



ASUNTO: PERSONAL/RETRIBUCIONES

Adecuación retributiva (complementos de destino y específico) a la plantilla de la Policía Local.

072/16

E

INFORME

I. HECHOS. ANTECEDENTES.-

Escrito del Ayuntamiento de XX, en el que solicita el presente informe y en síntesis viene en señalar que con presupuesto prorrogado en 2015 y 2016, que según informe del MAP incurre en su liquidación del de 2014, en un incumplimiento no estructural del objetivo de estabilidad presupuestaria conforme a LO 2/2012, interesa la posibilidad de adecuar las retribuciones complementarias (Complemento Destino y Complemento Especifico) de todo el colectivo o cuerpo de su Policía Local, en atención a las funciones que realizan (incrementadas con nuevas funciones asignadas), teniendo en cuenta que el Ayuntamiento en cuestión carece de instrumento alguno de ordenación del personal (RPT y/o catálogo), y al respecto interesa se informe sobre la posibilidad de dicha adecuación retributiva y si cabría la posibilidad de elaborar y aprobar una RPT o catálogo solo para dicho cuerpo o escala o algunas de ellas.

II. LEGISLACIÓN APLICABLE.-

- Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LRBRL).
- RDLeg 781/1986, de 18 de abril, por el que se 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.
- Ley 7/2007 de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP).
- 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 (LFPEX).
- Decreto Legislativo 1/1990, de 26 de julio, por el que se 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 (NM).
- Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para 2016 (LPGE 2016).

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, hoy, Texto Refundido, aprobado por RDL 5/2015, de 30 de octubre, TREBEP) 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 artículo 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."

Y el artículo 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, de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. 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 Decreto Legislativo 1/1990, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de Extremadura (TRLFPE) y normas concordantes.

De lo expuesto, interesa destacar, lo siguiente:

1º. El EBEP 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) y b), entre las retribuciones complementarias :

"a) 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.

b) El Complemento Específico destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad. En ningún caso podrá asignarse más de un complemento específico a cada puesto de trabajo".

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, 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 límites que establece 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.

El artículo 3.2 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, dispone 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.



SEGUNDO.- Señalado lo anterior y en base a esta misma fundamentación sobre la necesaria valoración objetiva del puesto para la determinación del complemento de destino, la exigencia de valoración 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 de Asturias de 19.03.1999, 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 24.01.1991, 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.- Ahora bien, y no obstante lo anterior, es evidente que, ante un incremento en las funciones asignadas, debe efectuarse una adecuación retributiva de los puestos de trabajo, pero tal adecuación, y lo reiteramos, tiene que tener su fiel reflejo en la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) al erigirse como el instrumento técnico idóneo y obligatorio a través del cual se puede modificar el contenido y valoración económica de cada puesto (Sentencias del TS de 20 de octubre de 2008, y de 9 de abril de 2014.)

En cuanto a la falta de RPT en el Ayuntamiento, hay que tener en cuenta que la RPT, como decimos, 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 de 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 de Asturias de 20 de diciembre de 2007).



Además, la estructura, criterios de valoración objetiva y cuantías de las retribuciones de los funcionarios de la Administración Local se rigen, como señalamos más arriba, por lo establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), concretamente en el artículo 93, según remisión hecha por el artículo 153.3 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). Dicho artículo 93 LRBRL distingue entre retribuciones básicas y retribuciones complementarias.

Por lo que aquí interesa, las retribuciones complementarias, de la que forma parte el complemento de destino y específico que se quieren adecuar, debe ajustarse precisamente a esa estructura y criterios de valoración objetiva, conforme a lo dispuesto en los artículos 3 y 4 del RD 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el Régimen de las Retribuciones de los Funcionarios de Administración Local .

Así, el artículo 3 señala 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 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.



5. Los funcionarios sólo podrán consolidar grados incluidos en el intervalo correspondiente al grupo en que figure clasificada su Escala, Subescala, clase o categoría, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Ley de Medidas para la reforma de la Función Pública, y de acuerdo con lo establecido en el presente Real Decreto."

Y el artículo 4, por su parte, establece lo siguiente:

"1. El Complemento Específico está destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad o penosidad. En ningún caso podrá asignarse más de un complemento específico a cada puesto de trabajo, aunque al fijarlo podrán tomarse en consideración conjuntamente dos o más de las condiciones particulares mencionadas que puedan concurrir en un puesto de trabajo.

2. El establecimiento o modificación del complemento específico exigirá, con carácter previo, que por la Corporación se efectúe una valoración del puesto de trabajo atendiendo a las circunstancias expresadas en el número 1 de este artículo.

3. Efectuada la valoración, el Pleno de la Corporación, al aprobar la relación de puestos de trabajo, determinará aquéllos a los que corresponde un complemento específico, señalando su respectiva cuantía.

4. La cantidad global destinada a la asignación de complementos específicos figurará en el presupuesto y no podrá exceder del límite máximo expresado en el artículo 7.2,a), de esta norma."

En consecuencia, la pretendida adecuación retributiva, será tan necesaria como obligatoria, siempre y cuando tengan por objeto el que los puestos de la misma respondan a una adecuada y correcta valoración. Esta obligatoriedad de elaborar la RPT deriva del derogado, tras la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), artículo 16 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP), básico, en su redacción dada por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que obliga a



las Corporaciones Locales y Comunidades Autónomas a formar la RPT existente en su organización en los términos previstos en la legislación básica sobre Función Pública, que deberá incluir, en todo caso, la denominación, tipo, características esenciales y sistemas de provisión de los puestos (básico para la carrera administrativa), las retribuciones complementarias que les correspondan y los requisitos exigidos para su desempeño.

Ello significa que, para el establecimiento de estos Complementos debe existir una valoración previa en atención a esas condiciones particulares y en atención obviamente a la configuración y aprobación de una RPT. Sin ella no puede, en modo alguno, determinarse las cuantías del complemento específico y asignación de niveles del complemento de destino, ya que la configuración sin esa valoración conculcaría la legalidad vigente, por cuanto no es posible modificar o determinar los citados complementos sin la previa valoración del puesto de trabajo, en atención a factores-criterios (medibles y evaluables) establecidos en la organización aplicables a todos sus empleados, cuya tramitación debe necesariamente realizarse a través de la RPT, que como hemos ya señalado es el instrumento idóneo para la modificación del contenido y valoración de los complementos de cada puesto de trabajo, previa la preceptiva negociación sindical a través de la Mesa General de Negociación y aprobación final de la valoración de los puestos por el Pleno del Ayuntamiento, para todos los puestos de trabajo de la organización y no exclusivamente para algunos cuerpos o escalas de algunas de ellas, como sería la pretendida para el colectivo de la Policía Local, a que se contrae este informe, pues *“Las Corporaciones Locales formarán a través de este instrumento la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización”* (artículos 90.2 LRBRL).

Así, la RPT, desde un punto de vista de la gestión de recursos humanos, se trata de un instrumento técnico de ordenación del personal en el que se clasifican los puestos y se definen los requisitos esenciales para su desempeño y constituyen el principal instrumento organizativo de las Entidades Locales, el más importante de ordenación y gestión de personal, pues a través de ella se diseña el modelo organizacional a nivel de estructura interna, ordenando y clasificando al personal en orden a la realización concreta del trabajo



a desarrollar, y todo ello en virtud de la potestad de autoorganización que el Ayuntamiento tiene reconocida en el artículo 4.1.a) LRBRL.

CUARTO.- Por último, y si bien, el artículo 19.2 de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para 2016 (LPGE 2016), dispone que las retribuciones del personal no podrán experimentar un incremento global superior al uno por ciento respecto de las vigentes a 31 de diciembre de 2015, lo hace a excepción de lo previsto en el apartado Siete, en el sentido de que las adecuaciones retributivas que, con carácter singular y excepcional, resulten imprescindibles por el contenido de los puestos de trabajo, no se encuentran sujetas a la limitación establecida en el apartado Dos del citado artículo 19 LPGE 2016, siempre que las mismas traigan causa de una correcta valoración de los puestos de trabajo realizada mediante la aplicación de conocimientos científicos o prácticos que busquen la objetiva adecuación entre el contenido del puesto y su compensación económica; es por ello por lo que, con la prudencia que merece este asunto, no tiene porqué estar sujeta esa valoración a la limitación contenida respecto de las retribuciones de los funcionarios públicos.

Así pues, cumplidas tales exigencias y efectuada la valoración con arreglo a las previsiones legales establecidas, con independencia del incumplimiento no estructural del objetivo de estabilidad presupuestaria, el Ayuntamiento consultante podrá llevar a término la RPT sobre la base de una correcta valoración objetiva de los puestos de trabajo de su organización, de tal forma que las adecuaciones retributivas resultantes de la aprobación de la RPT encuentren la debida justificación conforme al apartado Siete del citado artículo 19 LPGE 2016.

IV. CONCLUSIONES.-

1ª. Ante un incremento en las funciones asignadas, debe efectuarse una adecuación retributiva de los puestos de trabajo, pero tal adecuación tiene que tener su fiel reflejo en la RPT al erigirse como el instrumento técnico idóneo y obligatorio a través del cual se puede modificar el contenido y valoración económica de cada puesto.



2ª. Ello significa que, para el establecimiento y adecuación de los complementos de destino y específico que se pretende realizar al colectivo de la Policía Local, consecuencia del incremento de funciones, debe existir una valoración previa en atención a esas condiciones particulares y en atención, obviamente, a la configuración y aprobación de una RPT.

3ª. No cabe la posibilidad de elaborar y aprobar una RPT o catálogo sólo para determinados cuerpos o escalas de la organización. Las Corporaciones Locales formarán a través de este instrumento la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización (artículo 90.2 LRBRL).

4ª. Cumplidas tales exigencias, y efectuada la valoración con arreglo a las previsiones legales establecidas, con independencia del incumplimiento no estructural del objetivo de estabilidad presupuestaria, el Ayuntamiento podrá llevar a término la RPT sobre la base de una correcta valoración objetiva de los puestos de trabajo, de tal forma que las adecuaciones retributivas resultantes de la aprobación de la RPT encuentren la debida justificación conforme al apartado Siete del citado artículo 19 LPGE 2016.