

INFORME SECRETARIAINTERVENCIÓN	JURÍDICO: INTERVENCIÓN	INCREMENTO	RETRIBUCIONES
-----------------------------------	---------------------------	------------	---------------

ANTECEDENTES

Primero. - El Alcalde del Ayuntamiento de XXXXX, con fecha de entrada en esta Diputación el día XXXX, solicita informe jurídico en relación a:

-Informe sobre incremento retribuciones del puesto de secretaria-intervención de XXXXX, en concreto:

Si dicho incremento se puede producir subiendo de nivel en el complemento de destino actual hasta el 30.

De no ser posible, si dicho incremento se puede producir incrementando el complemento específico.

En los dos supuestos si dicho incremento debe prorratearse entre los dos municipios conforme al prorrateo que existe actualmente, esto es, 66,66% y 33,33% o puede establecerse un prorrateo diferente.

Segundo. - De conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 del Reglamento del Servicio de Asistencia a Municipios, junto con dicha solicitud se remite informe emitido por el secretario del Ayuntamiento.

Sobre los referidos antecedentes han de considerarse los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- El presente informe se emite en virtud de lo previsto en el Reglamento de Asistencia Jurídica, Económica y Técnica de los municipios de la provincia de Zamora, publicado en el BOP de Zamora nº 41 de 5 de abril de 2004, que regula el funcionamiento del Servicio de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial de Zamora, estableciendo los requisitos y procedimiento para dicha asistencia, dando cumplimiento de este modo a lo dispuesto en el artículo 36.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que establece que 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.

Se han cumplido los requisitos y procedimiento establecidos en dicho Reglamento; en concreto, la petición de informe está suscrita por el Alcalde de la entidad local y dirigida al presidente de la Corporación Provincial (art. 13.1).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.2 del citado Reglamento, el informe emitido no será vinculante para la entidad local solicitante.

Segundo. – Si bien es la tercera de las preguntas objeto de este informe, comenzamos por ella porque se refiere al puesto de trabajo. El art. 92 bis de la ley 7/85 reguladora de las bases de régimen local, establece en el apartado 1 que son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter nacional,

- a) la de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo y
- b) El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación

La reglamentación estatal anterior contemplaba que en las Entidades locales cuyo volumen de recursos sea insuficiente, cabía la creación de Agrupaciones para el sostenimiento de secretario en común del puesto de secretaria (art. 3 del RD 1732/94). Actualmente esta previsión está en el 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.

Artículo 8. *Clasificación de las Secretarías.*

1. Los puestos de trabajo de Secretaría de las Entidades Locales serán clasificados por las Comunidades Autónomas, en alguna de las siguientes clases:

- c) Clase tercera: Secretarías de Ayuntamiento de municipios de población inferior a 5.001 habitantes cuyo presupuesto no exceda los 3.000.000 de euros.

Artículo 9. *Agrupaciones de Secretaría.*

1. Las Entidades Locales cuyo volumen de servicios o recursos sea insuficiente, podrán sostener en común y mediante agrupación el puesto de Secretaría, al que corresponderá la responsabilidad administrativa de las funciones propias del mismo en todas las Entidades agrupadas.

La competencia para acordar la constitución correspondía como ahora a la Comunidad Autónoma de acuerdo con sus normas propias.

La agrupación de municipios de XXXX forman un Puesto único de Secretaría. (Número de código del puesto: XXXX), clasificado como Secretaría de clase tercera, de acuerdo con lo previsto en el artículo 8.1 c) del Real Decreto 128/2018.

A efectos de lo establecido en el artículo 76 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, las tres subescalas en que se estructura la escala de habilitación de carácter nacional se integran en el grupo A, subgrupo A1 (art.18.3 RFHN)

El puesto de trabajo de la agrupación de XXXX, secretaria clase tercera debe tener Clasificación A1, en la relación de puestos de trabajo.

El porcentaje de participación en el puesto de trabajo de cada de los municipios agrupados dependerá de lo dispuesto en sus estatutos, aprobados por los plenos de los respectivos municipios, en este caso según se nos informa en la petición es 66,66% (XXXX) y 33,33% (XXXX). El porcentaje de participación de cada uno de los municipios agrupados es el establecido en los estatutos de la agrupación, exigiéndose el mismo procedimiento para modificarlos que para su constitución. Correspondiendo a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus normas propias, acordar la constitución y disolución de agrupaciones de Secretaría, dentro de su ámbito territorial (art.9.2 RFHN). Por lo que no podrá modificarse el prorrateo previsto en los Estatutos de la agrupación para sostenimiento de secretario en común.

Tercero. - Existe la posibilidad con la legislación actual, en especial la vigente Ley de Presupuestos, de modificar las retribuciones del Secretario Interventor del Ayuntamiento mediante el aumento en los niveles de destino dentro de los márgenes legalmente establecidos, se puede subir el complemento de destino actual hasta el 30.

El puesto de trabajo de Secretaria clase tercera de la agrupación de municipios debe constar en la relación de puestos de trabajo en la que se indicara, en todo caso, la denominación, tipo y sistema de provisión; los requisitos exigidos para su desempeño; el nivel de complemento de destino y, en su caso, el complemento específico. La Secretaria actual tiene como retribución complementaria entre otras: El complemento de destino correspondiente al nivel del puesto de Secretaria que desempeña, de acuerdo con el Grupo de clasificación A1 el nivel mínimo es el 20 y el máximo el 30. (art. 3 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 y Art. 74 del R.D. 364/95)

Lo que no es legalmente posible es que XXXX viene desempeñando este puesto, comenzando en el nivel 26 (2 meses), después durante 7 meses percibiendo como complemento de destino el nivel 27, y desde entonces hasta la fecha el nivel 26.

“El RD 861/1986 atribuye al Pleno de cada Ayuntamiento la determinación del nivel correspondiente a cada puesto en la respectiva Relación de Puestos de

Trabajo (artículos 3.1 y 85.1 respectivamente). Es pues, el Pleno de la Corporación al que le corresponde asignar los niveles de Complemento de Destino dentro de los intervalos señalados, no pudiéndose atribuir ningún Complemento de Destino a ningún funcionario mientras el Pleno no realice la determinación de niveles para cada puesto. ¿Situada la competencia en los plenos de ambos municipios agrupados, es posible incrementarlo?

El art. 3 Real Decreto-ley 2/2020, de 21 de enero de 2020, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público. regula con carácter básico al amparo de los arts. 149.1.13^a y 156.1 de la Constitución -CE- las "*Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público*", estableciendo en relación a la consulta de referencia lo siguiente:

En el año 2020, las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrán experimentar un incremento global superior al 2 por ciento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2019, en términos de homogeneidad para los dos períodos de la comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo. (apartado dos).

Lo dispuesto en los apartados anteriores debe entenderse sin perjuicio de las adecuaciones retributivas que, con carácter singular y excepcional, resulten imprescindibles por el contenido de los puestos de trabajo, por la variación del número de efectivos asignados a cada programa o por el grado de consecución de los objetivos fijados al mismo. (Siete.)

Añade el art.6.1 D que:

Las retribuciones que, en concepto de complemento de destino y complemento específico, perciban los funcionarios públicos serán, en todo caso, las correspondientes al puesto de trabajo que ocupen en virtud de los procedimientos de provisión previstos en la normativa vigente, sin que las tareas concretas que se realicen puedan amparar que se incumpla lo anterior, con excepción de los supuestos en que dicha normativa les reconoce otras cuantías y, en todo caso, la garantía del nivel del puesto de trabajo regulada en el artículo 21.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, y el derecho a percibir las cantidades que correspondan en aplicación del artículo 33.Dos de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991.

No obstante el art.3.7 antes citado permite que se realicen las adecuaciones retributivas, con carácter singular y excepcional, que resulten imprescindibles por el contenido de los puestos de trabajo, por la variación del número de efectivos asignados a cada programa o por el grado de consecución de los objetivos fijados al mismo. Esta excepción debe interpretarse, sin duda, restrictivamente, pues de otra forma supondría un subterfugio fácil para eludir las limitaciones establecidas legalmente, lo que constituiría un verdadero fraude de ley; debiendo, por tanto, la modificación reunir los requisitos de singularidad y excepcionalidad y obedecer a una modificación, suficientemente justificada e imprescindible. La singularidad debe ser interpretada como

impeditiva de que la modificación suponga un incremento retributivo generalizado para el personal municipal por encima del límite establecido en la Ley estatal de Presupuestos.

La facultad del legislador para fijar el tope de los incrementos retributivos deriva de la competencia prevista en art. 149.1.13ª CE, en el que se asigna al Estado la competencia para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, dado el gran peso que tienen para la hacienda pública las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas, tanto funcionario como laboral, y persigue la consecución de la estabilidad económica, objetivo macroeconómico auspiciado por su art. 40.1. Al respecto, existe una consolidada doctrina jurisprudencial que tiene su origen en la Sentencia del TC 63/1986, de 21 de mayo, en la que se justifica que, en razón de una política de contención de la inflación a través de la reducción del déficit público y de prioridad de las inversiones frente a los gastos consuntivos, se establezcan por el Estado topes máximos globales de incremento de la masa retributiva de los empleados públicos.

Mantiene el TS en su Sentencia de 19 de octubre de 1999, entre otras, que:

- *"La imposición de topes máximos al incremento del volumen global de las retribuciones por todos los conceptos de los empleados públicos, constituye una medida económica general de carácter presupuestario, dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público, de tal modo que dicha decisión coyuntural y de eficacia limitada en el tiempo, resulta constitucionalmente justificada en razón de una política de contención de la inflación a través de la reducción del déficit público y así lo ha reconocido la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 63/86".*

Añade el TS que en el ámbito de la ordenación local, y respetando el principio de autonomía local, las disposiciones legales aplicables en dicho régimen se someten, en todo caso, a la ordenación general de la actividad económica, como resulta de lo previsto en el art. 90.1, párrafo 2º, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local -LRBRL-, así como a las previsiones contenidas en su art. 93 al establecer que las retribuciones básicas tendrán la misma estructura e idéntica cuantía que las establecidas con carácter general para toda la función pública y reflejarán su cuantía en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública.

También los arts. 153.3 y 154.1 del RDLeg 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local -TRRL- establecen que la cuantía de las retribuciones de los funcionarios de la Administración Local se regirá por lo dispuesto en el art. 93 LRBRL y que es la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada año la que ha de fijar los límites al incremento de las retribuciones o gastos de personal de las Entidades Locales.

Con estos fundamentos son numerosas las Sentencias tanto del TS como de diversos TSJ que han declarado, de forma reiterada y rotunda, nulos los incrementos retributivos superiores a los previstos en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, (vid. a título de ejemplo la Sentencia del TS de 2 de marzo de 2004). En este mismo sentido, la Sentencia del TSJ Asturias de 7 de junio de 2002 anula, por no ajustarse a Derecho, la catalogación y valoración de puestos de trabajo de un Ayuntamiento con el siguiente fundamento:

- *"No se discute la competencia de la Corporación para aprobar el referido catálogo y fijar las retribuciones correspondientes a cada puesto de trabajo, pero no a incrementar éstas cuando no ha existido una modificación de las condiciones de los puestos de trabajo que venía desempeñando el personal a su servicio al limitarse a recoger las existentes en el referido catálogo, ni a incrementarlas por encima del límite fijado en la Ley de Presupuestos, pues no tiene carácter particular ni excepcional al afectar a todo el personal a su servicio como consecuencia de la aprobación del catálogo de puestos de trabajo, cuya legalidad cuestiona el propio Secretario de la Corporación ante el falta de un estudio riguroso y exclusivo".*

En conclusión, el Pleno de la Corporaciones locales integradas en la Agrupación pueden modificar el nivel del puesto de trabajo atendiendo a criterios de especialización, responsabilidad, competencia y mando, así como a la complejidad territorial y funcional de los servicios en que esté situado el puesto.

Cuarto. - Se puede incrementar el complemento específico? de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.2 del Real Decreto 861/86 cuando determina que *"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."*

En este sentido pueden consultarse:

- La STS de 21 de noviembre de 2012 (recurso 2579/2011) sobre la preceptiva y previa valoración del puesto de trabajo para el establecimiento o modificación del complemento específico.
- la STS de 11 de diciembre de 2012 (recurso nº 2860/2011) que acogiendo lo dicho en anterior STS de 4 de diciembre de 2012 (recurso de casación nº 6043/2011), con ocasión del análisis de un acuerdo de modificación de complementos específicos y de destino sin valoración previa, dice:

"En efecto, no desconoce la potestad municipal de crear puestos de trabajo, ni de modificarlos, ni en general, las facultades de gestión de su personal que puede llevar a cabo mediante el instrumento que representa la Relación de Puestos de Trabajo. Ahora bien, sucede que esos mismos preceptos de la Ley

reguladora de las Bases del Régimen Local que considera infringidos el recurrente prescriben que las corporaciones locales han de formar relaciones de puestos de trabajo en los términos previstos por la legislación básica sobre la función pública (artículo 90.2) y que las retribuciones complementarias deben responder a la estructura de valoración objetiva de las del resto de los funcionarios públicos (artículo 93.2). Por tanto, el Ayuntamiento está sujeto a límites en el ejercicio de su potestad de autoorganización y, simplemente, la sentencia ha hecho efectivo su respeto una vez que ha comprobado que procedió a asignar y a modificar complementos sin valorar antes los puestos observando para ello el cauce previsto al efecto.».

Para modificar el complemento específico se debe realizar la correspondiente y previa valoración del puesto de trabajo, y posteriormente modificación de la RPT afectando al complemento específico de ese puesto, si es verdad que son situaciones meritorias de ser incluidas en el complemento específico en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad o penosidad (art. 4 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)

Considerando que es un puesto de secretaria clase tercera de la agrupación de municipios de XXXX es aplicable igualmente el art. 8.1 RD 861/1986, Los funcionarios que desempeñen sus tareas al servicio de agrupaciones para sostenimiento de funcionarios en común percibirán, en todo caso, un 15 por 100 de la cuantía del complemento de destino asignado al puesto de trabajo, por cada uno de los ayuntamientos agrupados y en concepto de complemento específico, sin que la cuantía asignada por esta circunstancia pueda exceder del 60 por 100, aunque sean más de cuatro los Ayuntamientos que constituyan la agrupación.

Por todo ello, y en base a la exposición jurídica aquí enumerada, pueden formularse las siguientes

CONCLUSIONES

Única. – El Real Decreto-ley 2/2020, de 21 de enero de 2020 la LPGE para 2013, permite llevar a cabo aumentos en las retribuciones de los empleados públicos que superen los límites establecidos legalmente en el artículo 3 del mismo RDL, a través de adecuaciones retributivas que, con carácter singular y excepcional, resulten imprescindibles por el contenido de los puestos de trabajo, por la variación del número de efectivos asignados a cada programa o por el grado de consecución de los objetivos fijados al mismo. Respetando las condiciones expuestas en los fundamentos anteriores.