

**ASUNTO: PERSONAL.*****Reclamación de cantidad de funcionarios sobre retribución
de complemento de destino con carácter
retroactivo*****13/09**

AA

I N F O R M

I. ANTECEDENTES DE HECHO

Mediante escrito recibido en esta Corporación Provincial el día _____ y con entrada en nuestro servicio el día _____, el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de _____, solicita informe en relación con el asunto epigrafiado, manifestando los siguiente:

¿Es posible solicitar la retribución de complemento de destino referida en la solicitud que se adjunta con carácter retroactivo?

A mencionado escrito se adjunta como documentación, por un lado el parecer u opinión de la Secretaria del Ayto. y por otro, escrito de funcionarios de ese Ayuntamiento sobre reclamación de cantidad en concepto de complemento de destino con carácter retroactivo.



II. LEGISLACION APLICABLE

- Constitución Española (CE).
- Ley Orgánica 1/1983, de 25 de Febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Extremadura (EA)
- Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL).
- Real Decreto Legislativo 781/86, de 18 de abril, que aprueba el Texto Refundido de Disposiciones vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).
- Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985 (Ratificada el 20-01-1988) (CEAL).
- Real Decreto 2568/86, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF).
- Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP)
- Ley 2/2008, de 23 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 2009 (LPGE 2009)
- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (Ley 30/84)
- Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, sobre Régimen de Retribuciones de los funcionarios de la Administración Local. (REFAL)
- Real Decreto 158/1996, de 2 de febrero, por el que se modifica el RD 861/1986 en lo relativo al complemento de destino de los funcionarios de la Administración Local (RD 158/86).
- Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración del Estado y Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado (R.D 364/95).



- Decreto Legislativo 1/1990, de 26 de julio, Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de Extremadura (TRLFPEX)
- Decreto 43/1996, de 26 de marzo, que aprueba el Reglamento General de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional del Personal al Servicio de la Admón. de la Comunidad Autónoma de Extremadura. (Decreto 43/96)
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, Texto Refundido de la Ley de las Haciendas Locales (TRLHL).
- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, que desarrollo el Capítulo I del Título VI de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales en materia de Presupuestos. (R.D. 500/90).
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP)

III. FONDO DEL ASUNTO:

PRIMERO.-

La primera cuestión que debemos aclarar en cuanto al complemento de destino es qué intervalos de niveles aplicamos a los funcionarios de la Administración Local, si el autonómico o el estatal.

Nos inclinamos por estatal (Art. 71 R.D.364/95); a saber:

- Porque el Art. 93.2 LBRL establece que *"las retribuciones complementarias se atenderán asimismo, a la estructura y criterios de valoración objetiva de las del resto de funcionarios públicos. Su cuantía global será fijada por el Pleno de la Corporación dentro de los límites máximos y mínimos que se señalen por el Estado.*
- Porque de conformidad con el Art. 3.1 del RD 861/86 (en su redacción dada por el R.D. 158/86) **"los intervalos de 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". Con lo cual nos tenemos que remitir al Art. 74 del R.D. 364/95 donde vienen establecidos: Grupo D (C2) nivel mín. 9; nivel máx. 18.

- Porque la normativa autonómica (Art. 34.1 Decreto 43/96) establece los intervalos de niveles para los funcionarios autonómicos, diferentes a los anteriores (14 mín. y 20 máx.), pero entendemos que no resultan aplicables a los funcionarios de la Administración Local de Extremadura, pues si bien la Disposición Adicional Única del Real Decreto 158/86 establece que " *Lo dispuesto en este Real Decreto es de aplicación general en todo el territorio nacional **en defecto de legislación específica dictada por las Comunidades Autónomas**", habría que entenderlo referido a legislación específica dictada por la Administración Autonómica de Extremadura y destinada a los funcionarios de la Administración Local de Extremadura.*

SEGUNDO.-

Indica el Art. 3.3 del R.D. 861/86 (REFAL) que "**en ningún caso los funcionarios de la Administración Local podrán obtener puestos de trabajo no incluidos en los niveles del intervalo correspondiente al grupo de titulación en que figura clasificada su Escala, Subescala, clase o categoría.**". Es decir, se ha producido un incumplimiento de dicha prohibición por parte del Ayto.

Efectivamente el nivel de complemento de destino asignado a los funcionarios ha estado por debajo del intervalo de niveles que les corresponde, por lo que tendría el Consistorio que aplicarlo, por un lado, correctamente dentro de los límites estatales antes aludidos, y por otro ver al posibilidad de hacerlo con carácter retroactivo.

Entendemos, por tanto, que a través de un reconocimiento extrajudicial de créditos habría que estimarles la reclamación pero parcialmente, asignándoles el nivel que crea el Pleno conveniente dentro del mín. y máx. que corresponde (9 y 18), pero como mínimo



se les debe garantizar el nivel 9, recordando que las reclamantes piden el nivel mín. autonómico (14) y con efectos retroactivos desde noviembre de 2004 en las cantidades que para cada año asignó la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. (Adjuntamos con el informe modelos de los documentos integrantes del expediente de reconocimiento extrajudicial de créditos.)

Asimismo, para la modificación del nivel de complemento de destino de los funcionarios se precisa, dentro de los límites máx. y mín.(y de conformidad con el Art. 3.2 de R.D.861/86 del RFAL), acuerdo plenario, 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. Es decir, estos son los motivos que justifican la modificación del complemento de destino. Pero siempre teniendo en cuenta la prohibición de que el incremento retributivo no incida sobre los gastos de personal, pues de lo contrario (aunque no creemos que sea el caso si se les aplica un nivel 9) habrán de reducirse proporcionalmente otros complementos establecidos para esos puestos de trabajo o compensarse con reducción de créditos globales destinados a otros conceptos retributivos.

El acuerdo plenario que asigne los nuevos niveles conllevará la modificación de la R.P.T con su correspondiente publicación en el B.O.P. (Art. 127 TRRL)

TERCERO.-

Además de lo dicho hasta ahora debemos tener en cuenta lo siguiente:

1º.-Establece el Art. 176 TRLHL que *"con cargo a los créditos del estado de gastos de cada presupuesto sólo se podrán contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gastos en general que se realicen en el propio ejercicio presupuestario.*

*No obstante, lo dispuesto en el apartado anterior, se aplicarán a los créditos del presupuesto vigente, **en el momento de su reconocimiento**, las obligaciones siguientes:*



- a) las que resulten de la liquidación de atrasos a favor del personal que perciba sus retribuciones con cargo a los presupuestos generales de la entidad local.

A su vez, el Art. 26 R.D. 500/90 nos viene a explicitar lo mismo añadiendo también la letra c) como excepción: "Las obligaciones procedentes de ejercicios anteriores a que se refiere el Art. 60.2 del presente Decreto": Art. 60.2: "Corresponderá al Pleno de la Entidad el reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria, operaciones especiales de crédito, o concesiones de quita y espera.".

2º.- Nos dice el Art. 187 TRLHL que "La expedición de las órdenes de pago habrá de acomodarse al plan de disposición de fondos de la tesorería que se establezca por el presidente que, en todo caso, deberá recoger la prioridad de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores. En similares términos se pronuncia el Art. 65 R.D. 500/90. Lo anterior hay que conectarlo con el Art. 70 Ley 30/92 (en cuanto que en el despacho de los expedientes se guardará el riguroso orden de incoación....) .

En resumen, las obligaciones de ejercicios cerrados siempre tendrán preferencia sobre las que se reconozcan en el ejercicio corriente, pero la misma preferencia (o más) tendrán las obligaciones por gastos de personal.

3º.-También dejamos planteada la posibilidad de solventar la cuestión a través de las oportunas modificaciones de créditos que nos ofrece tanto el TRLHL como del Decreto 500, pero entendemos que la solución más acertada sea, como decíamos, a través de un expediente de reconocimiento extrajudicial de créditos.

CUARTO.-

En cuanto a la prescripción de la deuda debemos acudir al Art. 25.1 LGP (de aplicación supletoria para la Administración Local, teniendo en cuenta además los artículos 3.1 y 4.1 de nuestro Código Civil) . Dicho Art. establece que "Salvo lo establecido por leyes especiales, **prescribirán a los cuatro años:** a) el derecho al reconocimiento o liquidación por la Hacienda Pública estatal de toda obligación que no se hubiese solicitado con la presentación de los



documentos justificativos. El plazo se contará desde la fecha en que se concluyó el servicio o la prestación determinante de la obligación o desde el día en que el derecho pudo ejercitarse". 2... "la prescripción se interrumpirá conforme a las disposiciones del código civil".(Arts. 1969 y siguientes de dicho Cuerpo Legal).

QUINTO.-

Al mismo tiempo de todo lo dicho, conviene tener en cuenta lo siguiente:

- el Art. 154 del TRRL indica que *"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"*.
- En los créditos para el personal incluidos en el Presupuesto del Ayuntamiento deberá aparecer la masa retributiva global tanto del personal funcionario como laboral. Tendrán que aplicarse, como decíamos, los incrementos retributivos de las LPGE de cada año, teniendo en cuenta que los crecimientos establecidos en acuerdos, convenios o pactos que sean superiores a los indicados se deberán adecuar, siendo inaplicables en caso contrario.
- Los aumentos de dichos complementos de destino no podrán suponer un incremento de los gastos de personal; es decir que no se rebasen los incrementos de gastos de personal autorizados por la Ley de Presupuesto Generales del Estado. Porque (aunque no es el caso siempre que se les asignará el nivel mínimo -9-) el incremento podría conllevar la deducción de otros gastos de personal, siendo razonable que los funcionarios queden en la misma situación.

- Estos mismo límites aparecen recogidos en la Disp. Final Única del R.D. 158/96: *"La aplicación del presente Real Decreto se efectuará por el Pleno de cada corporación sin que pueda suponer un incremento de gasto de personal.*

Abundando más en el tema, debemos traer a colación lo sostenido sobre el particular por la Asesoría Jurídica de la Dirección General de la Administración Local en su pronunciamiento sobre niveles de complemento de destino de la Policía Local, "mutatis mutandi" para con los funcionarios auxiliares de ese Ayto. :

"Tanto el RD 861/1986 como el D74/2002 atribuyen al Pleno de cada Ayuntamiento la determinación del nivel correspondiente a cada puesto en la respectiva Relación de Puestos de Trabajo (artículos 3.1 y 85.1 respectivamente). Es pues, el Pleno de la Corporación al que le corresponde asignar los niveles de Complemento de Destino dentro de los intervalos señalados, no pudiéndose atribuir ningún Complemento de Destino a ningún funcionario mientras el Pleno no realice la determinación de niveles para cada puesto.

*Sin embargo, una vez asignados los nuevos niveles de Complemento de Destino por cada Ayuntamiento se les podrán aplicar a los Agentes y Oficiales de la Escala Básica aunque permanezcan en el Grupo D por no haber accedido al superior Grupo de titulación mediante promoción interna y de acuerdo con lo establecido en la Disposición Transitoria Primera, apartado 3, y ello por el carácter objetivo del Complemento de Destino. El Complemento de Destino, desde su inicial configuración como concepto retributivo, es inherente al puesto de trabajo, es decir, de carácter objetivo, con derecho a su percepción por el funcionario que efectivamente desempeñe el puesto de trabajo, **no en función del grupo en que se integre** o del Cuerpo o Escala a que pertenezca. Esto aparece claramente definido en el sistema retributivo vigente, como se desprende del mencionado artículo 3 del RD 861/1986.*

En consecuencia, la cuantía de este complemento es la correspondiente al nivel del puesto de trabajo y el asignar nivel no en función del puesto de trabajo sino del grupo en el que el funcionario se encuentre integrado, carece de justificación y contradice la configuración del Complemento de Destino.



En conclusión, aquellas Corporaciones Locales que en sus Relaciones de Puestos de Trabajo no tengan asignados para los Agentes y Oficiales de la Policía Local los niveles mínimos marcados por el D74/2002 (18 y 20 respectivamente) deben proceder de inmediato al ajuste de sus correspondientes Relaciones de puestos de Trabajo, para garantizar el nivel mínimo de Complemento de Destino a los funcionarios de la Escala Básica de las Policías Locales.

*Si de la aplicación de los nuevos Complementos de Destino se derivase incremento de la masa salarial, el aumento de la cuantía de dicho Complemento retributivo podrá compensarse mediante otros conceptos retributivos, pues no puede suponer incremento de gasto de personal como indica la Disposición Final Única del RD 158/1996, de 2 de febrero por el que se modifica el RD 861/1986 en lo relativo al Complemento de Destino de los funcionarios de la Administración Local. Al mismo tiempo el artículo 156 del TRRL posibilita la indicada compensación al establecer que **"el disfrute de las retribuciones complementarias no creará derechos adquiridos a favor de los funcionarios, salvo lo establecido legalmente respecto del grado consolidado en relación con el nivel de complemento de destino"**.*

SEXTO.-

En cuanto a la consolidación del grado, de conformidad con la Disp. Final Cuarta. 2 del EBEP siguen estando vigente los correspondientes artículos de la Ley 30/84 y del R.D. 364/1995, es decir:

Por un lado El Art. 21.1 c) de la Ley 30/84 indica que *"todo funcionario posee un grado personal que corresponderá a alguno de los niveles en que se clasifiquen los puestos de trabajo"*

La letra d) de dicho Art. establece que *"el grado personal se adquiere por el desempeño de uno o más puestos del nivel correspondiente durante dos años continuados o tres con interrupción. Si durante el tiempo en que el funcionario desempeña un puesto se modificase el nivel del mismo, el tiempo de desempeño se computará con el nivel más alto en que dicho puesto hubiera estado clasificado"*.



A su vez y según la letra f) : "El grado personal podrá adquirirse también mediante la superación de cursos específicos u otros requisitos objetivos que se determinen por.....el Pleno de las Corporaciones Locales".

Recordemos que a los funcionarios se les ha estado asignando un nivel de complemento de destino inferior al intervalo de niveles que se les debe aplicar (8, y no uno de entre 9 y 18, debiéndoles de garantizar al menos el mín. -9-) y que seguirán desempeñando el mismo puesto de trabajo . Por tanto, si decide el Pleno asignar un nivel correspondiente al susodicho intervalo de niveles, tendríamos para la consolidación del grado, la opción por un lado de aplicar el segundo inciso de la anterior letra d) del Art. 21.1 Ley 30/84, o la posibilidad que ofrece la anterior letra f).

Además tanto la Ley 30/84, como del R.D. 364/95 establecen la garantía del nivel del puesto de trabajo:

"Art. 21.2 a) Ley 30/84: "Los funcionarios tendrán derecho, cualquiera que sea el puesto de trabajo que desempeñen, al percibo al menos del complemento de destino de los puestos de nivel correspondiente a su grado personal".

Art. 70.12 R.D. 364/95: "El grado personal comprata el derecho a la percepción como mínimo del complemento de destino de los puestos del nivel correspondiente al mismo."

IV. CONCLUSIÓN:

Teniendo en cuenta que la asignación de niveles a los puestos de trabajo dentro del intervalo que corresponda a los funcionarios que puedan desempeñarlos atendiendo al Grupo de titulación a que pertenezcan, corresponde a la potestad de autoorganización de la Corporación, que habrá de seguir el procedimiento establecido en el artículo 3 del Real Decreto 861/1986, es decir, acuerdo del Pleno previa justificación de los motivos que justifican la modificación de los previstos, y con el condicionamiento contenido en la Disposición Final Única del Real Decreto 158/96 que prohíbe que la asignación o aumento de niveles puedan suponer incremento de gastos de personal,



por lo que en el caso planteado nada impide que el Ayuntamiento acuerde elevar el nivel de complemento de destino del puesto de trabajo de los funcionarios (recomendamos -9-) siempre que, repetimos, el incremento retributivo, no incida sobre los gastos de personal, ya que de lo contrario, habría que reducirse proporcionalmente otros complementos que tenga asignados el puesto de trabajo o compensarse con reducción de créditos globales destinados a otros conceptos retributivos, lo que conlleva la modificación de la correspondiente relación de puestos de trabajo, que deberá ser publicada junto con el resumen del Presupuesto anual, conforme al artículo 127 del Texto Refundido de Régimen Local (TRRL), aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

En definitiva, vista la reclamación presentada por los funcionarios el _____, **debe estimarse la misma a través de un reconocimiento extrajudicial de créditos y asignarles un complemento de destino acorde con intervalo de niveles a aplicar a su grupo (9 mín. y 18 máx. garantizándoles al menos el 9) y en función del que se les aplique, abonar la diferencia de los últimos cuatro años entre el asignado hasta ahora (8) y el que deba reconocérseles, teniendo como referencia las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año, en donde se fijan la cantidad aplicable a cada nivel de complemento de destino. Asimismo se debe tener en cuenta las prohibiciones sobre el incremento de gastos de personal, porque de lo contrario habría que compensarse, en su caso, con la reducción de otros complementos.**

Badajoz, marzo de 2009