

Nº de Expte.: /19
Procedimiento: INFORME
Interesado:
Ref.:

ANTECEDENTES:

Primero.- El Sr. Alcalde del Ayuntamiento de, solicita informe jurídico sobre la posibilidad de modificar la relación de puestos de trabajo, en lo relativo a la plaza de auxiliar administrativo, cubierta recientemente y que no tiene asignado complemento específico.

Se indica en la solicitud que, iniciada la tramitación relativa a la modificación de la RPT a fin de reconocer un complemento específico a dicha plaza, la Comisión informativa habría dictaminado desfavorablemente. Dicho pronunciamiento se fundamenta, por un lado en que el complemento específico no es obligatorio y por otro en que la convocatoria para su cobertura no lo preveía. Por otro lado, se considera necesario para su aprobación la realización de una valoración de los puestos de trabajo.

Ante ello, se solicita informe sobre las siguientes cuestiones:

1.- Sobre si es posible no reconocer un complemento específico a una plaza de funcionario, cuando los otros dos funcionarios municipales sí tienen reconocido el complemento específico.

2.- Sobre quién debe realizar la valoración de los puestos de trabajo, ya que se ha planteado que pudiera realizarse por los miembros de la Corporación, si bien se considera que debería ser una empresa externa la que llevase a cabo esta valoración.

Se remite copia del expediente tramitado, que consta de los siguientes documentos:

1. Propuesta de Alcaldía, de fecha 25 de marzo de 2019, dirigida al Pleno de la Corporación, en relación a la modificación de la RPT, para la asignación a la plaza de auxiliar administrativo, cubierta por personal funcionario, de un complemento específico, en la cantidad de 280,60 euros mensuales.
2. Dictamen de la Comisión Informativa de Hacienda, Patrimonio y Personal, de 25 de abril de 2019, desfavorable a la aprobación.

Teniendo en cuenta los datos facilitados por el Ayuntamiento y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36.1b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, es competencia de las Diputaciones Provinciales la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios especialmente los de menor capacidad económica y de gestión, y el Reglamento de Asesoramiento y Asistencia a Municipios.

En base a estos antecedentes se emite el siguiente

INFORME:

LA LEGISLACIÓN APLICABLE

- ✓ 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 (**TRLEBEP**)
- ✓ Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (**LPGE/18**)
- ✓ Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (**LR BRL**).
- ✓ 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 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 (**RD 861/1984**).

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- En relación a las **retribuciones de los funcionarios de Administración Local**, debemos partir de la regulación contenida en el **artículo 153 del TRLRL**, conforme al cual:

"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.*

Por su parte, el **artículo 93 LRBRL** establece:

- “1. Las retribuciones básicas de los funcionarios locales tendrán la misma estructura e idéntica cuantía que las establecidas con carácter general para toda la función pública.*
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.*
3. *Las Corporaciones locales reflejarán anualmente en sus presupuestos la cuantía de las retribuciones de sus funcionarios en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública”.*

De la anterior regulación se extrae que **los funcionarios de Administración Local serán remunerados por los mismos conceptos retributivos que el resto de funcionarios públicos**, ya que el artículo 23 LMRFP, precepto de carácter básico, define y estructura los conceptos retributivos de forma común a todos ellos. De hecho el artículo 93 LRBRL, como hemos visto, distingue igualmente entre retribuciones básicas y complementarias. Es preciso aclarar no obstante que dicho artículo 23 LMRFP fue derogado por la disposición derogatoria única. b) del EBEP, si bien, se mantiene vigente en tanto no se oponga a los establecido en dicho Estatuto, hasta que se dicten las Leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo, según establece la disposición final 4.2. EBEP.

Por tanto, el modelo retributivo de los funcionarios de Administración Local sigue siendo el instaurado por la LMRFP, con clara inclinación por el sistema de empleo, en el que **el factor predominante en la determinación de las retribuciones de trabajo es el puesto**, lo que supone que las retribuciones complementarias destaquen por su importancia y sean de mayor cuantía que las básicas, siendo el complemento específico el pilar de las mismas, al compensar el trabajo desempeñado por el funcionario en el concreto puesto. De hecho, a partir de la aprobación del EBEP en el año 2007, se incrementa la eficacia de las retribuciones complementarias como elemento de motivación de los funcionarios.

Respecto a las retribuciones complementarias, se atenderán, de conformidad con el artículo 93 LRBRL, a la **estructura y criterios de valoración objetiva de las del resto de funcionarios públicos.**

Tanto el complemento de destino como el complemento específico son **conceptos retributivos de naturaleza objetiva, directamente vinculados al desempeño de un puesto de trabajo**, independientemente de quien sea el funcionario que lo ocupe, si bien, las retribuciones del complemento específico no se vinculan a la titulación exigida para el ingreso, como suceden con el complemento de destino, sino que se tiene en cuenta, en el complemento específico, entre otras, las circunstancias singulares, específicas o de responsabilidad de cada puesto de trabajo y la especial preparación técnica requerida para su desempeño.

El carácter objetivo del complemento específico implica:

- Que para fijarlo han de tenerse en cuenta las funciones asignadas al puesto (no las desempeñadas por el funcionario que lo cubre).
- Que una vez fijado y firme el acuerdo de asignación, su posterior modificación sólo podrá producirse mediante una nueva reclasificación del puesto o por la alteración de las funciones.

Se trata de un complemento de carácter nivelador, que trata de asegurar que la retribución de cada puesto tenga una relación adecuada a sus especiales exigencias.

Segunda.- Desde el punto de vista legal, el complemento específico se define en el **RD 861/1986**, por el que se establece el régimen de retribuciones de los funcionarios de Administración Local, estableciendo el **artículo 4** 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."

Por tanto, el complemento específico de cada puesto no es personal, sino objetivo, lo que implica que, **todos los puestos en los que concurren las mismas circunstancias determinantes de este tipo de complemento y con la misma intensidad, han de tenerlo reconocido en la misma cuantía y, para su reconocimiento debe concurrir, al menos, una de las condiciones particulares a que se refiere el artículo 4.1 RD 861/1986, es decir, especial dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad o penosidad.**

Tercera.- En cuanto a la **competencia para su reconocimiento**, el citado artículo 4, del RD 861/1986, atribuye, en su apartado 3, al **Pleno de la Corporación**, aprobar la relación de puestos de trabajo, el señalamiento de la cuantía del complemento específico para cada puesto de trabajo, tras la valoración de cada puesto atendiendo a las circunstancias expresadas, sin que pueda asignarse más de un complemento específico a cada puesto, aunque al fijarlo pueden tomarse en consideración conjuntamente dos o más de las condiciones particulares expresadas.

Por su parte, el artículo 22.2.i de la LRBRL atribuye al Pleno "La aprobación de la plantilla de personal y de la relación de puestos de trabajo, la fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios y el número y régimen del personal eventual".

Por tanto, **se atribuye el Pleno de la Corporación la competencia para fijar la cuantía del complemento específico, si bien, se establece el requisito previo de la valoración del puesto.**

Cuarta.- Por tanto, para llevar a cabo, en su caso, el reconocimiento del complemento específico, tal como prevé el RD 861/1986 será necesario con carácter previo, que por la Corporación efectúe una **valoración del puesto de trabajo** atendiendo a las circunstancias particulares expresadas y una vez 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.

Asimismo, de conformidad con la Disposición Transitoria Segunda 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, "Hasta tanto se dicten por la Administración del Estado las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las relaciones de puestos de trabajo, la descripción de puestos de trabajo-tipo y las condiciones requeridas para su creación, **los Plenos de las Corporaciones Locales deberán aprobar un catálogo de puestos a efectos de complemento específico**. Mientras no estén aprobadas tales normas, los catálogos únicamente podrán ser modificados mediante acuerdo del Pleno".

Por tanto, corresponde al Pleno, previa valoración del puesto de trabajo y de las circunstancias particulares del mismo, la **aprobación** del catálogo de puestos a efectos de complemento específico, así como la aprobación de la RPT. Será preciso no obstante que con carácter previo se realice la **valoración de los puestos**, debiendo para ello **optar por un sistema que sea lo más objetivo posible**.

Al no existir una norma jurídica que determine el sistema que ha de seguirse para realizar la valoración de los puestos de trabajo, se podría optar entre distintas alternativas, siendo ejemplos, la contratación externa de los servicios de valoración o también la creación de mesas técnicas, compuestas paritariamente por representantes de la Administración y representantes de los trabajadores, a efectos de elaborar criterios sobre los que establecer el sistema retributivo. Podría en este sentido tomarse como referencia Acuerdos ya aprobados en otras Administraciones Públicas.

Respecto de la negociación colectiva hemos de tener en cuenta también que, según establece el artículo 37 del 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), **es materia objeto de negociación la determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios**. Luego, es materia negociable la valoración de los puestos de trabajo a efectos de determinación del complemento específico y la aprobación del catálogo, sin que la cantidad asignada pueda exceder de los límites establecidos legalmente.

Quinta.- Se hace referencia en el escrito remitido a que existen otros dos funcionarios que sí tienen reconocido el complemento específico.

Tal como hemos señalado, el artículo 4.1 del RD861/1986, al regular el complemento específico señala que *"está destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo"*. Por tanto, desde el punto de vista legal no tiene porqué reconocerse este complemento a todos los puestos de trabajo, ni a todos los funcionarios.

Es preciso no obstante que no se produzca ninguna discriminación por establecer diferencias retributivas carentes de justificación objetiva y razonable. El criterio aplicable por la Jurisprudencia para controlar la potestad administrativa de asignación de retribuciones complementarias, desde el punto de vista de la igualdad en la aplicación de la Ley, es el de la plena identidad de las circunstancias concurrentes en los puestos de trabajo comparados (Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 1994, entre otras). En tal sentido se parte de que los puestos de trabajo que requieran el mismo nivel de titulación, tengan idéntico grado de dificultad técnica, responsabilidad e incompatibilidad y cuyas tareas y condiciones de empleo sean similares, serán retribuidos en idéntica cuantía.

Por regla general, la valoración de cada puesto de trabajo se suele hacer mediante la apreciación o el análisis de factores comunes a todos los puestos, puntuándose los mismos dentro de unos baremos determinados. No reconocer complemento específico a uno de los puestos y reconocerlo al resto, puede poner en duda la valoración objetiva del puesto, salvo que se haya justificado adecuadamente. De ahí la importancia de la previa descripción y valoración del puesto, y de las funciones a desarrollar.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- En cuanto a si es posible "no reconocer" un complemento específico a una plaza de funcionario, cuando los otros dos funcionarios municipales sí tienen reconocido el complemento específico, la conclusión es que sí, es posible que un puesto de funcionario no tenga reconocido ningún complemento específico, pero en tal caso ha de evitarse cualquier trato discriminatorio, es decir, cualquier diferenciación en cuanto a la estructura y cuantías retributivas de la entidad, no fundamentada en circunstancias objetivas y razonables.

SEGUNDA.- Sobre quién debe realizar la valoración de los puestos de trabajo, ya que se ha planteado que pudiera realizarse por los miembros de la Corporación, de conformidad con la Disposición Adicional Segunda del RD 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local, hemos de tener en cuenta que lo que la ley establece es que corresponde al Pleno la aprobación tanto del catálogo de puestos, como de la RPT, sin que se determine el sistema a seguir para realizar la valoración de los puestos de trabajo. Podría por tanto optarse entre su contratación externa o su elaboración por una mesa técnica, respetando en todo caso que la determinación de las retribuciones complementarias de los funcionarios es materia objeto de negociación colectiva.

TERCERA.- La aplicación del principio de igualdad entendemos que exige una justificación objetiva y razonable en relación a la diferente estructura retributiva de los funcionarios de la entidad.

La emisión del presente informe no sustituirá el informe del Secretario-Interventor titular del Ayuntamiento, que deberá emitir en los supuestos previstos en los artículos 54.1 a) del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (TRLRHL), art. 173 del ROF y art. 3.3 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Es cuanto se asesora, haciendo constar que lo expresado en este Informe no posee carácter vinculante, no es preceptivo y está sometido a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

LA TÉCNICO DE ADMINISTRACIÓN GENERAL,
SECCION DE ASESORAMIENTO A MUNICIPIOS