

1304/20

NS

JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 5 DE VALENCIA

- 9 ABR. 2021

Procedimiento Abreviado [PAB] - 000374/2020

**Actor:** CONFEDERACION SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS DEL PAIS VALENCIA

**Letrado/ Procurador:** IGNACIO SOLER CABALLERO

**Demandado:** AYUNTAMIENTO DE TORRENT, [REDACTED]

**Letrado/ Procurador:** JOSE MARIA BUENO CASTELLOTE BELEN FORCADELL ILLUECA

**Sobre:** Función Pública

**NIG:** 46250-45-3-2020-0002547

### SENTENCIA Nº 000258/2021

En Valencia, a seis de abril de dos mil veintiuno.

Vistos por el Ilmo. Sr. D. Marcos Marco Abato, Magistrado Juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Valencia, los presentes autos de PROCEDIMIENTO ABREVIADO instados por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras del País Valencia, representada y defendida por el letrado D. Ignacio Soler Caballero y siendo demandado el ayuntamiento de Torrent, representado y defendido por la letrada doña Pilar Guillén Zaragoza; habiendo comparecido como codemandados don [REDACTED], don [REDACTED], don [REDACTED] y don [REDACTED], representados por la procuradora doña Belén Forcadell Illueca y defendidos por la letrada doña María del Rocío López Álvarez, en el ejercicio que confieren la constitución y las leyes, en nombre de S.M. el Rey, se ha dictado la presente sentencia con arreglo a los siguientes

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Con fecha 13-07-20 tuvo entrada en el registro del Juzgado Decano de Valencia demanda de recurso contencioso-administrativo suscrita por la parte actora, que correspondió por turno de reparto a este juzgado, alegando los hechos y fundamentos de derecho que estimó aplicables al caso, suplicando se dictara sentencia estimatoria del recurso interpuesto y las declaraciones correspondientes en relación con la actuación administrativa impugnada y, en consecuencia, el acogimiento pleno de sus pretensiones.

**SEGUNDO.-** Admitida la demanda y previa reclamación del expediente administrativo y su traslado a la parte actora, se señaló día y hora para la celebración del acto del juicio que tuvo lugar el 23-03-21, compareciendo las partes en el día señalado y celebrándose la vista con el resultado que consta en la correspondiente grabación y al finalizar la misma se declararon los autos conclusos y vistos para sentencia.

**TERCERO.-** En la sustanciación del presente procedimiento se han observado las prescripciones legales y demás de pertinente aplicación.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** El presente recurso tiene por objeto los decretos del ayuntamiento de Torrent números 586/20, 587/20, 588/20, 598/20 y 605/20, de 13 de febrero por los que se dispone abonar complementos de productividad por el especial rendimiento y dedicación durante el año 2019.

Señala el sindicato recurrente como motivo básico de su pretensión anulatoria que el acuerdo había sido adoptado con anterioridad a la entrada en vigor del reglamento aprobado el 7 de mayo de 2020 para "normalizar el sistema de productividades" y sin atenerse a los criterios" acordados en sesión celebrada el 13 de mayo de 1988 para la atribución del complemento (nivel de calidad del trabajo realizado, cantidad de trabajo realizado, cumplimiento de compromisos de tiempo de realización de los trabajos, buen aprendizaje de nuevas tareas, la iniciativa, la puntualidad...). En el acto de la vista la parte actora señaló que los decretos impugnados carecían de motivación suficiente en relación a tales criterios.

La sentencia del JCA 10780/2018, de 16 de octubre, habría anulado el decreto 2025/2017, de 30 de junio, por el que el ayuntamiento concedió para el año 2017 los complementos de productividad a 56 empleados públicos, siendo los mismos motivos que llevaron a la anulación de dichos complementos de productividad de los

años 2017 y 2018.

La administración demandada por su parte indicó que junto a los 5 expedientes impugnados fueron tramitados conjuntamente otros 15 expedientes más respecto a otros empleados, sin que el sindicato haya cuestionado ninguna de esas otras resoluciones, lo que se considera que no es coherente con los actos propios del recurrente. A su vez se resalta que todas las propuestas tienen informe favorable del director del servicio de personal y no se ha efectuado objeción legal alguna por el Secretario General de la corporación. Asimismo constaría que los expedientes fueron sometidos a la mesa general de negociación, siendo aprobado en la misma sesión el reglamento de productividades que se encontraba en tramitación. Considera la parte que no son trasladables al presente supuesto los razonamientos de la sentencia del juzgado de lo contencioso-administrativo número 8 de Valencia, ya que las cuestiones dilucidadas no son las mismas puesto que en aquel caso concurrió un informe desfavorable del Secretario General de la administración municipal. A este respecto se indica que de la regulación legal del complemento se infiere que está vinculado directamente al trabajo desarrollado y no a los puestos de trabajo desempeñados, remunerando unas actividades concretas más allá de la actividad normalmente exigible en cantidad y en calidad, puesto que se atribuye por el especial rendimiento en unos supuestos y en otros por el interés y la especial iniciativa mostrada.

Por su parte, la representación procesal de los codemandados planteó la falta del interés legítimo del sindicato recurrente que no establece por qué impugna la atribución de la productividad a unos empleados y no a otros. En cuanto al fondo se alega que las resoluciones han seguido el procedimiento legalmente establecido y han sido negociadas en la mesa general de negociación.

**SEGUNDO.-** Procede abordar en primer lugar la alegada causa de inadmisibilidad de falta de legitimación activa del sindicato recurrente y a tal efecto hay que estar a la interpretación efectuada por el Tribunal Supremo acerca de esta cuestión, de la que constituye buena muestra el fundamento de derecho segundo de la STS número 1627/2018, del 15 de noviembre de 2018, recurso 3009/2016 en el que recapitulando sobre su jurisprudencia anterior la sala tercera señala:

*"Como hiciéramos en la sentencia dictada el 24 de noviembre de 2009 (recurso de casación 4035/2005, debemos comenzar por resaltar que "para decidir acerca del indicado motivo de casación, debemos recordar previamente la jurisprudencia de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo y la doctrina del Tribunal Constitucional acerca de la legitimación de los sindicatos para accionar en sede jurisdiccional contencioso-administrativa, recogida la primera en las Sentencias de esta Sala de fechas 21 de septiembre de 2004 (recurso de casación 6147/2001) y 14 de abril de 2008 (recurso contencioso-administrativo 44/2006), y la segunda en las Sentencias del Tribunal Constitucional 153/2007, de 18 de junio, y 203/2002, de 28 de octubre.*

*Según tal jurisprudencia y doctrina constitucional, hay que reconocer, con carácter*

*abstracto o general, la legitimación de los sindicatos para impugnar en sede jurisdiccional decisiones que afecten a los trabajadores funcionarios públicos y personal estatutario, de manera que los sindicatos tienen atribuida una función genérica de representación y defensa, no sólo de los intereses de sus afiliados, sino también de los intereses colectivos de los trabajadores en general ( Sentencia del Tribunal Constitucional 84/2001, de 26 de marzo, fundamento jurídico tercero).*

*Ese reconocimiento abstracto tiene su raíz en la función de los sindicatos que, desde la perspectiva constitucional, consiste en defender los intereses de los trabajadores, en este caso, al servicio de la Administración, y, por consiguiente, hay que reconocer en principio legitimado al sindicato en cualquier proceso en que se diriman intereses colectivos de los trabajadores ( Sentencias del Tribunal Constitucional 210/1994, de 11 de julio, fundamento jurídico tercero, 28/2005, de 14 de febrero, fundamento jurídico tercero, y 358/2006, de 18 de diciembre, fundamento jurídico cuarto).*

*No obstante, esa genérica legitimación abstracta debe proyectarse de un modo particular sobre el objeto de las acciones que esgriman ante los jueces y tribunales mediante un vínculo o conexión entre el sindicato y la pretensión ejercitada, porque esa función atribuida constitucionalmente a los sindicatos no los transforma en guardianes abstractos de la legalidad ( Sentencias del Tribunal Constitucional 210/1994, de 11 de julio, fundamento jurídico cuarto, 28/2005, de 14 de febrero, fundamento jurídico tercero, y 358/2006, de 18 de diciembre, fundamento jurídico cuarto).*

*El vínculo exigible entre la actividad o fines del sindicato y el objeto del pleito ha de ser ponderado en cada caso, lo que en el proceso contencioso-administrativo implica la necesidad de acudir a las nociones de interés profesional o económico, traducible en una ventaja o beneficio cierto, cualificado y específico derivado del eventual éxito de la acción entablada ( Sentencias del Tribunal Constitucional 24/2001, de 29 de enero, fundamento jurídico quinto, 84/2001, de 26 de marzo, fundamento jurídico tercero, 28/2005, de 14 de febrero, fundamento jurídico tercero, y 358/2006, de 18 de diciembre, fundamento jurídico cuarto).*

*A los argumentos expresados hay que sumar la jurisprudencia que exige realizar una interpretación de las normas procesales razonable y razonada sin sombra de arbitrariedad, amplia y no restrictiva, es decir favorable al principio pro actione con interdicción de decisiones de inadmisión que por su rigorismo, su formalismo excesivo o por cualquier otra razón, resulten desproporcionadas entre los fines que las causas de inadmisión preservan y los intereses que sacrifican ( Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2008 -recurso de casación 2417/2006-)*".

En consecuencia, lo fundamental a efectos de apreciar la legitimación activa del sindicato recurrente radica en constatar la conexión entre el acto administrativo impugnado, la atribución del complemento de productividad a determinados funcionarios, con la finalidad que persiguen las organizaciones sindicales, esto es la

defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios, tal y como establece el artículo 7 de la CE.

Tal conexión queda palmariamente constatada con la lectura del acta de la mesa general de negociación de 31-01-20 que permite constatar que como materia sujeta a la negociación con las entidades sindicales participaron los representantes del sindicato recurrente, manifestando su voluntad de que se votaran por separado los distintos decretos que establecían el complemento de productividad y considerando que determinados expedientes no se encontrarían detallados en cuanto a sus causas. Obviamente, cuando se trata de la atribución de determinadas retribuciones a unos funcionarios y no a otros el sindicato ostenta un interés amparado por el derecho en que la actuación administrativa se encuentre suficientemente motivada y en particular con la determinación de la causa que daba lugar a la actuación administrativa.

**TERCERO.-** El artículo 5 del real decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de la administración local determina respecto del complemento de productividad: “1. El complemento de productividad está destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés e iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo. 2.La apreciación de la productividad deberá realizarse en función de circunstancias objetivas relacionadas directamente con el desempeño del puesto de trabajo y objetivos asignados al mismo. 3.En ningún caso las cuantías asignadas por complemento de productividad durante un período de tiempo originarán ningún tipo de derecho individual respecto a las valoraciones o apreciaciones correspondientes a períodos sucesivos. 4.Las cantidades que perciba cada funcionario por este concepto serán de conocimiento público, tanto de los demás funcionarios de la Corporación como de los representantes sindicales. 5.Corresponde al Pleno de cada Corporación determinar en el presupuesto la cantidad global destinada a la asignación de complemento de productividad a los funcionarios dentro de los límites máximos señalados en el artículo 7,2, b), de esta norma. 6.Corresponde al Alcalde o al Presidente de la Corporación la distribución de dicha cuantía entre los diferentes programas o áreas y la asignación individual del complemento de productividad, con sujeción a los criterios que en su caso haya establecido el Pleno, sin perjuicio de las delegaciones que pueda conferir conforme a lo establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril.”

Tanto la anterior regulación del complemento de productividad contenida en el artículo 3.c) de la ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, derogada por el real decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, como la actual normativa que se contiene en el artículo 76 de la ley 10/2010, de 9 de julio, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana de la Generalitat, vienen a vincular la remuneración al especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés e iniciativa con que el funcionario desempeña su función, por lo que el complemento se encuentra desvinculado de los elementos objetivos que

caracterizan al puesto de trabajo y tiene un carácter eminentemente personal y vinculado a la consecución de los hitos a alcanzar y la posterior evaluación de los resultados obtenidos. De tal modo que su cuantía no podrá ser fija y predeterminada, circunstancias que se han visto acentuadas con la nueva regulación que refuerza el elemento de la objetividad en su reconocimiento y alcance, al vincularlo a los sistemas de evaluación del desempeño a implantar obligatoriamente. (Artículo 76 1 c) de la ley 10/2010).

**CUARTO.-** Como ha señalado la doctrina, la correcta aplicación del complemento presupone la evaluación diferenciada del trabajo o del desempeño de cada funcionario, de tal modo que el complemento no puede ser fijo, sino que se asigna por un tiempo determinado y se debe corresponder con servicios efectivamente prestados no retribuidos por otros conceptos y no puede originar derechos para períodos sucesivos, con independencia que de persistir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés e iniciativa pueda volver a abonarse posteriormente.

El sistema más adecuado para la aplicación de este complemento es el que pasa por la medición del desempeño de cada funcionario en relación con los objetivos establecidos, lo que exige una valoración concreta en cada caso.

Pero cabe también la valoración del especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés e iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo aportando la motivación correspondiente por remisión a los informes correspondientes de los responsables del servicio.

Conviene reseñar que del acta de la mesa negociadora de 31-01-20 se infiere que se tramitaron 19 expedientes para la concesión de complementos de productividad, y únicamente son impugnados a los números 1112/2020, 1115/2020, 1121/2020, 665/2020 y 1109/2020.

Plantean las partes demandadas la necesidad de que ante una pluralidad de actos administrativos dictados sobre una misma materia el sindicato recurrente justifique, a petición de las demás partes personadas, por qué ejerce la acción frente a determinados actos administrativos y sus beneficiarios y no frente a los restantes, obligándole a establecer las diferencias concurrentes.

Tal justificación sólo tendría sentido cuando se hubiera establecido por las demandadas al menos un indicio de que ante situaciones iguales el sindicato habría seguido conductas dispares, lo que no consta en el presente procedimiento en el que el ayuntamiento demandado no ha aportado en el expediente administrativo las propuestas de atribución de las productividades en cuanto al resto de los 14 expedientes no cuestionados y con ello no ha permitido valorar la existencia de una impugnación sesgada.

En la mesa general se señaló por el representante del sindicato que existía una

diferencia de situaciones entre unos y otros expedientes y que en algunos se concedían por trabajos en departamentos donde no se estaba o no habían sido firmados por el jefe del departamento sino sólo por el delegado que los proponía, sin que estuvieran detalladas las causas de los mismos.

En la demanda el cuestionamiento de los decretos aludidos se vincula con su disconformidad con los criterios de 1988 y por haberse dictado con anterioridad a la aprobación del reglamento de productividad.

La parte actora no ha establecido en qué medida el acuerdo adoptado vulneraría los criterios de la anterior acuerdo municipal de 13 de mayo de 1988, cuya naturaleza normativa no ha sido establecida y que en todo caso no contiene una enumeración exhaustiva de los criterios aplicables puesto que en el apartado J) del mismo se incluyen entre los criterios para el abono de la productividad "los demás criterios que permitan una determinación objetiva de las aportaciones individuales a la mejora de la eficacia y la eficiencia de la organización municipal, incluyendo los análogos y conexos de los anteriores". Sin que, por último, vicie la legalidad de la decisión administrativa la aprobación de los decretos con carácter previo a la entrada en vigor del nuevo reglamento, puesto que la propia parte ha invocado la existencia unos criterios previos aplicables.

Sin embargo, en los folios 1, 23, 45, 67 y 89 del expediente administrativo se contienen las propuestas de productividades del departamento proponente y la lectura de tales documentos permite apreciar que existe una falta de justificación en las propuestas correspondientes al expediente 1112/20, 1115/20, 1121/20 y 665/20 al establecerse únicamente la existencia de una actividad extraordinaria y rendimiento especial en el ejercicio de las funciones del puesto de trabajo sin especificar dato adicional alguno. Esta fundamentación genérica de la decisión no permite el control jurisdiccional de la actuación administrativa llevada cabo y constituye un defecto de motivación que vicia de forma esencial los decretos 586, 587, 588 y 598, objeto del presente procedimiento.

Una mayor concreción se ha dado en la propuesta de productividad del expediente 1109/2020 -propuesta de productividades en relación con 16 empleados del departamento de brigada de obras y servicios- que establece cuáles han sido los trabajos extraordinarios que han dado lugar al reconocimiento del complemento, lo que permite la fiscalización de la realidad de tales circunstancias y de su conformidad derecho. La parte actora podía haber efectuado en su demanda una crítica concreta de tales motivos, lo que no se ha llevado a cabo, por lo que la impugnación debe ser desestimada respecto del decreto 605/2020, de 13 de febrero, relativo al abono de productividades al personal municipal de las brigadas municipales.

En consecuencia, procede estimar parcialmente el presente recurso declarando la nulidad de los decretos del ayuntamiento de Torrent números 586/20, 587/20, 588/20, 598/20, de 13 de febrero por los que se dispone el abono de complementos

de productividad por el especial rendimiento y dedicación durante el año 2019 y desestimar el recurso en todo lo demás.

Conforme determina el artículo 139 de la LRJCA no procede una expresa imposición de costas procesales.

## FALLO

DEBO ESTIMAR PARCIALMENTE el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras del País Valencia contra los acuerdos enumerados en el fundamento de derecho primero de la presente sentencia, y declarar la nulidad de los decretos del ayuntamiento de Torrent números 586/20, 587/20, 588/20, 598/20, de 13 de febrero, desestimando el recurso en todo lo demás; sin costas.

Contra esta Sentencia no cabe recurso ordinario alguno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 81.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Así por esta mi sentencia, de la que se unirá certificación a los autos originales, definitivamente juzgando en primera instancia, la pronuncio, mando y firmo.

**PUBLICACIÓN.-** En el mismo día ha sido leída y publicada en audiencia pública la anterior sentencia por el/la Ilmo./a. Magistrado/a-Juez. Doy fe.