Asunto : Informe sobre posibilidad de inclusión de determinados gastos de personal en el Presupuesto municipal
Solicitante : **Ilmo.Ayuntamiento de Hinojosa del Duque**
Expte. : 173/2021

INFORME JURÍDICO

ANTECEDENTES

- El Ilmo. Ayuntamiento de Hinojosa del Duque remite escrito por el que exponiendo que, a la hora de elaborar el Presupuesto general del Ayuntamiento para el ejercicio 2021 le han surgido algunas cuestiones que entienden necesarias resolver con carácter previo a su aprobación, y con el fin de contar con la asistencia jurídica que corresponde prestar a los Ayuntamientos por parte de la Diputación Provincial, se solicita de estos Servicios Jurídicos se emita informe sobre dichas cuestiones las cuales se indican expresamente en escrito aparte.

- El contenido de las cuestiones planteadas por el citado Ayuntamiento, conforme al escrito que se refiere, es el siguiente :

> En la actualidad el citado Ayuntamiento mantiene prorrogado el Presupuesto del año 2020, mientras se ultima la elaboración del Presupuesto de esta anualidad, apareciendo en último término dos dudas sobre las que se solicita el asesoramiento :
> Recientemente han tomado posesión dos funcionarios de carrera del grupo C1 con nivel 18, en orden a que éste era el nivel de complemento de destino que se contemplaba en el presupuesto de 2020. en virtud de ello, se plantea :
> ¿Existe alguna limitación legal para que en el presupuesto 2021 estos dos funcionarios vean elevado su nivel al 20? El Equipo de Gobierno Municipal y los representantes de los trabajadores han manifestado en las reuniones de la mesa paritaria que no desean que exista desigualdad entre los funcionarios del mismo grupo.
> Asimismo se indica que estos dos nuevos funcionarios han visto reducida su productividad en este borrador de presupuesto 2021 en un 20 %. y al respecto se plantea : ¿Se puede llevar a cabo esta reducción?
> La Mesa Paritaria Mixta del Ayuntamiento acordó en el presente año el incremento del complemento de productividad de varios trabajadores (personal laboral); complemento que se viene percibiendo en 12 mensualidades de la misma cuantía. Son concretamente los trabajadores que perciben los salarios más bajos, trabajan durante fines de semana y realizan funciones de nivel superior a sus puestos de trabajo.
> ¿Se puede presupuestar el incremento de productividad de estos trabajadores y abonarlo con carácter retroactivo desde el 1 de enero de 2021, independientemente de la fecha de entrada en vigor del Presupuesto?

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/8/2021

pie_firma_corto_dipu_01

NORMATIVA APLICABLE

- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRLRL).
- Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 (LPGE2021).
- 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 (TREBEP).
- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP)
- Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el Régimen de las Retribuciones de los Funcionarios de Administración Local.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).
- Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado (RGI).
- Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (TRET).

En virtud de ello, se emite el presente

INFORME

PRIMERO. La carrera administrativa instaurada en la Ley 30/84, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP), y el nuevo sistema retributivo, se encuentran íntimamente unidos, teniendo como cordón umbilical el puesto de trabajo desempeñado por el funcionario respectivo. Así la vinculación de la carrera administrativa al puesto de trabajo se avala primando aquellas retribuciones que van unidas al puesto, con lo cual la percepción de las retribuciones vinculadas al puesto, es decir las complementarias, se supeditarán a lo que dispongan las oportunas relaciones de puestos de trabajo (RPT) de las distintas Administraciones Públicas.

En el ámbito local, las retribuciones complementarias de los funcionarios de la Administración Local se atendrán en todo caso a la estructura y criterios de valoración objetiva de las del resto de los funcionarios públicos.

En función de esto último, el artículo 93 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, siguiendo los criterios de la legislación básica sobre Función Pública, establece que las retribuciones básicas de los funcionarios locales tendrán la misma estructura y cuantía que las establecidas con carácter general para toda la Función Pública, y

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/8/2021

pie_firma_corto_dipu_01

que las retribuciones complementarias se atendrán a la estructura y criterios de valoración objetiva de las del resto de los funcionarios públicos, si bien su cuantía global será fijada por el Pleno de la Corporación, dentro de los límites máximos y mínimos que se fijen por el Estado. Anualmente en el Presupuesto de las corporaciones locales se reflejarán las cuantías de las retribuciones de sus respectivos funcionarios en los términos que se prevean en la legislación básica sobre función pública.

En este mismo sentido se expresan los artículo 153 y 154 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRLRL), al disponer que :

"Artículo 153.
1. Los funcionarios de Administración local sólo serán remunerados por las Corporaciones respectivas, por los conceptos establecidos en el artículo 23 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto.
2. En su virtud, no podrán participar en la distribución de fondos de ninguna clase ni percibir remuneraciones distintas a las comprendidas en dicha Ley ni, incluso, por confección de proyectos, o dirección o inspección de obras, o presupuestos, asesorías o emisión de dictámenes e informes.
Las cantidades procedentes de los indicados fondos se incluirán en el presupuesto de ingresos de las Corporaciones.
3. ***La estructura, criterios de valoración objetiva, en su caso, y cuantías de las diversas retribuciones de los funcionarios de Administración local, se regirán por lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.***

Artículo 154.
1. La Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada año fijará los límites al incremento de las retribuciones o gastos de personal de las Corporaciones locales. Cuando tales límites hagan referencia a la cuantía global de las retribuciones de los funcionarios, se entenderán sin perjuicio de las ampliaciones de plantillas que puedan efectuarse, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 126.2 y 3 de esta Ley.
2. Lo dispuesto en el párrafo segundo del número anterior no obstará a que, por la Ley de Presupuestos o por otras leyes especiales o coyunturales, puedan establecerse reglas específicas para ciertos casos o limitaciones a la cuantía de las retribuciones individuales.
3. La ordenación del pago de gastos de personal tendrá preferencia sobre cualquier otro que deba realizarse con cargo a los fondos de la respectiva Entidad. Reglamentariamente se regulará el procedimiento sustitutivo para el percibo por los interesados de las cantidades que indebidamente hayan dejado de satisfacerse.".

Las retribuciones de los funcionarios locales quedan así reguladas en términos generales conforme a lo previsto en el Capítulo III del Título III, artículos 21 y siguientes TREBEP; no obstante, de acuerdo con la Disposición Derogatoria Única y la Disposición Final 4ª, la regulación del capítulo III del Título III sólo producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto.

pie_firma_conv_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/8/2021

El Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), en relación con esta materia, dispone en sus artículo 22, 23 y 24 lo siguiente :

"Artículo 22. Retribuciones de los funcionarios.
1. Las retribuciones de los funcionarios de carrera se clasifican en básicas y complementarias.
2. Las retribuciones básicas son las que retribuyen al funcionario según la adscripción de su cuerpo o escala a un determinado Subgrupo o Grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo, y por su antigüedad en el mismo. Dentro de ellas están comprendidas los componentes de sueldo y trienios de las pagas extraordinarias.
3. ***Las retribuciones complementarias son las que retribuyen las características de los puestos de trabajo, la carrera profesional o el desempeño, rendimiento o resultados alcanzados por el funcionario.***
4. Las pagas extraordinarias serán dos al año, cada una por el importe de una mensualidad de retribuciones básicas y de la totalidad de las retribuciones complementarias, salvo aquéllas a las que se refieren los apartados c) y d) del artículo 24.
5. No podrá percibirse participación en tributos o en cualquier otro ingreso de las Administraciones Públicas como contraprestación de cualquier servicio, participación o premio en multas impuestas, aun cuando estuviesen normativamente atribuidas a los servicios.

Artículo 23. Retribuciones básicas.
Las retribuciones básicas, que se fijan en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, estarán integradas única y exclusivamente por:
a) El sueldo asignado a cada Subgrupo o Grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo.
b) Los trienios, que consisten en una cantidad, que será igual para cada Subgrupo o Grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo, por cada tres años de servicio.

Artículo 24. Retribuciones complementarias.
La cuantía y estructura de las retribuciones complementarias de los funcionarios se establecerán por las correspondientes leyes de cada Administración Pública atendiendo, entre otros, a los siguientes factores*:*
a) La progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa.
b) ***La especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo****.*
c) ***El grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos.***
d) Los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo."

C/ Atlántico núm 11. CP. 14011 - Córdoba
Tel.: 957 211105 - 957 482895

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/8/2021

pie_firma_conto_dipu_01

En este apartado, y en relación con el asunto que nos ocupa, conviene hacer especial hincapié en el contenido del artículo 24 en cuanto que regula en general la percepción de retribuciones complementarias por los funcionarios públicos en general, sobre todo por cuanto que expresamente viene a establecer unas factores a los que la Administración tiene que atender a la hora de fijar este tipo de remuneraciones, y dentro de éstos muy especialmente no ya el que corresponde al apartado a) referido a la progresión profesional del empleado público sino a los apartado b) y c) que se refiere a la especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo, y al grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos. Artículo éste que entendemos posee una importancia relevante en la materia pues marca la pauta a seguir en la fijación de las retribuciones por parte de todas las Administraciones públicas para el común de los empleados públicos.

Específicamente para la Administración Local, la percepción de retribuciones por los empleados locales viene regulada en el Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el Régimen de las Retribuciones de los Funcionarios de Administración Local, y en el ámbito de las retribuciones complementarias y especialmente centrados en los conceptos de "*Complemento de Destino*" y "*Complemento de Productividad*", los artículos 3 y 5 de esta disposición vienen a disponer lo siguiente :

> *"Artículo 3* ***Complemento de destino***
> *1. Los intervalos de los niveles de puestos de trabajo de los funcionarios de Administración Local serán los que en cada momento se establezcan para los funcionarios de la Administración del Estado.*
> *2.* ***Dentro de los límites máximo y mínimo señalados, el Pleno de la Corporación asignará nivel a cada puesto de trabajo atendiendo a criterios de especialización, responsabilidad, competencia y mando, así como a la complejidad territorial y funcional de los servicios en que esté situado el puesto.***
> *3. En ningún caso los funcionarios de Administración Local podrán obtener puestos de trabajo no incluidos en los niveles del intervalo correspondiente al grupo de titulación en que figure clasificada su Escala, Subescala, clase o categoría.*
> *4. Los complementos de destino asignados por la Corporación deberán figurar en el presupuesto anual de la misma con la cuantía que establezca la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada nivel."*
>
> *(...)*
>
> *Artículo 5* ***Complemento de productividad***
> *1. El complemento de productividad está destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés e iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo.*
> *2. La apreciación de la productividad deberá realizarse* ***en función de circunstancias objetivas*** *relacionadas directamente con el desempeño del puesto de trabajo y objetivos asignados al mismo.*

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/8/2021

pie_firma_corto_dipu_01

3. En ningún caso las cuantías asignadas por complemento de productividad durante un período de tiempo originarán ningún tipo de derecho individual respecto a las valoraciones o apreciaciones correspondientes a períodos sucesivos.
4. Las cantidades que perciba cada funcionario por este concepto serán de conocimiento público, tanto de los demás funcionarios de la Corporación como de los representantes sindicales.
5. ***Corresponde al Pleno de cada Corporación determinar en el presupuesto la cantidad global destinada a la asignación de complemento de productividad a los funcionarios dentro de los límites máximos señalados en el artículo 7,2,b), de esta norma****.*
6. Corresponde al Alcalde o al Presidente de la Corporación la distribución de dicha cuantía entre los diferentes programas o áreas y la asignación individual del complemento de productividad, con sujeción a los criterios que en su caso haya establecido el Pleno, sin perjuicio de las delegaciones que pueda conferir conforme a lo establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril."

A tenor de ello se llama la atención respecto del contenido intrínseco de ambos artículos en cuanto que la asignación de niveles de Complemento de Destino a los distintos puestos de trabajo que conforman el catálogo de personal del consistorio, así como la determinación en el presupuesto municipal de la cantidad global destinada a la asignación de complemento de productividad a los empleados, debe realizarse por el Pleno de la Corporación en atención a criterios tasados de especialización, responsabilidad, competencia y mando, así como a la complejidad territorial y funcional de los servicios en que esté situado el puesto en el primero de los casos y a criterios de limitación cuantitativa según los límites máximos establecidos por la norma (el artículo 7.2 b) de dicho Real Decreto establece que : "*...b) Hasta un máximo del 30 por 100 para complemento de productividad...*"), en el segundo de los casos. , es decir, se deben establecer siempre con arreglo a criterios "objetivos" asignados a cada puesto de trabajo, en función de las características propias de éstos, sin que en ningún caso quepa la consideración de cualidades o circunstancias "subjetivas" en su fijación cuando hablamos del complemento de destino, y en función de circunstancias objetivas relacionadas directamente con el desempeño del puesto de trabajo y objetivos asignados al mismo, cuando hablamos de la asignación del complemento de productividad por parte de la Alcaldía o Presidencia de la entidad.

.

SEGUNDO.- En cuanto a la conceptuación de dichos complementos retributivos partimos de las siguientes premisas y fundamentos :

I.- *El Complemento de Destino*.

Se puede definir, de conformidad con el art 23.3 a) de la LMRFP, -norma ésta que si bien está derogada, resulta aplicable con el alcance y la vigencia establecidos en la disposición final 4.2, por la disposición derogatoria única.b) de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre- como el correspondiente al nivel del puesto de trabajo que se desempeñe (o el que se haya consolidado). Como avala nuestra Jurisprudencia es un

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/8/2021

concepto retributivo de naturaleza objetiva, directamente vinculado al desempeño de un puesto de trabajo e independientemente de quién sea el funcionario que lo pueda desempeñar (al igual que sucede con el complemento específico). Definición que en términos generales se explicita para los empleados locales con arreglo al ya indicado artículo 4 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril.
Es un complemento retributivo general (a diferencia del complemento específico) y su cuantía depende en principio del nivel asignado al mismo (el complemento de destino es de igual cuantía para cada nivel y se actualiza con carácter general en los Presupuestos Generales del Estado de cada año). En definitiva, para su determinación sólo se tiene en cuenta el puesto de trabajo al que se le asigne un determinado nivel.
Ello quiere decir, por otra parte, que cada nivel sucesivo en la escala va a representar un mayor estadio de dificultad e importancia del puesto de trabajo al que viene referido.
Estas características lo diferencian de las retribuciones básicas (entre otros aspectos), pues éstas se vinculan a la titulación exigida para el ingreso como funcionario en la Administración y con la capacitación técnica exigidas para el acceso al Cuerpo y también lo diferencian del complemento específico, ya que las circunstancias singulares, especiales o de responsabilidad de cada puesto de trabajo, como la especial preparación técnica requerida para su desempeño, la dedicación especial, etc.,se tendrán en cuenta para retribuir por este concepto pero no se pueden tener en cuenta para la determinación del complemento de destino.
El Tribunal Supremo ha determinado que con el complemento de destino se retribuye la especial preparación añadida a la genérica para ingreso en la función pública o la especial responsabilidad que lleva la adscripción a un servicio determinado lo cual, en los términos establecidos podría dar lugar a cierta confusión con el complemento específico (STS 3 marzo 1994).
No es un complemento personal ni individual pues las características personales del funcionario no afectarán en modo alguno al complemento fijado para el correspondiente puesto de trabajo. Es por ello que el complemento de destino debe ser el mismo ya sea el funcionario de nuevo ingreso o posea experiencia, sea cual sea su procedencia o el título jurídico que habilita su desempeño, como ser funcionario interino y su permanencia en el, como puede ser su adscripción provisional.

Por otra parte, la asignación de complementos de destino a los puestos de trabajo permite al funcionario consolidar grados, por su permanencia durante un cierto tiempo en los mismos, con lo cual podrá controlar en cierto modo su propia carrera profesional. En este sentido los funcionarios tienen derecho a percibir al menos, el complemento de destino correspondiente a su grado personal, cualquiera que sea el puesto de trabajo que desempeñe. Es decir si el nivel del puesto de trabajo es igual o superior, se percibe el complemento del puesto y si es inferior el del grado personal.
Además el funcionario no podrá obtener puestos de trabajo no incluidos en los niveles de intervalo correspondiente al grupo en que figure clasificado su Cuerpo o Escala, existiendo cierta discrecionalidad por la Administración para la asignación del concreto nivel de complemento de destino asignado a cada puesto pues dependerá de la valoración que se haga de cada puesto por la Administración y que se determinará

pie_firma_conto_dipu_01
Código seguro de verificación (CSV):
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/8/2021

en las RPT, las cuales deberán ser lo más objetivas y equitativas posibles, pues de ella dependen los efectos económicos que, en esencia, son importantes.
Ahora bien, aunque la existencia de este complemento tiene carácter básico no está tan claro en cuanto a la fijación de su cuantía, circunstancia ésta que ha sido varias veces discutida por las Comunidades Autónomas (ver STS 24 enero 1994), lo cual podría extrapolarse a los funcionarios de la Administración local, pero su cuantía global es fijada por el Pleno de la Corporación dentro de los límites señalados por el Estado (Ley 7/1985 reguladora de Bases del Régimen Local, art. 93), límites éstos establecidos por R.D. 861/1986 donde se dispone que los intervalos de niveles para los funcionarios de la Administración local serán los que en cada momento se establezcan para los funcionarios del Estado y dentro de estos límites el pleno de la Corporación asignará nivel a cada puesto atendiendo a varios criterios de especialización, responsabilidad, competencia y complejidad del puesto.
En consecuencia y en resumen puede decirse que el complemento de destino es un concepto retributivo referido al contenido de cada puesto de trabajo con relación a su jerarquía en la organización ya sea por la especial preparación técnica o responsabilidad que requiera el desempeño o por el nivel mínimo que tenga asignado en razón del grupo al que pertenezca el funcionario. Por todo ello puede decirse que el complemento de destino constituye una forma de retribuir el desempeño de un determinado puesto de trabajo, de manera paralela a la establecida para el complemento específico, prescindiendo totalmente de circunstancias personales del funcionario que lo desempeñe, sin perjuicio de que éste deba reunir los requisitos que se exijan para cubrir el mismo en la correspondiente relación de puestos de trabajo.

II.- *El Complemento de Productividad.*

Se puede definir el complemento de productividad como aquella parte del salario de los funcionarios públicos destinada a «*retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo*», ello de conformidad con lo dispuesto en el Art. 23.3 c) Ley 30/1984, LMRFP, e igualmente lo dispuesto en el Art. 5 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, pues ambos se expresan en los mismos términos.

Dentro de la conceptuación del término se podrían distinguir dos aspectos : por una lado, el incremento del rendimiento, actividad extraordinaria o el logro de mayores o mejores resultados. Es decir, se compensa la obtención por el funcionario de un resultado mayor al normal, en lo que podríamos denominar una política de consecución de objetivos. Por otro lado, se puede también compensar el mayor interés del funcionario, demostrado a través de una motivación superior a la media o la iniciativa a través de la propuesta o consecución de mejoras técnicas o métodos novedosos en su trabajo; es decir, la implicación con el trabajo.

Por tanto, el complemento de productividad recompensa la forma en que desarrolla su trabajo el funcionario (al utilizar aquí el término “funcionario” se hace en un sentido general, es decir, englobando a todos los empleados públicos sin consideración de su relación laboral con la Administración), y se configura con una naturaleza jurídica subjetiva, distinta a los complementos de destino o específico, que son objetivos y remuneran el puesto, pues como

pie_firma_corto_dipu_01
Código seguro de verificación (CSV):
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/8/2021

expresa claramente la sentencia de la Audiencia Nacional de 18 de mayo de 2005 (FJ 4.º C): *«Sobre la naturaleza del complemento de productividad, esta Sala (sentencia de 5 octubre 1995) tiene dicho que, lejos de tener un carácter objetivo inherente al puesto de trabajo, está condicionado su reconocimiento a la concurrencia de determinadas circunstancias —rendimiento, actividad o interés— apreciadas por la Administración , por lo que ha de estimarse válido que funcionarios que desempeñan un puesto de trabajo de contenido idéntico puedan quedar diferenciados ante tal retribución, tanto en su reconocimiento como en su importe, consecuencia de valorarse en ella el acierto, dedicación y entrega con que el funcionario acomete su trabajo, de modo que la simple existencia de unos funcionarios que perciben el complemento no es razón bastante para que los restantes funcionarios que desempeñan puestos de trabajo similares tengan derecho a su percepción».*

Junto a ese componente eminentemente subjetivo nos encontramos con otro, inherente a la propia naturaleza del complemento, pues si queda dicho que retribuye un rendimiento superior al normal éste no será en todo momento el mismo, por lo que al contrario que otras retribuciones complementarias y al igual que los servicios extraordinarios, su percepción no será periódica en el tiempo, fija en su cuantía ni general para todos los funcionarios. Además, el complemento de productividad posee un elemento funcional, pues se asigna (o mejor, se debe asignar) cuando se den las circunstancias que lo definen (especial rendimiento, actividad extraordinaria...), como así lo ha manifestado la Sentencia de la Audiencia Nacional, de fecha de 17 de abril de 2000 (R.º 905/1997) en su FJ 3.º, ya que precisamente es este el punto donde se ha detectado que el sistema ha fallado, pues no en pocos casos se ha generalizado la aplicación de este complemento retributivo con carácter periódico y fijo en su cuantía como formula que algunas Administraciones han utilizado para tratar de «mejorar» y «adecuar» el salario de sus funcionarios y soslayar de alguna manera en muchos de esos casos los límites de aumento de sus retribuciones establecidos por las Leyes de Presupuestos del Estado; todo ello justificado en la discrecionalidad de las Administraciones Públicas, que sin embargo tiene su límite en el principio de igualdad del art. 14 de la Constitución. Y a ello también han sido sensibles los Tribunales, que en aplicación de la doctrina de los actos propios por parte de la Administración han aplicado el criterio del devengo del complemento de productividad en casos para los que no estaba previsto.

La productividad debe asignarse de modo individual, sin que quepa su reconocimiento y abono a categorías o grupos de empleados públicos.

Según ha destacado la Sentencia núm. 292/2012 de 20 marzo de la Sala de Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de C. Valenciana, del propio concepto de productividad se desprende que la misma ha de ser asignada de modo individualizado, sin que quepa reconocerla de forma conjunta –por el mismo motivo- a empleados de una misma área o grupo de clasificación. Veamos:

> *"CUARTO; Primeramente procede decir que no es necesario detenerse en exceso en la definición exacta de lo que significa dicho complemento de productividad ni antes ni después del EBEP en la medida en que el Art. 24 c) del mismo dispone que "tiene por objeto remunerar el grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo, y el resultado o resultados obtenidos". La misma*

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/8/2021

pie_firma_corto_dipu_01

naturaleza obvia de dicho complemento como desde siempre ha consagrado la jurisprudencia está en que debe asignarse de forma individual, sin que quepa su pago de manera genérica para categorías o grupos. Y como ya señalara la STSJCV de 19 de octubre de 2007, hay una cierta praxis administrativa desnaturalizadora del complemento de productividad que lo configura de facto como una retribución periódica sometida al mismo régimen de las retribuciones complementarias, periódicas, fijas y objetivas, lo que no es conforme a Derecho."

De igual forma que la asignación de productividad ha de estar vinculada a un rendimiento especial o actividad extraordinaria del empleado público, la supresión requiere acreditar el menor rendimiento, interés o iniciativa.

Así lo destaca la Sentencia núm. 164/2000 de 7 febrero de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Granada, que indica además que no cabe la supresión de la productividad mediante un simple acto sin la justificación adecuada:

"TERCERO.- De lo expuesto se deriva, que el Ayuntamiento, cuando a través de su Pleno fijó un complemento de productividad, lo hizo por los mismos motivos que anteriormente se han señalado para su atribución; en su consecuencia, si la actividad del funcionario no entraña un rendimiento especial no debió serle fijado un complemento de productividad, y si a juicio del órgano competente, al que corresponde su fijación, de entender que no debe seguir manteniéndolo, no puede exigirse un mantenimiento indefinido de dicha retribución complementaria y de forma regular, toda vez que un complemento de productividad no es periódico ni está ligado al puesto de trabajo; sin embargo sí es del todo preciso que ese menor rendimiento de interés o iniciativa especial quede suficientemente demostrado y acreditado, no bastando simplemente unas afirmaciones no probadas sobre incumplimiento (...)" por lo tanto no es posible la supresión del complemento de productividad por un simple acto voluntarista de la alcaldesa sin justificación alguna"

TERCERO.- La Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, en su artículo 18, apartado 2, ha venido a establecer que :

"Artículo 18. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público.
(...)
Dos. En el año 2021, las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrán experimentar un incremento global superior al 0,9 por ciento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2020, en términos de homogeneidad para los dos períodos de la comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo. Los gastos de acción social no podrán incrementarse, en términos globales, respecto a los de 2020. A este respecto, se considera que los gastos en concepto de acción social son beneficios, complementos o mejoras distintos a las contraprestaciones por el trabajo realizado cuya finalidad es satisfacer determinadas

pie_firma_conto_dipu_01
Código seguro de verificación (CSV):
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/8/2021

necesidades consecuencia de circunstancias personales del citado personal al servicio del sector público.
(...)"

La expresión "*en términos de homogeneidad*" se refiere por una parte a la comparación entre los efectivos de personal de cada una de las Administraciones respecto de los ejercicios económicos de 2020 y 2021. Cuando la tasa de reposición es superior al 100% es posible un incremento global superior al 0,9 % que se justificaría en el crecimiento del número de efectivos. En sentido contrario, si el número de efectivos se ha reducido, no puede producirse un aumento individualizado por encima del 0,9%, aunque el incremento global no exceda de ese 0,9 %.

La expresión "en términos de homogeneidad" se refiere por otra parte también a la antigüedad. Lo que significa que los aumentos de retribuciones que se deriven del devengo de nuevos trienios son independientes del incremento del 0,9 %. Respecto al personal laboral, se establece que la masa salarial podrá incrementarse en el porcentaje máximo previsto del 0,9%, en términos de homogeneidad para los dos períodos objeto de comparación.

Resulta de especial relevancia en materia presupuestaria, con una incidencia fundamental en el asuntos que nos atañe, lo que dispone el apartado siete de ese Artículo 18 LPGE21, por cuanto establece que : "...*Siete. Lo dispuesto en los apartados anteriores debe entenderse sin perjuicio de las adecuaciones retributivas que, con carácter singular y excepcional, resulten imprescindibles por el contenido de los puestos de trabajo, por la variación del número de efectivos asignados a cada programa o por el grado de consecución de los objetivos fijados al mismo*.".

Quiere ello decir que, como viene siendo habitual en las Leyes de Presupuestos del Estado, se autorizan determinadas adecuaciones retributivas singulares de puestos de trabajo. Esto es, revisiones individualizadas de complementos que deben cumplir los requisitos previstos en la normativa de retribuciones (justificación, valoración etc). Existe reiterada doctrina jurisprudencial que anula, por no tener amparo en este precepto, los incrementos de retribuciones realizados a través de una revisión colectiva de las valoraciones de puestos de trabajo de una entidad de alcance generalizado, pero sí es admisible que para determinados puestos de trabajo y en función de esas circunstancias singulares y excepcionales que la LPGE exige, se hagan incrementos individualizados, para uno o varios puestos, nunca con carácter genérico.

A tenor de lo expuesto en el precedente punto segundo de este informe, en cuanto a lo que al Complemento de Destino se refiere, y puesto ello en relación con lo previsto en el artículo 18.7 de la LPGE2021 que acabamos se reseñar, entendemos poder dar respuesta con ello a lo planteado en primer lugar por el Ayuntamiento consultante. Y es que sobre esa base, podemos señalar lo siguiente :

I.- La cuestión de si es procedente o nó el incremento singular del Complemento de Destino (es decir, si existe limitación legal para que en el presupuesto del ejercicio 2021 dos funcionarios concretos puedan ver incrementados su nivel de C.D.), desde el punto de vista

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/8/2021

pie_firma_corto_dipu_01

presupuestario, hay que responderla en sentido afirmativo; esto es, como expresamente señala el punto 7 del artículo 18 LPGE2021, se permiten de forma excepcional que puedan recogerse en el documento presupuestario municipal incrementos específicos, para uno o varios de los efectivos de personal, siempre que respondan a unas premisas concretas.

El incremento que pudiera acordarse no puede obedecer a causas caprichosas o carentes de justificación que respondan a pretensiones puramente reivindicativas o de igualdad absoluta entre efectivos basada en elementos subjetivos, debe haber siempre una causa objetiva debidamente fundamentada que avale ese incremento que se pretende. En este sentido, la igualación retributiva que se quiere implantar por la corporación respecto de determinado personal del mismo habría de justificarse sobre un componente valorativo de los puestos de trabajo de ese grupo, es decir, debiera realizarse un análisis de las funciones que cada uno de los puestos tiene asignada en la Relación de Puestos de Trabajo (o, en su caso, Catálogo de Puestos de Trabajo) en orden a verificar que para cada uno de ellos se requiera una especial preparación añadida a la genérica para ingreso en la función pública o una especial responsabilidad que lleva la adscripción a un servicio determinado, al objeto de que comprobado que todos ellos tienen iguales requisitos de desempeño, se determine que todos ellos deben poseer una igual valoración a efectos de Complemento de Destino, y como resultado, dos de los puestos del respectivo grupo deben acomodar sus niveles en este sentido. No se trata de igualar a una persona con otra, pues ello respondería a criterios subjetivos que resultarían contrarios al ordenamiento jurídico, sino de valorar equitativa y objetivamente a unos determinados puestos de trabajo de un mismo grupo funcionarial que, objetivamente, requieren unas mismas cualidades o responsabilidades para su desempeño y por tanto se entiende deben poseer el mismo nivel de CD.

Recordemos en este sentido que la asignación de los niveles de Complemento de Destino por parte de las AAPP en cuanto que valoración de los puestos de trabajo, responde a criterios de discrecionalidad por parte de dichas Administraciones que, a través de la RPT o documentos análogos de ordenación de los puestos de trabajo (en los términos del artículo 74 TREBEP), pueden establecer los elementos objetivos de valoración que estimen procedentes para valorar referidos puestos y que, a la postre, suelen diferir de unas Administraciones a otras.

La fundamentación sobre la necesaria valoración objetiva del puesto para la determinación del complemento de destino es reiterada en la jurisprudencia del TS, así como en los TSJ de las distintas CCAA. Así, el TS en Sentencia de 10 de mayo de 2013 o el TSJ Asturias en Sentencia de 19 de marzo de 1999 señalan lo siguiente:

> *"Como ponen de manifiesto los antecedentes de hechos la modificación del nivel de complemento de destino no obedeció a un cambio de las funciones a desarrollar sino a la voluntad de equiparar a todos los funcionarios administrativos en el nivel máximo de complemento de destino corresponden al grupo C al que pertenecen, y siendo así que el complemento de destino constituye un elemento de las retribuciones complementarias en función, del nivel fijado dentro de los límites correspondientes a cada grupo o escala, en atención individualizada a cada puesto de trabajo, atendiendo para determinar el nivel de cada uno de ellos, dentro de los límites*

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/8/2021

máximo y mínimo que tiene asignados, a las características objetivas y racionales de cada puesto de trabajo, por lo que no necesariamente tienen que ser iguales, aunque la titulación exigida a los pertenecientes al mismo grupo sea la misma, cuando las características de unos y otros no son iguales, debiendo de estarse para determinarlo a criterios racionales de base objetiva tales como conocimientos, formación, responsabilidad, experiencia, aptitud de mando dirección. etc., exigiéndose para su modificación una revisión de la relación de los puestos de trabajo en la que se diseñan las nuevas funciones que se atribuyen a los puestos de trabajo cuyo complemento de destino haya sido alterado, supuesto que no se da en el caso de autos al desempeñar las mismas funciones."

En este mismo sentido, el Tribunal Supremo en Sentencia de 24 de enero de 1991 señala que:

"...lo que constituye una discriminación entre funcionarios del mismo grupo de titulación, con la consiguiente vulneración del principio constitucional de igualdad, comparándose igualmente con otros funcionarios cuyos niveles suponen un acercamiento de la plaza que desempeña a los grupos de titulación inferior. Tales razonamientos no pueden ser aceptados por cuanto chocan frontalmente con la auténtica naturaleza del complemento de destino como retribución complementaria estricta y directamente vinculada a puestos de trabajo concretos, y, por tanto, a todas las características y requisitos exigidos para su desempeño (...), y no sólo como parece pretender el recurrente a una determinada titulación, sino también al grado de aptitud, competencia o preparación exigidas, dependencia o autonomía de las funciones que tengan atribuidas el puesto, -magnitud, intensidad e importancia de las mismas, responsabilidad que conlleve su ejercicio etc. en suma, todo un conjunto de circunstancias que individualizan y distinguen al puesto de que se trate de los demás, y que resulta muy difícil fijar de un modo abstracto o con criterios de generalidad, variando en cada Administración los que puedan tomarse en consideración en atención a la diversa estructura u organización de sus servicios, razón por la cual en la asignación del diferente nivel de complemento de destino resulta decisiva la discrecionalidad técnica de la Administración, que es la que mejor conoce dicha organización y a la que tiene plena potestad para variarla.".

En lo respecta al nivel en sí de Complemento de Destino para el Subgrupo C1 al que pertenecen los funcionarios que son objeto de revisión, señalar que conforme al artículo 71.1 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado (RGI) -considerando lo dispuesto en la Resolución de 18 de junio de 1998, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 12 de junio de 1998, por el que se aprueba el Acuerdo Administración-Sindicatos sobre ordenación de retribuciones (BOE 149, de 23 de Junio de 1998)-, y teniéndose en cuenta la Disposición Transitoria Tercera del TREBEP, en su apartado 2, el intervalo de niveles de Complemento de Destino que se asignan al Subgrupo C1 va desde un mínimo de 11 hasta un máximo de 22, por lo que, con arreglo a lo que ya

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/8/2021

pie_firma_corto_dipu_01

hemos tenido ocasión de exponer en este informe, la Administración, dentro del citado intervalo y bajo criterios siempre objetivos respecto del puesto a valorar, en orden a lo dispuesto en el art. 3.2 del R.D. 861/1986 -es decir, especialización, responsabilidad, competencia y mando, así como a la complejidad territorial y funcional de los servicios en que esté situado el puesto- posee un margen de discrecionalidad para fijar el nivel que estime más oportuno y adecuado a los respectivos puestos de trabajo, por lo que este caso concreto, la fijación de un nivel 20, una vez justificados todos esos parámetros exigidos por la norma, entraría dentro del margen que la corporación tiene para ello.

II.- La cuestión planteada en relación con la posible reducción a referidos funcionarios del Complemento de Productividad, dada su apariencia en el presente caso de que pudiera tratarse de un complemento cuyas cuantías han adquirido fijeza en el importe y continuidad en el devengo, tiene otro tratamiento :

a.- Si partimos de la base de cual es en teoría la cualidad del complemento de productividad, con un componente marcadamente subjetivo cómo ya hemos tenido ocasión de analizar (con las cautelas que ello conlleva), y que se formula como un complemento atemporal, para retribuir un rendimiento superior del funcionario, valorándose el acierto, dedicación y entrega con que el funcionario acomete su trabajo, y que por lo tanto su reconocimiento se debiera establecer sobre cuestiones específicas que el funcionario ha puesto de manifiesto en determinados momentos o períodos, resulta obvio que nada obstaría a que se produjese una reducción en la percepción de indicado complemento, si es apreciado un rendimiento en el empleado que ya no se acomoda a tales perfiles. Fundamento éste que debiera quedar debidamente acreditado y justificado en el acuerdo que así lo acordase.

Hay que tener en cuenta que el reconocimiento específico a favor de los respectivos funcionarios no se hace en el Presupuesto de la entidad, donde únicamente se reconocen las cuantías globales que se pueden percibir por tal concepto -dentro de los límites establecidos para ello-, y los criterios de distribución de la misma, sino que es la Alcaldía-Presidencia la que mediante la correspondiente resolución al respecto reconoce aquellas circunstancias concretas puestas de manifiesto por un empleado y en su virtud le reconoce el importe a percibir por ello.

Es bajo este prisma que entendemos que no habría óbice para la pretendida modificación de consignaciones.

b.- Ahora bien, si partimos de la base de que, como así aparenta, estamos ante un reconocimiento retributivo que bajo el concepto de complemento de productividad se ha convertido en un componente fijo del sueldo de esos empleados, la modificación de éste puede volverse más compleja.

Recordar en este caso lo ya indicado en este informe en el punto segundo in fine por cuanto que de igual manera que la asignación de productividad ha de estar vinculada a un rendimiento especial o actividad extraordinaria del empleado público, la supresión requiere acreditar un menor rendimiento, interés o iniciativa, mencionando de nuevo lo que la Sentencia de 7-febrero-2000, del TSJA, vino a manifestar, en el sentido de que no cabe la

pie_firma_corto_dipu_01
Código seguro de verificación (CSV):
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/8/2021

supresión de la productividad mediante un simple acto sin la justificación adecuada, expresándose en los siguientes términos : "*...sin embargo sí es del todo preciso que ese menor rendimiento de interés o iniciativa especial quede suficientemente demostrado y acreditado, no bastando simplemente unas afirmaciones no probadas sobre incumplimiento (...)" por lo tanto no es posible la supresión del complemento de productividad por un simple acto voluntarista de la alcaldesa sin justificación alguna*".

Es decir, contrariamente a lo que sucede con otros complementos retributivos como el de destino o el Específico, que tienen en consideración el puesto de trabajo, el de productividad tiene en cuenta al empleado como tal en lo que al desarrollo de sus funciones se refiere, es por ello que, si se fija una cuantía para retribuir esa mayor rendimiento e interés en sus tareas, resulta lógico que la reducción o supresión del correspondiente importe tiene que estar basado necesariamente en una igual disminución de ese rendimiento o actividad extraordinaria. Lo contrario convertiría al complemento de productividad, como así sucede de facto en muchas Administraciones, en un complemento retributivo similar al Específico.

Por tanto, desde esta perspectiva no cabe dejar de abonar el complemento de productividad en virtud de una simple resolución municipal que se sustente en que el complemento de productividad que viene percibiendo el empleado público no es legalmente de carácter fijo ni periódico. Es decir, que el simple hecho de que la productividad que viene abonándose no se ajuste al concepto jurídico de productividad, no determina que quepa suprimirlo sin más, pues en ese caso la resolución dictada contravendría el ordenamiento jurídico.

La supresión de la productividad no puede sustentarse en referencias genéricas a la actitud personal del perceptor, sino que han concretarse suficientemente las circunstancias que puedan determinar que no se abone la productividad.

En este sentido, la Sentencia núm. 46/2014, de 3 de febrero. de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, anula, por falta de motivación, la supresión de productividad fundada en una referencia genérica a la desaparición de las circunstancias que motivaron la asignación de la productividad:

> *"Dichas circunstancias debieron también haber sido mencionadas y valoradas en la resolución impugnada, pero en la misma ninguna referencia se hace a las circunstancias concretas que permitan colegir que ya no se da esa actitud personal del recurrente en el desarrollo de su cometido que antes sí se daba, abstracción hecha de la genérica alusión a que "no se dan ahora la actividad extraordinaria, ni el especial rendimiento, el interés e iniciativa que motivaron la asignación del complemento de productividad.*
>
> *(...) En consecuencia, concluimos que el acto administrativo impugnado está insuficientemente motivado, por lo que, dejando al margen las relaciones personales existentes entre el apelante y el Alcalde y las alegaciones que relacionan la resolución impugnada con una persecución política por el sentido de su apoyo a una candidatura en una asamblea de la agrupación del partido socialista de Manzanares, del que el*

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/8/2021

pie_firma_conto_dipu_01

apelante era militante, entendemos que debemos estimar el recurso contencioso-administrativo."

Es decir, se anula una resolución municipal por la que se acuerda la supresión de la productividad que venía percibiendo un empleado municipal por el hecho de que no se había motivado debidamente las razones que podrían justificar, en su caso, a la actitud personal del funcionario en el desarrollo de sus cometidos, lo que viene a confirmar que, si se continúan realizando las funciones que fueron tenidas en cuenta para la concesión de la productividad, no procede su supresión de forma unilateral por la Administración.

No en vano, dada la conflictividad que este complemento conlleva a la hora de su fijación y sobre todo de su reducción o supresión, muchas Administraciones Públicas están optando por su reconversión en valoraciones del Complemento Específico. Es decir, dada la práctica que habitualmente muchas de ellas venían realizando en orden a que los complementos de productividad se habían convertido en un complemento fijo a percibir por un gran número de empleados, sin tener en cuenta sus actitudes personales, se ha procedido digamos a una absorción de dichas cuantías por el Complemento Específico, incluyéndose aquellas como nuevas valoraciones de éstos regularizando así su percepción fija y continua (recordemos que la modificación del Complemento Específico al igual que el de Destino conlleva la realización de una nueva valoración del puesto de trabajo).

Es por ello que no podemos dejar de llamar la atención al respecto de lo pretendido por el Ayuntamiento consultante en el sentido de que, sin perjuicio de que obviamente siempre hay que tener en cuenta el resultado de las negociaciones colectivas y los pactos concretados en las mismas, y por tanto la autonomía de la voluntad de la corporación puede en cada momento regular su propia administración y organización y, por ende, las retribuciones de sus empleados, lo cierto y claro es que, no tiene mucha razón de ser la supresión -o incluso la reducción- de la productividad que venía abonándose cuando los empleados públicos continúan prestando servicios de forma similar a cómo venían haciéndolo en el momento en que se acordó asignarle una productividad. Es decir, que con independencia de que este complemento no sea consolidable –según viene establecido legalmente- lo que no cabe es acordar sin más que deje de abonarse por la mera remisión a la normativa que lo regula, o reducirse sin más sin un fundamento fáctico respecto de los perceptores que lo avale, entrando aquí en juego, si cabe, la negociación que haya podido producirse al respecto y la aceptación o asunción de ello por los perceptores.

Es pues en función de la perspectiva con que se plantee la reducción que se pretende que la respuesta a la cuestión planteada puede tomar un camino u otro, ello en los términos que nos hemos expresado en los apartados precedentes, aunque, a juicio del que suscribe todo apunta a que sea la segunda de las cuestiones planteadas la que corresponda al caso que nos atañe, señalándose en este caso que se desconocen las causas o fundamentos que llevan a la reducción pretendida pues no se especifica por el consistorio consultante.

A este respecto llama igualmente la atención el hecho de que, en el supuesto que estamos tratando, nos encontramos ante funcionarios que acaban de tomar posesión de sus plazas y accedido a los correspondientes puestos de trabajo, por lo que resulta difícil de

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/8/2021

pie_firma_corto_dipu_01

entender en orden a la naturaleza de dicho complemento cómo unas personas que prácticamente todavía no han tenido ocasión de poner de manifiesto sus habilidades y buen hacer tengan ya reconocido complemento de productividad, pues a tenor de cuanto hemos expresado nos resulta obvio que ello no tendría razón de ser, hecho éste que nos induce claramente a pensar que tal concepto retributivo estaba de por sí reconocido al puesto de trabajo, circunstancia ésta que, como hemos indicado, desnaturaliza por completo indicado complemento.

Recientemente se ha pronunciado sobre cuestión parecida el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Núm. 1, de Córdoba, que en Sentencia 51/2021, de 31 de marzo, en su F.J.1º, se expresa en los siguientes términos :

> *"...Tal petitum es congruente con la naturaleza del llamado complemento de productividad, que como es sabido, está destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés e iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo, debiendo ello apreciarse en función de circunstancias objetivas relacionadas directamente con el desempeño del puesto de trabajo y objetivos asignados al mismo, sin que en ningún caso las cuantías asignadas por tal complemento durante un período de tiempo originen ningún tipo de derecho individual respecto a valoraciones o apreciaciones correspondientes a períodos sucesivos (art. 5, 1 a 3, del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los Funcionarios de Administración Local).*
> *Consta, sin embargo, por informe del responsable de Negociado de Nóminas del Ayuntamiento, certificado por el Sr. Secretario, que "... el complemento de productividad es cobrado por todos los empleados públicos de este Ayuntamiento con carácter general, fijo y periódico desde el inicio de su actividad en el mismo ...".*
> *Si a ello se añade que no constan evaluaciones de desempeño, ni objetivos asignados a los puestos de trabajo, ni criterios objetivos preestablecidos (por el Pleno, sin perjuicio de las delegaciones que pueda conferir conforme a lo establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril; art. 5.6 del citado Reglamento) para la distribución individual de la cantidad presupuestada en orden al pago de productividad, resulta diáfano, y de hecho no es discutido, que la comentada percepción viene estando desnaturalizada (además desde muchos años) en el Ayuntamiento de Hornachuelos.*
> *(...)*
>
> *Y tiene la razón jurídica de su parte. Porque, sin necesidad de entrar en si hubo o no desviación de poder, lo cierto es que la determinación en tela de juicio aparece desigualmente individualizada (no consta, sino al contrario, que para los demás trabajadores -todos ni alguno-, que vienen percibiendo la productividad "... con carácter general, fijo y periódico desde el inicio de su actividad ...", se haya acordado lo mismo que para la aquí recurrente) y se inserta en un sistema que carece de las elementales previsiones sobre fijación de objetivos y evaluaciones de desempeño. En tal sentido, la resolución impugnada se dicta "en el aire", con voluntarismo, al no precisar ni saberse (y concuerda que no haya signo alguno de haberse intentado cumplir en lo que se dice) cómo se acreditaría y valoraría, para*

Código seguro de verificación (CSV):
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/8/2021
pie_firma_corto_dipu_01

que la interesada mereciera o no productividad, su especial rendimiento, actividad extraordinaria e/o interés e iniciativa en el trabajo. No es menester más reflexión para concluir que dicha resolución es contraria a Derecho y debe por ello anularse, estimando el recurso en los términos solicitados.

El contenido de esta sentencia, relativa a un municipio de nuestra provincia, es lo suficientemente elocuente en lo relativo a cuál sería la posible problemática que podría traer consigo la reducción o supresión de un complemento que tiene todas las características de general, fijo y periódico desde el inicio de su actividad de los empleados públicos, como para que el pronunciamiento al respecto de aquella pretensión no sea muy proclive a la misma. Aunque, como ya hemos señalado, siempre será la autonomía de la voluntad del consistorio la que estime que, bajo determinadas premisas y fundamentos que a su juicio justifiquen tal decisión, ésta resulta procedente al caso.

Es lo que se denomina aplicación de la doctrina de la productividad desnaturalizada (Sentencia del TSJ Castilla-La Mancha de 30 de diciembre de 2016).

En el mismo sentido se pronuncia el TSJ Galicia en su Sentencia de 28 de abril de 1999:

"*Lo lógico y exigible es que, una vez demostrado que se trata del complemento de productividad , no es imposible la supresión, pero para ello (igual que para su establecimiento) se ha de seguir el procedimiento que se deduce del artículo 5 del RD 861/1986, fundamentándose lógicamente en la desaparición o mutación de las circunstancias objetivas que dieron lugar a tal concepto retributivo, es decir, bien que no interesaba que los actores continuasen prestando dicho servicio, por la razón que fuera (que ha de explicitarse) bien que ya no concurren el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés e iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo.".*

Y es que la jurisprudencia mantiene la diferenciación en la naturaleza de los conceptos retributivos objetivos (CD y CE), y la propia del complemento de productividad, como así, a modo de ejemplo, podemos ver en la Sentencia del TSJ C.Valenciana, de 29 de diciembre de 2017, que refiriendo lo dispuesto al respecto por el Tribunal Supremo en Sentencia de 20 de enero de 2010, dispone que:

"Otra cosa es que deba considerarse acertada la fundamentación de la sentencia relativa al extremo impugnatorio incluido en la inicial demanda del representante estatal que se refiere a la integración en el complemento específico de la cantidad asignada a cada funcionario en concepto de complemento de productividad , por cuanto que tal integración supone desconocer lo establecido en los arts. 23.3.b y c) de la Ley de la Reforma de la Función Pública, 30/1984, de 2 de Agosto , en relación con los arts. 93.2 y 3 de la Ley de Bases del Régimen Local 7/1985, y arts. 153.1 y 3 y 154 del Real Decreto Legislativo 181/1986, y correlativos del RD 158/1996, dada la diferente naturaleza y significación de uno y otro complemento, que desde luego impiden la asignación lineal y generalizada del complemento de productividad para

pie_firma_conto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/8/2021

todos los funcionarios del Concejo de Cee, como de hecho resulta del sistema retributivo que al respecto se establece en el acuerdo recurrido por el cauce indirecto de su integración en el complemento específico, en el que es legal la percepción mensual y automática de este tipo de retribuciones,... lo que no ocurre con el de productividad..”

CUARTO.- En lo que se refiere al personal laboral, y por ende, a la cuestión que se suscita respecto del posible incremento del Complemento de Productividad de los mismos en el vigente ejercicio económico, debemos igualmente tener en cuenta los mismos planteamientos que ya hemos expuesto en el punto anterior cuando hemos tratado la posibilidad de modificación de este complemento retributivo.

A.- En este plano, y a la hora de posibles modificaciones al alza de los salarios de los empleados laborales, debemos partir siempre de lo previsto en el apartado Cuarto del Artículo 18 LPGE2021, que textualmente señala que :

“...Cuatro. La masa salarial del personal laboral, que podrá incrementarse en el porcentaje máximo previsto en el apartado Dos de este artículo, en términos de homogeneidad para los dos períodos objeto de comparación, está integrada por el conjunto de las retribuciones salariales y extrasalariales devengadas por dicho personal en el año anterior.

Se exceptúan, en todo caso:
a) Las prestaciones e indemnizaciones de la Seguridad Social.
b) Las cotizaciones al sistema de la Seguridad Social a cargo del empleador.
c) Las indemnizaciones correspondientes a traslados, suspensiones o despidos.
d) Las indemnizaciones o suplidos por gastos que hubiera realizado el trabajador.”

Por lo tanto, la primera circunstancia que la corporación tiene que plantearse a la hora de emprender una modificación de retribuciones del personal laboral es si se está dentro del máximo que la LPGE para 2021 permite como incremento de la masa salarial de este personal en términos de homogeneidad (concepto éste que ya hemos tenido ocasión de explicitar como elemento de comparación entre los respectivos ejercicios económicos), fijada para el presente ejercicio en el 0,9 por ciento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2020.

Sólo en el caso de que el incremento que se prevé realizar a indicado personal se encuentre dentro del volumen total de la masa salarial una vez aplicado a la misma ese porcentaje, podría plantearse una revisión al alza con carácter singular para determinados empleados. Es decir, una vez realizado el cálculo sobre el montante total de la masa salarial de dicho personal, y realizados, en su caso, los incrementos individualizados en el porcentaje indicado en todos y cada de los empleados en dicho régimen, si existiera aún disponibilidad crediticia dentro de dicha masa -téngase en cuenta que se incrementa “toda” la masa salarial, salvo las excepciones que el art. 18.4 señala, por lo que suele ser normal que existan otros conceptos o previsiones (gratificaciones, horas extras, etc) que igualmente son objeto de incremento global y que, digamos, dotarían de crédito a dicha masa-, entonces sí podrían fijarse retribuciones a algunos de dichos empleados por encima de aquél porcentaje.

pie_firma_corto_dipu_01
Código seguro de verificación (CSV):
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/8/2021

Ahora bien, partiendo de la hipótesis de que el Ayuntamiento consultante, en virtud de lo indicado sobre el incremento total de la masa salarial, se encuentra en situación de disponer de una parte de dicha masa para revisar al alza, por encima del porcentaje del 0,9%, a determinados empleados laborales, la problemática que se suscita se plantea en los mismos términos que examinábamos en el punto anterior respecto de la naturaleza del Complemento de Productividad.

Esto es, procede reiterar en este apartado lo que ya indicábamos en dicho punto respecto del carácter subjetivo que reviste el reconocimiento de este tipo de retribuciones. Es decir, no responde este complemento a circunstancias como las que señala el consistorio consultante de igualación de salarios de unos empleados por ser éstos inferiores a otros, o a mayores responsabilidades o funciones de superior categoría, sino a la concurrencia de determinadas circunstancias —rendimiento, actividad o interés— apreciadas por la Administración respecto de dichos empleados.

Es por ello que se hace nuevamente especial hincapié en esta circunstancia pues lo contrario, tal cual parece se pretende, lo que provocaría es una desnaturalización del citado complemento que lo asemejaría a otros conceptos retributivos (como el Específico y el de Destino) más acordes a elementos objetivos de los puestos de trabajo, además de que ello abonaría aún más la posible problemática y conflictividad que suele traer consigo la fijación de este complemento como fijo en la cuantía y continuo en el devengo -no en vano se indica en el escrito de consulta que el mismo se viene percibiendo en 12 mensualidades de igual cuantía, lo que viene a confirmar de hecho tal característica en la percepción de dicho complemento en referido municipio-.

No obstante volvemos a manifestarnos, tal cual lo hacíamos en el punto precedente, no sólo en ese el sentido de la conflictividad que el reconocimiento, reducción y/o supresión de este complemento retributivo puede traer consigo, precisamente en virtud de esa desnaturalización de que frecuentemente es objeto el mismo, sino en la circunstancia de que, a pesar de ello, si se ha producido una negociación colectiva y se han firmado pactos con los empleados que de alguna manera vienen a aceptar esas circunstancias y condicionantes (lo que aparentemente así parece deducirse del contenido del escrito), no queda por menos que señalar que queda en manos de la Administración municipal el adoptar los acuerdos que estime por convenientes en relación con los reconocimientos pretendidos, así como, dicho sea de paso, el adoptar aquellas medidas que en alguna forma vayan regularizando la situación que no deja de ser anómala.

Conviene referir a este respecto que el TC ha tenido ocasión de declarar en diversas ocasiones (Sentencias del TC de 18 de octubre de 1993, de 29 de marzo de 1990, o de 23 de abril de 1986, entre otras) el amplio margen de que gozan las Administraciones Públicas a la hora de consolidar, modificar o completar sus estructuras organizativas, así como para configurar o concretar el status del personal a su servicio. Ello es una manifestación de la potestad de autoorganización de las Administraciones Locales reconocida en el art. 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local -LRBRL-, la cual está referida, fundamentalmente, a la facultad para establecer sus propias estructuras organizativas, de

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/8/2021

conformidad con la Constitución -CE- y los límites que establezca el legislador, debiendo en todo caso respetar la preceptiva negociación sindical.

Consecuentemente, es cada Administración la que puede y debe valorar las concretas necesidades de su organización administrativa y definir las características de los puestos de trabajo que forman parte de su estructura administrativa en ejercicio de esa potestad de autoorganización; potestad que se materializa mediante la aprobación o modificación de las correspondientes relaciones de puestos de trabajo, debiendo incluir, al menos, lo dispuesto en el art. 74 del RDLeg 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público -TREBEP- y, en su caso, en la normativa autonómica que resulte de aplicación.

B.- En cuanto a la retroactividad de los efectos del reconocimiento del incremento del complemento de productividad de determinados empleados fijados en el presupuesto municipal si éste es aprobado a lo largo del ejercicio, hemos de hacer las siguientes consideraciones :

I.- En puridad de conceptos, obviamente habría que partir a priori de la propia concepción del complemento de productividad y su plasmación en el presupuesto municipal.

El presupuesto público, como bien es sabido, es una estimación anticipada que realiza la Administración de los gastos y de los ingresos que considera necesarios para cumplir con los propósitos establecidos por parte del Gobierno. Es un instrumento de gran importancia no solo como elemento de planificación, sino también por el carácter limitativo que tiene en relación con los gastos en él recogidos, de modo que en ningún caso se puede superar la cuantía de los créditos previstos.

Uno de los principios que lo informan es el de anualidad : el presupuesto se elabora para cada año natural, y su ejecución abarca a todos los ingresos y gastos que se producen en el ejercicio económico al que se refieren, siendo los créditos de personal -incluídos en el Capítulo I de la clasificación económica, que suelen representar un volumen significativo dentro del total presupuestado- igualmente aquellas previsiones que contemplan para todo el ejercicio los respectivos sueldos y salarios y demás gastos de todo el personal al servicio de la Administración.

Al respecto de esto último recordar que el artículo 90.1 de la Ley 7/1985, de 2 abril (LBRL) dispone que : *"1. Corresponde a cada Corporación local aprobar anualmente, a través del Presupuesto, la plantilla, que deberá comprender todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual. Las plantillas deberán responder a los principios de racionalidad, economía y eficiencia y establecerse de acuerdo con la ordenación general de la economía, sin que los gastos de personal puedan rebasar los límites que se fijen con carácter general."*.

Al hilo de todo ello, como ya se ha indicado en este informe, el presupuesto municipal, en relación con el Complemento de Productividad, lo que debiera de recoger en sus previsiones de ese Capítulo I sería la cuantía global de dicho complemento para todo el

pie_firma_conto_dipu_01
Código seguro de verificación (CSV):
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/8/2021

personal, fijándose por el Pleno los criterios de reparto del mismo (art. 5 RD 861/1986), correspondiendo posteriormente a la Alcaldía-Presidencia (sin perjuicio de las delegaciones que pueda conferir conforme a lo establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril) mediante resolución la distribución entre los diferentes programas o áreas y el reparto individualizado a los empleados correspondientes en función de las circunstancias objetivas relacionadas directamente con el desempeño del puesto de trabajo y objetivos asignados al mismo y conforme a los criterios previamente determinados por el Pleno.

De ello podemos extraer sin dificultad alguna que para que proceda el abono de la productividad deben estar establecidos previamente los criterios para su reparto, como nos indica de forma contundente la Sentencia del TSJ Castilla-La Mancha de 27 de abril de 2018:

> *"De la normativa de aplicación se desprende la necesidad del establecimiento de unos objetivos previos, negociados y públicos; y transcurrido el tiempo en el que han de cumplirse dichos objetivos, valorado a posteriori, se proceda a su abono, como cantidad única, y no periódica ni fija en su cuantía.*
> *La productividad, por definición, no puede ser ni fija en su cuantía ni periódica en su devengo; si es fija en su cuantía y periódica en su devengo, como aquí ocurre, no puede ser productividad; será otra cosa; será una retribución complementaria que acompaña al puesto y al margen de su desempeño; y si acompaña al puesto debe hacerse con previa modificación de la RPT; y si es por el desempeño, con el cumplimiento de los presupuestos objetivos, previos y públicos, a fin de cualquier otro funcionario pueda optar a la misma, si cumple los mismos objetivos preestablecidos."*

Es evidente que bajo este prisma resultaría ciertamente del todo improcedente reconocer retroactivamente la percepción de un complemento que retribuiría a uno o varios funcionarios por su buen hacer, interés, etc. habida cuenta que el derecho a la percepción nacería con el reconocimiento del derecho por parte de la Presidencia. Es decir, entendemos que no es posible la aplicación retroactiva de la productividad al no existir los supuestos de hecho necesarios en la fecha a la que se pretenden retrotraer sus efectos. Pudiendo, además, afectar a otros principios como el de seguridad jurídica -no se sabe previamente en qué se concreta el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés e iniciativa que se va a valorar-, los derechos de los restantes empleados municipales, e incluso podría tratarse de una conducta arbitraria de la Administración, vedada constitucionalmente (art. 9.3 de la Constitución -CE-).

II.- Ahora bien, dado que estamos en el plazo laboral, debemos partir de la base de lo previsto por el TREBEP en cuanto que regula las retribuciones del personal laboral en su art. 27, estableciendo que estas últimas se determinarán de acuerdo con la legislación laboral, el convenio colectivo que sea aplicable y el contrato de trabajo, respetando en todo caso lo establecido en el art. 21 que, a su vez, indica que *"las cuantías de las retribuciones básicas y el incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias de los funcionarios, así como el incremento de la masa salarial del personal laboral, deberán reflejarse para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente Ley de Presupuestos. No podrán acordarse incrementos retributivos que globalmente supongan un incremento de la*

pie_firma_corto_dipu_01
Código seguro de verificación (CSV):
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/8/2021

masa salarial superior a los límites fijados anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el personal".

Por su parte, el art. 26.3 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (TRET), establece que *"mediante la negociación colectiva o, en su defecto, el contrato individual, se determinará la estructura del salario, que deberá comprender el salario base, como retribución fijada por unidad de tiempo o de obra y, en su caso, complementos salariales fijados en función de circunstancias relativas a las condiciones personales del trabajador, al trabajo realizado o a la situación y resultados de la empresa, que se calcularán conforme a los criterios que a tal efecto se pacten. Igualmente se pactará el carácter consolidable o no de dichos complementos salariales, no teniendo el carácter de consolidables, salvo acuerdo en contrario, los que estén vinculados al puesto de trabajo o a la situación y resultados de la empresa".*

Si tenemos en cuenta que la modificación de las retribuciones que se pretende acometer haya nacido como consecuencia de un convenio o pacto (Las retribuciones complementarias y la evaluación del desempeño son materias de obligada negociación de acuerdo con el art. 37 TREBEP.) que queda supeditado por la falta de la consiguiente consignación presupuestaria en tanto no se aprobara el Presupuesto para el año en curso (aunque, todo hay decirlo, es un tema con diversas opiniones, la mayoritaria está en contra de la retroactividad de dichos acuerdos o convenios colectivos), para analizar un posible abono retroactivo de las retribuciones actualizadas debemos partir de lo que dispone la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -LPACAP-, en su art. 39.3: *"Excepcionalmente, podrá otorgarse eficacia retroactiva a los actos cuando se dicten en sustitución de actos anulados, y, asimismo, cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas."*

De ello se deduce que hay dos supuestos de hecho que habilitan a otorgar efectos retroactivos a un acto administrativo, que son:

1º. Que se trate de actos que se dicten en sustitución de actos anulados.

2º. O bien, que se trate de actos que produzcan efectos favorables al interesado.

En ambos supuestos de hecho, además, es necesario que se cumplan dos requisitos para otorgar eficacia retroactiva a los actos:

1º. Que los supuestos de hecho necesarios existan ya en la fecha a la que se retrotraiga la eficacia del acto.

2º. Que con la aplicación retroactiva del acto no se lesionen derechos o intereses legítimos de otras personas.

Es bajo este supuesto es que podríamos admitir dos posturas :

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/8/2021

- Una, ciertamente con reservas, de la posible retroactividad del complemento pues al tratarse de una cantidad fija mensual establecida con anterioridad (pues así se deduce del contenido del escrito de consulta), que parece haberse consolidado como un complemento salarial más de ese personal laboral, mal llamado productividad, su revisión se produce como consecuencia de un acuerdo vigente al 1 de enero del ejercicio, por lo que la aprobación del presupuesto no supone más que la habilitación de los créditos para hacer frente a las obligaciones que nacieron como consecuencia de aquél.

Es decir, la situación de retroactividad del reconocimiento de nuevas retribuciones a ese personal no la otorga de por sí la aprobación del documento presupuestario, sino que ésta ha de venir acompañado del correspondiente acuerdo (que entendemos bien podía ser posible disponer en las bases de ejecución del presupuesto) donde se determine que el efecto de las obligaciones reconocidas se retrotrae al inicio del ejercicio como resultado de la aplicación de los requisitos y condiciones expresamente exigidos por el artículo 39 LPACAP, por estar a dicha fecha aceptada la revisión salarial prevista, habida cuenta que el Presupuesto municipal lo que contempla en sus previsiones crediticias es el saldo necesario dentro de las partidas de gasto correspondientes para afrontar las obligaciones contraídas.

Es decir, entenderíamos en este caso aplicable la teoría de los actos propios de la Administración (concepto que parte del viejo aforismo *venire contra factum proprium non valet*, que es la concreción de varios principios jurídicos esenciales, como los de buena fe, seguridad jurídica y respeto a la confianza legítima, que deriva en la vinculación de futuro de la Administración con sus propias decisiones.).En la Sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de abril, 73/1988, se afirma que la llamada doctrina de los actos propios, surgida originariamente en el ámbito del Derecho privado, "*significa la vinculación del autor de una declaración de voluntad generalmente de carácter tácito al sentido objetivo de la misma y la imposibilidad de adoptar después un comportamiento contradictorio, lo que encuentra su fundamento último en la protección que objetivamente requiere la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno y la regla de la buena fe que impone el deber de coherencia en el comportamiento y limita por ello el ejercicio de los derechos objetivos*.".

El principio de protección de la confianza legítima ha sido acogido igualmente por la jurisprudencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo, entre otras, en las sentencias de 13 de febrero de 1992 y 28 de julio de 1997; y se consagraba antes en el art. 3 de la Ley 30/1992 y ahora en el art.3.1e) de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público de 2015.

La aplicación de la doctrina de los actos propios al caso que se nos plantea exige identificar un comportamiento de la Administración, ya sea un hecho o un acto positivo u omisivo, con el que la Administración tenga conciencia de crear, definir, fijar, modificar, extinguir o esclarecer una determinada situación o relación jurídica, para lo que es insoslayable el carácter concluyente e indubitado del mismo con plena significación inequívoca. A su vez, es necesario apreciar una incompatibilidad o contradicción entre la conducta anterior y la conducta actual. (Sentencia 585/18, de 8-noviembre-2019, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Núm. 1 de Vitoria-Gasteiz).

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/8/2021

De todo ello resulta que, si se cumplen los parámetros exigidos por la norma administrativa, y se verifica la existencia de una conducta de la Administración municipal tendente al reconocimiento del incremento retributivo de referido personal, no podemos por menos que señalar que habría lugar al efecto retroactivo que se pretende.

- Otra, si el reconocimiento del incremento pretendido nace o se pretende que nazca como consecuencia de la aprobación presupuestaria (circunstancia ésta carente de sentido, pues hemos señalado como se contempla el complemento de productividad y su reparto individualizado), o si ésta es la que va a dar pié a dicho reconocimiento a favor de determinados empleados por parte de la Alcaldía, la respuesta a la cuestión necesariamente ha de ser negativa, pues habida cuenta que la decisión de aumentar las retribuciones del personal laboral debe de ir precedida de una valoración de los puestos que justifique el citado incremento, de forma similar a la valoración de puestos de trabajo del personal funcionario, salvo que el aumento se deba a normas de derecho necesario (por ejemplo revisión del SMI, o de las retribuciones básicas del personal funcionario), y al tratarse de una nueva valoración, en buena lógica debería tener aplicación a partir de su vigencia, una vez aprobada y publicada, careciendo de justificación darle eficacia retroactiva a una situación que no existía, por lo que no resulta procedente aplicar el art. 39.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -LPACAP-, ya que faltaría el requisito de que *"siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto"*, pues el supuesto de hecho se produce a partir de la vigencia de la nueva clasificación. Debiéndose tener en cuenta además que cualquier modificación de la RPT (aunque se trata de personal laboral, al tratarse de retribuciones periódicas, su modificación se asimila a una RPT) debe aprobarse, previo informe de la Secretaría e Intervención, con el mismo trámite que la aprobación del presupuesto anual (art. 126 del RDLeg 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local -TRRL-).

No obstante, siempre hemos de apelar al principio de la autonomía de la voluntad del consistorio, y en este sentido, señalar que, si así se estima procedente por la corporación, dadas las características que de facto presenta el concepto retributivo del personal laboral del municipio consultante, bien puede tenerse en cuenta el principio de anualidad del Presupuesto municipal y si éste, como es el caso, se aprueba con posterioridad al 1 de enero del respectivo ejercicio, considerar que su contenido tiene vigencia por mandato legal desde el 1 de enero de dicho ejercicio.

Es cuanto tengo que informar, señalando que la opinión jurídica que se recoge en el presente informe se somete a la de cualquiera otra mejor fundada en derecho.

Córdoba, a (*fecha y firma electrónica*).
El Consultor Técnico adscrito al Servicio de Asesoría Jurídica. Diputación de Córdoba.
José Antonio Del Solar Caballero.

pie_firma_corto_dipu_01
Código seguro de verificación (CSV):
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/8/2021