



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 65_enero-junio 2023 | pp. 341-353
Santiago de Compostela, 2023

<https://doi.org/10.36402/regap.v1i65.5055>

© José Manuel Novoa Falcón

ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371

Recibido: 27/01/2023 | Aceptado: 01/06/2023

Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

O complemento de produtividade
e a súa vinculación cos
servizos prestados

El complemento de productividad y su vinculación con los servicios prestados

Productivity bonus and its link
with the services rendered

65 Regap

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

JOSÉ MANUEL NOVOA FALCÓN
Ministerio de Política Territorial

<https://orcid.org/0000-0003-3161-5369>

josemanuel.novoa@correo.gob.es

Resumo: O vixente artigo 23 da Lei 30/1984, do 2 de agosto, de medidas para a reforma da función pública, recolle dous tipos de retribucións, básicas e complementarias. Entre as retribucións complementarias está o complemento de produtividade, cuxo obxecto é retribuír o especial rendemento, a actividade extraordinaria e o interese ou iniciativa con que o funcionario desempeña o seu traballo. Este compoñente retributivo non sempre está regulado para cada ministerio ou organismo e ás veces, malia estalo, a regulación non prevé determinadas circunstancias como a data da devindicación destes conceptos ou ben as previsións contidas son contrarias ao ordenamento xurídico. Estes dous últimos casos constitúen o obxecto deste artigo.

Palabras clave: Función pública, retribucións, produtividade, transparencia, igualdade retributiva.

Resumen: El vigente artículo 23 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, recoge dos tipos de retribuciones, básicas y complementarias. Entre las retribuciones complementarias está el complemento de productividad, cuyo objeto es retribuir el especial rendimiento

to, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo. Este componente retributivo no siempre está regulado para cada ministerio u organismo y a veces, a pesar de estarlo, la regulación no prevé determinadas circunstancias como la fecha del devengo de estos conceptos o bien las previsiones contenidas son contrarias al ordenamiento jurídico. Estos dos últimos casos constituyen el objeto del presente artículo.

Palabras clave: Función pública, retribuciones, productividad, transparencia, igualdad retributiva.

Abstract: Article 23, currently in force, of Law 30/1984, of 2 August 1984, on measures for the reform of the civil service, sets out two types of remuneration, basic and supplementary. Among the supplementary remuneration is the productivity allowance, the purpose of which is to reward the special performance, extraordinary activity and interest or initiative with which the civil servant carries out his or her work. This remuneration component is not always regulated for each ministry or body and sometimes, even when it is, the regulation does not provide for certain circumstances such as the date of accrual of these concepts or the provisions they contain are contrary to the legal system. These last two cases are the subject of this article.

Keywords: Civil service, remuneration, productivity, transparency, equal pay.

SUMARIO: 1 Introducción. 2 Concepto de complemento de productividad en la Administración general del Estado y su motivación. 3 El complemento de productividad y el acceso a la información. 4 La fecha del devengo del complemento de productividad. 5 Conclusión.

1 Introducción

Antes de iniciar el examen del complemento de productividad, conviene hacer un repaso de los conceptos retributivos del personal al servicio de la Administración general del Estado.

La normativa aplicable respecto del régimen retributivo se contiene en los artículos 23 y 24 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, pues, si bien el texto refundido del Estatuto básico del empleado público, aprobado por el Real decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre (en adelante, TREBEP), regula esta materia en los artículos 21 a 30, contenidos en el capítulo III de su título III, dichos preceptos entrarán en vigor cuando sean desarrollados por una ley de función pública, excepto lo dispuesto en el artículo 25.2, que se encuentra a día de hoy plenamente vigente, tal como reza el apartado primero de su disposición final cuarta.

Así las cosas, el artículo 23 de la Ley 30/1984 divide los conceptos retributivos en dos:

- a) Retribuciones básicas, que comprenden el sueldo, los trienios y las pagas extraordinarias.
- b) Retribuciones complementarias, que abarcan el complemento de destino, el complemento específico, el complemento de productividad y las gratificaciones por servicios extraordinarios.

El artículo 24, por su parte, establece que las cuantías de sueldo y trienios serán iguales para todas las administraciones públicas en función del grupo o subgrupo en el que esté clasificado el cuerpo o escala.

2 Concepto de complemento de productividad en la Administración general del Estado y su motivación

El concepto de productividad, tal como dice la letra c) del artículo 23.3 de la Ley 30/1984, tiene por objeto retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo. La ley no explica en qué consisten estos conceptos; estamos, por tanto, ante conceptos jurídicos indeterminados, por lo que cada uno de ellos puede darse o no. Sin perjuicio de esto, parece ser que la ley los considera en su conjunto y no por separado y que corresponde por tanto a un funcionario por su especial esfuerzo al prestar sus servicios, por lo que existe un componente eminentemente subjetivo, a diferencia de lo que sucede con el complemento específico o el complemento de destino, que tienen su base en las características y funciones del puesto de trabajo desempeñado. Precisamente sobre la diferencia entre el complemento específico y el de productividad se ha pronunciado el Tribunal Supremo, al decir que *la finalidad de los complementos específico y de productividad aparece perfectamente caracterizada en la misma norma legal que los regula; el primero, retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo, en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad; el segundo, destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo*¹.

Los departamentos ministeriales y resto de organismos públicos suelen regular la concesión del complemento de productividad a través de una resolución dictada normalmente por el órgano que tiene atribuidas las competencias en materia de recursos humanos, por lo que suele ser habitual que las Subsecretarías de los Ministerios sean el órgano competente para su dictado y que su aplicación rija bien en el ministerio o también en sus organismos públicos, cuyos máximos órganos de dirección en ocasiones dictan sus propias resoluciones en materia de productividad, tal como sucede en el Instituto Nacional de la Seguridad Social o en el Servicio Público de Empleo Estatal.

La práctica administrativa, considerando la literalidad de la letra c) del artículo 23.3 de la Ley 30/1984, suele retribuir a su personal por los siguientes conceptos de productividad.

a) Especial dedicación: Esta modalidad tiene su engarce con el tipo de jornada de especial dedicación regulada en la Resolución de 28 de febrero de 2019 de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración general del Estado y sus organismos públicos (BOE de 1 de marzo). Este tipo de productividad consiste

¹ Tribunal Supremo, Sala 3.ª de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 25 de mayo de 1992. ECLI:ES:TS:1992:17501.

en el aumento de la jornada laboral por necesidades del servicio, pasando la jornada semanal de 37,5 a 40 horas. Al ser una jornada especial, queda fuera del concepto de gratificaciones por servicios fuera de la jornada del apartado 4 del artículo 23 de la Ley 30/1984.

b) Productividad por objetivos: Esta modalidad se corresponde con la participación del funcionario en el cumplimiento de los objetivos que tiene asignados la unidad en la cual presta servicios. Aquí tiene un enorme peso bien la instrucción de productividad dictada al efecto o bien los objetivos cuantificables que son propuestos para cada unidad por parte del centro directivo al que pertenecen. De no existir una instrucción de productividad o el establecimiento de unos objetivos cuantificables, puesto que no en todas las unidades, en atención al trabajo realizable, es viable o incluso posible establecer dichos objetivos, podemos decir que se distribuye este complemento a juicio de la persona titular bien de la unidad o bien del centro directivo, en función de los conceptos que retribuye el complemento de productividad, hecho que sin duda es plenamente acorde al espíritu de la ley.

La percepción de una de estas modalidades de productividad generalmente no impide la percepción de la otra, siendo perfectamente compatibles. Como se ha dicho arriba, los ministerios y organismos pueden dictar una instrucción que regule la percepción de este complemento y sus cuantías; sin embargo, no se configura como un requisito *sine qua non* para su devengo. La práctica administrativa actual hace que la primera se perciba en aquel o aquellos meses en los que se realice la jornada de especial dedicación, mientras que la segunda se liquida normalmente de forma anual o semestral.

En cualquier caso, resulta indudable que la concesión de este complemento, que por otro lado no tiene por qué ser fijo en su cuantía ni periódico en su devengo, es una potestad discrecional de la Administración, por lo que la decisión tanto de su concesión como de su supresión debe atender a una motivación, resultando susceptible de control por parte de jueces y tribunales. Como dice Sarmiento Larrauri, se trata de un complemento personal a pesar de que su procedencia y su cuantía sean fijadas por un órgano administrativo en atención a circunstancias relacionadas con el desempeño del puesto de trabajo, permitiendo que funcionarios con idéntico puesto de trabajo perciban cuantías diferentes².

El hecho de que el percibo de dicho complemento emane de determinados aspectos del trabajo de una persona en un momento concreto implica que sea un concepto que tenga un carácter personalísimo.

Sobre dicho carácter personalísimo de ese complemento se pronuncia el TSJ de Madrid en los siguientes términos: *es el complemento más individualizado de todos relacionado con una dedicación o actividad “no común” o “fuera del orden” y, “en atención a ese superior rendimiento motivado por la dedicación exclusiva, dedicación especial, prolongación de jornada, etc., además de la mayor cantidad de trabajo...”, corresponde a la Administración cuantificarlo, en cuya cuantificación, así como en la determinación de*

² SARMIENTO LARAURRI, J.I., “El complemento de productividad y los tribunales”, *Actualidad Administrativa*, n. 20, Sección A Fondo, 2006, pp. 2452-2456.

*las condiciones exigibles para su percepción la Administración –conocedora del funcionamiento de sus servicios– actúa con potestades discrecionales, lo que no ha de identificarse con discriminación, sino trato adecuado a las circunstancias de cada caso (SSTS de 20-2-86, 20-10-86 y 1-6-87)*³.

Este carácter de personalísimo redundante en que personas que desempeñan el mismo puesto de trabajo puedan cobrar cuantías distintas, puesto que la cuantía percibida no va en función ni del cuerpo o escala de adscripción, ni del grupo de titulación, ni tampoco del puesto de trabajo, sino en efecto de los conceptos que recoge la letra c) del artículo 23.3 de la Ley 30/1984. En este sentido, el Tribunal Supremo se ha pronunciado en una reciente sentencia, en la que dice que *en efecto, aunque sostiene la recurrente que debe ser de la misma cuantía que el asignado a los otros funcionarios de su grupo de titulación y nivel de puesto de trabajo, no ofrece argumento alguno sobre esa afirmada igualdad y se dedica a explicar que no hubo desinterés por su parte y que los reproches que se le hicieron para justificar la minoración de la cuantía de su productividad en el período considerado se debieron principalmente al escaso tiempo concedido para examinar una documentación muy amplia, a las instrucciones incorrectas recibidas y a la ampliación de la muestra que se le impuso. Es decir, se trata, en realidad, la planteada por la Sra. Encarnación, de una controversia sobre los hechos o, mejor dicho, sobre la valoración de los hechos efectuada por el Tribunal de Cuentas. En todo caso, está claro que el complemento de productividad no responde al grupo de titulación ni al nivel de puesto de trabajo, sino a la actividad realizada por el empleado público en cuestión y su fijación a partir de su labor y de los criterios que establecen los preceptos que definen este concepto retributivo, corresponde efectuarla de manera discrecional pero motivada a la Administración correspondiente. Además, circunscrita a un período determinado, la asignación del complemento y su importe para el mismo no significa que deba asignarse en el siguiente ni que deba, caso de que se considere justificada esta retribución, tener la misma cuantía que en el anterior*⁴.

Visto que la diferencia retributiva en el percibo del complemento de productividad no reside en el grupo o subgrupo de referencia, resulta palmario que esa diferencia en el cobro o la exclusión en el percibo de dicho complemento debe tener un motivo, pues, de lo contrario, estaríamos ante un acto arbitrario y por tanto anulable, pues es bien sabido, como se ha dicho más arriba, que nos encontramos sin duda alguna ante el ejercicio de una potestad discrecional de la Administración que, al amparo de lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, precisa ser motivado. En este sentido ha tenido ocasión de pronunciarse el TSJ de Galicia al afirmar que *no se ha hecho, ni en vía administrativa ni en esta vía judicial, ninguna referencia particular o individual al trabajo desempeñado por el actor. El hecho de que no se le hubiese asignado el complemento de productividad en el ejercicio 2007 no puede hacer presumir*

³ Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 14 de marzo de 2014 (rec. 7/2012).

⁴ Tribunal Supremo, Sala 3.ª de lo Contencioso Administrativo, Sentencia 519/2021, de 15 de abril (rec. 58/2020), ECLI:ES:TS:2021:1344.

que su actividad no haya alcanzado los niveles de esfuerzo y rendimiento mínimo exigibles. Ninguna afirmación al respecto se ha hecho de una forma clara y directa por la Administración, que pretende defender la legalidad del acto impugnado bajo el argumento genérico de que nos encontramos ante una potestad discrecional de la Administración⁵.

Una vez expuesto el concepto de complemento de productividad y las distintas modalidades que la práctica administrativa ha configurado, debe decirse que en ciertas ocasiones llega a desnaturalizarse, tal como dice Arribas López⁶, y esto puede observarse cuando la persona no presta servicios, puesto que si bien este complemento se percibe por un especial esfuerzo por parte de la persona, se devenga también durante las vacaciones, así como durante algunas licencias y permisos, lo cual, como dice el autor, ha sido apoyado por diversas resoluciones judiciales.

En opinión de quien suscribe el presente artículo, el complemento de productividad no debería devengarse durante las situaciones de incapacidad temporal, puesto que supone que el funcionario no preste servicios, decayendo por tanto los motivos por los que el mismo se devenga, implicando colateralmente una peor prestación de servicios por parte de la unidad y en la mayoría de los casos propiciando un aumento de la carga de trabajo del resto de personal de la unidad. No sucedería así con las vacaciones, que son un permiso retribuido y no una licencia, que tienen una duración predeterminada por la ley y, habida cuenta de ello, se conceden en función de las necesidades del servicio, permitiendo la dosificación del trabajo, de una forma planificada, entre el resto del personal.

A este respecto, Arribas López⁷ distingue dos situaciones, manteniendo el siguiente planteamiento:

- *Cuando el complemento ha perdido su naturaleza normativa subjetiva originaria en el funcionamiento administrativo y está vinculado al desempeño de determinados puestos de trabajo, sostenemos que el funcionario que se encuentre en situación de incapacidad temporal para el servicio debe seguir percibiéndolo en esa situación.*

- *En el caso de que el complemento mantenga en la práctica su naturaleza subjetiva y su percepción venga condicionada por una evaluación del funcionario relativa al desempeño de su puesto de trabajo, mantenemos que no podría percibir el complemento, siempre, claro está, que la valoración de su quehacer profesional no pueda objetivamente efectuarse por la duración de la incapacidad temporal.*

⁵ Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia 1499/2010, de 22 de diciembre (rec. 778/2008), ECLI:ES:TSJGAL:2010:11469.

⁶ ARRIBAS LÓPEZ, E., "El complemento de productividad en la Administración General del Estado (2): alguna problemática práctica", *Actualidad Administrativa*, n. 19-20, Sección A Fondo, noviembre 2012, 2012.

⁷ ARRIBAS LÓPEZ, E., "El complemento de productividad en la Administración General del Estado (2): alguna problemática práctica", cit.

3 El complemento de productividad y el acceso a la información

La Ley 30/1984 contempla una suerte de principio de publicidad respecto del complemento de productividad, pues dispone que *las cantidades que perciba cada funcionario por este concepto serán de conocimiento público de los demás funcionarios del departamento u organismo interesado, así como de los representantes sindicales.*

A este respecto, en el año 2015, la directora de la entonces Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración (OPERA), del Ministerio de la Presidencia, solicita al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que se adopten criterios uniformes sobre las siguientes cuestiones:

- La retribución de un determinado puesto de trabajo del sector público (ya sea de personal funcionario, laboral o de carácter eventual) con o sin la identificación del empleado público que lo desempeñe.
- La RPT de los distintos organismos administrativos, así como la información sobre la identidad de la persona que desempeña un determinado puesto de trabajo.
- La productividad que ha percibido cada empleado público de manera individualizada.

Finalmente, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos emiten el 24 de junio de 2015 un criterio interpretativo conjunto sobre el alcance de las obligaciones de los órganos del sector público del artículo 2 de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno⁸, en materia de acceso a la información pública sobre los tres aspectos arriba indicados.

Así las cosas, y en lo que a este trabajo interesa, es decir, a las retribuciones, entre las que se encuentra el complemento de productividad, se ha de ponderar el interés público en la divulgación de dicha información, concluyendo el informe que, cuando el funcionario ocupa un puesto de trabajo de alto nivel en la jerarquía del órgano, ha de primar el interés público. Entre estos puestos de trabajo donde prima el interés público, y cuya información ha de proporcionarse de forma anualizada y en términos íntegros, es decir, sin deducciones, a tenor de lo antes dicho, se encontrarían:

- Personal eventual de asesoramiento y especial confianza.
- Titulares de órganos directivos
- Personal de libre designación que ocupe puestos de trabajo de niveles 28 a 30.

⁸ CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO Y AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS. Criterio interpretativo CI/001/2015. Acceso web: <https://www.aepd.es/es/documento/ci-001-2015.pdf>.

Por otro lado, el artículo 40 del TREBEP regula el acceso a determinada información, entre ella de carácter retributivo. Pues bien, el Tribunal Supremo se ha pronunciado recientemente, en su Sentencia 748/2020, de 11 de junio (recurso 577/2019), sobre la relación de dicho precepto con la Ley 19/2013, cuya disposición adicional regula la normativa aplicable al derecho de acceso a la información en presencia de normativa específica. El recurso de casación lo interponía la Abogacía del Estado contra una sentencia dictada en apelación y que era confirmatoria de otra sentencia dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo que confirmaban sendas resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el marco de determinada información relativa al complemento de productividad solicitada por la Junta de Personal a la Delegación de la AEAT en Valencia.

A juicio del Abogado del Estado, en su recurso de casación, el artículo 40 del Estatuto básico del empleado público debe completarse con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical, y en el Estatuto de los trabajadores, aprobado por RD legislativo 2/2015, de 23 de octubre, estableciéndose así un conjunto de derechos, deberes, facultades y funciones de los órganos de representación que integra un marco de relaciones laborales constitutivo del régimen específico para el acceso a la información de los órganos y representantes del personal. Por lo tanto, se trata de una materia que cuenta con su propia regulación específica caracterizada por su estrecha relación con la libertad sindical, lo que determina que la información sobre retribuciones se proporciona a través de las mesas de negociación con los sindicatos y, por tanto, quedaría desplazado el régimen de la Ley 19/2013 en aplicación de su disposición adicional primera.

Pues bien, a juicio del Tribunal Supremo, el artículo 40 TREBEP *no contiene un régimen específico y alternativo que desplace el régimen general de acceso a la información contenido en la Ley 19/2013, ni limita o condiciona el acceso a la información que las juntas de personal pueden tener en relación con aquellas materias relativas a los empleados que representan y a la información que les atañe*⁹. En dicha sentencia sienta la siguiente doctrina: *las previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de transparencia y buen gobierno, por lo que respecta al régimen jurídico previsto para el acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletoria, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la disposición adicional primera, apartado segundo, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.*

Ello exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse.

⁹ Tribunal Supremo, Sala 3.ª de lo Contencioso Administrativo, Sentencia 748/2020, de 11 de junio, (rec. 577/2019) ECLI:ES:TS:2020:1558.

4 La fecha del devengo del complemento de productividad

Una vez abordados determinados aspectos del complemento de productividad, como su concepto, naturaleza jurídica, objeto de la retribución, posibilidad de exclusión y su régimen de publicidad, cabe abordar el núcleo central de este trabajo, que es el devengo.

Como se decía en el apartado segundo, el complemento de productividad tiene un carácter personalísimo, lo cual implica que no tenga ni por qué ser periódico en su percepción ni lineal en su cuantía, dado que se trata de una potestad administrativa en función del especial rendimiento, de la actividad extraordinaria y del interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo.

Así las cosas, se abordaron los dos tipos mayoritarios de complemento de productividad que se abonan en la Administración general del Estado según el tipo de actividad que se retribuye, siendo estas las siguientes:

- a) Realización de una jornada de una duración superior a la ordinaria, por lo que se vincula a la realización de la jornada de especial dedicación regulada en la Resolución de 28 de febrero de 2019 de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración general del Estado y sus organismos públicos.
- b) Participación en el cumplimiento de los objetivos de la unidad.

En la primera de ellas no existe mucha duda al respecto, pues en todo caso el devengo irá asociado al desempeño de la jornada de especial dedicación y, en consecuencia, el pago se realizará con la misma periodicidad con la que se realiza dicho tipo de jornada.

Mayor problema presenta la segunda de las modalidades, la del cumplimiento de los objetivos de la unidad. Para este caso debe de determinarse en primer lugar con qué periodicidad se mide el cumplimiento de los objetivos de la unidad. Por lo general, dicha cuantificación se realiza con determinada periodicidad, ya sea semestral o anual.

Como se decía también en el apartado segundo, normalmente mediante resolución de la Subsecretaría del Ministerio u del máximo órgano de dirección del organismo público se intenta hacer una regulación del percibo de este complemento retributivo.

En dichas resoluciones, conforme a la práctica administrativa, se decide una fecha de corte en la cual se devengue dicha retribución para efectuar el pago en razón a los servicios prestados hasta esa fecha y el esfuerzo, especial interés o actividad. Esto presenta una complejidad a la hora de determinar el pago correspondiente en el caso de que la persona cese en el puesto de trabajo, para lo cual cuanto menor sea la periodicidad menor problema existirá a este respecto.

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

Esto implica que, cuando una persona cese en su puesto de trabajo antes de alcanzar esa fecha de corte, algunos ministerios u organismos efectúen un prorrateo de la productividad, mientras que otros directamente excluyen a la persona del percibo de ese complemento, todo ello por no prestar servicios a la fecha en la que se realiza dicho corte o arqueo.

La solución lógica sería evidentemente el prorrateo, pues, salvo que la exclusión esté amparada en alguna causa objetiva que no sea una fecha de devengo, se retribuiría al personal de la misma manera, ya que el prorrateo en función de los servicios prestados implica que estamos dentro del principio de igualdad retributiva, esto es, a igual trabajo igual salario.

Sin embargo, en algunos ministerios u organismos se opta por excluir directamente del percibo de dicho complemento a quien no presta servicios en la fecha del devengo, independientemente de que haya prestado servicios dentro del periodo que retribuye dicho complemento de productividad, esto a pesar de que tal opción deviene en una decisión arbitraria de la Administración consistente en fijar una fecha del devengo y objetivar la exclusión del percibo de dicho complemento retributivo únicamente en esa causa. Esta mala praxis administrativa incurriría en vicio de nulidad, vulnerando el principio de igualdad recogido en el artículo 14 de nuestra Constitución española en relación con el 35 de dicha norma, conculcando de esta manera la igualdad en el derecho al trabajo, puesto que implicaría que dos personas cobrarán de forma distinta por el mismo trabajo.

A este razonamiento llegó el Tribunal Supremo en dos sentencias confirmatorias de otras de sendos tribunales superiores de justicia, el de Castilla-La Mancha y el de Navarra. Ambas sentencias, confirmadas en casación por el Tribunal Supremo, versaban sobre la exclusión del devengo del complemento de productividad por no prestar servicios en el ámbito de la Tesorería de la Seguridad Social.

En la primera de dichas sentencias, la de 16 de junio de 2006 (rec. 6909/2000), se confirma la dictada por el TSJ de Castilla-La Mancha de 8 de julio de 1998 (rec. 1221/1995), en cuyo fallo se disponía lo siguiente: *Declaramos no ajustada a derecho la resolución administrativa impugnada, reconociéndole como situación jurídica individualizada el derecho a percibir la cantidad correspondiente, de acuerdo con el puesto de auxiliar administrativo en la URE de Tudela en concepto de regularización del complemento de productividad durante los nueve meses que prestó servicios en el año 1994*¹⁰.

El fundamento jurídico primero de la sentencia razona los hechos de la siguiente manera: *el objeto de impugnación del presente recurso es la Resolución del director provincial de Navarra de la Tesorería General de la Seguridad Social de 8 de septiembre de 1995 que trae su causa en la exclusión de la actora de la liquidación del complemento de productividad, ejercicio de 1994, que perciben los funcionarios con destino en las unidades de recaudación ejecutiva de la Seguridad Social, habiendo estado aquella destinada en la URE de Tudela hasta la fecha de su cese el 3 de octubre de 1994. Ello, por la circunstancia de no estar prestando servicios en la TGDSS el 1 de febrero de 1995, siendo amparada la resolución administrativa en la instrucción segunda, de la Resolución de la*

¹⁰ TSJ de Castilla-La Mancha, Sentencia de 8 de julio de 1998 (rec. 1221/1995).

Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social de 15 de diciembre de 1993 que expone en su apartado n.º 5 “que la regularización no afectará al personal que en la fecha de aprobación de la liquidación anual hubiera dejado de prestar servicio en la Tesorería General de la Seguridad Social” y en su apartado n.º 6 “Salvo que expresamente se indique otra fecha en las instrucciones anuales de la TGSS se considerará a los efectos de regularización del complemento de productividad como fecha de aprobación de liquidación anual la de uno de febrero”. En aplicación de la mencionada resolución se dictó la circular n.º 8-019 de 30 de marzo de 1995 estableciendo que la regularización del complemento de productividad no afectará al personal que a 1 de febrero de 1995 hubiera dejado de prestar servicios en la Tesorería General.

El Tribunal Supremo llega al mismo razonamiento que la sentencia de instancia al decir que:

- a) *Conforme al artículo 23.3.c de la Ley 30/84, de 2 de agosto, el complemento de productividad tiene por objeto retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con el que el funcionario desempeña su trabajo. De este precepto no cabe entender que su devengo se encuentre conectado al desempeño del puesto en el momento del cálculo del complemento, ni aún porque tal cálculo tenga carácter anual, pues el devengo del complemento no será por ello anual, sino en relación con el tiempo de servicios efectivamente prestados.*
- b) *Este Tribunal alcanza a comprender en qué medida dichos preceptos establecen que no haya que pagar el trabajo a quien lo haya realizado.*
- c) *Es evidente la arbitrariedad de la resolución antes citada de 5 del 12 de 1993, que excluye de la regularización de un complemento devengado y trabajado a quien hubiera cesado antes del 1 de febrero, en que la Administración decide hacer el arqueo del ejercicio anterior. Se vulnera el derecho al trabajo reconocido en el artículo 35 de la Constitución que comprende como es lógico el derecho al cobro de las prestaciones salariales; el principio de igualdad, recogido en el artículo 14 de dicha norma, pues cobran de forma distinta quienes han prestado los mismos servicios, y el principio de interdicción de la arbitrariedad consagrado en el artículo 9.3 de nuestro texto fundamental¹¹.*

El Tribunal Supremo, en su Sentencia de 3 de julio de 2006 (rec. 2710/2001)¹², confirma en casación la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha con sede en Albacete el 9 de septiembre de 1998 (recurso contencioso-administrativo 65/1996). En el examen de dicha sentencia, en el fundamento jurídico primero se transcribe de la sentencia de instancia¹³ lo siguiente:

¹¹ Tribunal Supremo, Sala 3.ª de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 16 de junio de 2006 (rec. 6909/2000), ECLI:ES:TS:2006:3706.

¹² Tribunal Supremo, Sala 3.ª de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 3 de julio de 2006 (rec. 2710/2001), ECLI:ES:TS:2006:3963.

¹³ TSJ de Castilla-La Mancha, Sentencia de 9 de septiembre de 1998 (rec. 65/1996).

SEGUNDO: En concreto la cuestión litigiosa se plantea en relación con la decisión administrativa de excluir del complemento de productividad correspondiente al año 1994 por la circunstancia de no estar prestando servicios en la TGDSS el 1 de febrero de 1995, siendo amparada la resolución administrativa en la Instrucción segunda, de la Resolución de la Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social de 15 de diciembre de 1993 que expone en su apartado n.º 5 “que la regularización no afectará al personal que, en la fecha de aprobación de la liquidación anual hubiera dejado de prestar servicio en la Tesorería General de la Seguridad Social” y en su apartado n.º 6 “salvo que expresamente se indique otra fecha en las instrucciones anuales de la TGSS se considerará a los efectos de regularización del complemento de productividad como fecha de aprobación de liquidación anual la de uno de febrero”. En aplicación de la mencionada resolución se dictó la circular n.º 8-019 de 30 de marzo de 1995 estableciendo que la regularización del complemento de productividad no afecta al personal que a 1 de febrero de 1995 hubiera dejado de prestar servicios en la Tesorería General. (...)

TERCERO: De acuerdo con el principio de jerarquía administrativa parece del todo punto coherente la resolución impugnada que no hace otra cosa que cumplir con las instrucciones de un órgano administrativo superior. Sin embargo, también es obligación de esta Sala de controlar la legalidad de la actuación administrativa y su sometimiento pleno a la Ley y el Derecho conforme a los arts. 103.1 y 106.1 de la Constitución, en la que por supuesto se incluyen las instrucciones administrativas sobre la forma de satisfacer las retribuciones a quienes ostenten la condición de funcionarios públicos, para cuya determinación ha de estarse necesariamente a lo previsto en las normas legales y reglamentarias de aplicación. Así, conforme al art. 23.3.c de la Ley 30/84, de 2 de agosto, el complemento de productividad tiene por objeto retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con el que el funcionario desempeña su trabajo. Es por ello que la Sala entiende que, si bien la resolución impugnada ha respetado el principio de jerarquía administrativa, la normativa de la que trae su fundamento contradice una norma de rango superior, pues del art. 23.3.c no cabe entender que su devengo se encuentre conectado al desempeño del puesto en el momento del cálculo del complemento, ni aún porque tal cálculo tenga carácter anual, pues el devengo del complemento no será por ello anual, sino en relación con el tiempo de servicios efectivamente prestados.

El alto tribunal concluye lo mismo que en la STS de 16 de junio de 2000, desestimando el recurso promovido por la Administración, confirmando la sentencia de instancia.

5 Conclusión

La conclusión a la que se ha de llegar, una vez analizadas las sentencias aportadas, es que la Administración no puede establecer arbitrariamente una fecha a la cual quede vinculada la percepción del complemento de productividad, sino que la percepción de dicho complemento debe de estar ligada a los servicios efectivamente prestados, pues de lo contrario las percepciones salariales de dos personas que han hecho el

mismo trabajo serían distintas, siendo estas sentencias una manifestación práctica del principio de igualdad salarial.

Bibliografía y jurisprudencia consultadas

ARRIBAS LÓPEZ, E., “El complemento de productividad en la Administración General del Estado (2): alguna problemática práctica”, *Actualidad Administrativa*, n. 19-20, Sección A Fondo, noviembre 2012, 2012.

SARMIENTO LARRAURI, J.I., “El complemento de productividad y los tribunales”, *Actualidad Administrativa*, n. 20, Sección A Fondo, 2006, pp. 2452-2456.

CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO Y AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS, *Criterio interpretativo CI/001/2015*. Acceso web: <https://www.aepd.es/es/documento/ci-001-2015.pdf-0>.

Tribunal Supremo, Sala 3.^a de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 25 de mayo de 1992. ECLI:ES:TS:1992:17501.

Tribunal Supremo, Sala 3.^a de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 16 de junio de 2006, (rec. 6909/2000) ECLI:ES:TS:2006:3706.

Tribunal Supremo, Sala 3.^a de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 3 de julio de 2006, (rec. 2710/2001) ECLI:ES:TS:2006:3963.

Tribunal Supremo, Sala 3.^a de lo Contencioso Administrativo, Sentencia 519/2021, de 15 de abril, (rec. 58/2020) ECLI:ES:TS:2021:1344.

TSJ de Castilla-La Mancha, Sentencia de 8 de julio de 1998 (rec. 1221/1995).

TSJ de Castilla-La Mancha, Sentencia de 9 de septiembre de 1998 (rec. 65/1996).

Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia 14.99/2010, de 22 de diciembre, rec. 778/2008 ECLI:ES:TSJGAL:2010:11469.

Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 14 de marzo de 2014 (rec. 7/2012).

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

