



## ASUNTO: PERSONAL/ RETRIBUCIONES

### Aumento de complemento de destino a agentes de policía local.

206/15

E

\*\*\*\*\*

## INFORME

### I. ANTECEDENTES DE HECHO

Escrito del Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de XX, de fecha XX.09.2015, manifestando:

Que tras su solicitud por los interesados, se interesa la posibilidad de incremento del nivel de complemento de destino (actualmente 18) de los tres agentes de la policía local, justificado en la existencia de otros funcionarios encuadrados en el mismo grupo C1 y con un nivel asignado del 20. No existe RPT.

Y al respecto, solicita informe sobre el particular.

### II. LEGISLACIÓN APLICABLE

—Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP)

—Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del 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)

---



- RD 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el Régimen de las Retribuciones de los funcionarios de Administración Local
- RD 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
- Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura
- DLeg 1/1990, de 26 de julio que aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de Extremadura -TRLFPE-
- Decreto 218/2009, de 9 de octubre, por el que se aprueban las Normas-Marco de los Policías Locales de Extremadura

### **III. FONDO DEL ASUNTO**

PRIMERO.- El marco jurídico que regula las retribuciones de los funcionarios de la Administración Local está constituido por la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local -LRBRL-, el RDLeg 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de disposiciones vigentes en materia de régimen local -TRRL- y el RD 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el Régimen de las Retribuciones de los funcionarios de Administración Local, además de la Ley 7/2007 de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público -EBEP- y disposiciones de desarrollo estatales que sean de aplicación con carácter supletorio, como en este caso lo dispuesto en el RD 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.

El art. 93.2 LRBRL establece que:

*"2. Las retribuciones complementarias se atenderán, asimismo, a la estructura y criterios de valoración objetiva de las del resto de los 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."*



El art. 153.3 TRRL señala que:

*"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."*

En este sentido, las retribuciones de los funcionarios locales se regulan por el Capítulo III del Título III, artículos 21 y siguientes EBEP; 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.

Pues bien, a nivel autonómico en Extremadura, se ha dictado la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura que regula las retribuciones en los artículos 55 a 66 pero, de acuerdo con su Disposición Transitoria 2ª, hasta tanto se proceda a la implantación y desarrollo del nuevo régimen retributivo previsto en esta Ley, mantendrá su aplicación el régimen previsto en los artículos 74, 75 y 76 del Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de Extremadura -TRLFPE-, aprobado por DLeg 1/1990, de 26 de julio, y normas concordantes.

De lo expuesto, interesa destacar, lo siguiente:

1º. El EBEP, sin dar nombre a este complemento, determina en su artículo 24 que la cuantía y estructura de las retribuciones complementarias de los funcionarios se establecerá por las correspondientes leyes de cada Administración Pública atendiendo, entre otros factores, 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.

2º. El TRLFPE establece en su artículo 74.3.a), entre las retribuciones complementarias:



*"El Complemento de Destino correspondiente al Nivel del puesto de trabajo que desempeña. Este Complemento figurará en las relaciones de puestos de trabajo y será igual para todos los puestos del mismo Nivel".*

Por su parte, el artículo 3 del RD 861/1986, de 25 de abril, establece que:

*"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 deberán figurar en el presupuesto anual con la cuantía que establezca la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada nivel.*

*5. Los funcionarios sólo podrán consolidar grados incluidos en el intervalo correspondiente al grupo en que figure clasificada su Escala, Subescala, clase o categoría".*

Los intervalos de niveles fijados para los funcionarios de la Administración del Estado son los indicados en el artículo 71.1 RD 364/1995, de 10 de marzo:

---



---

---

| <b>Cuerpos o Escalas</b> | <b>Nivel mínimo</b> | <b>Nivel máximo</b> |
|--------------------------|---------------------|---------------------|
| Grupo A                  | 20                  | 30                  |
| Grupo B                  | 16                  | 26                  |
| Grupo C                  | 11                  | 22                  |
| Grupo D                  | 9                   | 18                  |
| Grupo E                  | 7                   | 14                  |

De acuerdo con la Disposición Transitoria 3ª EBEP, transitoriamente los Grupos de clasificación existentes a la entrada en vigor del presente Estatuto se integrarán en los Grupos de clasificación profesional de funcionarios previstos en el artículo 76, de acuerdo con las siguientes equivalencias, que también se indican en la LPGE de cada año:

- Grupo A: Subgrupo A1.
- Grupo B: Subgrupo A2.
- Grupo C: Subgrupo C1.
- Grupo D: Subgrupo C2.
- Grupo E: Agrupaciones Profesionales a que hace referencia la Disposición Adicional 7ª.

Por su parte, el Decreto 218/2009, de 9 de octubre, por el que se aprueban las Normas-Marco de los Policías Locales de Extremadura, en su artículo 12 establece que los Agentes de la Policía Local se clasifican en la Escala Básica y pertenecen el Grupo de titulación C1 y, con respecto al nivel de complemento de destino, establece en su artículo 85 que el Pleno de cada Ayuntamiento en la Relación de Puestos de Trabajo -RPT- determinará el nivel correspondiente a cada uno de ellos, entre los siguientes límites, determinándose para los Agentes del 18 al 20 y añadiendo que la asignación de niveles deberá llevarse a cabo por cada Ayuntamiento, dentro de los intervalos señalados, evitando que en una determinada categoría sean mayores que en la inmediata superior.



Por tanto, actualmente con el nivel 18 los Agentes se encuentran dentro de los límites del intervalo correspondiente a su grupo y categoría profesional.

SEGUNDO.- Como se ha indicado anteriormente, el artículo 3.2 RD 861/1986 establece que el nivel se asigna 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. Ello significa que la modificación que se pretenda realizar, se deberá hacer a través de la RPT y deberá efectuarse sobre la base de los criterios enumerados y nunca por equiparación o comparación con otros puestos de trabajo de la organización por el hecho de que pertenezcan al mismo Grupo de titulación.

Por todo lo anteriormente expuesto, entendemos que no es posible modificar el complemento de destino sin la previa valoración del puesto de trabajo. Además, la valoración debe realizarse con criterios objetivos aplicables a todos los puestos de trabajo, no sólo a uno de ellos dejando el resto sin la preceptiva valoración, que puede realizarse por los medios municipales propios o por otros ajenos al Ayuntamiento.

Esta misma 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, la Sala 3ª del TS en Sentencia de 10 de mayo de 2013, o la del TSJ Asturias de 19 de marzo de 1999, que señala en su FJ 3º:

*“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 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, la Sala 3ª del TS 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."*

TERCERO.- En cuanto a la falta de RPT en el Ayuntamiento, hay que tener en cuenta que la RPT es el instrumento técnico idóneo para la modificación del contenido, valoración de complementos etc., de cada puesto de trabajo, haya sido o no aprobada dicha Relación, no pueden modificarse sino a través de ésta, y no por una simple aprobación de la Plantilla Orgánica. Su no elaboración por el Ayuntamiento supone el incumplimiento de una obligación jurídica (Sentencia del TSJ Andalucía de 26 de enero de 2007) , pues no cabe duda de que la plantilla determina el número de efectivos, mientras que la RPT "debe crear el puesto de trabajo, definirlo, determinar los requisitos para su provisión y la forma de la misma" (Sentencia del TSJ Asturias de 20 de diciembre de 2007).

Ahora bien, la inexistencia formal de RPT no debe ser obstáculo para que una Entidad Local pueda retribuir los puestos de trabajo existentes a través del Anexo de Plantilla aprobada conjuntamente con sus presupuestos, habida cuenta precisamente de la aprobación formal de esa Plantilla, ya que el propio EBEP, consciente de que gran número de municipios no han elaborado y aprobado todavía sus RPT, permite en su artículo 74 que las Administraciones Públicas estructuren su organización a través de las relaciones de puestos de trabajo "u otros instrumentos organizativos similares", que cumplan con las exigencias que impone el propio precepto, pero siendo del todo aconsejable la elaboración y aprobación de la RPT. La aprobación de una RPT deberá realizarse de forma global sobre todos los puestos de trabajo de la organización; cuestión distinta es que, teniendo aprobada una RPT, la Entidad Local pueda realizar una modificación parcial de la misma, respecto de determinados puestos de trabajo que requieran de nuevas funciones o adaptaciones para la debida prestación de sus servicios.

Por último, señalar que otro límite al incremento de las retribuciones es el que fija cada año la LPGE. Pero un incremento retributivo superior a esos límites, debido a la elaboración y aprobación de una RPT y con ello al incremento de los niveles de destino de determinados puestos de trabajo, siempre previa justificación y

---





valoración objetiva, no tiene que ser necesariamente contrario a lo dispuesto en la LPGE, ya que la ley admite como excepción 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.

Esta excepción debe interpretarse restrictivamente para no convertirse en una forma de eludir las limitaciones establecidas legalmente, lo que constituiría un fraude de ley, debiendo, por tanto, el incremento superador de las limitaciones establecidas por el Estado reunir los requisitos de singularidad y excepcionalidad y obedecer a una modificación, suficientemente justificada e imprescindible, en las condiciones de los puestos de trabajo que venían desempeñando el personal al servicio del Ayuntamiento. Así se indica en la Sentencia TSJ Asturias de 19 de marzo de 1999, en su FJ 3º:

*"...la Ley 12/1.996 de 30 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1997(...)no excluye la posibilidad de modificar con carácter excepcional y particular o singular las retribuciones que se vienen percibiendo por el contenido del puesto de trabajo desempeñado, pero que ni puede alcanzar a la generalidad de funcionarios y menos a la equiparación de todos los funcionarios de un mismo grupo con el nivel máximo correspondiente a dicho grupo, como aquí se pretende, según los trámites seguidos en el expediente administrativo, pues ello implicaría tanto como eliminar los distintos niveles determinados para cada grupo en atención a las características particulares del puesto de trabajo, eliminando de esta forma una de las diferencias retributivas de la función pública, basada esencialmente en la responsabilidad y subordinación e, el puesto de trabajo".*

No obstante, hay que tener en cuenta que lo que debe respetar los límites globales de incrementos retributivos de los funcionarios no es la RPT, sino los Presupuestos Municipales; por ello, la Sentencia del TS de 20 de mayo de 2011, señala que es posible que la RPT no se ejecute en su totalidad en el ejercicio presupuestario, precisamente por los límites previstos en los presupuestos o por otras circunstancias. Por ello:

---



*"...puede ocurrir que la RPT que contiene las retribuciones complementarias como el complemento específico, no se ejecute en un solo año, en el año en que se aprueba, sino que se puede diferir en dos o más años, por lo que, no cabe imputar al acuerdo aprobatorio de la RPT el no respetar el límite de incremento de retribuciones fijado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado."*

Por tanto, y en CONCLUSIÓN, entendemos que no cabe la modificación del nivel de destino planteado del 18 al 20 para los tres agentes de la policía local, justificado únicamente en equipararlos a otros funcionarios de su mismo Grupo C1, sino que debería elaborarse una RPT y efectuar la valoración objetiva de cada puesto de trabajo. Sólo de esta forma, y previa la justificación y acreditación correspondiente, sería viable desde el punto de vista legal la modificación del nivel de Complemento de Destino.