuando prevé, como ocurría ya antes del año 2012, que “la duración de la jornada del personal que desempeñe puestos de trabajo considerados de especial dedicación será de 40 horas semanales, sin perjuicio del aumento de horario que excepcionalmente sea preciso por necesidades del servicio”; por su parte, el apartado 6 contempla “jornadas y horarios especiales” que permiten retribuir dentro del complemento específico este exceso en la prestación.

Jornadas especiales son cuantas no cumplen el patrón descrito en el párrafo anterior, según ocurre en el desempeño profesional de distintos cuerpos como, por ejemplo, trabajadores de los servicios de extinción de incendios o, dentro de los regulados por el ordenamiento social, los empleados de cementerio, comercio, oficinas de turismo, determinadas bibliotecas públicas u otros varios cuyos puestos presentan peculiaridades dignas de atención a través de esta fórmula o, en favor del servicio al ciudadano, exigen tal horario singular. En algunas de esas jornadas todos los días del año son hábiles; previendo, como elemento de corrección, otros de descanso destinados a compensar el exceso laboral.

La ordinaria que han de realizar los funcionarios de las administraciones locales, en cómputo anual, es la prevista para cuantos están al servicio de la Administración del Estado, siéndoles de aplicación iguales normas respecto a su equivalencia y posible reducción (art. 94 LBRL). De este modo, cuando el artículo 47 EBEP contempla que “las Administraciones Públicas establecerán la jornada general y las especiales de trabajo de sus funcionarios públicos”, llama a integrar su disposición con cuanto fija el art. 3.2 del EBEP, a cuyo tenor “los Cuerpos de Policía Local se rigen también por este Estatuto y por la legislación de las Comunidades Autónomas, excepto en lo establecido para ellos en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”. Norma, esta última, a partir de la cual “reglamentariamente se determinará su régimen de horario de servicio que se adaptará a las peculiares características de la función policial” (art. 6.5)⁹.

⁸ Resolución de 28 de febrero de 2019, de la Secretaría de Estado de Función Pública, 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 <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2019-2861>.

⁹ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La reordenación del tiempo de trabajo (artículo 4 del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre) y la jornada, en cómputo anual, de los empleados públicos de la Administración local”, *Cuadernos de Derecho Local*, 2012, n° 28, págs. 143-173.

Dentro del propio cuerpo median también notables diferencias entre los distintos puestos, pues existen policías con horarios de oficina y turnos fijos de mañana. Aspecto que, en muchas ocasiones, supone un agravio comparativo con el resto de los trabajadores sometidos a rotación, al no aparecer singularizados dentro de las correspondientes RPT¹⁰.

En el contexto descrito, y si bien en cómputo anual la jornada viene establecida por la norma estatal, cada administración local, previa negociación colectiva¹¹, podrá realizar el reparto que considere oportuno en atención a sus particularidades, tareas y necesidades. Al respecto, los cuadrantes de la policía deberían diferenciar entre los servicios ordinarios y los extraordinarios, pues muchas administraciones abusan de la indeterminación al calor de esta libertad, haciendo pasar por extraordinarias cuanto son actividades habituales, como las relativas a Semana Santa, cabalgatas de Reyes o carnavales, fiestas patronales, pruebas deportivas u otros acontecimientos repetidos anualmente en unas fechas aproximadas o, en todo caso, previsibles¹².

Condiciones, por otra parte, ponderadas en el artículo 23.1 LPGE 2023, cuando regula las retribuciones por servicios extraordinarios: “estas gratificaciones tendrán carácter excepcional y solamente podrán ser reconocidas por servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo sin que, en ningún caso, puedan ser fijas en su cuantía ni periódicas en su devengo, ni originar derechos individuales en períodos sucesivos”. Marco para la ordenación de recursos humanos en el cual precisamente los distintos informes de las intervenciones municipales vienen a resaltar que muchas actividades, en apariencia extraordinarias, en realidad son previsibles y habituales, al repetirse anualmente. Al distar de ser excepcionales, finalmente, acaban recibiendo los correspondientes reparos. Óbice a partir del cual procede considerar coherente que esas labores no extraordinarias sean valoradas llegado el momento de establecer los límites máximos de jornada, tanto por así exigirlo la norma nacional como la europea, debiendo tomarlas en consideración, por ende, a la hora de fijar los turnos y cuadrantes oportunos.

Tal ocurre con los horarios de las distintas policías municipales. Por ejemplo, respecto a cuantos llevan a realizan 12 horas en horario diurno y 12 horas en horario nocturno; 14

¹⁰ En este sentido, cabe citar la Resolución del Defensor del Pueblo Andaluz frente a la queja 18/4671 dirigida al Ayuntamiento de Jaén, en <https://www.defensordelpuebloandaluz.es/recomendamos-al-ayuntamiento-de-jaen-que-adopte-la-ordenacion-de-tiempos-de-trabajo-de-la-policia>.

¹¹ STSJ de Galicia (Contencioso-Administrativo) de 14 marzo de 2018 (Rec. 411/2017), para exigir que el Ayuntamiento de Orense estableciera una previsión de los medios humanos en eventos especiales que debían ser conocidos con anterioridad por los agentes, al ser determinables de antemano por producirse periódicamente todos los años.

¹² Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Cáceres de 29 de noviembre de 2022 (Proc. 142/2022), donde declara que los policías locales no pueden hacer horas extraordinarias, salvo si acontece una situación de catástrofe o de fuerza mayor; y también que una actividad reiterada todos los años debe ser considerada un servicio ordinario.

horas diurnas y 10 nocturnas¹³; e, incluso, tomando prestado el horario de los bomberos, a partir de turnos de 24 horas seguidas con tres días de descanso¹⁴. En todas estas ocasiones las previsiones signadas de anomalía aparecen relacionadas con dos derechos: el de la conciliación y el de horarios máximos de trabajo, sin mediar un análisis adecuado de los riesgos de susceptible aparición o posible incremento.

Los turnos irregularmente largos se repiten en distintos quehaceres, como son los propios de los cuerpos de extinción de incendios, instituciones penitenciarias y en el ámbito sanitario, cada uno con sus propias peculiaridades y con los problemas subsiguientes en la salud; pero, en el caso de la policía, un cuerpo que debe estar en permanente disposición laboral, o acción continuada, resultan especialmente difíciles de compaginar con las necesidades de su labor.

Algunas administraciones locales han previsto, en desarrollo de la normativa expuesta, realizar jornadas de 40 horas semanales; incorporando al complemento específico todas las condiciones de horarios y turnos, así como el exceso de jornada. Solución que mejora mucho la organización, pero no debe llevar a olvidar cómo, según los tribunales, tales excesos, de justificación sencilla durante el confinamiento, al no haber actividades como cabalgatas, pruebas deportivas, etc., movieron a hacer ajustes por las horas pagadas y no realizadas, cuyo sentido se pierde en tiempos de normalidad¹⁵.

III.- Los turnos en los horarios de los policías municipales y su repercusión en la salud

El trabajo a turnos constituye un factor de riesgo psicosocial con capacidad de incidir en múltiples dimensiones de la salud. Sus efectos pueden ser de tipo psíquico, fisiológico, laboral o social, y sus consecuencias se agravan considerablemente en el caso del trabajo nocturno, o en el desarrollado a lo largo de jornadas irregulares.

¹³ Como ejemplo cabrá acudir al cuadrante del Ayuntamiento de Zamora publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Zamora, n.º 107, de 14 de septiembre de 2022, pág. 29, en <https://www.diputaciondezamora.es/opencms/export/sites/dipu-zamora/servicios/BOP/.Archivos/documentos/BOP/2022/20220914-107.pdf>

¹⁴ Aunque hay muchos municipios en los cuales se realizan 24 horas; por poner algún ejemplo, Benavente, donde, si bien no ha sido publicado, el acuerdo es ampliamente conocido a través de los medios digitales https://www.elespanol.com/castilla-y-leon/region/zamora/20211117/exconcejal-jesus-nieto-reconoce-policia-local-no/627938024_0.html o <https://www.laopiniondezamora.es/benavente/2015/02/08/alcaldia-impide-15-policias-locales-2462384.html>; también en otros como Béjar <https://www.lagacetadesalamanca.es/provincia/bejar-reorganiza-su-policia-con-turnos-de-24-horas-para-cubrir-bajas-OA12122378>, o Ciudad Rodrigo <https://salamancartvaldia.es/noticia/2016-04-13-la-policia-local-estrena-los-turnos-de-24-horas-187903?rc=4>.

¹⁵ Obra alguna sentencia estimatoria de la pretensión del Ayuntamiento en relación con la recuperación del tiempo ante el déficit horario acaecido por la COVID-19; así lo muestra la STSJ de Murcia (Contencioso Administrativo) de 16 octubre 2023 (Rec. 230/2022), la cual indica que la medida no es arbitraria, influye positivamente en el correcto uso de los fondos públicos y supone una mejora del servicio desempeñado por el cuerpo de policía local del municipio; además, en tanto se ha realizado, ha quedado acreditada la idoneidad y posibilidad de aplicación práctica.

La falta de coincidencia entre los ritmos naturales del organismo, unida al esfuerzo de adaptación y ajuste permanente a las exigencias de tiempo impuestas por las tareas a desempeñar, genera problemas importantes de atención. En cuanto hace a la calidad del trabajo, incide en la concentración, toma de decisiones y precisión de movimientos, acabando por ser un factor desencadenante de accidentes.

Dentro de estos riesgos, y como compilación de lo indicado en las diversas Notas Técnicas de Prevención del INSST (NTP)¹⁶, cabría destacar el siguiente elenco:

a) Desajuste en el ciclo descanso/vigilia, pues la realización de turnos de mañana, tarde y noche afecta a su secuencia, provocando una tensión continua del organismo para adaptarse a tales ritmos circadianos, ultradianos (superiores a 24 h) o infradianos (inferiores a 24 h).

b) Trastornos en la alimentación, generados al realizar ingestas rápidas, con desequilibrio de los nutrientes y tendencia al consumo de bebidas con altos contenidos en cafeína.

c) Alteraciones en el descanso, con déficit de horas de reposo y de calidad, lo cual en no pocas ocasiones se traduce en insomnio, fatiga permanente y patrones de sueño desestructurados.

d) Repercusión fuera del trabajo, con capacidad de alterar la vida familiar y social, pudiendo llevar a sensaciones de estar aislado y/o provocar crisis de convivencia en el hogar cuyas secuelas también se dejan sentir durante el servicio¹⁷.

e) Desarrollo del síndrome del trabajador nocturno, para aludir con el término a una serie de alteraciones relacionadas con la fatiga y capaces de trascender a nivel psicológico, a través de cambios de humor y de carácter y, en el plano somático, provocando o coadyuvando a cefaleas, astenia física, problemas gástricos o úlceras.

¹⁶ NTP 260 (ÚBEDA ASENSIO), *Trabajo a turnos: efectos médico-patológicos*, 1989, en https://www.insst.es/documents/94886/326853/ntp_260.pdf/412737bd-94ec-4469-bd3c-8330429dbc42?version=1.1&t=1686066339545; NTP 310 (NOGAREDA CUIXART), *Trabajo nocturno y trabajo a turnos: alimentación*, 1993, en https://www.insst.es/documents/94886/326853/ntp_260.pdf/412737bd-94ec-4469-bd3c-8330429dbc42?version=1.1&t=1686066339545; NTP 455 (NOGAREDA CUIXART y NOGAREDA CUIXART), *Trabajo a turnos y nocturno: aspectos organizativos*, 1997, en https://www.insst.es/documents/94886/326853/ntp_455.pdf o NTP 502 (NOGAREDA CUIXART y NOGAREDA CUIXART), *Trabajo a turnos: criterios para su análisis*, 1998, en <https://www.insst.es/documents/94886/191012/NTP%20502%20Trabajo%20a%20turnos%20criterios%20para%20su%20an%C3%A1lisis.pdf>.

¹⁷ Aspecto analizado en SAN SEBASTIÁN MENDIZÁBAL, X. *et alii*, “Autopercepción del estrés laboral y distrés: un estudio empírico en la policía municipal”, *Psicothema*, 2002, vol.14, nº 2, págs. 215-220.

f) Incidencia en la actividad laboral, bajo la forma de errores, distracciones, comportamientos inseguros, capacidad de reacción disminuida y, a sus resultas, satisfacción negativa con el trabajo, estrés, incidentes, accidentes y/o problemas de la comunicación y vinculación con la empresa.

g) Aparición de otras patologías, pues muchos estudios ponen de relieve cómo los patrones de sueño, su cantidad (7-8 horas) y la calidad son, de alguna forma y junto a otros hábitos saludables, determinantes de la salud, al influir sobre la esperanza de vida medida en años, la posibilidad de sufrir accidentes cerebrovasculares, diabetes, cardiopatías, etc.

La duración y organización de los turnos de trabajo, así como la realización de trabajos nocturnos, han sido objeto de estudio en diferentes actividades asimilables a la policial¹⁸. Todos ellos recomiendan, para controlar los efectos negativos en la salud, la necesidad de minimizar el número de noches y realizar rotaciones rápidas, ya sean hacia delante (M-T-N), hacia atrás (N-T-M) o la híbrida o alterna (M-T-N-T-M); pareciendo mejor, desde el punto de vista preventivo, la dirección hacia adelante, que finaliza por la noche, pues garantiza un descanso mayor después del turno, al garantizar un día de descanso adicional, pues computa como trabajado para compensar así el esfuerzo derivado de haber prestado servicios en horario nocturno¹⁹.

Clarificadora es la conclusión a partir de la cual los de carácter rotatorio arrojan peores puntuaciones, en casi todas las dimensiones analizadas (satisfacción laboral, *burnout*, compromiso, tensión laboral, salud, sueño y factores de riesgo psicosocial), frente a cuantas personas desarrollan su actividad en un turno fijo; incluso sus resultados son menos satisfactorios que los de quienes están adscritos voluntaria y permanentemente al horario nocturno.

Con respecto a la prestación del servicio, la mayor parte de las muestras analizadas advierten sobre la somnolencia y los niveles de alerta relacionados con la duración del reemplazo y los criterios de rotación, llevando a periodos de recuperación insuficientes. El sueño y cansancio en turnos de personas con un bajo nivel de control y apoyo social, si unido a la tensión laboral, agotamiento emocional y *burnout* (SQT), pueden influir de manera decisiva en el desarrollo de depresiones y constituye un predictor claro de ideas autolíticas.

¹⁸ Su exposición en detalle, con la pertinente comparación, en VALERO SÁNCHEZ, E., *Salud ocupacional en la policía local de Elda*, Tesis Doctoral, Universidad Miguel Hernández, Alicante 2017, págs. 51-67 y 101-142, en <https://dspace.umh.es/bitstream/11000/4526/1/TD%20Valero%20S%20c3%a1nchez,%20Eloy.pdf>.

¹⁹ Analizados todos los elementos del turno en MOLLÀ GARCÍA, A., “Primer estudio general de cuerpos de policía local de la Comunitat Valenciana, disparidades laborales entre cuerpos policiales”, cit., pág. 260.

Por su parte, otros análisis empíricos aluden a los efectos negativos a corto y largo plazo, tanto por las características de su diseño como por las preferencias de las personas trabajadoras²⁰. En concreto –y completando lo expuesto– los nocturnos afectan tanto a la calidad como a la cantidad de sueño, permitiendo establecer una correlación directa entre el déficit de factor tan fundamental y niveles elevados de fatiga acumulada, bienestar psicológico, accidentalidad y síndrome de estar quemado²¹.

Las relaciones con el entorno próximo han dado pie a dos variables también analizadas de manera específica en las publicaciones más recientes del INSST, al valorar que la familia y el trabajo a turnos constituyen vasos comunicantes, con interferencias mutuas conocidas como “conflicto familia trabajo” (CFT) y “doble presencia” (o, como las denomina la NTP 1185, “doble ausencia”), con el resultante de variados problemas psicológicos de diferente naturaleza derivados de compaginar las tareas profesionales con las domésticas; mostrando su peor incidencia en el supuesto de tener que afrontar rotaciones y jornadas especiales²².

En cuanto hace a las condiciones psicosociales en el entorno laboral²³, cuestión ampliamente evaluada en las metodologías más utilizadas, como el ISTAS 21 (CoPsoQ) y FPsiCo, la rotación influye negativamente en varias dimensiones, aun cuando opere de manera decisiva el efecto modulador dado por tanto el apoyo “político” como empresarial. En esta ocasión, por apoyo institucional cuando, en asociación con otras medidas generales y específicas relacionadas con la conciliación, los turnos largos, seguidos de descansos igualmente prolongados, llevan a mostrar incluso mejores puntuaciones en el parecer de los interesados por cuanto atañe a la relación entre la vida personal y familiar.

Dentro de los estudios centrados en la policía local, y las múltiples condiciones implicadas en cuanto ahora concita la atención (y vinculan los turnos con los aspectos psicosociales de satisfacción laboral, *burnout*, compromiso, tensión laboral, salud y cansancio), parece evidente la relación estrecha entre su presencia y la aparición de

²⁰ BLASCO ESPINOSA, J. R.; LLOR ESTEBAN, B.; GARCÍA IZQUIERDO, M; SÁEZ NAVARRO, M. C. y SÁNCHEZ ORTUÑO, M., “Relación entre la calidad del sueño, el *burnout* y el bienestar psicológico en profesionales de la seguridad ciudadana”, *Mapfre Medicina*, 2002, vol. 13, n° 4, págs. 258-267.

²¹ VALERO SÁNCHEZ, E., *Salud ocupacional en la policía local de Elda*, cit., págs. 109-110 y 274-290.

²² NTP 1185 (GARÍ PÉREZ, ORTIZ LÓPEZ, MORENO SÁENZ y LLORENS SERRANO), *Conflicto trabajo-familia o doble presencia como riesgo psicosocial: Marco conceptual y consecuencias*, 2024, en <https://www.insst.es/documents/94886/566858/NTP%201185%20Conflicto%20trabajo-familia%20o%20doble%20presencia%20como%20riesgo%20psicosocial%20Marco%20conceptual%20y%20consecuencias.pdf/8447bff7-727d-addc-da50-07d81391a653>.

²³ NTP 1186 (GARÍ PÉREZ, ORTIZ LÓPEZ, MORENO SÁENZ y LLORENS SERRANO), *Conflicto trabajo-familia o doble presencia como riesgo psicosocial: Evaluación y medidas preventivas*, 2024, en <https://www.insst.es/documents/94886/566858/NTP%201186%20Conflicto%20trabajo-familia%20o%20doble%20presencia%20como%20riesgo%20psicosocial%20Evaluaci%C3%B3n%20y%20medidas%20preventivas.pdf/04b1945e-9eea-1126-7efc-512fcfcde4a>.

riesgos, lo cual demanda de manera imperiosa disponer de una estrategia preventiva adecuada con medidas específicas para afrontarlos²⁴. En todo caso, procederá tener presente, en relación con estos horarios, cuanto disponen los arts. 25 y 26 LPRL, pues siempre puede haber trabajadores a proteger a título singular, como los especialmente sensibles, ya sea por cuestiones de salud de carácter permanente o condiciones transitorias según ocurre, de manera paradigmática, con la protección del embarazo de las mujeres policía²⁵.

IV. La prevención de riesgos y los turnos de los policías locales: especial mención a la Directiva 2003/88

A la hora de afrontar el tratamiento preventivo de los turnos realizados por la policía local, preciso será atender a dos exigencias fundamentales: por un lado, el cumplimiento de los mandatos legales, que disponen unas condiciones de tiempo máximo de trabajo bastante amplias, dadas por 48 horas semanales negociables en un promedio de 6 meses, así como 11 horas de descanso entre entrada y salida; por otro, los requerimientos estrictamente preventivos, con unas exigencias menos flexibles que los establecidos en la norma.

Las condiciones aplicables a los horarios máximos de trabajo vienen recogidas en la Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo; norma traspuesta al Derecho español mediante el Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre, sobre jornadas especiales de trabajo (aun cuando, en realidad, el reglamento trasladó al ordenamiento interno la anterior Directiva 93/104/CE del Consejo, de 23 de noviembre de 1993, dando cabida a la de 2003 mediante las oportunas modificaciones). En esta decisión radica el primero de los problemas, pues el reglamento resulta aplicable únicamente a quienes trabajan al calor de un contrato laboral, mientras la norma europea dispone, en su art. 1.3, que “la presente Directiva se aplicará a todos los sectores de actividad, privados y públicos, en el sentido del art. 2 de la Directiva 89/391/CEE, sin perjuicio de lo dispuesto en los arts. 14, 17, 18 y 19”.

²⁴ Fundamentalmente los de VALERO SÁNCHEZ, E., *Salud ocupacional en la policía local de Elda*, cit., págs. 165-293; MOLLÀ GARCÍA, A., “Primer estudio general de cuerpos de policía local de la Comunitat Valenciana, disparidades laborales entre cuerpos policiales”, cit., págs. 72-83; BLASCO ESPINOSA, J. R.; LLOR ESTEBAN, B.; GARCÍA IZQUIERDO, M.; SÁEZ NAVARRO, M. C. y SÁNCHEZ ORTUÑO, M., “Relación entre la calidad del sueño, el *burnout* y el bienestar psicológico en profesionales de la seguridad ciudadana”, cit., págs. 258-266; o, finalmente, GARCÍA ALBUERNE, Y.; PÉREZ NIETO, M. A. y LUCEÑO MORENO, L., “Turnos y estrés psicosocial en los policías locales de Madrid”, *Ansiedad y Estrés*, 2015, vol. 21, nº 1, págs. 57-70.

²⁵ Constituye un aspecto ampliamente debatido si las trabajadoras embarazadas pueden realizar trabajos nocturnos o a turnos, pues a tenor de la Directiva 92/85/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, “no pueden verse obligadas a realizar un trabajo nocturno durante el embarazo o en un periodo consecutivo al parto”. Cuestión ya afrontada en algunas sentencias en el ámbito sanitario, reconociendo el derecho al cobro de todos los complementos, conforme recoge como pronunciamiento pionero la STS (Contencioso-Administrativo) de 14 de junio 2021 (Rec. 6061/2019).

1. La aplicación de la normativa de preventiva de carácter específico a los policías locales

La trasposición de la norma marco europea provoca, a tenor de lo expuesto, serios quebraderos de cabeza en materia de seguridad y salud laboral, no en vano podría parecer que las actividades de policía habían quedado fuera de su ámbito de aplicación a partir de cuanto establece la norma encargada de regular la jornada; sin rectificación apropiada ni por la Ley de Prevención de Riesgos laborales en el año 1995, ni tampoco por su normativa de desarrollo.

En este sentido, y dentro de su apartado 2, el art. 3 LPRL dispone que su contenido “no será de aplicación en determinadas actividades cuyas particularidades lo impidan, como es el caso del ámbito de las funciones públicas de policía, seguridad y resguardo aduanero o los servicios operativos de protección civil y peritaje forense en los casos de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública”.

En el año 2015, en una encuesta en la Comunidad Valenciana, los policías locales fueron consultados acerca de si consideraban que les era de aplicación la normativa de prevención. La respuesta no dejaba de sorprender, pues veinte años después de la entrada en vigor de la ley reguladora, únicamente el 60% así lo entendía; mientras el 20% consideraba que no y otro 20% desconocía la respuesta. Sobre su aplicación efectiva en el Ayuntamiento, además del 20% que seguía desconociendo si así ocurría, únicamente un 50% respondió que su cumplimiento era real, mientras el 30% entendía que era meramente administrativo y documental, o articulado a partir de los comités de salud laboral, sin tener conciencia personal de tal realidad. Por último, tan solo el 10,6 de los encuestados manifestaron disponer de protocolos específicos, un 30,3% sostenía que no existía ninguno y un 50% que utilizaba los elaborados para otras áreas y para temas concretos, como –curiosamente– el virus del Ébola²⁶.

Esta aparente exclusión ha sido analizada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el triple sentido siguiente:

a) En un primer pronunciamiento considera que el Reino de España no ha cumplido, o lo ha hecho solo parcialmente, con la obligación de establecer el derecho a una adecuada seguridad en el trabajo en este ámbito al excluir ciertas actividades de la función pública policial en su art. 3.1. El motivo para así entenderlo parte de considerar que la Directiva contiene un derecho mínimo indisponible, razón por la cual su

²⁶ Encuesta a casi cien municipios de la Comunidad Valenciana con cuerpo de Policía Local, a través de la Asociación de Jefes y Mandos de la Policía Local, recogida en ESTARDID COLOM, F.; CHUST CALERO, R. y SORIANO IBÁÑEZ, R., “Módulo II. La gestión de la prevención en la Policía Local”, en AA.VV., (ROSAT ACED, I.; CARQUE VERA, J. L. y NAVARRO GONSÁLBEZ, A., Coords.), *Prevención de riesgos laborales en la policía local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, págs. 116-117

aplicación resulta obligatoria para todos sin excepción, salvo disposiciones nacionales más favorables destinadas a un colectivo en concreto. Valora, por ende, que la actividad policial debe tener cabida dentro del 3.2 de la LPRL, y clarifica que su aplicación solo habrá de ceder ante graves situaciones de calamidad pública, en tanto en cuanto, al ser indispensable su actuación para la sociedad, únicamente en estos estados excepcionales cabría suspender la aplicación de algunos principios preventivos susceptibles de quedar afectados²⁷.

b) El parecer se ha mantenido en el tiempo, pudiendo destacar una sentencia más reciente que lo recuerda en relación con el concepto muy restrictivo para la exoneración, a efectos de valorar el cumplimiento por Hungría de las Directivas 89/391/CEE y 2003/88/CEE, cuando dejan fuera de la aplicación de la norma preventiva de aquel país las “misiones llevadas a cabo por la policía (...) en el marco de acontecimientos excepcionales, cuya gravedad y magnitud requieren la adopción de medidas indispensables para la protección de la vida, de la salud y de la seguridad colectiva y cuyo correcto cumplimiento se vería comprometido si debieran respetarse todas las normas contenidas en dicha Directiva”²⁸. Regla y sus excepciones oportunamente delimitadas, aun cuando sea a través de un concepto jurídico bastante indeterminado y difícil de concretar en algunos supuestos.

c) E igual sucede en la instancia judicial europea respecto a las condiciones de disponibilidad y guardia localizada de los bomberos de Bruselas, donde el criterio sigue siendo la inadmisión de cualquier exclusión, excepto en los supuestos de fuerza mayor²⁹.

Una vez aclarada por el TJCE la interpretación que procede otorgar al art 3.2 de la LRPL, en tanto transposición literal del art. 2.2 de la Directiva 89/391/CEE³⁰, así como cuanto dispone la norma a renglón seguido (respecto a que, “no obstante, esta ley inspirará la normativa específica que se dicte para regular la protección de la seguridad y salud de los trabajadores que presten sus servicios en las indicadas actividades”), el legislador español decidió dotar de regulación específica a una serie de actividades, con la aprobación del Real Decreto 179/2005, de 18 de febrero, sobre prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil; el Real Decreto 2/2006, de 16 de enero, por el que se establecen normas sobre prevención de riesgos laborales en la actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía; y, por último, el Real Decreto 1755/2007,

²⁷ STJUE de 12 de enero de 2006, *Comisión c. España*, asunto C-132/04.

²⁸ STJUE de 30 de abril de 2020, *UO c. Készenléti Rendőrség*, asunto C-211/19. Comentándola, ROJO TORRECILLA, E., “La limitada protección de la seguridad y salud en el trabajo de las fuerzas policiales”, *Revista de Jurisprudencia Laboral*, 2020, nº 5.

²⁹ STJUE de 21 de febrero de 2018, *Ville de Nivelles c. Rudy Matzak*, asunto C-518/15.

³⁰ Este criterio se mantiene en otros pronunciamientos, como la SSTJUE de 3 de octubre de 2000, *SIMAP c. Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana*, asunto C-303/98, y de 5 de octubre de 2004, *Pfeiffer c. Deutsches Rotes Kreuz*, asunto C-397/01; también en el Auto TJUE de 14 de julio de 2005, *Personalrat der Feuerwehr Hamburg c. Leiter der Feuerwehr Hamburg*, asunto C-52/04.

de 28 de diciembre, de prevención de riesgos laborales del personal militar de las Fuerzas Armadas.

Hasta el momento no obra ninguna norma preventiva específica para la policía local, ni a favor de los servicios de extinción de incendios, aunque a nivel autonómica si cabe dejar constancia de normas que, al llevar a cabo su ordenación, aluden a tal cuestión o afirman la aplicabilidad de la LPRL³¹. Por este motivo, procederá estar a lo indicado por los organismos nacionales de asesoramiento, consulta e interpretación de las disposiciones jurídicas; en concreto, al parecer del INSST y de la Subdirección General de Ordenación Normativa del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. Al ser consultados sobre la pertinencia y aplicabilidad de la normativa de prevención indicaron que, pese a la aparente exclusión, la interpretación había de ser claramente restrictiva. El criterio administrativo actual parte de que la labor de dichos cuerpos no queda excluida con carácter general, o en referencia subjetiva a los sectores de actividad y sujetos que allí desempeñan su quehacer; en cambio, el cumplimiento se exceptúa respecto a cometidos especiales desempeñados por tan cualificados trabajadores dentro de tales ámbitos, en operativos cuyas particularidades pueden entrar en contradicción de manera decisiva con la aplicación de las normas de seguridad y salud. Con todo, incluso en esas situaciones de riesgo, los principios de la ordenación preventiva deben guiar sus actuaciones.

El informe del INSST resume el criterio consolidado en los 4 puntos siguientes³²:

- “a) El ámbito de aplicación de la Directiva 89/391 ha de entenderse de manera amplia, considerando que su objeto es promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo y su propia dicción literal.
- b) En consecuencia, las excepciones al mismo previstas en el artículo 2.2, párrafo primero, deben interpretarse restrictivamente.
- c) En relación con las exclusiones relativas a las fuerzas armadas, la policía y el servicio de protección civil, no se excluyen los sectores de actividad en cuanto tales, sino únicamente ciertos cometidos.

³¹ La materia es competencia autonómica y puede quedar recogida en las leyes de coordinación y su desarrollo, según argumenta, GARCÍA GONZÁLEZ, G., “La aplicación de la normativa de seguridad y salud a la policía local: aspectos críticos y cuestiones controvertidas”, *Revista Catalana de Dret Públic*, 2016, nº 53, págs. 80-85. En la actualidad, la única previsión específica aparece recogida en el Reglamento 110/2006, de 17 de octubre, de Castilla-La Mancha, a partir de la modificación de su art. 25 por el Decreto 39/2018, de 12 de junio, cuando indica que “el servicio de los funcionarios de la policía local no podrá prolongarse durante más de doce horas continuadas u ocho horas en el curso de un periodo de veinticuatro horas en el supuesto de trabajadores nocturnos cuyo trabajo implique riesgos especiales o tensiones físicas o mentales importantes, que será el definido como tal en los correspondientes acuerdos con los representantes de los funcionarios, tomando en consideración los efectos y los riesgos inherentes al trabajo nocturno”.

³² Consulta núm. 0167 del 2019, en <https://www.insst.es/el-instituto/conoce-el-instituto/servicios-del-instituto/atencion-a-consultas-tecnicas-en-materia-de-prl/faq>.

d) La justificación de estas exclusiones está en que acontecimientos excepcionales requerirán la adopción de medidas indispensables para la protección de la vida, de la salud, así como de la seguridad colectiva, y en que su correcto cumplimiento podría verse comprometido si hubieran de observarse todas las normas contenidas en la Directiva 89/391. La necesidad de no poner en peligro las imperiosas exigencias de preservación de la seguridad y de la integridad de la colectividad, habida cuenta de las características que revisten algunas actividades específicas, debe prevalecer transitoriamente sobre el objetivo de la citada Directiva, que es garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores. No obstante, incluso en una situación excepcional de esta índole, la Directiva exige a las autoridades competentes que velen por que la seguridad y la salud de los trabajadores queden aseguradas ‘en la medida de lo posible’”.

La Dirección General de Trabajo, por su parte, indica que la Directiva es plenamente aplicable a los cuerpos policiales, al disponer obligaciones lo suficientemente incondicionales y precisas, concluyendo con las siguientes pautas de interpretación³³:

- “a) Regla general: la normativa sobre prevención de riesgos laborales resulta aplicable a los trabajadores que presten servicios en sectores donde se desempeñen estas funciones.
- b) Regla especial: la normativa general sobre prevención no se aplica en los supuestos en que las particularidades del caso se opongan, por su propia naturaleza, a la aplicación de las normas generales. Además, sólo se excluyen aquellos aspectos realmente inaplicables.
- c) Incluso en estos casos en que opere la exclusión, debe salvaguardarse la seguridad y salud de los trabajadores en la medida de lo posible”.

En su virtud, una conclusión se impone: la plena aplicabilidad general de la norma preventiva a los policías locales y a sus condiciones de trabajo, siempre y cuando no se encuentren en situaciones excepcionales de alto riesgo para la colectividad.

2. Los turnos y jornadas máximas de trabajo actuales a la luz de la Directiva 2003/88/CE

Si la policía local queda incluida dentro del ámbito de la ley de referencia en materia de prevención, también se verá afectada por la aplicación de su normativa de desarrollo, salvo cuando en ella se establezca una precisión expresa en sentido contrario³⁴. Dado que

³³ Subdirección General de Ordenación Normativa, “Interpretación y aplicación del artículo 3.2 de la Ley 31/1995 DGT-SGON-1463LB”, 2019, en <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>.

³⁴ Buen ejemplo es el recogido por la normativa sobre equipos de protección individual, de la cual están excluidos los de las fuerzas de orden público en el Reglamento (UE) 2016/425 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, relativo a los equipos de protección individual y por el que se deroga la Directiva 89/686/CEE del Consejo, según explican AGÚN GONZÁLEZ, J. J. y AGUILAR ELENA, R., “Derogación en diferido de la Norma Básica de Autoprotección”, *Archivos de Prevención de Riesgos Laborales*, vol. 26, nº 4, 2023, pág. 310.

en la Directiva sobre turnos y jornadas máximas de trabajo incluye a los funcionarios públicos, no cabe discriminar a este colectivo a la hora de invocar una excepción a su cumplimiento sin una habilitación legal específica.

El análisis de la Directiva en materia de descansos (inspirada en el quehacer previo de la OIT y con recepción y amparo al máximo nivel de su regulación en el art. 32 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE o en el art. 40.2 de la CE), unida a la comunicación interpretativa de la Comisión Europea³⁵, permiten observar las dos posibilidades que incorpora para no aplicar ciertas limitaciones a las jornadas máximas. A tenor de la primera, el art. 17 faculta el desarrollo legal de determinadas prerrogativas destinadas a modificar los mínimos de los arts. 3 (descanso diario), 6 (duración máxima del trabajo semanal), 8 (duración del trabajo nocturno) y 16 (períodos de referencia); así como también habilita los cambios de un equipo a otro incluidos en el 17.4 lo cual, *a priori*, permitiría no disfrutar de los descansos diarios y/o semanales entre el final de trabajo en un equipo y el comienzo con el siguiente. En todo caso, estas salvedades siempre deben quedar supeditadas al respeto escrupuloso de la norma de prevención: “desde el respeto de los principios generales de protección de la seguridad y la salud de los trabajadores.”

Como segunda opción, el art. 18, con la inclusión de descansos compensatorios a través de convenios colectivos o acuerdos celebrados entre interlocutores sociales, permite establecer excepciones a lo indicado en los artículos 3 (descanso diario), 4 (pausas), 5 (descanso semanal), 8 (duración del trabajo nocturno) y 16 (períodos de referencia). Lamentablemente, el legislador no dejó claro si esta medida también quedaba supeditada a la condición de respetar la protección a la salud, tal y como señalan el artículo anterior³⁶, el considerando 4 de la Directiva o exige alguna sentencia del TJUE cuando recoge límites a los posibles acuerdos alcanzados en la negociación colectiva³⁷.

En cuanto atañe al descanso diario, la Directiva indica en su art. 3 que “los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que todos los trabajadores disfruten de un período mínimo de descanso diario de 11 horas consecutivas en el curso de cada período de 24 horas”. En muchos acuerdos que afectan a la policía local, algunos no publicados, cabe apreciar turnos que no respetan el tiempo mínimo establecido, al trabajar 24 horas seguidas o realizar jornadas cuyo diseño no permite ese tiempo de

³⁵ Comunicación interpretativa sobre la Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, (2023/C 109/07), en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-Z-2023-70018>.

³⁶ En relación con la desregulación colectiva, PAZOS PÉREZ, A., “Algunos puntos críticos de la Directiva 2003/88/CE sobre tiempo de trabajo”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 2016, nº 190, págs. 7-9.

³⁷ STJCE de 9 de septiembre de 2003, *Landeshauptstadt Kiel c. Norbert Jaeger*, asunto C-151/2002. En relación con los periodos de descanso y desconexión, también, STJUE de 14 de octubre de 2010, *Günter Fuß c. Stadt Halle*, asunto C-243/2009, haciendo hincapié en la existencia de mínimos inderogables dentro los máximos de la jornada semanal de trabajo de determinados empleados públicos.

recuperación de 11 horas consecutivas, y ello sin tener en cuenta los tiempos de desplazamiento. En este punto, procede poner de relieve la mejora establecida por el legislador español, al realizar la trasposición, cuando reguló que el descanso mínimo entre dos jornadas debe ser de al menos 12 horas; eso sí, en previsión a favor únicamente de los trabajadores vinculados por un contrato laboral³⁸.

Cláusula tanto más importante cuanto que resulta habitual la influencia de factores capaces de incidir sobre la duración de la jornada: de un lado, la frecuencia con la que estos cualificados empleados viven en una localidad distinta a aquella en la cual trabajan, pues aun cuando tales desplazamientos no computan como tiempo de trabajo, la prevención de riesgos *ex art. 14 LPRL* debe alcanzar también a unos accidentes *in itinere* cuya probabilidad aumenta con el cansancio; de otro, los servicios operativos de emergencias cuando media un incidente, como puede ser una detención o una agresión, pues tras finalizar el atestado procede acompañar al paciente a un centro médico para cumplimentar el parte de lesiones, incrementando la jornada y, por cuanto ahora importa, reduciendo el descanso³⁹.

En lo atinente a las pausas, el art. 4 de la Directiva indica que “los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que los trabajadores cuyo tiempo de trabajo diario sea superior a seis horas tengan derecho a disfrutar de una pausa de descanso cuyas modalidades, incluida la duración y las condiciones de concesión, se determinarán mediante convenios colectivos o acuerdos celebrados entre interlocutores sociales o, en su defecto, mediante la legislación nacional”. En el mismo sentido, el considerando 5 de la Directiva establece, respecto de los períodos de descanso, entre los cuales procede incluir las pausas, que deberán expresarse en unidades de tiempo, es decir, días, horas o fracciones de ambos referentes y que los trabajadores deben poder disfrutar de “períodos de pausa adecuados”.

Por lo tanto, las interrupciones deben estar cuantificadas y programadas en el propio acuerdo, y la primera pausa debe quedar situada, como muy tarde, a las 6 horas. Este es uno de los incumplimientos básicos detectados en los acuerdos consultados, al no fijar y cuantificar los descansos en el propio turno.

Otra de las cuestiones más controvertidas viene dada por las jornadas máximas semanales. Cuando fuera necesario establecer refuerzos, existe la posibilidad de superarlas, tanto si resultan realmente extraordinarias como si cabe calificarlas como previsibles. En este sentido, el artículo 6, en su apartado b), fija el tope a respetar: “la duración media del trabajo no excederá de 48 horas, incluidas las extraordinarias, por

³⁸ El descanso diario no forma parte del descanso semanal, aunque lo precede de manera directa, según afirma la STJUE de 2 de marzo de 2023, *IH c. Máv-Start*, asunto C-477/21.

³⁹ STSJ de Galicia (Social) de 24 de mayo 2019 (Rec. 484/2019), al reconocer un recargo de prestaciones en un trabajador ferroviario que, tras hacer horas nocturnas, tuvo que acudir a una reunión y sufrió un accidente de tráfico.

cada período de siete días”. Por poner un ejemplo, cabrá ponderar cuanto podría suceder respecto a un trabajador con jornada intensiva de 24 horas. Semanalmente realizaría 48 horas, motivo por el cual el hecho de cubrir un refuerzo le llevaría a incumplir ampliamente la máxima semanal, al trabajar 72 horas. En otro supuesto, prestar servicios dos días consecutivos con jornadas de 14,5 horas, y realizar otra nocturna de 10 horas, llevaría a un total de 39 horas, que procedería unir a cualquier otro servicio, lo cual supondría nuevamente un turno semanal de más de 48 horas.

Sirvan tales muestras para dejar constatación sobre cómo, sin necesidad de un requerimiento grave o razones de fuerza mayor, sería fácil sobrepasar el límite en determinadas épocas. Casi siempre bajo las circunstancias de servicios supuestamente extraordinarios, que llevan a turnos intensivos y a un incumplimiento de aparición casi natural a partir de la adecuación del cuadrante.

La posibilidad de superar determinados umbrales, acudiendo a la negociación colectiva, queda habilitada a través de la cláusula individual de descuelgue, que recoge el artículo 22 de la Directiva, cuando indica como: “siempre que respete los principios generales de protección de la seguridad y la salud de los trabajadores, un Estado miembro podrá no aplicar el artículo 6, a condición de que adopte las medidas necesarias para garantizar que:

- a) ningún empresario solicite a un trabajador que trabaje más de 48 horas en el transcurso de un período de siete días, calculado como promedio del período de referencia que se menciona en la letra b) del artículo 16, salvo que haya obtenido el consentimiento del trabajador para efectuar dicho trabajo;
- b) ningún trabajador pueda sufrir perjuicio alguno por el hecho de no estar dispuesto a dar su consentimiento para efectuar dicho trabajo”.

En su aplicación, los órganos judiciales han acabado reconociendo el derecho a no realizar turnos cuando, de una forma u otra (incluso mediante compensación de los descansos), no solo no se han respetado los tiempos previstos en la norma europea, sino que, además, ha acabado afectando a la seguridad y salud laborales⁴⁰; o, sin llegar a tal extremo, han obligado a satisfacer una indemnización por daños y perjuicios a quienes debieran cumplir esos servicios extraordinarios y trabajar por encima de la jornada⁴¹.

La duración del trabajo nocturno constituye otra nueva y última cuestión relevante a este nivel, tanto desde el punto de vista de la salud como de la conciliación. El art. 8. b) de la Directiva indica que “los trabajadores nocturnos cuyo trabajo implique riesgos especiales o tensiones físicas o mentales importantes no trabajen más de ocho horas en el curso de un período de 24 horas durante el cual realicen un trabajo nocturno”.

⁴⁰ STS (Contencioso Administrativo) de 10 de marzo de 2022 (Rec. 4094/2020).

⁴¹ Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Logroño de 24 abril 2018 (Proc. 378/2015).

El tenor admite varias acepciones, según recoge un pronunciamiento reciente cuando acepta la validez de un cuadrante en el cual la nocturnidad es de diez horas, al ser de aplicación los arts. 17 y 18 de la Directiva. Así reza el literal de la sentencia: “por lo que, en este caso, la Sala comparte el criterio de la administración local apelante en cuanto a la aplicación de las excepciones del art. 17 y 18 de la Directiva, al estar aprobado el horario de trabajo, para una unidad de la policía local del ayuntamiento (...) por la mesa de negociación colectiva, el Acuerdo de Mesa General de Negociación de 2 de enero de 2014, aun con carácter provisional y prorrogado hasta diciembre de 2015, que era una negociación colectiva aprobada y aceptada por el recurrente, hasta solicitar de forma individual su modificación de horario por escrito de 21 de junio de 2015 (...) Cuadrante horario que se aplica solamente en determinadas unidades de la policía local: atestados, medio ambiente, y seguridad ciudadana, y su adscripción es voluntaria por lo que el actor podría pedir su traslado a otra unidad donde se aplique un régimen de jornada diferente, y que como señala la administración local como así han hecho algunos policías y se les ha concedido”⁴².

Preciso será recordar a este respecto cómo, previo informe médico al efecto, los tribunales han avalado la acción declarativa instada por los interesados para no realizar el turno de noche si afecta gravemente a su salud⁴³. Y ello aun cuando en muchas ocasiones las situaciones sean solventadas mediante limitaciones en la aptitud establecidas con carácter temporal o permanente en el correspondiente dictamen médico de vigilancia de la salud o, en los supuestos más graves, a través del pase a segunda actividad.

Un último apunte sirve para completar la exposición de un panorama que requiere la urgente intervención del legislador, y no solo a nivel nacional. La Confederación Europea de Sindicatos (ETUC) ha declarado en diversas ocasiones que la desregulación derivada de la posibilidad abierta en los arts. 17 y 18 de la Directiva no solo puede ser contraria a los principios de prevención de riesgos laborales, sino –y precisamente a su través– de los tratados fundacionales, a la luz de cuanto dispone el art 31 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, pues “todo trabajador tiene derecho a trabajar en condiciones que respeten su salud, su seguridad y su dignidad (...) a la limitación de la duración máxima del trabajo y a períodos de descanso diarios y semanales”⁴⁴.

⁴² STSJ de Murcia (Social) de 8 de marzo de 2018 (Rec. 237/2017), analizada en S/A, “Organización de turnos del colectivo de la Policía Local en jornadas de 12 horas: ¿es posible tras la finalización del estado de alarma?”, *Derecho Local Lefebvre*, junio, 2020, en: <https://derecholocal.es/consulta/organizacion-de-turnos-del-colectivo-de-la-policia-local-en-jornadas-de-12-horas-es-posible-tras-la-finalizacion-del-estado-de-alarma>.

⁴³ STSJ de Baleares (Social) de 8 de abril de 2005 (Rec. 199/2005), la cual indica que con informes médicos concluyentes se puede exonerar de realizar trabajos nocturnos por motivos de salud.

⁴⁴ Las colisiones de la Directiva 2003/88 con otras normas internacionales y europeas es analizada con tiento en ETUC, “Los derechos fundamentales y la Directiva sobre el tiempo de trabajo”, *Hojas*

La tensión, incluso la colisión, entre horarios intensivos y principios elementales de prevención de riesgos resulta patente. En la actividad policial extender la jornada 12, 14 o, incluso, 24 horas resulta siempre arriesgado; pero, en particular, merecería un examen en detalle en crestas solares, como el verano bajo las cada vez más frecuentes “olas de calor”. Trabajar bajo dicha condición incrementa la magnitud de los peligros a asumir, y el ayuntamiento debe ser, por acción u omisión, responsable último de la exposición soportada por los agentes.

Desde el plano estrictamente ceñido a la salud laboral, cualquier horario regular, o casi regular, que supere las 8 horas al día debería ser anulado, en especial si conlleva actividades de riesgo, tales como el manejo de armas de fuego, la conducción de vehículos en circunstancias peligrosas o en operativos de emergencia, eventuales amenazas o, por no seguir, la necesidad de repeler agresiones. Factores, todos ellos, valorados por el propio legislador cuando en 2018 introdujo a favor del colectivo un coeficiente reductor de la edad de jubilación.

V. Apuntes de salud y seguridad laborales para mejorar la gestión de los turnos de los policías locales

La normativa de prevención indica que los riesgos derivados del trabajo deben ser identificados a fin de evitarlos o proceder, mediante la adecuada gestión, a controlar sus consecuencias.

Dado el cometido de los cuerpos de la policía municipal y la obligatoriedad de realizar horarios nocturnos y a turnos para cubrir un servicio de primera necesidad, menester sería elaborar una estrategia adecuada, con la implementación de medidas como las siguientes:

- a) Proveer una dotación adecuada de efectivos, formarlos adecuadamente y plantear medidas para que se mantengan en condiciones psicofísicas adecuadas⁴⁵.
- b) Analizar el operativo mínimo imprescindible en las diferentes épocas del año para, con este dato, organizar los turnos teniendo en cuenta las necesidades reales de personal y garantizar la realización de sus cometidos en perfecto estado⁴⁶. En

informativas *ETUC*, 2018, págs. 2-5, en https://www.etuc.org/sites/default/files/A_TT_droits_fond_ES_1.pdf.

⁴⁵ Una opción posible son las pruebas de compensación para los policías locales de Navarra (art. 46), en las que según la Disposición transitoria tercera de la Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra, se compensa económicamente o con días de descanso al presentarse y superar unas pruebas físicas voluntarias.

⁴⁶ Cabe utilizar herramientas informáticas con las que, a la vista de las necesidades de efectivos en cada época, es posible distribuirlos adecuadamente minimizando horas extra y permitiendo un mayor tiempo de descanso, tal y como indicaba el ya veterano estudio de BAUTISTA-VALHONDO, J., *Informe SATURNO-01: Estudio sobre la organización de los turnos de trabajo de la Policía Municipal de*

muchas ocasiones se dispone de un número de efectivos sobredimensionado de lunes a viernes y escaso los fines de semana; lo cual supone incrementar –en particular– el riesgo a estrés y fatiga. Una adecuada distribución de las plantillas reduciría el número de refuerzos, proporcionando más tiempo libre para la conciliación.

- c) Negociar un calendario laboral que tenga en cuenta los condicionantes mentados, tanto los de las administraciones como los de los trabajadores, adoptando iniciativas que garanticen los descansos mínimos y, siempre y cuando sea posible, reduciendo los horarios nocturnos.
- d) Racionalizar la jornada, pues su carácter intensivo no solo perjudica la conciliación, sino que redundaría en detrimento de la seguridad y calidad del servicio; motivo por el cual no procederá su extensión más allá de las 10 horas en periodo diurno ni –en especial– en horario nocturno, siendo recomendable no superar las 8 horas.
- e) Equilibrar los cambios de turno, para así garantizar el descanso mínimo diario de 11 horas y el semanal de 36 horas. Resultan mejor las rotaciones cortas con periodos de recuperación largos.
- f) Realizar, preferiblemente, el turno de noche de manera inmediata al descanso semanal, pues proporcionará un mejor descanso y una superior adaptación a los tránsitos imprescindibles en el sistema.
- g) Adecuar las revisiones médicas y adaptar los horarios en atención a los factores de edad, condiciones psicofísicas (temporales y definitivas), así como efectivos disponibles. Procede recomendar, a tal fin, la implementación o mantenimiento de un servicio de psicología para, por un lado, analizar la aptitud y, por otro, poder dispensar una atención temprana a cuantos problemas aparezcan de organización de personal relacionados con el aspecto aquí abordado⁴⁷.

Finalmente, en relación con el desarrollo de estrategias individuales en alimentación y organización personal y familiar, vistas las recomendaciones de los expertos para el ámbito de la seguridad ciudadana⁴⁸, cabrá destacar las siguientes:

- Distribuir los horarios adecuadamente, para respetar el ciclo sueño/vigilia. En este sentido, y en un ejemplo extremo o de laboratorio, realizar un cambio de turno a las tres de la mañana generaría dos turnos totalmente inadecuados, en vez de uno.

Sabadell, Barcelona, Universidad Politécnica de Cataluña, 1995, en https://www.researchgate.net/publication/268076995_Informe_SATURNO-01_Estudio_sobre_la_organizacion_de_los_turnos_de_trabajo_de_la_Policia_Municipal_de_Sabadell.

⁴⁷ En este sentido, el Ministerio del Interior ha implementado, para los guardias civiles, un servicio de apoyo psicológico externo de hasta 20 sesiones anuales confidenciales y gratuitas, en <https://www.interior.gob.es/opencms/es/detalle/articulo/La-Guardia-Civil-pone-en-marcha-un-servicio-externo-de-apoyo-psicologico-para-su-personal/>.

⁴⁸ BLASCO ESPINOSA, J. R.; LLOR ESTEBAN, B.; GARCÍA IZQUIERDO, M; SÁEZ NAVARRO, M. C. y SÁNCHEZ ORTUÑO, M., “Relación entre la calidad del sueño, el *burnout* y el bienestar psicológico en profesionales de la seguridad ciudadana”, *Revista Mapfre Medicina*, cit., pág. 266.

- Facilitar que los trabajadores puedan comer de forma equilibrada, disponiendo de los elementos suficientes (frigorífico, microondas, etc.) a tal fin. La decisión puede ir acompañada de campañas de alimentación adecuada para mejorar la salud general del colectivo.
- Tener en cuenta, en la medida de lo posible, las preferencias individuales de los interesados a la hora de distribuir horarios.
- Disponer con suficiente antelación el cuadrante de organización de turnos para poder planificar la vida personal y las actividades extralaborales.
- Mantener, dentro de las posibilidades organizativas, los mismos trabajadores en cada grupo de rotación para favorecer y facilitar relaciones estables.

VI. Conclusiones

Resulta patente la incidencia de horarios, y en particular el diseño de turnos, sobre la seguridad y salud de los policías locales. El modelo instaurado durante la COVID-19, y férreamente defendido por sus organizaciones sindicales representativas tras la finalización de la pandemia, pone sobre la mesa la necesidad de desarrollar los artículos 17 y 18 de la Directiva 2003/88/CE para el colectivo, en parecido sentido a como se ha efectuado para los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

En juego está que una situación más conveniente para los intereses personales y familiares sirva para consolidar no solo el abierto desconocimiento en la práctica de la normativa europea y nacional sobre jornadas máximas y descansos mínimos, sino, en especial, de las exigencias contenidas en la legislación de prevención de riesgos laborales.

Las consecuencias del *statu quo* actual influyen sobre la calidad del servicio, pues el alargamiento de los turnos, junto a un insuficiente descanso, afectan al tiempo de respuesta, al hacer más lento el razonamiento y más largo el periodo para detectar las pertinentes señales de reacción. Por idéntico motivo, obrará una mayor propensión a la siniestralidad, medida a partir de la relación entre fatiga y trabajo peligroso, con elevadas exigencias físicas y mentales, que se traduce en riesgos de error o accidente por descenso en la capacidad de concentración y mantenimiento de la atención.

Mención aparte merece la asociación entre horarios excesivos y trabajo a turnos con la salud mental, no en vano la reseñada exigencia en tiempos y responsabilidad en cometidos se traducen, bajo los condicionantes mentados, en fuente de frecuentes trastornos del ritmo circadiano, deficiente alimentación y alteraciones psicosomáticas de diferente etiología, entre las cuales el estrés, la depresión, el aislamiento y el síndrome de *burnout* aparecen bien documentados en los estudios existentes.

Bibliografía

AGÚN GONZÁLEZ, J. J. y AGUILAR ELENA, R., “Derogación en diferido de la Norma Básica de Autoprotección”, *Archivos de Prevención de Riesgos Laborales*, 2023, vol. 26, nº 4.

BAUTISTA-VALHONDO, J., *Informe SATURNO-01: Estudio sobre la organización de los turnos de trabajo de la Policía Municipal de Sabadell*, Barcelona, Universidad Politécnica de Cataluña, 1995.

BLASCO ESPINOSA, J. R.; LLOR ESTEBAN, B.; GARCÍA IZQUIERDO, M; SÁEZ NAVARRO, M. C. y SÁNCHEZ ORTUÑO, M., “Relación entre la calidad del sueño, el *burnout* y el bienestar psicológico en profesionales de la seguridad ciudadana”, *Mapfre Medicina*, 2002, vol. 13, n.º 4.

CALVO RICO, B.; RUEDA ROJANO, S. y GARCÍA GARCÍA, J. M., “Diferencias generadas por los turnos de trabajo en el estrés y temperamento: Cuerpo Nacional de Policía”, *Retos*, 2022, nº 46.

DE LA SERNA TUYA, J. M., *Suicidio policial. Guía para una prevención eficaz*, Montefranco, Tektime, 2021.

EGEA PARRA, M. D., “Ph Murcia y policías municipales”, *Proyecto Hombre*, 2022, nº 108.

ESTARDID COLOM, F.; CHUST CALERO, R. y SORIANO IBÁÑEZ, R., “Módulo II. La gestión de la prevención en la Policía Local”, en AA.VV. (ROSAT ACED, I.; CARQUE VERA, J. L. y NAVARRO GONSÁLBEZ, A., Coords.), *Prevención de riesgos laborales en la Policía Local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.

FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J. J., “El suicidio de policías y guardias civiles como riesgo profesional en los tribunales”. *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, 2022, nº 33.

GARCÍA ALBUERNE, Y.; PÉREZ NIETO, M. A. y LUCEÑO MORENO, L., “Turnos y estrés psicosocial en los policías locales de Madrid”, *Ansiedad y estrés*, 2015, vol. 21, nº 1.

GARCÍA GONZÁLEZ, G., “La aplicación de la normativa de seguridad y salud a la policía local: aspectos críticos y cuestiones controvertidas”, *Revista Catalana de Dret Públic*, 2016, nº 53.

GRAU ALBEROLA, E.; BERLANGA SÁNCHEZ, H., y FIGUEREDO FERRAZ, H., “Psychosocial risk and their consequences on health and job satisfaction among Spanish police officers”, *Anales del Sistema Sanitario de Navarra*, 2024, Vol. 47, nº 1.

JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La reordenación del tiempo de trabajo (artículo 4 del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre) y la jornada, en cómputo anual, de los empleados públicos de la Administración local”, *Cuadernos de Derecho Local*, 2012, nº 28.

MOLLÀ GARCÍA, A., “Primer estudio general de cuerpos de policía local de la Comunitat Valenciana, disparidades laborales entre cuerpos policiales”, *Skopein*, 2021, nº 22.

PAZOS PÉREZ, A., “Algunos puntos críticos de la Directiva 2003/88/CE sobre tiempo de trabajo”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 2016, nº 190.

ROJO TORRECILLA, E., “La limitada protección de la seguridad y salud en el trabajo de las fuerzas policiales”, *Revista de Jurisprudencia Laboral*, nº 5, 2020.

SAN SEBASTIÁN MENDIZÁBAL, X. *et alii*, “Auto percepción del estrés laboral y distrés: un estudio empírico en la policía municipal”, *Psicothema*, 2002, vol. 14, nº 2.

VALERO SÁNCHEZ, E., *Salud ocupacional en la policía local de Elda*, Tesis Doctoral, Universidad Miguel Hernández, Alicante 2017.

Anexo

ETUC, “Los derechos fundamentales y la Directiva sobre el tiempo de trabajo”, *Hojas informativas ETUC*, 2018.

NTP 260 (ÚBEDA ASENSIO), *Trabajo a turnos: efectos médico-patológicos*, 1989.

NTP 310 (NOGAREDA CUIXART), *Trabajo nocturno y trabajo a turnos: alimentación*, 1993.

NTP 455 (NOGAREDA CUIXART y NOGAREDA CUIXART), *Trabajo a turnos y nocturno: aspectos organizativos*, 1997.

NTP 502 (NOGAREDA CUIXART y NOGAREDA CUIXART), *Trabajo a turnos: criterios para su análisis*, 1998.

NTP 1185 (GARÍ PÉREZ, ORTIZ LÓPEZ, MORENO SÁENZ y LLORENS SERRANO), *Conflicto trabajo-familia o doble presencia como riesgo psicosocial: Marco conceptual y consecuencias*, 2024.

NTP 1186 (GARÍ PÉREZ, ORTIZ LÓPEZ, MORENO SÁENZ y LLORENS SERRANO), *Conflicto trabajo-familia o doble presencia como riesgo psicosocial: Evaluación y medidas preventivas*, 2024.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Prevención del suicidio un instrumento para policías, bomberos y otros socorristas de primera línea*, Ginebra, OMS, 2009.

S/A, “Organización de turnos del colectivo de la Policía Local en jornadas de 12 horas: ¿es posible tras la finalización del estado de alarma?”, *Derecho Local Lefevre*, junio 2020.