Excmo. Ayuntamiento de
La Línea de la Concepción

INFORME DE SECRETARÍA GENERAL

Asunto: COMPLEMENTO PERSONAL TRANSITORIO (CPT)

Jorge Jiménez Oliva, funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional y Secretario General del Excmo. Ayuntamiento de La Línea de la Concepción, de conformidad con la Providencia de Alcaldía de **12/06/2017** en cumplimiento de lo establecido en el artículo 3/a del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional, emito el siguiente INFORME de conformidad con las siguientes,

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Por parte de Alcaldía se solicita Informe sobre la viabilidad de establecer un complemento personal transitorio, dado que el documento de la Relación de Puestos de Trabajo que tiene previsto presentar el equipo de gobierno está ya finalizado a expensas de la emisión de Informes y, en su caso, la correspondiente aprobación, considerando que en dicho documento se prevé la disminución de retribuciones para algunos puestos.

Segunda.- La legislación aplicable sucintamente es la siguiente:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, LBRL.
- RD Legislativo 781/19786, de 18 de abril, texto refundido de las Disposiciones vigentes en materia de Régimen Local, TR/1986.
- RD Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, EBEP.
- RD Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, ET.
- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, LRFP.
- RD 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de retribuciones de los Funcionarios de Administración.

Tercera.- Respecto a la posibilidad legal de aplicar un CPT a los funcionarios públicos, citamos la siguiente normativa:

3.1.- Los artículos 23 (retribuciones básicas) y 24 (retribuciones complementarias) de la Ley 30/1984 (aplicables actualmente en virtud de la D.F.4ª EBEP), no contemplan este concepto retributivo, dichos preceptos tienen en la actualidad la naturaleza de legislación básica del Estado en materia de régimen estatutario de los funcionarios, *ex* art. 149.1.18 Constitución.

3.2.- La Disposición transitoria 10ª de la Ley 30/1984, que dice: *"Los funcionarios que como consecuencia de la aplicación del régimen retributivo establecido en la presente Ley experimenten una disminución en el total de sus retribuciones anuales, con exclusión del actual concepto retributivo de dedicación exclusiva y de aquellos otros que dependan exclusivamente de las características de los puestos de trabajo o del nivel de rendimiento o de productividad de los funcionarios, tendrán derecho a un complemento personal y transitorio por la diferencia, que será absorbido por cualquier*

futura mejora retributiva según los criterios que establezcan las sucesivas leyes de presupuestos."

3.3.- El art. 7.1 del RD 861/1986, norma que regula las retribuciones de los funcionarios de la Administración Local, al disponer que: "*1. Los créditos destinados a complemento específico, complemento de productividad, gratificaciones y, en su caso, complementos personales transitorios, serán los que resulten de restar a la masa retributiva global presupuestada para cada ejercicio económico, excluida la referida al personal laboral, la suma de las cantidades que al personal funcionario le correspondan por los conceptos de retribuciones básicas, ayuda familiar y complemento de destino."*

3.4.- La Disposición Transitoria 1ª del RD 861/1986, en su párrafo cuarto, al decir:
" *Cuando por la aplicación del régimen establecido en el presente Real Decreto a un funcionario le correspondiese percibir en 1986 retribuciones inferiores a las que resulten de la aplicación del apartado anterior por todos los conceptos, se le aplicará un complemento personal transitorio y absorbible por futuros incrementos de las retribuciones, incluidos los derivados del cambio de puesto de trabajo. A efectos de la absorción prevista en el párrafo anterior, no se considerarán los trienios, el complemento de productividad ni las gratificaciones por servicios extraordinarios a que se refieren los apartados c) y d) del artículo 23.3 de la Ley 30/1984."*

3.5.- Efectuando una interpretación sistemática de los preceptos 93 LBRL y 153, 154 y 156 TR/1986, se infiere que, por un lado, la estructura retributiva y cuantía de las retribuciones de los funcionarios de la Administración Local se remite a lo que disponga la legislación básica de la función pública, en la actualidad por tanto los arts. 23 y 24 y concordantes de la Ley 30/1984 y, de otro, que el disfrute de las retribuciones complementarias no creará derechos adquiridos a favor de los funcionarios, salvo lo establecido legalmente respecto del grado consolidado en relación con el nivel de complemento de destino.

3.6.- Asimismo, es habitual que las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales de cada año inserten una disposición transitoria sobre complementos personales y transitorios; así, la Disposición Transitoria 2ª de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, que literalmente dice:

"*Disposición transitoria segunda. Complementos personales y transitorios. Uno. Los complementos personales y transitorios y demás retribuciones que tengan análogo carácter se regirán por su normativa específica y por lo dispuesto en esta Ley. Dos. Los complementos personales y transitorios reconocidos en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, al personal incluido en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, se mantendrán en las mismas cuantías que a 31 de diciembre de 2015, siendo absorbidos por las mejoras que puedan derivarse del cambio de puesto de trabajo. Incluso en el caso de que el cambio de puesto de trabajo determine una disminución de retribuciones, se mantendrá el complemento personal transitorio fijado al producirse la aplicación del nuevo sistema, a cuya absorción se imputarán las mejoras que puedan derivarse del cambio de puesto de trabajo. A efectos de la absorción prevista en los párrafos anteriores, el incremento de retribuciones de carácter general que se establece en esta Ley sólo se computará en el 50 por ciento de su importe, entendiendo que tienen este carácter el sueldo, referido a catorce mensualidades, el complemento de destino y el específico. En ningún caso se considerarán los trienios, el complemento de productividad, ni las gratificaciones por*

servicios extraordinarios. Tres. Los complementos personales y transitorios reconocidos al personal de las Fuerzas Armadas y de los cuerpos de la Guardia Civil y Nacional de Policía, así como al personal funcionario de la Administración de la Seguridad Social y al estatutario del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, y restante personal con derecho a percibir dichos complementos, se regirán por las mismas normas establecidas en el apartado Dos anterior. Cuatro. Los complementos personales y transitorios reconocidos al personal destinado en el extranjero se absorberán aplicando las mismas normas establecidas para el que preste servicios en territorio nacional, sin perjuicio de su supresión cuando el funcionario afectado cambie de país de destino. "

El art. 13 de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, es decir, la primera que se dicta una vez en vigor la LRFP de 1984, establecía la homogeneización del sistema retributivo que instaura (básicas y complementarias) y permitía un CPT (en cumplimiento de su D.T. 10ª ya citada), afirmando en su apartado tercero que los complementos personales y transitorios que hayan de aplicarse a algunos funcionarios como consecuencia de la entrada en vigor del nuevo sistema retributivo, serán absorbidos por cualquier mejora retributiva que se produzca en el año 1985, incluidas las derivadas del cambio de puesto de trabajo.

La DT 10ª de la Ley 30/1984 y 1ª del RD 861/1986 se refieren al CPT que hubo de establecerse como consecuencia de la merma de retribuciones cuando se instaura el sistema retributivo de la Ley 30/1984 (luego transcrito en el Reglamento de retribuciones de los funcionarios de Administración Local), manteniéndose vigente a tenor de las previsiones que se señalan cada año en las Leyes de Presupuestos Generales como hemos visto. Por lo expuesto, deberíamos concluir que en el ámbito normativo de retribuciones a los funcionarios públicos se permite un CPT cuando, con ocasión de la aplicación de la Ley 30/1984, motivó una reducción de retribuciones conforme a las que venía percibiendo con anterioridad a la vigencia de la Ley 30/1984.

Sin embargo, esto no es así exactamente, y ello porque existen sentencias de Tribunales que han avalado la permisión de un CPT en situaciones que no se ciñen al supuesto anterior.

Paradigmática es la Sentencia del Tribunal Supremo de 27/04/2009, rec. 5041/2005, sobre impugnación de Acuerdo Regulador de las Condiciones de Trabajo de los Funcionarios y el Manual de Valoración de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento de Coria del Río aprobados por su Pleno el 23/01/2003. En dicha Sentencia se permite la utilización de CPT y absorbible para hacer frente a la minoración que, como consecuencia de la modificación de las relaciones de puesto de trabajo, puedan experimentar los funcionarios afectados. En su Fundamento 3º dice textualmente que:

"Considera la Sala que los argumentos expuestos por el Abogado del Estado no son suficientes para anular la sentencia de instancia. En efecto, en ella misma se reconoce que el complemento retributivo discutido no se encuentra entre los previstos por el artículo 23 de la Ley 30/1984. No obstante, dice que la técnica de los complementos personales y transitorios absorbibles por futuros aumentos en el caso de que el nuevo régimen disminuya el montante de las retribuciones ha sido admitida por la jurisprudencia. Recuerda las sentencias de 12 de julio de 1991 y de 29 de mayo de 1995 y afirma que "su establecimiento no es ilegal por cuanto no supone una mejora retributiva sino una mera compensación en las retribuciones de los funcionarios" y que "tampoco vulnera el artículo 93 de la Ley 7/1985 , que exige que las retribuciones complementarias se atengan a la estructura y criterios de valoración

objetiva del resto de los funcionarios públicos; lo que impone, en consecuencia, es la igualdad retributiva, y lo que proscribe es cualquier privilegio retributivo a favor de los funcionarios de las Corporaciones Locales, puesto que la finalidad del complemento personal transitorio es respetar el nivel retributivo como derecho adquirido del funcionario y tiene por objeto compensar la depreciación del poder adquisitivo de dichos funcionarios". Solamente después de expuestas estas razones, la sentencia alude, a título de añadido, a la disposición transitoria primera, apartado 4, del Real Decreto 861/1986."

Obra en el expediente la publicación del citado Acuerdo Regulador de condiciones de trabajo para el personal Funcionario del Ayuntamiento de Coria en el Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla de 04/06/2003, nº 127, donde podemos extraer lo siguiente:

En su artículo 15. *Conceptos retributivos*, incluye – apartado 3º- como retribución complementaria la letra "e) *complemento personal y transitorio"*. Posteriormente, el art. 21 es el que desarrolla tal concepto retributivo en los siguientes términos: *"Si como resultado de la Valoración de Puestos de Trabajo algunos trabajadores sufriesen pérdida de cuantía económica, les será aplicado un Complemento Personal Transitorio, el cual será absorbido por cualquier mejora retributiva o negociación posterior."* Estos dos preceptos fueron considerados conformes a Derecho por la Sentencia del Tribunal Supremo de 24/04/2009 parcialmente trascrita anteriormente.

En la S TS 29/05/1995, rec. 1311/1992, Fundamento 4º, se dispuso que:

"CUARTO.- Por otra parte, en la sentencia de 12 de julio de 1.991 decíamos que dentro del amplio campo que la noción estatutaria del régimen jurídico de los funcionarios ofrece a los poderes públicos para introducir innovaciones en dicho régimen, sin que frente a las mismas resulte eficaz invocar la intangibilidad característica de los derechos adquiridos, la jurisprudencia, acompañada en su doctrina por una usual práctica normativa, ha delimitado aquel campo al sostener que aunque no puede incluirse entre los derechos adquiridos el mantenimiento de una determinada estructura de las retribuciones, sin embargo si merece aquella calificación el montante consolidado de las mismas, al que normalmente suele atenderse, en caso de que el nuevo régimen lo disminuya, mediante la técnica de los complementos personales y transitorios, absorbibles por futuros aumentos (sentencias de 17 de febrero y 11 de julio de 1.989)."

Este criterio de mantener el CPT se muestra en otras Ss del Alto Tribunal, así; 19/02/1996, rec. 914/1991; 20/06/2006, rec. 7433/1997 (cita el CPT como remedio para el caso de disminución de retribuciones a consecuencia de nueva ordenación de puestos) y 19/03/2007, rec. 1696/2002 señalando en su Fundamento 6º in fine, literalmente que:

"En cuanto al complemento personal (artículo 22 del Reglamento) decía la demanda que se trataba de un componente retributivo no previsto por la Ley 30/1984, que no podía ampararse en su disposición transitoria décima y que el Ayuntamiento no puede variar el sistema de retribuciones, reservado a la Ley. Frente a ello, la Sentencia observa que nada indica que tal artículo no sea conforme a Derecho porque este complemento regula supuestos excepcionales en los que la legislación básica permite que, por medio de este tipo de retribuciones, se mitiguen situaciones merecedoras de compensación transitoria. Pues bien, el complemento en cuestión tiene sustento en la

disposición transitoria décima de la Ley 30/1984 y el artículo cuestionado del Reglamento lo prevé para aquellos casos en que, a causa de la aplicación del régimen retributivo o de la reclasificación de puestos de trabajo, a un funcionario le correspondieran unas retribuciones inferiores a las que percibía. En tales supuestos, la diferencia pasaría a constituir ese complemento personal y transitorio. Por tanto, no se aprecian aquí las infracciones que afirman los recurrentes, sino las razones de equidad que alega el Ayuntamiento."

De cuanto se ha expuesto, el Tribunal Supremo avala el reconocimiento de complementos personales transitorios y absorbibles cuando se ha producido una disminución de retribuciones del funcionario como consecuencia de una nueva ordenación de puestos de trabajo, pues no se trataría tanto de consolidar los conceptos retributivos – alguno de los cuales no pueden consolidarse - ni por ello el mantenimiento de una determinada estructura y cuantía de las retribuciones (por ejemplo, siempre el mismo complemento específico aunque varíe de puesto), sino de consolidar el montante económico que venía percibiendo el funcionario, solventándose mediante la técnica de los complementos personales y transitorios.

Cuarta.- En cuanto al personal laboral que preste servicios en la Administración Pública, debemos citar el art. 177.2 del TR/1986 cuando señala que el régimen de tales relaciones – las que sustentan los contratos de trabajo suscritos por este Personal y la Administración- será, en su integridad, el establecido en las normas de Derecho Laboral.

En materia de fuentes de la relación laboral el art. 3 ET dispone que los derechos y obligaciones correspondientes a la relación laboral se regulan:

a) Por las disposiciones legales y reglamentarias del Estado
b) Por los Convenios colectivos
c) Por la voluntad de las partes, manifestada en el contrato de trabajo.
d) Por los usos y costumbres locales y profesionales.

Por su parte, el art. 26.3 de la misma norma dispone que *"Mediante la negociación colectiva o, en su defecto, el contrato individual, se determinará la estructura del salario, que deberá comprender el salario base, como retribución fijada por unidad de tiempo o de obra y, en su caso, complementos salariales fijados en función de circunstancias relativas a las condiciones personales del trabajador, al trabajo realizado o a la situación y resultados de la empresa, que se calcularán conforme a los criterios que a tal efecto se pacten. Igualmente se pactará el carácter consolidable o no de dichos complementos salariales, no teniendo el carácter de consolidables, salvo acuerdo en contrario, los que estén vinculados al puesto de trabajo o a la situación y resultados de la empresa".*

Y su apartado quinto que: *"Operará la compensación y absorción cuando los salarios realmente abonados, en su conjunto y cómputo anual, sean más favorables para los trabajadores que los fijados en el orden normativo o convencional de referencia".*

Examinado el Convenio Colectivo aplicable actualmente en el Ayuntamiento de La Línea no se observa que se haya creado un CPT, por lo que resultará necesario que por la vía de la negociación colectiva se contemple dicho complemento a efectos de su percepción.

CONCLUSIÓN

Se concluye de conformidad con las consideraciones realizadas en el presente Informe. Al igual que lo dispuesto para el Personal Laboral en el sentido de que por la vía de la negociación colectiva deberá crearse el CPT, consideramos que para el Personal Funcionario deberá igualmente crearse a través de dicha negociación.

Las sentencias que hemos citado en el presente informe se refieren al CPT como un derecho del empleado público al montante consolidado de sus retribuciones y no tanto a la estructura retributiva que no podría consolidarse más allá de los supuestos legales como es el grado personal –complemento de destino-, por lo que en cuanto a la obligatoriedad de su establecimiento las citadas sentencias se expresan en los siguientes términos: *"puesto que la finalidad del complemento personal transitorio es respetar el nivel retributivo como derecho adquirido del funcionario y tiene por objeto compensar la depreciación del poder adquisitivo de dichos funcionarios"; "sin embargo si merece aquella calificación el montante consolidado de las mismas, al que normalmente suele atenderse, en caso de que el nuevo régimen lo disminuya, mediante la técnica de los complementos personales y transitorios, absorbibles por futuros aumentos."*, de ello puede inferirse que el resultado – la consolidación del montante económico- que persigue el establecimiento del CPT constituye un derecho del empleado público, siguiendo el parecer del Tribunal Supremo.

En La Línea de la Concepción a 25 de agosto de 2017.

EL SECRETARIO GENERAL,

Fdo. Jorge Jiménez Oliva.