

## EL COMPLEMENT DE PRODUCTIVITAT: LLUMS I OMBRES D'UNA FIGURA ESTESA I CONTROVERTIDA

**Federico A. Castillo Blanco**  
Catedràtic de Dret Administratiu  
Universitat de Granada

<b>I. INTRODUCCIÓ: LA RAZÓN DE SER DEL SISTEMA RETRIBUTIVO Y DEL COMPLEMENTO DE PRODUCTIVIDAD.</b> .....	<b>1</b>
1. <i>La regulación del complemento de productividad en la legislación estatal de los ochenta: reflexión general.</i> .....	<b>3</b>
2. <i>El Balance resultante del análisis normativo.</i> .....	<b>7</b>
3. <i>Análisis jurisprudencial de las patologías detectadas en el complemento de productividad.</i> .....	<b>9</b>
<b>II. LAS PROPUESTAS Y EL PLANTEAMIENTO DE LA COMISIÓN EBEP EN ESTE ÁMBITO Y SU RECEPCIÓN POR EL TEXTO NORMATIVO.</b> .....	<b>18</b>
2. <i>El nuevo planteamiento respecto de la estructura retributiva: lo que es y lo que debe ser básico.</i> .....	<b>21</b>
2. <i>Las retribuciones complementarias: planteamiento preliminar.</i> .....	<b>25</b>
3. <i>Las retribuciones derivadas de una adecuada prestación de los servicios y un mayor rendimiento.</i> .....	<b>26</b>
<b>III. LA SITUACIÓN POST EBEP: AUSENCIA DE DESARROLLO GENERALIZADO Y LA TENDENCIA A LA PERVIVENCIA DEL SISTEMA ANTERIOR Y DE LA IDEA DE LAS RETRIBUCIONES VARIABLES COMO ALGO EXTRAORDINARIO AL SISTEMA RETRIBUTIVO.</b>	<b>28</b>
<b>IV. LA VERDADERA FINALIDAD DEL COMPLEMENTO DE PRODUCTIVIDAD EN EL CONTEXTO ACTUAL DE NUESTRA FUNCIÓN PÚBLICA.</b> .....	<b>33</b>
1. <i>La necesaria concepción integral del sistema.</i> .....	<b>33</b>
2 <i>Una reflexión sobre los procedimientos para implementar el complemento de productividad.</i> .....	<b>35</b>

### **I. INTRODUCCIÓN: LA RAZÓN DE SER DEL SISTEMA RETRIBUTIVO Y DEL COMPLEMENTO DE PRODUCTIVIDAD.**

Es bien conocido que desde las reformas del empleo público acontecidas en la década de los ochenta se profundizó, si tenemos en cuenta como referencia la normativa anterior a las reformas emprendidas con la LFCE, en la consideración del puesto de trabajo como el eje esencial de la estructuración retributiva y que, junto a la categoría subjetiva del funcionario, habría de determinar

el montante global de las retribuciones de los funcionarios públicos<sup>1</sup>. Bien es cierto también que dicha consideración ya venía siendo una constante desde las reformas del sistema retributivo acaecida en los sesenta e incluso acentuada con las modificaciones introducidas en 1977.

Lo cierto, sin embargo, es que el diseño retributivo implantado tras la reforma de 1984 partía pues, como ya era tradicional en nuestro sistema de función pública desde 1964 y así también subyace de alguna forma en el Derecho comparado, de distinguir entre dos tipos de retribuciones: las retribuciones básicas y las denominadas complementarias<sup>2</sup>. Las retribuciones básicas eran concebidas en el sistema establecido como una compensación por lo que el funcionario "es", respondían a motivos claramente personales del funcionario que las percibía y muy específicamente a las capacidades mostradas por el funcionario en su acceso a uno de los grupos según la titulación ostentada a los que se accedía al empleo público y a la antigüedad en la prestación de los servicios. Las retribuciones complementarias de los funcionarios públicos, por su parte, venían a cumplir por su parte un doble papel: de un lado, tanto el complemento de destino como el específico retribuyen el puesto de trabajo ocupado por el funcionario, es decir, el "qué se hace", siendo que, en el primero de ellos, con éste se articulaba asimismo el sistema de carrera previsto en dicha normativa; de otro, el complemento de productividad está asignado al "modo" y la "intensidad" con la que el funcionario cumple con las tareas inherentes a su puesto de trabajo, verbigracia, a "cómo se hace o cómo se consigue"<sup>3</sup>. El sistema se complementaba con otros

<sup>1</sup> La sentencia de 6 de junio de 1997 del Tribunal Superior de Justicia de Canarias indica a este respecto que: "... régimen retributivo que califica de complementario la Ley de 1984, como contraposición al que llama básico, y que, como es fácilmente deducible de lo anterior, y también al contrario de lo que ocurre con las retribuciones básicas, no siguen indiscriminadamente al funcionario por el mero hecho de serlo, sino que están en función del nivel del puesto de trabajo que en cada momento se desempeñe (caso del complemento de destino), de la dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, peligrosidad o penosidad del mismo (supuesto del complemento específico) y del rendimiento, actividad extraordinaria o interés con que desempeñe el funcionario su puesto de trabajo (objetivo del complemento de productividad), sin que, por lo tanto, ninguno de tales complementos, y no sólo el específico, constituyan un derecho adquirido que haya de subsistir indefinidamente con independencia del puesto de trabajo que en cada momento se desempeñe efectivamente o de la actividad y rendimiento desplegada en el mismo".

<sup>2</sup> Aspecto que no cambia en el EBEP cuyo artículo 22 también parte de dicha distinción ya arraigada en nuestro sistema de función pública.

<sup>3</sup> La STS de 29 de mayo de 1995 (RJ. 6152) describe el sistema establecido aludiendo a que:

"SEGUNDO.- Decía la Sentencia de esta Sala de 3 julio 1990 (RJ 1990\5958), recogiendo la evolución legislativa operada sobre el régimen retribuido de los funcionarios, <sup>que</sup> la Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado reguló los derechos económicos de los funcionarios en sus artículos 96 a 100, distinguiendo, de una parte, el sueldo base, pagas extraordinarias y trienios, de otra, los complementos de destino, dedicación especial y familiar, estableciendo que el complemento de destino corresponde a aquellos puestos de trabajo que requieran particular preparación técnica o impliquen especial responsabilidad, y el de dedicación especial a los funcionarios a los que se exija una jornada de trabajo mayor que la normal o se acojan al régimen de dedicación exclusiva al servicio de la Administración. La Ley de Reforma de la Función Pública de 2 agosto 1984, en su artículo 23, que el artículo 1º 3 enumera entre los que se consideran bases de régimen estatutario de los funcionarios públicos, con las consecuencias que señala el artículo 149, apartado 18, de la Constitución y las Sentencias del Tribunal Constitucional de 28 julio 1981 (RTC 1981\32) y 28 junio 1983 (RTC 1983\56), incluye en dichas retribuciones el complemento de destino correspondiente al nivel del puesto de trabajo que se desempeñe; el complemento específico, destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad; y el complemento de productividad destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo, régimen retributivo que se mantuvo en los artículos 11 y 12 de la Ley 50/1984, de 30 diciembre, que aprobó los Presupuestos Generales del Estado para 1985, siendo posteriormente desarrollado por Orden Ministerial 2 enero 1985, de todo lo cual se deduce que los complementos referidos están en función del nivel del puesto de trabajo que en cada momento se desempeñe, de la dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, peligrosidad o penosidad del mismo y del rendimiento, actividad extraordinaria o interés con que se desempeñe el puesto de trabajo, sin que en ningún caso constituya un derecho adquirido que haya de subsistir en lo sucesivo con independencia del puesto de trabajo que en cada momento se desempeñe o de la actividad y rendimiento desplegada en el mismo"

La experiencia de aplicación del mismo puede verse relatada en BLANCO SEVILLA, J.L., "Política de retribuciones para 1995", Revista de Presupuestos y Gasto Público, nº 14, 1994 y GUTIERREZ REÑON, A. y LABRADO FERNANDEZ, M., "La experiencia de la evaluación de puestos de trabajo en la Administración española", Madrid, 1988.

conceptos retributivos de carácter no permanente o habitual (gratificaciones por servicios extraordinarios o indemnizaciones) o que respondían a circunstancias específicas (lugar de residencia en el caso de Ceuta y Melilla u otras).

Ha de puntualizarse que la lógica del nuevo sistema implantado radicaba en retribuir la contribución del empleado público a la organización -sin perjuicio de retribuir, también, su categoría- a través de las funciones desempeñadas en su concreto puesto de trabajo, y ello no era sino la correspondencia al rechazo a un modelo retributivo que hasta ese momento había sido basado en lo esencial en la antigüedad y en la titulación exigida para el acceso a la función pública que, sin embargo, y con el nuevo sistema perdían importancia relativa en la cuantía total retributiva a percibir por los funcionarios públicos<sup>4</sup>.

Es conveniente señalar que, con carácter general, la doctrina acogió la reforma establecida en dicha ley con una impresión favorable<sup>5</sup>, si bien con el escepticismo propio de una materia que dependía en un importante grado de su adecuada aplicación. Y no sin razón ya que, en efecto, la experiencia en su aplicación ha demostrado, una vez más en el ya largo devenir histórico de los sistemas retributivos de los funcionarios públicos, que el mismo no ha funcionado correctamente. Y no lo ha hecho, es preciso ponerlo de relieve en lo que tenga de enseñanza para la futura aplicación del EBEP en esta u otras materias, no tanto por errores en su diseño, perfectibles en cualquier caso, sino más bien por la incapacidad de una gestión adecuada del mismo y el consiguiente embrutecimiento y desnaturalización de los distintos elementos retributivos que se fue produciendo con ocasión de su puesta en funcionamiento.

### **1. La regulación del complemento de productividad en la legislación estatal de los ochenta: reflexión general.**

El complemento de productividad estaba destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés e iniciativa con el que el funcionario desempeña su trabajo, lo que indica, por las expresiones empleadas, que su principal y único objetivo es retribuir la dedicación personal del funcionario a su puesto de trabajo y los resultados obtenidos por éste. La terminología legal, con la utilización de conceptos jurídicos indeterminados, se refiere así a aquellos elementos que determinarán su percepción. Obviamente, y a pesar de que la norma difiere al establecimiento de un método la determinación de la concurrencia de circunstancias que habilitan para su percepción, la dicción legal permite ya, prima facie, sacar algunas conclusiones que parecen insertas en la naturaleza de este complemento:

- Su aplicación es, y si no se comparte dicha visión al menos debería de serlo, obligada<sup>6</sup>. Y es que, desde nuestro punto de vista, el sistema retributivo ha de tener necesariamente un componente variable. Por ello que, desde nuestro punto de vista, exista un derecho subjetivo

<sup>4</sup> SANCHEZ MORON, M., op. cit., pag. 195, indica, en coincidencia con lo expuesto, que en un sistema de carrera tradicional el componente más importante de los haberes del empleado público es el que hace referencia a su categoría personal, determinada por su titulación, por el prestigio del cuerpo en que ingresa y por su antigüedad fundamentalmente...Por el contrario, en un sistema de empleo lo que más cuenta es la valoración del puesto de trabajo que se desempeña y el esfuerzo personal del funcionario, su productividad.

<sup>5</sup> PIÑAR MAÑAS, J.L., "El nuevo sistema retributivo de los funcionarios y su aplicación", RAP nº 111, 1986, pág. 371, expondrá, en un temprano comentario a la reforma introducida, que el sistema se había simplificado, se configuraba una carrera administrativa y se establecían mecanismos para la incentivación del funcionario. Lo que le llevaba a calificar de aceptable la reforma introducida, aunque ya advertía, seguramente fruto de la experiencia histórica conocida, de que éste dependería de su efectiva aplicación.

<sup>6</sup> De esta forma, la STS de 15 de febrero de 1991 (RJ 1261) anuló un acuerdo municipal, entre otros motivos, por no haber efectuado consignación presupuestaria alguna de este complemento. Puede verse también corroborando dicha postura la sentencia de 4 de mayo de 1998 (RJCA 1370) del Tribunal Superior de Justicia de Canarias. Pero es que, además, la introducción de la evaluación del desempeño tras el EBEP parece abundar en esta consideración ya que, más allá de las previsiones del artículo 20, la evaluación del desempeño se configura como un derecho de los empleados públicos y como un deber, y en especial, cuando se implante la carrera profesional horizontal, pues en este caso el derecho a la promoción profesional se conjuga con la obligación de ser evaluado.

de los funcionarios públicos a que sea evaluada dicha productividad y, por consiguiente, abonada si se dan las circunstancias que ameritan su percepción y ello, a pesar de que no se contempla así ni resulta serlo en la práctica, hemos de añadir, en la mayoría de nuestras Administraciones públicas. No comprende tal derecho, sin embargo, ni la cuantía ni el procedimiento que, a diferencia del anterior extremo, dependerán de la política retributiva seguida por el organismo público en cuestión y está, por consiguiente, atribuida a una potestad discrecional de éste<sup>7</sup>. Es decir, la productividad, o más bien, la valoración de su existencia en el desempeño de sus funciones por los funcionarios públicos es necesariamente valorable una vez efectuada su labor en función de los objetivos establecidos y de la concurrencia de circunstancias directamente relacionadas con el puesto de trabajo<sup>8</sup>.

Ciertamente, las sucesivas leyes presupuestarias parecen haber condicionado su percepción a la existencia de programas específicos que redunden en “mejorar el resultado” adecuándose la cuantía al grado de consecución de los objetivos previstos en los mismos, pero, desde nuestro punto de vista, la retribución establecida en la ley básica otorga este derecho al que hemos hecho referencia y la existencia de programas específicos sólo tiene incidencia en cuanto a la necesidad de los mismos para la determinación del complemento ya que, como diremos posteriormente, no se entiende este complemento sino se pone en conexión con la consecución de objetivos<sup>9</sup>.

- Con carácter general, el devengo de las retribuciones complementarias, y con ello del complemento de productividad, requiere el efectivo desempeño de las actividades y funciones atribuidas a cada funcionario y, por tanto, la incorporación al servicio activo y su adscripción a un puesto de trabajo (STS de 4 de julio de 1.994 RJ 6242), aunque, como ya advertiremos, no implica que en el momento de su percepción, precisamente por su naturaleza de incentivo o premio, el funcionario se halle prestando efectivamente servicios en el puesto de trabajo en el que se ameritó la percepción o que, en determinadas circunstancias también se devengue el mismo aún sin prestar de forma efectiva los servicios.
- No es una retribución estática y permanente y su percepción puede variar, incrementándose o reduciéndose, e inclusive puede suprimirse atendiendo a la concurrencia o no de los citados elementos recogidos en la norma, sin que la diferencia cuantitativa que pueda provocar en las retribuciones de los funcionarios públicos incida en el principio de igualdad o pueda entenderse contraria al carácter unitario y nacional de los cuerpos (STS de 4 de mayo de 1998, RJ 4835). Tampoco, por tanto, su modificación, sobre todo cuando lo sea precisamente para adecuarse a los criterios establecidos en la norma que determinan su percepción, vulnera ningún tipo de derecho adquirido o va contra la doctrina de los actos propios (sentencia de 14 de febrero de 1997 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña).

---

<sup>7</sup> Dicho complemento otorga a la Administración una potestad discrecional en su apreciación, que no implica discriminación si no incurre en arbitrariedad (sentencia de 27 de septiembre de 1997 del Tribunal Superior de Justicia de Canarias), pero que exige la pertinente valoración (sentencias de 6 de mayo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias y de 21 de julio de 1998 de Madrid).

<sup>8</sup> Como establece la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 5 de noviembre de 1996 (en el mismo sentido la sentencia del Tribunal superior de Justicia de Canarias de 3 de abril de 1998): "...el complemento de productividad, por el contrario, tiene carácter subjetivo y está en función del rendimiento personal del titular del puesto de trabajo, así como de su actividad extraordinaria y de su interés, que constituyen contingentes valorables una vez efectuada la labor, por lo que realizándose la valoración de la productividad, acorde con el art. 23.1, e).1 de la Ley 31/1991, de 31 diciembre, que aprobó los Presupuestos Generales del Estado para 1992, en función de las circunstancias relacionadas directamente con el desempeño del puesto de trabajo y la consecución de los resultados y objetivos asignados al mismo en el correspondiente programa".

<sup>9</sup> Aún cuando las leyes presupuestarias, a partir de la de 1986, introdujo como factor de devengo del citado complemento, y por ello desnaturalizándolo e introduciendo cierta confusión con el complemento específico, la “dedicación extraordinaria”.

- Es una retribución, de esta forma, con un carácter eminentemente subjetivo que viene ligada, a diferencia del complemento de destino y específico cuya cuantía está en función del puesto y tiene un carácter objetivo, al rendimiento personal del funcionario<sup>10</sup>, pero que no puede condicionarse a la toma de decisiones en un determinado sentido que depende de una valoración profesional del funcionario<sup>11</sup>

La normativa de rango legal, tanto estatal como autonómica en la materia, establece ligada su percepción al establecimiento de programas y fijación de objetivos en cada uno de los organismos o programas públicos<sup>12</sup>. Asimismo, prevé el establecimiento, normalmente con carácter anual, a través de las leyes de presupuestos o normativa de desarrollo, de los criterios a través de los cuales haya de procederse a la medición de la cuantía individual de dicho complemento; criterios éstos que no necesariamente parece hayan de ser permanentes, antes bien más parece indicar que hayan de variar según cambien, en cada momento, los objetivos perseguidos por cada organismo o unidad administrativa (sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 22 de diciembre de 1997 y de 19 de enero de 1998).

Las cantidades que percibiera cada funcionario por este concepto serían, además, de conocimiento público, tanto de los demás funcionarios de la Administración correspondiente como de los representantes sindicales; previsión que, como pone de relieve la patología revelada en la controversia judicial, responde al intento no plenamente logrado, a pesar de ello, de que no existiese arbitrariedad en su atribución. Lo cierto es que dicha previsión ha de considerarse no vigente pues, como explica la SAN de 17 de enero de 2014 (rec.25/2013), el artículo 40 del EBEP

---

<sup>10</sup> La sentencia de 5 de enero de 1997 del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (y en idéntico sentido la de Cantabria de 9 de junio de 1998) expresa por ello que: "TERCERO.-El complemento de productividad, según el art. 23.3, c) de la Ley 30/1984, de 2 agosto, sobre Medidas para la Reforma de la Función Pública, retribuye «el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo». Este complemento permite atender a la singularidad de la actividad concreta prestada por cada funcionario, mientras que el de destino y el específico, como complementos propios del puesto de trabajo (según el diseño de la Ley 2/1984) están predeterminados, respectivamente, en función del nivel asignado genéricamente al puesto de trabajo y de las características singulares de «algunos» puestos de trabajo, sin referencia posible a la forma en que se desempeñe o se haya desempeñado de hecho, por quien sea o haya sido su titular.

CUARTO.-Definido, pues, en el art. 23.3, c) de la Ley 30/1984, de 2 agosto, sobre Reforma de la Función Pública, el complemento de productividad, hay que distinguir dicha retribución complementaria de los denominados complementos de destino y específico, pues mientras estos dos últimos son de naturaleza objetiva y están relacionados con el puesto de trabajo, integrándose en el complemento específico las condiciones particulares de dedicación al puesto, la dificultad técnica, la responsabilidad, la incompatibilidad, la peligrosidad o la penosidad, el complemento de productividad, por el contrario, tiene carácter subjetivo y está en función del rendimiento personal del titular del puesto de trabajo, así como de su actividad extraordinaria y de su interés, que constituyen contingentes valorables una vez efectuada la labor...".

<sup>11</sup> De esta forma, la SAN de 18 de diciembre de 2013 (rec118/2013) aclara que es legítimo fijar unos objetivos estratégicos, aunque no pueden configurarse en función de las decisiones a adoptar por los inspectores. Y añade que "El complemento de productividad no infringe la regulación, sino que sino que los objetivos establecidos para valorar la productividad no se corresponden con la finalidad del citado complemento ya que, a juicio de la sentencia, los resultados de los exámenes médicos dependen de una valoración médica, no pudiendo condicionarse a que un porcentaje de casos se fije en un determinado sentido (en este caso, el alta médica o el pase a incapacidad permanente)".

Es necesario diferenciar, precisa la sentencia, la valoración de la productividad que tanga en cuenta la revisión de un número determinado de incapacidades, de aquella otra que se asiente en el contenido de las propuestas de los inspectores.

Se apoya la sentencia, además, en el derecho a la salud contemplado en el art. 43 CE, indicando que la actuación de los inspectores debe circunscribirse a criterios científicos y médicos, sin sufrir ninguna afectación por determinados índices cuantitativos.

<sup>12</sup> De esta forma, los Acuerdos de Trabajo entre Administración y Sindicatos (vid., a título de ejemplo, el suscrito para el periodo 1995-1997) previeron la necesidad de que los organismos públicos concreten los objetivos que persiguen y establezcan parámetros o índices que permitan evaluar el grado de su cumplimiento a fin de determinar la cuantía del complemento de productividad y los incrementos retributivos (capítulos VI y VII).

no ampara dicho conocimiento que viene protegido por la protección de datos de carácter personal<sup>13</sup>.

En el Estado, y asimismo con carácter general en las Comunidades Autónomas, las cuantías asignadas al citado complemento no pueden exceder de un determinado porcentaje de cada programa de gasto, y dentro de esa dotación, los responsables de cada programa de gasto, de acuerdo con la normativa establecida en la Ley de Presupuestos a la que anteriormente nos referimos, determinarán la cuantía del complemento individual atribuido a cada funcionario.

Es de reseñar que no todas las Comunidades Autónomas desarrollaron, amén de lo previsto en su legislación sobre función pública, normativa específica relativa al complemento de productividad. Y además, en algunos supuestos, cuando lo han realizado, ésta sólo ha tenido carácter sectorial en el caso de la educación o la sanidad, o en virtud de la prestación de determinados servicios, o inclusive con carácter general, según el tiempo de servicios prestados en el semestre anterior a su devengo, y con carácter fijo sobre el complemento de destino del puesto de trabajo o grado consolidado.

A título de ejemplo, y con carácter global, puede verse en la Comunidad Autónoma de Andalucía el Decreto 117/1991, de 11 de junio por el que se aprueban los criterios objetivos técnicos para la aplicación del complemento de productividad y, en desarrollo del mismo, la Orden de 17 de junio

---

<sup>13</sup> Dice así la sentencia referida: "Nos encontramos ante dos derechos fundamentales, el derecho a la libertad sindical y el derecho a la protección de datos de carácter personal. En lo referente a la valoración de los mismos respecto al conocimiento de las cantidades que percibe cada funcionario en concepto de complemento de productividad por parte de los Delegados de Personal, la anteriormente citada Sentencia de la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S.J. de Madrid de 7 de julio de 2009, y, en el mismo sentido la de Sección Séptima de dicho Tribunal de 27 de febrero de 2012, se dice lo siguiente: "... *estos datos constituyen una cesión comunicación de datos de carácter personal de acuerdo con la definición recogida en el [artículo 3.i\) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre \(LA LEY. 4633/1999\)](#), de Protección de Datos de Carácter Personal . Incluso así lo admite la parte actora cuando refiere en su demanda que se está ante la colisión de dos derechos fundamentales -libertad sindical y el de protección de datos de carácter personal - y concluye que debe primar el derecho de libertad sindical.*"

La conclusión de la parte actora sobre la preferencia del derecho a la libertad sindical no es aceptable toda vez que ningún derecho fundamental tiene un carácter absoluto o ilimitado. Lo cual obliga a esta Sala a determinar no tanto que derecho debe primar en caso de colisión, como es el caso, sino si, en su caso, ambos derechos pueden quedar protegidos y conciliados entre sí. Ello supone analizar si las facultades reconocidas a los representantes sindicales en el ámbito de la libertad sindical - especialmente el derecho a la negociación colectiva- pueden hacerse efectivas sin que se vea colisionado el derecho de protección de datos de carácter personal que de acuerdo con la [Ley Orgánica 15/1999 \(LA LEY. 4633/1999\)](#) solo se pueden ceder a un tercero bien porque la cesión este autorizada por ley - como así sucedía con arreglo a la legislación anterior o bien porque existe el consentimiento del interesado - [art. 11.1 de la Ley Orgánica 15/1999 \(LA LEY. 4633/1999\)](#) -. De tal manera que ante la inexistencia del consentimiento específico del interesado es imposible con la legislación vigente proporcionar a un tercero, representantes sindicales, la cuantía específica que percibe cada funcionario por el complemento de productividad. No obstante, tampoco puede desconocerse que esa falta de información puede dificultar las funciones legítimas que la libertad sindical reconoce a los representantes sindicales, como es la de poder participar en la negociación colectiva. En este sentido, el artículo 37.1.b) de la Ley 7/2007 indica que serán objeto de negociación "las materias relativas a la determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios". Y para hacer posible dicha negociación el artículo 40 de la misma Ley permite a los representantes sindicales conocer de las retribuciones y su evolución. Información está sobre las retribuciones que puede obtenerse por los representantes sindicales sin necesidad de un listado nominal sobre el complemento de productividad que percibe cada funcionario y ello mediante un listado genérico que permita a dichos representantes disponer de elementos que les proporcione información sobre las retribuciones que perciben los empleados públicos. Por otra parte, se destaca que la actora no refiere en su demanda de qué modo concreto el derecho de libertad sindical concretado en el derecho a la negociación colectiva podría verse afectado con la mera información sobre las retribuciones recibida de forma genérica sobre cada departamento y no nominal " .

En consecuencia, a tenor de lo expuesto debemos concluir que no existe en la regulación actual base legal alguna para la cesión a los representantes sindicales de los datos referentes a las cantidades que perciben nominalmente los empleados públicos por complemento de productividad, teniendo en cuenta además que dichos datos constituyen una cesión o comunicación de datos de carácter personal de acuerdo con la definición recogida en el [art. 3.i\) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre \(LA LEY. 4633/1999\)](#), de Protección de Datos de Carácter Personal , necesitándose del consentimiento expreso de los interesados para la cesión de esos datos a terceros, pues la cesión no se encuentra autorizada en una Ley.

de igual año que establecen dos sistemas: directo (para aquellos puestos de trabajo cuyo rendimiento sea factible de ser medido con criterios objetivos cuantificables) e indirecto (en aquellos puestos de trabajo en que no puedan valorarse cuantitativamente). En este último, los criterios utilizados son la calidad y calidad de trabajo desarrollado, la iniciativa o autonomía con que se desarrolla el trabajo, la asistencia horaria y absentismo, disponibilidad y actitud positiva ante actividades extraordinarias y trabajo en equipo y el nivel de información y actitud autoinformativa respecto a su puesto de trabajo en relación con los objetivos del servicio<sup>14</sup>.

En el caso de las entidades locales, la competencia para la fijación global de dicho complemento corresponde al Pleno pero la asignación individual corresponde al Alcalde o al Presidente de la Corporación, entre los diferentes programas o áreas, 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 legislación de régimen local<sup>15</sup> y del necesario respeto a las limitaciones que, en su caso, se establezcan por el Estado en la legislación presupuestaria<sup>16</sup>.

## 2. El Balance resultante del análisis normativo.

A la vista de lo anterior, es posible concluir que los elementos subrayados por la reforma de 1984 (actividad extraordinaria, especial rendimiento, interés o iniciativa) son susceptibles de ser integrados por cada Administración detallando el elenco de circunstancias que aquilatan la presencia de aquéllos. Así, por ejemplo, se señalan en los distintos métodos establecidos para la evaluación de este concepto retributivo circunstancias tales como: la presentación de ideas nuevas, crítica constructiva a los procedimientos, relaciones interpersonales positivas con los otros miembros del equipo de trabajo, consecución de objetivos asignados, etc..., aunque, lógicamente, estas pueden variar según se trate de puestos de trabajo de carácter directivo, puestos especializados o puestos base. Pero las circunstancias en virtud de las cuales ha de procederse a la valoración de dicha productividad son de competencia de la Administración a la cual no se le pueden imponer de forma previa, sino solamente puede controlarse su aplicación<sup>17</sup>. En otros supuestos, y con menor alcance según lo expuesto, el citado complemento no ha llegado sino a constituir una retribución adicional añadida a lo ya percibido por otras retribuciones complementarias.

Hasta aquí lo que la normativa legal ofrece que, como puede comprobarse, y seguramente no puede ni debe llegar más allá sin perjuicio del desarrollo de la misma, se limita a establecer el marco en el cual han de desenvolverse las políticas retributivas ligadas a la productividad. Otra cosa será, como en su momento expondremos y se deriva de la concepción integral establecida

<sup>14</sup> En forma más temprana, la Comunidad Autónoma de Cataluña ya legisló sobre el citado complemento. Puede verse el Decreto de 9 de septiembre de 1986 por la que se regulaba el citado complemento para el año 1986. Otras Comunidades Autónomas también procedieron a regular dicho complemento son Castilla-La Mancha (Decreto de 17 de mayo de 1988 y Orden de 9 de marzo de 1989), el Principado de Asturias (Resolución de 20 de abril de 1988), La Rioja (Orden de 24 de marzo de 1988) y Madrid (Decreto de 20 de julio de 1989)

<sup>15</sup> Dicha previsión viene reforzada en la actualidad por lo dispuesto en el artículo 21.1.g y 34.1.g, en la redacción ofrecida por la Ley 11/1999, de 11 de abril, que modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, al establecer como competencia del Alcalde y el Presidente de la Diputación la distribución de las retribuciones complementarias que no sean fijas ni periódicas.

<sup>16</sup> Puede verse respecto de este punto la sentencia de 2 de noviembre de 2012 (rec. 660/2010) del Tribunal Superior de Justicia de Valencia.

<sup>17</sup> La SAN de 3 de octubre de 1995 señala al respecto que:

"QUINTO.-Por último solicita el actor que «se obligue a la Administración a reconsiderar sus criterios de aplicación del complemento de productividad en los servicios periféricos de Instituciones Penitenciarias». El complemento de productividad, tal como establece el art. 23.3.b) de la Ley 30/1984, está destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés e iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo, correspondiendo a la Administración valorar la concurrencia de tales circunstancias para su establecimiento, sin que proceda imponerle criterios previos a la realización de tal valoración".

por el EBEP, que la productividad en una organización no debe quedar exclusivamente ligada a una remuneración económica y deba también repercutir, y así ha de contemplarse normativamente, en otros aspectos de la vida funcional.

Sin embargo, como ya señalara PIÑAR MAÑAS, su aplicación ha sido uno de los puntos flacos del sistema, siendo un caballo de batalla en la configuración del nuevo sistema retributivo y ello a pesar de que una de las más consistentes críticas que de siempre se han formulado contra las retribuciones públicas ha sido la carencia absoluta de incentivación para el funcionario. El tiempo ha venido a darle, sin lugar a dudas, la razón<sup>18</sup>.

A nuestro juicio diversas han sido las razones para ello. Cuatro, más concretamente, han contribuido decisivamente, desde nuestro punto de vista, al fracaso de este complemento. La primera de ellas, a la que ya hemos aludido, ha sido su desnaturalización, es decir, queremos referirnos con ello a su utilización para finalidades distintas a las contempladas en la norma, pues, en efecto, el mismo ha sido empleado con exceso para compensar deficiencias en la valoración y clasificación de los puestos de trabajo, compensar la baja cuantía de la retribución para puestos con responsabilidad, atender presiones de cuerpos en demanda de mayor retribución, superar la rigidez en la estructura organizativa o la necesidad de retribuir ciertas funciones de coordinación no contempladas en las relaciones de puestos de trabajo, etc...<sup>19</sup>. La segunda razón a que nos referíamos consiste en la ausencia para la implementación del mismo de técnicas adecuadas derivada de la cultura burocrática -malamente entendida, habremos de añadir- aun existente en nuestras organizaciones públicas<sup>20</sup> y, con ello, la falta de experiencia en la utilización de habilidades técnicas y gerenciales para manejar un sistema retributivo que incorpora otra filosofía más acorde con las exigencias de gestión de los recursos humanos de las organizaciones

---

<sup>18</sup> PIÑAR MAÑAS. J.L.: "El nuevo sistema retributivo...", op. cit., pág. 359.

<sup>19</sup> Así no se ha admitido que se pague de forma rotatoria. La sentencia de 4 de noviembre de 1997 del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria indica respecto de este sistema de devengo que "la falta de abono del complemento de productividad no encuentra su base en las condiciones en las que el recurrente ha prestado sus servicios, pues se reconoce que forma parte de los agentes que los realizan con especial rendimiento etc., sino que responde a un criterio objetivo de distribución del complemento asignado.

Si bien es cierto que la dotación presupuestaria supone un límite dentro del que debe moverse la cuantificación del complemento, no es menos cierto que ninguna referencia se hace por la Administración a tales criterios, de forma tal que el sistema rotatorio por muy buenas intenciones en que se fundamente, supone introducir criterios objetivos de asignación del complemento que provocan su desnaturalización, por cuanto si el recurrente cumplía los requisitos necesarios para ser acreedor al complemento debió percibirlo y, de otro, si el recurrente venía percibiendo de forma alterna, pero ininterrumpido el complemento, debió la Administración explicar los motivos o justificar el cambio de circunstancias que justificara su denegación, procediendo, por lo razonado, la estimación del recurso, reconociendo el derecho del actor a la percepción del complemento de productividad durante los períodos en que no le fue satisfecho y a que hace referencia en el hecho primero de su demanda".

<sup>20</sup> Inclusive, cierto sector doctrinal se mostró receloso con el citado complemento OLIAS DE LIMA, B. "Los derechos económicos de...", op. cit, pág. 161 quien indica que "Incentivar el rendimiento es una técnica antigua en el mundo laboral pero de difícil traducción práctica en la Administración pública". Y alude, para justificar dicha opinión a las siguientes razones: "En una organización que además de ocupar a cientos de miles de personas que realizan tareas muy diversas, está dedicada fundamentalmente a tramitar expedientes y a funciones de regulación ¿Como se mide la productividad? ¿ Es homologable el trabajo de asesoramiento jurídico y el de gestión? ¿Quien mide la productividad? Estas y otras varias cuestiones de la misma índole pusieron en entredicho la conveniencia de introducir un concepto de este tipo en la Administración al menos con carácter general e independientemente de las distintos servicios".

Opinión que, aunque respetable, es preciso matizar. En efecto, amén de que la Administración pública no sólo desarrolla políticas burocráticas, sino que la extensión del Estado de Bienestar y las nuevas competencias que las Constitución ha atribuido a las entidades públicas han determinado que éstas -fundamentalmente las autonómicas y locales- desarrollen una serie de servicios personales (sanidad, educación, cultura, servicios personales, promoción económica...) perfectamente medibles; amén de ello, decimos, la evolución de las técnicas de evaluación del rendimiento ha proporcionado ya respuestas y metodologías para proceder a medir, también, ciertamente con indicadores distintos y con técnicas diferentes, al menos de forma aproximada el rendimiento del trabajo burocrático.

actuales y las tendencias de los sistemas retributivos<sup>21</sup>. En tercer lugar, no cabe olvidar su práctica desconexión de otras políticas de gestión de los recursos humanos en el sector público como la carrera administrativa, la formación, etc...Por último, y en cuarto lugar, hay que aludir a su escasa relevancia en el montante global de la cuantía retributiva -salvo casos puntuales en que precisamente ha sido utilizado para una finalidad distinta- fruto y expresión manifiesta de la escasa confianza de los gestores en su virtualidad y eficacia como elemento motivador.

Y no cabe olvidar, junto a éstas, que la retribución otorgada por el citado complemento lo ha sido, en demasiadas ocasiones, con criterios claramente arbitrarios y sin una adecuada participación de los afectados por la misma<sup>22</sup>.

### **3. Análisis jurisprudencial de las patologías detectadas en el complemento de productividad.**

El estudio de la jurisprudencia no es claramente orientativo de la razón de ser de este complemento e, inclusive en ciertas ocasiones, el resultado que se extrae de su estudio es desalentador por lo que de contradictorio tiene entre sí y respecto de la relación de este complemento con el sistema retributivo en general. No obstante, y en honor a la verdad, el control jurisdiccional ha impedido ciertamente numerosos abusos en la implementación de éste y una más acusada desnaturalización del mismo.

Con carácter general, la jurisprudencia de nuestros tribunales ha ido corrigiendo la aplicación desviada y desnaturalizada realizada con el citado complemento y dirigida a dar respuestas a otros requerimientos (normalmente compensación de diferencias retributivas) no contemplados en los supuestos de hecho que generan el derecho a su percepción ni acordes con la naturaleza de este concepto retributivo. Su análisis muestra, además, el abuso reiterado del mismo como complemento de la cuantía global de la retribución desvinculado de la consecución del cualquier objetivo (STS de 26 de octubre de 1998, RJ 7876), generalizado a todo el personal fijando su importe en atención al grupo que se pertenezca salvo al personal temporal (SSTS de 11 de octubre de 1993, RJ 6600 y 28 de julio de 1997, RJ 6570), como un recurso para la elevación de la cuantía de las pagas extraordinarias (STS de 22 de febrero de 1997, RJ 1497), para retribuir horas nocturnas<sup>23</sup>, como sustitutivo de las gratificaciones por servicios extraordinarios cuando no

---

<sup>21</sup> Así lo viene a reconocer implícitamente la Resolución de 27 de julio de 1998 de la Secretaria de Estado para la Administración Pública por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de julio de 1998 que promueve la implantación de sistemas de evaluación del rendimiento en unidades administrativas, al declarar que "Ahora bien, a pesar de que existen centros directivos que, desde hace tiempo, han orientado sus prácticas gestoras al resultado y se han dotado de modernos instrumentos gerenciales que les permiten desarrollar sus funciones basándose en el señalamiento de objetivos y el control interno de su gestión, también es cierto que estas prácticas no están lo suficientemente generalizadas...Es preciso, en consecuencia, que se extienda a toda la Administración la utilización de técnicas gerenciales con las que se mejoren los procesos de toma de decisiones y, en definitiva, se haga más eficiente la gestión de los recursos públicos".

<sup>22</sup> A título de ejemplo de utilización arbitraria, puede verse la sentencia de 4 de julio de 1998 del Tribunal Superior de Justicia de Valencia donde, sin razón ni motivación alguna, se deniega por la Administración dicho complemento al jefe de la unidad que había alcanzado los resultados por los que se debía percibir el mismo. Como razona elocuentemente la sentencia referida éste, con su actuación, ayuda a conseguir esos resultados por lo que sin prueba ni motivación alguna no puede denegarse. Como reiteran, en el sentido expresado, la STS de 31 de octubre de 1996 (ar. 7808) y la sentencia de 30 de enero de 1997 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña el complemento de productividad no puede desaparecer sin motivación alguna.

<sup>23</sup> Tampoco cabe su percepción por horas nocturnas ya que éstas se integran mejor en la naturaleza del complemento específico. Como dice la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares:

"SEGUNDO.-El complemento de productividad está destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo; pero no las condiciones particulares de dedicación al puesto, ya que éste es aspecto que se integra al complemento específico. De ahí, véase el artículo 23.3 de la Ley 30/1984, de 2 agosto, se extrae ya una primera consecuencia, y no es otra sino que la prolongación de la jornada de trabajo, en este caso horas nocturnas, no han de ser retribuidas mediante complemento de productividad

exista dotación presupuestaria (sentencia de 12 de mayo de 1997 del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja) o, inclusive, para retribuir funciones de categoría superior (sentencia de 18 de mayo de 1998 del Tribunal Superior de Justicia de Asturias<sup>24</sup>). Como se ve funciones todas ellas alejadas de la finalidad y razón de ser del citado complemento.

Nuestros tribunales han declarado también, corrigiendo aplicaciones desviadas, que su percepción no determina derecho a su abono en quienes desempeñan puestos similares, subrayando su naturaleza individual y vinculada al desempeño subjetivo realizado por el concreto funcionario (SAN de 5 de octubre de 1995). Asimismo, ha de señalarse que no cabe una atribución genérica del citado complemento, a partir de un determinado nivel de complemento de destino, argumentando que se trata de una mera expectativa de derecho que podrá verse o no realizada (STS de 14 de julio de 1.993 Ar. 5641)<sup>25</sup>, ni tampoco cabe que asignados los mismos objetivos a todos los puestos y cumplidos éstos, sin embargo se pague menor cuantía a determinados cuerpos por ser inferior el complemento de destino y específico asignado a los mismos (sentencia de 8 de mayo de 1998 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía).

De todas formas, e incidiendo en la desnaturalización que se ha producido en la razón de ser de este complemento, y ya desde el principio, la legislación admitió que, entre las circunstancias a tener en cuenta para la apreciación de la productividad, podría incluirse, de forma transitoria, la consideración de las retribuciones percibidas en el mismo puesto en el anterior régimen retributivo<sup>26</sup>.

a) El desempeño del puesto de trabajo como criterio de atribución o pérdida del complemento de productividad.

Su percepción, como expresamente ha reiterado la jurisprudencia, deriva de la realización efectiva de las circunstancias que generan el derecho al mismo, aunque en el momento de su valoración el funcionario no se encontrase ya prestando servicios por cualquier causa<sup>27</sup>, o el funcionario se

sino a través del complemento específico, sin perjuicio claro está, que ello pueda hacerse en este período prolongado si concurren los hechos que lo determinan, como al parecer acaece en períodos no vacacionales".

En idéntico sentido la STSJ de Galicia 462/2009, de 3 de junio (rec. 1092/2002) ya que, razona la sentencia, eso es propio de otros complementos, pero no de la productividad.

<sup>24</sup> Aunque en estos supuestos, la percepción del complemento de productividad no excluye la percepción del complemento específico correspondiente pues ambos son compatibles y responden a distinta finalidad (sentencia de 14 de septiembre de 1998 del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria).

<sup>25</sup> En esta especie de ceremonia de la confusión, la sentencia de 21 de julio de 1998 del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura matiza que si está ligada en módulo porcentual al complemento de destino y éste varía ha de variar la cuantía de la productividad desde que este cambió sino se discute su rendimiento.

<sup>26</sup> Al respecto, la STS de 8 de marzo de 1.993 (Ar. 1927) ha confirmado que la competencia para su fijación individual corresponde al Alcalde y que cabe su asignación con carácter de provisional para compensar la pérdida de retribuciones en un anterior régimen retributivo. En el mismo sentido, y en caso de reincorporación al puesto de trabajo habitual, cuando el funcionario se encontraba en comisión de servicios procede su percepción cuando dicha productividad, derivada de dicha finalidad de compensación por el establecimiento de un nuevo sistema retributivo, no ha sido completamente absorbida (Sentencia de 7 de marzo de 1998 del Tribunal Superior de Justicia de Aragón).

<sup>27</sup> En este último sentido, la sentencia de 19 de marzo de 1996 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (en idéntico sentido la sentencia de 9 de septiembre de 1998 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha) establece que: "... 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... En definitiva, aunque se haya producido el cese, por cualquier causa (la aquí concurrente de cese del personal interino o cualquier otra posible, como excedencia voluntaria o jubilación del mismo carácter), como ya se ha devengado el complemento, éste ha de percibirse con independencia del hecho de la prestación de los servicios cuando se produce a su cálculo y determinación".

En cuanto a su eventual mantenimiento tras el ingreso del funcionario al servicio activo procedente de la situación de servicios especiales, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 30 de mayo de 1994 alude a que: "SEGUNDO.-La tesis sustentada por la Administración demandada no puede compartirse atendido el tenor literal del precepto que habla del «mismo nivel y retribución» sin hacer excepción alguna en cuanto al marco retributivo de los

encontrase en situación de comisión de servicios (sentencia de 7 de marzo de 1998 del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja), y ha de fijarse en el momento de reingreso al servicio activo de funcionario en situación de servicios especiales, sin perjuicio de las potestades ex post que tiene la Administración para alterar la percepción del citado complemento (sentencia de 30 de mayo de 1994 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña). De esta forma, su valoración ha de realizarse en el puesto que se ocupaba cuando, por determinadas circunstancias, se ocupa otro<sup>28</sup> y puede ser proporcional al régimen de dedicación<sup>29</sup>, excluyéndose su percepción cuando la situación en que se encuentra no permite valorar el trabajo desarrollado<sup>30</sup>.

Asimismo, se ha de restablecer su percepción tras finalizar la Comisión de Servicios, cuando la productividad tenía un carácter compensatorio por diferencias salariales (sentencia de 7 de marzo de 1988 del Tribunal Superior de Justicia de Aragón), aunque no la tienen, en forma automática

funcionarios locales diseñado en el Decreto 214/1990, de 30 julio, que, al regularlo en el capítulo II del título V del Decreto 214/1990, de 30 julio, lo inicia con la sección 1.ª que lleva por título «conceptos retributivos», expresión en la que incluye las retribuciones básicas: sueldo, trienios y pagas extraordinarias, y las retribuciones complementarias: complemento de destino, complemento específico, complemento de productividad, y gratificaciones por servicios extraordinarios fuera de la jornada normal. Si bien puede admitirse, tal como razona la Administración demandada, que el puesto que ocupa el recurrente cuando reingresa en el servicio activo es distinto y no puede identificarse con el que ocupaba cuando fue declarado en situación de servicios especiales, ello no altera la obligación que le impone el precepto de reservar un puesto del mismo nivel y retribución en la misma localidad. En este orden de cosas carecen de relevancia las alegaciones que tomando como base el concepto, alcance y ámbito tanto del complemento específico como del complemento de productividad, pretende su aplicación al puesto de trabajo desempeñado actualmente por el actor para afirmar la improcedencia de su percepción. A lo que debe atenderse aquí no es a si ese concreto puesto de trabajo debe ser hoy día remunerado o no con tales complementos, sino al dato de que cuando el recurrente reingresó por haber cesado en la situación de servicios especiales en la que se encontraba debió hacerlo en un puesto de trabajo del mismo nivel y retribución que tenía cuando pasó a esta situación, sin perjuicio de que con posterioridad la Administración hubiera podido utilizar las facultades que, en orden a la fijación de los distintos complementos, le reconoce los artículos 166 y siguientes del Reglamento del personal al servicio de las entidades locales, teniendo en cuenta que el disfrute de las retribuciones complementarias no crea derechos adquiridos en favor de los funcionarios, salvo lo establecido legalmente respecto del grado consolidado en relación con el nivel de complemento de destino".

Y en aquellos casos de suspensión de funciones como consecuencia de un procesamiento en que el funcionario es libremente absuelto, aunque la situación funcional queda congelada y tiene derecho a recuperar no solo sus funciones sino también los derechos inherentes a las mismas ello no se produce respecto del complemento de productividad (sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 15 de febrero de 1996).

<sup>28</sup> Al respecto, la STS de 3 de julio de 2006 (rec. 2710/2001) aclara que "El art. 23.3 c de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, prevé que el complemento de productividad tendrá como objetivo retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con los que el funcionario desarrolla su trabajo, de ahí que la cantidad que tenga derecho a percibir el funcionario en concepto de este complemento ha de estar calculada respecto del puesto de trabajo en el que ha prestado sus servicios, sin que pueda entenderse que su importe esté conectado al puesto que se ocupa en el momento del cálculo del complemento: el merecimiento del complemento se predica respecto del puesto de trabajo efectivamente ocupado y respecto del tiempo de servicios efectivamente prestados en este puesto de trabajo".

De manera idéntica se manifiesta la STS de 16 de junio de 2006 (rec. 6909/2000).

<sup>29</sup> La STS de 11 de mayo de 2005, recurso 12/2003 establece como opción legítima la de exigir mantener un régimen de dedicación a tiempo completo, y que, en cualquier caso, la opción entre las diferentes alternativas será una decisión discrecional del Gobierno que esta no vulnera el principio de igualdad del art. 14 CE, porque este principio permite la desigualdad entre desiguales cuando ésta esté justificada y sea razonable.

<sup>30</sup> Así lo establece la STSJ de Extremadura de 14 de mayo de 2009, recurso 662/2007 en situación de segunda actividad dado que, razona el Tribunal, el complemento de productividad está destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad y dedicación extraordinarias no previstas a través del complemento específico, y el interés o iniciativa en el desempeño de los puestos de trabajo y de acuerdo con la literalidad de la norma aplicable, se deduce que el complemento de productividad no forma parte de las retribuciones de carácter general. Además, argumenta el Tribunal, no se puede percibir un complemento que está destinado a retribuir especiales rendimientos y actividades, cuando el funcionario no los realiza por motivo de su situación profesional.

Finalmente, el Tribunal razona que no se produce una vulneración del principio de igualdad ya que, al encontrarse en una situación diferente a la de servicio activo, el recurrente no puede pretender obtener las mismas retribuciones. No existe ninguna desigualdad por las retribuciones que se pueden percibir en cada una de las situaciones que no son similares.

En el mismo sentido, se puede ver la STSJ de Extremadura de 20 de noviembre de 2009, recurso 866/2007.

sin acreditar que concurren las circunstancias que determinan su percepción, y a pesar del derecho que ostentan a las mismas retribuciones, los funcionarios transferidos (sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 6 de mayo de 1998), admitiéndose, sin embargo, en el plano teórico y siempre que sus funciones no sean de mero adiestramiento, para los funcionarios en prácticas ya que depende su percepción de la forma, eficacia y empeño que cada funcionario muestre en el ejercicio de su puesto de trabajo (sentencias de 31 de enero de 1998 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y 7 de mayo de 1998 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña)<sup>31</sup>. Asimismo, se ha admitido su percepción en el caso de participación en cursos de formación profesional cuando es la propia Administración quien le ha despojado del carácter subjetivo que éste tiene<sup>32</sup>

De otro lado, en los supuestos de mera encomienda de funciones, sin adscripción al puesto de trabajo, la percepción del complemento de productividad no impide la percepción de las diferencias de complemento específico (sentencia de 14 de septiembre de 1998 del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria), pero lo que no cabe admitir es, en cualquier caso, que el mero desempeño del puesto de trabajo amerite la percepción del complemento cuando este va ligado a la consecución de unos objetivos<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Respecto de los funcionarios en prácticas pueden verse, asimismo, las sentencias de 22 de enero de 1999 y 22 de marzo de 2000 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

<sup>32</sup> La STSJ de Cataluña de 16 de febrero de 2006 (rec. 97/2003) razona que el complemento de productividad está configurado en la normativa con una naturaleza subjetiva, tal y como ha reconocido la jurisprudencia del TS, ya que está destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés e iniciativa con la que el funcionario desarrolla su puesto de trabajo.

No obstante, citando anterior sentencia del TSJ de Madrid de 13 de junio de 2002, advierte el Tribunal que cuando es la propia Administración la que ha querido dotar de una naturaleza objetiva a este complemento apartándolo de la subjetiva inicial, no podrá al mismo tiempo limitar su abono en base a criterios subjetivos.

En consecuencia, resuelve el proceso en favor de los recurrentes, desestimando los argumentos de la Administración, que mantenía que durante la realización de un curso de formación de promoción interna o ascenso no concurre ninguno de los elementos subjetivos que configuran el complemento de productividad en la normativa de función pública.

<sup>33</sup> En este sentido la sentencia de 5 de octubre de 2012 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León aclara que "Dado el carácter personalista del complemento de productividad, como hemos visto, la Administración de forma discrecional y atendiendo al cumplimiento de los requisitos necesarios para proceder a la adjudicación de forma individualizada, atribuirá o no este complemento retributivo a determinados funcionarios y en determinadas ocasiones, cantidades y períodos. Y la simple existencia de unos funcionarios que perciben el complemento en cuestión, no será razón bastante para que los restantes funcionarios que desempeñan puestos de trabajo similares, o aún idénticos, tengan derecho a su percepción, pues la valoración de la productividad deberá realizarse en función de circunstancias relacionadas directamente con el desempeño del puesto de trabajo y la consecución de los resultados u objetivos asignados al mismo en el correspondiente programa.

En atención a esto último, la Dirección General de la Policía, en uso de las facultades otorgadas por la normativa vigente estableció el Programa Policía 2.000, en el que se regula la productividad DpO (Plan 2.000) por lo que, en respuesta a lo planteado, lo primero que ha de tenerse en cuenta es que este tipo de productividad no responde a las pautas generales que ha venido aplicando la Dirección General de Policía en la asignación de la productividad tradicionalmente, sino que pretende retribuir la consecución de objetivos específicos en la lucha contra la criminalidad, junto a objetivos generales, comunes para todos, eliminando la evaluación de los rendimientos en función de una sola variable, para contemplar diversos niveles de medición, según la plantilla a que se refiere. En todo caso, lo trascendente, a los efectos que nos ocupa, es que la productividad hoy reclamada ya no se percibe, como considera el recurrente y ocurre con la productividad funcional, por el mero hecho de desempeñar un puesto de trabajo, tal como lo había configurado la Orden General de 18 de Noviembre de 1.991, o se regulaba en la Instrucción de 3 de Agosto de 1.992, en la que se disponía, apartado segundo, que, se considerarán perceptores de tal complemento los funcionarios que presten servicio en las funciones y plantillas que se especifican, añadiéndose, en el apartado Tercero de la propia Instrucción, que la aplicación de la productividad se efectuará por meses naturales, en función de la prestación real de tareas en los destinos considerados, durante dichos períodos de tiempo; sino que, por un lado se introduce un elemento variable, que es el de la apreciación del desempeño, que hace referencia a la eficacia y a la calidad del desempeño del puesto de trabajo, lo que comporta que funcionarios que desempeñan puestos de trabajo de contenido idéntico, puedan quedar diferenciados ante tal retribución, tanto en su reconocimiento como en su importe, al valorarse específicamente la forma en que el funcionario desempeña su trabajo cada trimestre natural. Y por otro lado, como requisito previo, se

Cabe, eso sí, que convencionalmente se pacte la incidencia de dejar prestar servicios en una unidad para el cobro del citado complemento siempre que no se demuestre la existencia de una arbitrariedad en la fijación del citado complemento (sentencia de 16 de septiembre de 1997 del Tribunal Superior de Justicia de Canarias), pero no que se abone dicho complemento atendiendo al período en que se prestaron los servicios (sentencia de 24 de julio de 1998 del Tribunal Superior de Justicia de Navarra). Tampoco se ha admitido la inclusión del mismo para el cálculo de diferencias salariales (sentencia de 24 de septiembre de 1999 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León) ni que se retribuya con cantidades distintas, en virtud de un acuerdo funcional, este complemento a funcionarios de carrera e interinos al desnaturalizar su esencia (sentencia de 17 de diciembre de 1999, RJCA 5236 del Tribunal Superior de Justicia de Valencia).

También, desde este punto de vista, se ha admitido su percepción -rompiendo el principio antes enunciado de efectiva prestación de servicios- en caso de baja laboral por maternidad, enfermedad profesional o accidente de trabajo (SAN de 12 de marzo de 1998 y sentencias de 28 de marzo de 1998 del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja y de 7 de abril de 1998 de Murcia)<sup>34</sup>. No obstante, en este punto la jurisprudencia ha sido un tanto contradictoria dado que, por ejemplo, en supuestos de permiso de maternidad también se ha denegado el mismo en base al no desempeño del puesto (sentencia de 21 de mayo de 1999 del Tribunal Superior de Justicia de Valencia) o, en el supuesto de enfermedad no profesional o accidente común también ha sido denegado porque su percepción no era generalizada sin criterio alguno (sentencia de 2 de junio de 1999 del mismo Tribunal). Aunque en este último supuesto de licencias por enfermedad el Tribunal Supremo (STS de 15 de febrero de 1999) haya admitido, en ciertos supuestos, su percepción, pero lo cierto es que no con carácter general y así la STS de 19 de abril de 2005 (rec. 7265/2002) considera que el fundamento de estas normas se encuentra en el hecho de que durante los periodos de baja no se produce el especial rendimiento o actividad extraordinaria que el complemento de productividad retribuye. Pero dicha cuestión sigue siendo discutida con resoluciones jurisdiccionales contradictorias entre sí<sup>35</sup>.

Inclusive, la percepción del citado complemento continua, derivado del principio de indemnidad retributiva, cuando el funcionario adquiere la condición de representante sindical (sentencias de 31 de octubre de 1997 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 10 de marzo de 1998 de Extremadura), aunque, bien es verdad, que en dichos supuestos dicho complemento se percibía de forma generalizada por todos los funcionarios en atención al puesto o a la mayor duración de la jornada de trabajo<sup>36</sup>. Ciertamente, la condición de liberado sindical no debe representar ninguna discriminación a fin de hacer efectiva la libertad sindical como derecho fundamental reconocido en

exige prestar servicio en una Plantilla de la Dirección General de la Policía incorporada al Programa Policía 2.000 (con las excepciones de las Comisarías Especiales, adscritos a las Comunidades Autónomas y funcionarios destinados en el extranjero) así como estar en activo, 2ª actividad con destino, en período de prácticas o ser liberado sindical”.

<sup>34</sup> Reconocimiento ciertamente discutible que, sin embargo, ha sido más amplio aún en el caso de personal laboral al servicio del sector público en que se ha reconocido el derecho a su percepción en los supuestos de incapacidad temporal (STS 4 de febrero de 1998, Ar. 1439).

<sup>35</sup> Así STSJ de Cataluña de 2 de mayo de 2006 (recurso 317/2003) declara el derecho a cobrar el complemento de productividad cuando se ha estado en situación de baja laboral.

Partiendo del carácter individual y no consolidable del complemento de productividad, y de las premisas básicas que lo configuran -remuneración del especial rendimiento, la actividad y dedicación extraordinarias y el interés o iniciativa en el desarrollo del puesto de trabajo-, el TSJ entiende que este complemento adquiere una especial naturaleza jurídica cuando el interesado se encuentra realizando, por ejemplo, un curso de formación, o se encuentra en situación de baja médica.

Si se reconoce este complemento a los funcionarios en prácticas o a los que realizan un curso de ascenso, el mismo trato se ha de dispensar a aquéllos que, estando en servicio activo, se encuentran en situación de baja médica, incluso si es debida a enfermedad común.

<sup>36</sup> Tesis que se recoge, denegando su percepción al haberse establecido un sistema para la percepción del citado complemento para lo que se exige un efectivo desempeño del puesto, en la sentencia de 10 de marzo de 1999 del Tribunal Superior de Justicia de Valencia

el artículo 28 CE<sup>37</sup>, y que además dicha condición es equiparable a la situación administrativa de servicio activo. El artículo 11 apartado d) de la, ya no vigente, Ley 9/1987, de 12 de junio establecía que dicha condición no puede implicar su discriminación a efectos económicos y profesionales, por lo que la búsqueda de la solución adecuada, aun no dándose las circunstancias fácticas que establece el precepto, podría venir por la aplicación de una media ponderada de las cantidades que por este concepto perciben otros funcionarios del mismo grupo, categoría o escala (sentencia de 27 de septiembre de 1999 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía)<sup>38</sup>, pero en cualquier caso el Tribunal Supremo, y derivado de dicho principio de indemnidad, ha reconocido la percepción de complementos salariales se den o no las circunstancias que determinaban los mismos (STS de 18 de mayo de 2010, rec. 733/2009)<sup>39</sup>.

b) El factor tiempo y el complemento de productividad.

La relación estatutaria de un funcionario público, bien es cierto que con marcha atrás tras las últimas reformas del empleo público, viene impregnada del principio de bilateralidad que se reconoce cada vez más intensa y profusamente en el marco de la relación estatutaria. De esta forma, el conjunto de la retribución responde al trabajo realizado por la jornada laboral prestada, aunque ciertamente los distintos conceptos retributivos responden a características propias y singulares<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Véase, también, la sentencia de 16 de febrero de 2000 del Tribunal superior de Justicia de Andalucía.

<sup>38</sup> La sentencia de 10 de marzo de 1999 (RJCA 3889) del Tribunal Superior de Justicia de Valencia no obstante niega dicho derecho, salvo que el complemento se hubiese desnaturalizado y se percibiese de forma generalizada. Razona dicha sentencia:

“TERCERO.- Ciertamente la tesis actora merecería acogimiento si el complemento de productividad de que se trata hubiera sido establecido, como ha sucedido, desvirtuando su auténtico significado, en algunas ocasiones, no de forma individualizada sino genéricamente para una categoría o grupo de funcionarios, y particularmente en favor de aquellos que desempeñaban y por el mero hecho de su desempeño puestos de trabajo idénticos o similares, ya que en tal caso nos encontraríamos ante un complemento vinculado a las condiciones objetivas del puesto de trabajo, asimilable al complemento específico. Pero no es éste el caso de autos en lo que afecta al período que se inicia el 1 de julio de 1993 pues, como se desprende de las Circulares, a partir de la 11/1993, que se citan en la Resolución de la Dirección General del Organismo Autónomo Correos y Telégrafos de fecha 6 de junio de 1996 y en el informe del subdirector general de fecha 6 de abril de 1996 (obrantes ambos en el expediente administrativo) dicho complemento de productividad no se reconocía a todos los inspectores de reparto (o auxiliares de auditoría) sino únicamente a aquellos, en un número no superior a 60 (188 a partir de 1995), que cumpliesen, al menos, una jornada de 40 horas semanales y cumpliesen los objetivos marcados en las entonces zonas de subinspección; todo lo que implica que el citado complemento de productividad se vinculaba al desempeño efectivo, en determinadas condiciones y con determinados resultados, del puesto de trabajo, lo que, como ha quedado expuesto, no se da en el caso de los liberados sindicales, lo que es obstativo a que se les reconozca derecho a su percepción.

<sup>39</sup> La STSJ de Cataluña de 8 de noviembre de 2005, recurso 10/2002 afirma que tiene derecho a mantener el cobro del complemento de productividad que percibía mientras prestaba servicios efectivos. Y lo declara en base a dos tipos de razones, a saber: la primera, que la jurisprudencia constitucional entiende que vulnera el contenido del art. 28 CE que un liberado sindical perciba una retribución menor de la que tenía cuando prestaba efectivamente su trabajo, con el perjuicio económico que esto comporta. Así se ha pronunciado reiteradamente el TC, por ejemplo en las sentencias 191/1998, de 29 de septiembre; 173/2001, de 26 de julio; 38/1981, de 23 de noviembre; y la más reciente de 18 de abril de 2005 (sobre anulación del complemento de residencia de un liberado sindical; la segunda, referida a que los convenios de la OIT se manifiestan en este mismo sentido.

En consecuencia, el Tribunal considera nula la decisión de la Administración de excluir al liberado sindical del cobro del complemento de productividad, dado que dentro del art. 28.1 CE se encuadra el derecho del trabajador a no sufrir, por razón de su afiliación o actividad sindical, ningún perjuicio en su situación profesional o económica en la empresa. La garantía de indemnidad veta cualquier diferencia de trato en relación con el resto de trabajadores.

<sup>40</sup> Dicha retribución bilateral es expresiva con motivo del ejercicio del derecho de huelga en que se aplica, como es conocido, de forma analógica lo establecido en la legislación laboral y no lo establecido en el art. 17 del RD 33/1986, de 10 de enero. De esta forma, en la deducción que haya de practicarse, habrán de incluirse las pagas extraordinarias y la retribución correspondiente al descanso semanal, es decir, cualquier retribución directa o indirecta, salvo las vacaciones anuales o las fiestas laborales (STS de 17 de diciembre de 1991, Ar. 687 y de 9 de mayo de 1996, Ar. 4099 ésta última con un voto particular) y ello afecta tanto al horario fijo como al flexible, en su caso, establecido aunque los actores lo recuperasen posteriormente (STSJ Andalucía de 5 de febrero de 1996, Ar. 471).

Pues bien, si atendemos al complemento de productividad al que nos referimos singularmente y que, como ya se ha expuesto, responde en su naturaleza a constituir un complemento eminentemente personal, encontramos que si bien es cierto que su determinación y cuantificación ha de realizarse por el órgano de gobierno competente en función de circunstancias objetivas (STS 14 de julio de 1.993 Ar. 5641), no parece lógico que entre las mismas se haya admitido que se establezca con motivo de la realización de una mayor jornada laboral (sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 4 de octubre de 1996 y el Tribunal Supremo, fijando doctrina legal, en la Sentencia de 30 de enero de 1998 (RJ 1700)<sup>41</sup> seguida, desde entonces, por la mayoría de los tribunales (por todas la STSJ de Cantabria de 26 de abril de 2006, rec. 954/2004). Aunque ésta no sea una función estrictamente acorde con su naturaleza y, al respecto, las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Baleares de 23 de julio y de 30 de septiembre de 1997 matizaron, a nuestro juicio acertadamente aunque no ha sido la línea seguida posteriormente, que, junto a ello, han de concurrir los hechos o circunstancias objetivas que determinan su percepción.

En el mismo sentido, aludido al final del párrafo anterior, las sentencias de 30 de junio de 1999 y de 25 de septiembre de 1999 del Tribunal Superior de Justicia de Asturias han afirmado que no se puede aceptar como doctrina general "al ampararse exclusivamente en la desnaturalización del concepto retributivo, dado que resultaría incompatible con su definición legal que la referencia a la dedicación extraordinaria hubiera de atribuírsele el significado de extensión de la jornada laboral, puesto que la mera prolongación o ampliación del horario es una circunstancia objetiva, ajena a la idea de especial singularidad o relevancia en el subjetivo desempeño del servicio que inspira conceptualmente la definición del complemento de productividad y que, por ello, no guarda verdadera correlación el mismo, siquiera pueda tenerla como implicativa de especial dedicación o penosidad, con la correspondiente al complemento específico, sin perjuicio de que al rendimiento en el período prolongado pueda aplicarse también el complemento de productividad por concurrir los hechos que lo determinan...". De otro lado, como afirma el Tribunal Supremo confirmando la sentencia de instancia (STS 14 de octubre de 1996, RJ 7543), el abono de horas fuera de la jornada normal de trabajo es función propia de las gratificaciones por servicios extraordinarios diferenciándose del complemento de productividad que se refiere a la actividad extraordinaria y al interés o iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo en el horario "habitual".

En cualquier caso, es nulo condicionar su percepción al desempeño de una jornada partida (STS 16 de diciembre de 1991, RJ 390 de 1992), ni cabe la retribución mediante este complemento de horas nocturnas, ni al devengo del citado complemento en tiempo vacacional ya que aun cuando el funcionario tiene derecho a vacación retribuida y ello no afecta a sus derechos económicos, ya que percibe los conceptos retributivos básicos y los complementarios correspondientes a su puesto de trabajo, dicho derecho no se extiende a los demás que, como el de productividad o las gratificaciones, son consecuencia de las circunstancias concurrentes en el desempeño del puesto de los servicios extraordinarios por el titular de aquél (sentencia de 16 de septiembre de 1996 del Tribunal Superior de Justicia de Baleares).

---

<sup>41</sup> De esta forma, la sentencia de 25 de septiembre de 1999 (RJCA 3348) del Tribunal Superior de Justicia de Asturias declara que: "El conflicto que enfrenta a las partes litigantes ha sido resuelto con criterios dispares por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de distintos Tribunales Superiores de Justicia conforme se refleja en las Sentencias citadas en las actuaciones, inclinándose este Tribunal por la improcedencia de la reclamación sobre la base de una interpretación e integración coherente de las disposiciones aplicables, toda vez que la prolongación o ampliación de la jornada impuesta a estos funcionarios como contrapartida del complemento de productividad que perciben es compatible con este tipo de retribución complementaria como ha sido definido en las disposiciones generales a partir de la Ley de 30/1984, de 2 de agosto, sobre Medidas para la Reforma de la Función Pública, y en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, la aplicable para 1986, modificó los perfiles del concepto retributivo al añadir a las circunstancias previstas en la redacción primitiva la dedicación extraordinaria de los funcionarios, por lo que nada impide desde entonces que su devengo se condicione al cumplimiento efectivo de un horario de trabajo que implique una dedicación mayor de la normal fijada para el resto de la función pública".

No es posible tampoco retribuir la puntualidad que es un deber esencial del funcionario ni la permanencia en situación de alta o asimilada -que no depende la voluntad del funcionario- mediante retribución (STS de 14 de julio de 1996, Ar. 3910 y sentencia de 9 de junio de 1999, RJCA 1466 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía) pues siendo el cumplimiento del horario uno de los deberes esenciales no es posible retribuirlo mediante productividad.

c) Implantación y supresión del complemento de productividad.

En primer término, cabe señalar que la apreciación de la productividad deberá realizarse en función de circunstancias subjetivas relacionadas directamente con el desempeño del puesto de trabajo y objetivos asignados al mismo, distinguiéndose por ello del complemento de destino y específico que, como se ha señalado, tienen meramente un carácter objetivo, con independencia de la intensidad o calidad del desempeño del mismo. La consecuencia es inmediata: no pueden utilizarse los criterios objetivos que deben retribuir el complemento de destino o específico para valorar y cuantificar éste<sup>42</sup>. Y, a mi juicio de forma errónea, alguna jurisprudencia ha admitido que mediante circulares se regule la aplicación de la percepción de la productividad (STSJ de Cataluña de 25 de noviembre de 2006, rec. 799/2001)

Tampoco retribuye la pericia o los conocimientos técnicos especializados<sup>43</sup>, sino que su razón de ser se encuentra, más bien, en la consecución de los objetivos asignados a la unidad administrativa<sup>44</sup>.

La fijación del complemento implica cierta discrecionalidad de la Administración para apreciar las circunstancias que determinan su percepción ya que es "la Administración la concedora de cada uno de los servicios, sin que ello implique discriminación, sino adecuación a las circunstancias" (sentencia de 17 de diciembre de 1998 del Tribunal Superior de Justicia de Canarias), aunque dicha discrecionalidad puede ser objeto de autolimitación y, en esos supuestos, no cabe discrecionalidad alguna (sentencia de 17 de noviembre de 1998 del Tribunal Superior de Justicia de Navarra). Y se discute si las normas por las que se fija la productividad han de ser o no negociadas<sup>45</sup>, aunque en mi opinión es inequívocamente una materia negociable.

---

<sup>42</sup> En este sentido, las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 22 de enero y de 14 de febrero de 1997 ponen de manifiesto cómo dicho complemento no retribuye la mayor pericia o los mayores conocimientos (función, en su caso, del complemento de destino o específico), sino más bien el cumplimiento de objetivos.

<sup>43</sup> De esta forma, la sentencia de 22 de enero de 1997 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña indica que:

"...resulta que la finalidad perseguida con la modificación del régimen de complemento litigioso se adecua cabalmente al designio legal a que obedece el concepto retributivo en cuestión, que persigue remunerar el especial rendimiento, la actividad y dedicación extraordinaria, el interés o iniciativa con que se desempeñen los puestos de trabajo, y su contribución a la consecución de los resultados y objetivos asignados al correspondiente programa [art. 23.3, c) de la Ley 30/1984, de 2 agosto; art. 24.1, e) de la Ley 39/1992, de 29 diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1993; art. 25.1, e) de la Ley 21/1993, de 29 diciembre, esta última de Presupuestos Generales del Estado para 1994]. El complemento de productividad, en los términos de la definición legal que acabamos de exponer, no retribuye la mayor pericia o los especiales conocimientos que se requieren para el desempeño de determinados puestos de trabajo, cuyos argumentos aduce el actor como títulos legitimadores del complemento de productividad que reivindica, siendo más bien aquella pericia y conocimientos especiales susceptibles de recibir favorable acogida retributiva bajo otro tipo de complemento retributivo que no es del caso, pero no, desde luego, al amparo de la cobertura del complemento de productividad que se reclama.

No obstante, y con cierta contradicción con lo expresado, en otros supuestos se ha admitido su percepción para retribuir conocimientos especializados. Así, por ejemplo, el conocimiento de legislación internacional en la tramitación de expedientes siempre que el número sea expresivo con relación al total de la carga de trabajo (sentencias de 14 de enero y 3 de abril de 1998 del Tribunal Superior de Justicia de Canarias).

31 Aunque, en forma provisional y hasta tanto se constituye en un modo habitual de trabajo, si es admisible. Por ejemplo, en el supuesto de implementación de equipos informáticos (sentencia de 19 de enero de 1998 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía).

<sup>45</sup> La STSJ de la Región de Murcia de 12 de septiembre de 2008, recurso 417/2004 declara que las normas para adjudicar el complemento de productividad no son materia de negociación ni la Junta de Personal tiene dichas funciones.

Ahora bien, es preciso que existan unas valoraciones y no pueden suprimirse o denegarse, en base a un bajo rendimiento, sin motivación alguna, aunque no por ello los tribunales de justicia están facultados para su reconocimiento y aun menos en el caso de que el funcionario se encontrase en situación de incapacidad laboral transitoria<sup>46</sup> (sentencia de 22 de noviembre de 1996 del Tribunal Superior de Justicia de Murcia y sentencia de 30 de enero de 1997 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña). De esta forma, se insiste por la jurisprudencia, que el devengo del mismo ha de ser proporcional a los servicios prestados en la unidad que amerita el rendimiento o la actividad extraordinaria acreedora de la percepción del citado complemento sin que sean admisibles regulaciones prácticas que introduzcan valoraciones ficticias o de mera simplificación burocrática ajenas al verdadero significado del complemento (sentencias de 8 de febrero de 1999 del Tribunal superior de Justicia del País Vasco y de 30 de septiembre de 1999 del Tribunal Superior de Justicia de Aragón).

La STSJ de Cataluña de 25 de enero de 2006 (rec. 114/2003) condensa los criterios para la aplicación y valoración del complemento de productividad. En esta el Tribunal analiza cuál es la actividad administrativa que ha de preceder al otorgamiento del complemento de productividad y cuál ha de ser su motivación, resultando que:

- El complemento de productividad es una retribución subjetiva e individual, de manera que para su aplicación es necesaria la valoración del puesto de trabajo desarrollado por sus posibles acreedores. No es un complemento consolidable, su percepción no tiene porqué ser periódica, y no produce una desigualdad que se retribuya de forma diferente a funcionarios que desarrollen puestos de trabajo similares.
- La aplicación del complemento de productividad requiere de una actividad administrativa que culmina con un acto de valoración individualizada para cada funcionario, que determina el derecho a percibir el complemento y su cuantía.
- En orden a la motivación de los actos administrativos que evalúan la actividad del funcionario, la jurisprudencia ha venido matizando las exigencias de motivación, entendiendo que es suficiente que se haga referencia a los parámetros de valoración aplicados siempre que el órgano que realice la valoración sea el que está facultado para hacerlo y se apliquen los criterios distributivos fijados por el órgano competente. Se considera motivación suficiente para denegar la productividad la evaluación realizada por el superior jerárquico competente que aprecia la falta de rendimiento o colaboración.
- La actividad de la Administración a la hora de otorgar este complemento es discrecional y se ha de presumir su validez en aplicación de la presunción de validez de los actos administrativos. La exclusión se ha de fundamentar en algunas de las causas establecidas por los criterios vigentes en cada administración. Por tanto, corresponde al interesado probar que se ha producido algún tipo de trato desigual, arbitrariedad o desviación de poder en la actividad administrativa.

En el sistema implementado por la reforma de 1984 la productividad carecía, lo que ha sido corregido por el EBEP, de cualquier efecto sobre otros aspectos del sistema de función pública, cómo, por ejemplo, la carrera administrativa, por lo que no cabe la consolidación de éste hacia el futuro. De esta forma, las cuantías asignadas por complemento de productividad durante un período de tiempo no originarán ningún tipo de derecho individual respecto a las valoraciones o apreciaciones correspondientes a períodos sucesivos. La sentencia de 6 de junio de 1997 del Tribunal Superior de Justicia de Canarias indica a este respecto que: "... régimen retributivo que califica de complementario la Ley de 1984, como contraposición al que llama básico, y que, como es fácilmente deducible de lo anterior, y también al contrario de lo que ocurre con las retribuciones

---

<sup>46</sup> En dicha situación también se produce el devengo, si bien proporcionalmente al tiempo efectivo de servicios (sentencia de 16 de diciembre de 1994 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña).

básicas, no siguen indiscriminadamente al funcionario por el mero hecho de serlo, sino que están en función del nivel del puesto de trabajo que en cada momento se desempeñe (caso del complemento de destino), de la dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, peligrosidad o penosidad del mismo (supuesto del complemento específico) y del rendimiento, actividad extraordinaria o interés con que desempeñe el funcionario su puesto de trabajo (objetivo del complemento de productividad), sin que, por lo tanto, ninguno de tales complementos, y no sólo el específico, constituyan un derecho adquirido que haya de subsistir indefinidamente con independencia del puesto de trabajo que en cada momento se desempeñe efectivamente o de la actividad y rendimiento desplegada en el mismo".

En cuanto a su supresión, y a pesar de que no genera como hemos dicho ningún derecho adquirido, no se admite la misma si no se precisa un menor rendimiento, interés o iniciativa en el trabajo a cuyos efectos no bastan unas afirmaciones no probadas sobre incumplimientos de horarios o falta de diligencia en la tramitación de expedientes que en definitiva serían hechos susceptibles de ser analizados en el correspondiente expediente disciplinario (sentencia de 7 de febrero de 2000 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía)<sup>47</sup>, ni una genérica alusión a la reducción de cargas administrativas fruto de la situación de crisis económica (sentencia de 3 de febrero de 2014 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, rec. 287/2012). Lo cierto es, sin embargo, que una supresión arbitraria puede dar lugar a responsabilidad penal por delito de prevaricación (STS de 2 de noviembre de 1999, Ar. 8091).

## II. LAS PROPUESTAS Y EL PLANTEAMIENTO DE LA COMISIÓN EBEP EN ESTE ÁMBITO Y SU RECEPCIÓN POR EL TEXTO NORMATIVO.

Las propuestas realizadas por la Comisión para el estudio y preparación del empleado público parten, de acuerdo con lo ya señalado, del análisis y consideración de las patologías presentadas por éste y, lógicamente, como no podía ser de otra forma, de las líneas maestras en que la propuesta de Estatuto se enmarcaba.

Y es que diversa y variada ha sido la problemática planteada en la aplicación del sistema retributivo en la reforma aludida y relevantes disfunciones se han puesto de manifiesto con ocasión de su implementación en las distintas Administraciones públicas. Por de pronto, y aunque solo sea como una cuestión simbólica con la que se presentó dicha reforma, no se ha conseguido plenamente el intento de transparencia que era perseguido por el nuevo sistema retributivo implantado. Pero hay más razones para la primera afirmación en lo que hace a las retribuciones complementarias. Aludamos aún cuando sea brevemente a ellas a fin de justificar la afirmación referida.

En primer término, es preciso aludir a que se ha constatado cierta discrecionalidad irresponsable y una segura desigualdad en la fijación de complementos específicos y, en forma complementaria y paralela, se ha producido una falta de coherencia en la fijación de los niveles de complemento de destino entre distintas Administraciones públicas, inclusive entre unidades de la propia Administración, que ha generado no pocos problemas, verbigracia, y entre otros: el ya apuntado de diferencias no suficientemente justificadas en la atribución de complementos con su incidencia en la motivación de los empleados públicos, movilidad de los empleados públicos hacia los puestos mejor valorados, presión sobre la organización para la creación de nuevos puestos de trabajo o mejor valoración de los existentes al basarse exclusivamente en éstos la posibilidad de hacer carrera, fijación de complementos de destino en los puestos base muy elevados con lo que

---

<sup>47</sup> Aunque, ciertamente, en este supuesto podemos encontrar resoluciones judiciales contradictorias entre sí. Véase, por ejemplo, las sentencias de 24 de abril de 1999 y de 23 de junio de 1999 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia que aparentemente discrepan entre sí sobre quien ha de probar el escaso rendimiento o la falta de iniciativa e interés si el funcionario o la Administración.

la carrera administrativa basada esencialmente en éste complemento podía ser concluía casi al inicio, etc.

En cuanto al complemento de productividad, por su parte, no había llegado a cumplir su auténtico papel como complemento incentivador de actitudes beneficiosas para el servicio público como hemos podido poner de manifiesto y se ha utilizado más que atendiendo a dicha razón para compensar diferencias retributivas consecuencia de la defectuosa aplicación del sistema, corregir desfases en los incrementos de sueldo establecidos en las leyes presupuestarias, retribuir la prolongación de la jornada de trabajo en coexistencia con otros conceptos más propios para ello, o, porqué no decirlo, en algunos supuestos, como un mecanismo de favor en absoluto justificable.

Por último, el propio sistema, y desde un punto de vista de su estructura, se presentaba excesivamente rígido ya que el mismo, por el alcance de lo definido como básico y la reserva de ley establecida, no permitía a las distintas Administraciones públicas introducir o adaptar los conceptos retributivos a sus especiales características. La jurisprudencia de los tribunales, y con ella la patología en el sistema, ponen de relieve mejor que otros argumentos el permanente intento de los actores en la gestión de recursos humanos en el sector público de escapar de una estructura uniforme.

A la postre, puede decirse que dichas disfunciones habían deteriorado, al menos en cierta medida, la confianza en el sistema y esta idea de insatisfacción en el sistema articulado. Y constatados, ya a principios de los noventa, gran parte de los problemas que se han venido apuntando y que revelan la defectuosa aplicación del sistema, se había terminado por llegar a la conclusión de que el mismo estaba agotado y, desde muchos sectores, se propugnaba una necesaria reforma del mismo<sup>48</sup>.

El Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto del Empleado Público, y a la vista de las distintas deficiencias observadas y los objetivos que se proponía la misma, realizó diversas consideraciones de las que destacamos tres que explican, en lo sustancial, el impulso de la reforma llevada a cabo y de las soluciones adoptadas:

- Se propone que el Estatuto Básico del Empleado Público salvaguarde expresamente la competencia del Estado para establecer límites generales al incremento del gasto de personal de las Administraciones Públicas, si bien mediante la fijación, en su caso, de porcentajes máximos de aumento de la "masa salarial" global de cada una de las Administraciones Públicas.

La adopción de dichos límites de los incrementos retributivos debe realizarse previa consulta a las Comunidades Autónomas y a los representantes de la Administración Local, sea en el seno de la Conferencia Sectorial de Administración Pública o en otros foros, o de otra forma, como paso previo a la negociación colectiva con las organizaciones sindicales sobre estos extremos.

- El Estatuto Básico del Empleado Público debe reconocer a las leyes que regulen la función pública del Estado, de las Comunidades Autónomas y de la Administración Local o sectores determinados de ella la posibilidad de establecer su propio modelo de retribuciones complementarias, vinculándolas, sea a la progresión alcanzada en la carrera, sea a las características del puesto, actividad o funciones que desempeñe el funcionario, en atención en su caso a sus diferentes factores o componentes, sea a través de fondos sociales o de salarios diferidos, sea en atención a la productividad o rendimiento de cada funcionario en el ejercicio de su cargo.

---

<sup>48</sup> Así se revela en diversos estudios desde 1990. Por citar tan solo uno de los primeros puede consultarse "Estudio DELPHI. La modernización de los procedimientos de actuación en la Administración Pública", INAP, Madrid, 1.990 y "La modernización de la Administración del Estado", INAP, Madrid, 1.991

Cada Administración debe determinar para cada rama, sector y nivel de su propio empleo público las formas de evaluación, los criterios a tener en cuenta y las consecuencias, favorables o desfavorables en términos de percepción del mencionado complemento de productividad o similar.

- La Comisión propone que las retribuciones del personal laboral al servicio de las Administraciones públicas se determinen a través de la negociación colectiva, respetando las reglas de la legislación laboral común y los límites presupuestarios que puedan establecerse, pudiendo adaptarse a través de la negociación a las propias de los funcionarios en sectores y ámbitos determinados.

A la vista de ellas, y en un primer acercamiento, si atendemos a lo previsto en el articulado del EBEP, parece que éste responde con cierta fidelidad al sentido de las propuestas realizadas en dicha Comisión ya que, de un lado, se flexibiliza la estructura retributiva complementaria permitiendo la adaptación de la misma a las decisiones que se adopten en las distintas Administraciones públicas en materia de carrera y ordenación profesional, y por otro se refuerza o se afirma la competencia estatal para establecer límites a los incrementos retributivos del resto de Administraciones públicas pero con una metodología distinta en lo que se refiere a la concertación de ésta con el resto de Administraciones públicas y actores sociales. La respuesta a la necesaria pregunta de si se podía haber ido más allá no puede ser otra que sí, ciertamente, pero desde mi punto de vista la apuesta realizada es sumamente ambiciosa en lo que tiene de habilitar un espacio para que las Administraciones y el Sector público incluido en su ámbito de aplicación dispongan de una política retributiva propia.

Está por ver, sin embargo, que el sistema ideado funcione. Y está por verse ya que, como en otros subsistemas del empleo público y a diferencia de lo que ocurre en otros sectores del Derecho administrativo, las normas en materia de función pública solo cumplen una primigenia función: establecer el marco en el que ha de moverse la gestión y de ésta depende en gran medida el éxito de aquellas. Por ello que en este ámbito, y con mayor intensidad que en otros como se ha señalado, ello no es suficiente para garantizar un uso adecuado de las mismas y será la capacidad de gestión de las previsiones establecidas en el texto normativo la que efectivamente determinará, como sucedió en el sistema de 1984, el razonable éxito o el temido fracaso en la reforma que se acomete.

Como se ha dejado entrever en este contexto, la reforma del empleo público emprendida con el EBEP apuntó cuatro grandes líneas maestras que debían inspirar la reforma emprendida y que habían de tener su plasmación efectiva en la legislación de desarrollo: la estructura retributiva complementaria y su disponibilidad en los distintos ámbitos territoriales y funcionales en que se aplica<sup>49</sup>; en segundo lugar, lo que hace a la fijación de límites en los incrementos retributivos y, sobretodo, a lo referido a la metodología para fijar éstos; en tercer lugar, corregir las desviaciones padecidas sobre la estructura organizativa con la articulación de la carrera profesional sobre la única base del desempeño de puestos de trabajo, estructurando una carrera profesional retribuida de tal forma y manera que permitiese a los empleados públicos progresar en el sistema retributivo sin necesariamente tener que cambiar de puesto de trabajo; y, por último, conceder una mayor incidencia en la política salarial a las retribuciones ligadas a la consecución de objetivos<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Y es que, dada la heterogeneidad del sector público y las diferentes funciones que éste cumple, la idea de generalizar conclusiones de forma absoluta y rígida para todos los empleos y cargos públicos y para todas las Administraciones públicas parecía que debía de ser necesariamente rechazada en la reforma que, en ese momento, se abordaba ya que la complejidad del sector público (organismos autónomos, entidades públicas empresariales, fundaciones, etc...), el desarrollo del Estado autonómico y el fortalecimiento de los Gobiernos locales parecía aconsejar la estructuración de un marco normativo que debía ser un marco claro, completo en los elementos determinantes del sistema, pero lo suficientemente flexible para permitir su adaptabilidad a los distintos sectores del empleo público.

<sup>50</sup> Idéntica filosofía subyace en el Preámbulo de la Ley de Castilla-La Mancha donde puede leerse, al referirse al sistema salarial, que "Cualquier sistema retributivo, en especial en una Administración pública, cumple una finalidad

Alguna otra cuestión, como la eventual extensión de las previsiones salariales al personal laboral que desarrollaba sus funciones en el sector público dada la nueva filosofía que inspiraba la reforma del empleo público, no encontraron un impulso de reforma suficiente y se resolvieron, bien que con una técnica legislativa más que criticable, con la remisión a la legislación laboral.

## **2. El nuevo planteamiento respecto de la estructura retributiva: lo que es y lo que debe ser básico.**

Ciertamente, y como viene establecido en el artículo 149 CE, las atribuciones competenciales asignadas al Estado comprenden la legislación básica en materia de función pública<sup>51</sup>. Expresamente las SSTC 63/1986, de 21 de mayo y de 24 de mayo de 1990, y en idéntico sentido pero más específicamente la SSTC 385/1993, de 23 de diciembre y 103/1997, de 24 de mayo que abordó en concreto el carácter básico del sistema retributivo, no dudan en afirmar que las bases del régimen estatutario de los funcionarios pueden extenderse a incluir en ellas previsiones relativas a las retribuciones de los funcionarios públicos por ser la contraprestación en la correspondiente relación jurídica.

SANCHEZ MORON, al igual que las sentencias referidas, explica que dicha atribución se corresponde con diversas razones, entre las que señala: la necesidad de salvaguardar una cierta igualdad y solidaridad en las condiciones de empleo de los funcionarios públicos; razones de política económica y financiera; la necesidad de preservar el principio de solidaridad; y, también, la posibilidad de intercomunicación de las distintas burocracias públicas existentes en nuestro país<sup>52</sup>.

En suma, bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, los principios de igualdad y solidaridad y las competencias que en materia de gasto público tiene el Estado sustentan la capacidad del Estado para intervenir en la política retributiva del personal perteneciente a otras

compensatoria y debe atender con suficiencia y equidad el pago de los servicios prestados. Pero, para que las retribuciones jueguen un papel auténticamente dinámico o transformador, deben vincularse a los objetivos previamente definidos, que en el ámbito de una Administración pública se orientan a la consecución de una mejora en la prestación de los servicios públicos.

En esa segunda acepción del sistema retributivo, como elemento de transformación del empleo público, pretende incidir la ley de forma más intensa, evitando la tendencia, desafortunadamente habitual, de no diferenciar adecuadamente la compensación del personal empleado público atendiendo a factores como el grado de responsabilidad, complejidad o dedicación de las funciones encomendadas, el esfuerzo o la calidad o intensidad de los trabajos realizados”.

<sup>51</sup> Recordemos a este respecto que, de acuerdo con la STC 42/1983 (RTC 1983\42), «lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos centrales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada (...) es que tales bases contengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo que se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo» del bloque de constitucionalidad (STC 48/1988), añadiendo que «el sentido de ese común denominador normativo se halla en buena medida no tanto en la uniformidad cuanto en la posibilidad que el mismo abre de que, a partir del mismo, cada Comunidad Autónoma, en defensa de su propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan en ejercicio de las competencias que haya recibido como propias» (ATC 288/1996) y sin que quepa realizar con ello un vaciamiento competencial autonómico (SSTC 69/1988 y 80/1988).

Con carácter general (STC 168/1993), esas bases suponen sustancialmente el ejercicio de facultades normativas efectuadas preferentemente por Ley o, con mayor excepcionalidad, por normas reglamentarias (dado el concepto material de bases SSTC 32/1981 y 225/1993) siempre que no vaya más allá de la Ley previa (STC 133/1997) y sólo en supuestos muy limitados abarca concretas potestades de simple ejecución, sin que quepa cualquier tipo de precepto para excluir la incertidumbre jurídica (STC 197/1996). Así la propia Ley, dado que éste es el instrumento preferente una vez culminado el proceso autonómico (SSTC 48/1988, 69/1988, 80/1988, 13/1989, 132/1992 y 179/1992), puede y debe declarar expresamente el carácter básico de la norma (pero no en su conjunto STC 158/1986) o, en su defecto, venir dotada de una estructura que permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión básica, sin perjuicio de que corresponda al Tribunal Constitucional, como supremo interprete de la Constitución, la decisión definitiva sobre dicha calificación (STC 86/1989).

<sup>52</sup> SANCHEZ MORON, M., *Derecho de la Función Pública*, Madrid, Editorial Tecnos, 2004, pág. 64 y ss. En el mismo sentido, del mismo autor puede consultarse "Marco jurídico y competencial del personal al servicio de las Administraciones Públicas", en el volumen colectivo *Situación actual y tendencias de la función pública española*, Granada, 1998, pág. 73 y s.

Administraciones públicas. Ello, y sin embargo, no significa que el ejercicio de esta competencia estatal permita agotar el espacio normativo de otras organizaciones territoriales (STC 76/1983). De ahí que la cuestión realmente a plantear es, como resulta habitual en nuestro esquema constitucional, hasta donde alcanza la definición de lo que es básico en esta materia y qué es, asimismo, lo más conveniente.

A este respecto, los artículos 23 y 24 de la Ley 30/1984, que contemplaban la estructura retributiva de los funcionarios públicos en el sistema anterior, se declararon como normas básicas del régimen estatutario de los funcionarios públicos y, por ello, aplicables a todas las Administraciones públicas. Y de esta forma, mientras las retribuciones básicas tenían la misma estructura y cuantía en todas las Administraciones Públicas, con relación a las complementarias sólo su estructura vinculaba a las Comunidades Autónomas, pero no así ni su cuantía ni las condiciones para el devengo de las mismas con las particularidades que al respecto presenta el complemento de destino al incidir en la carrera administrativa y establecerse con carácter básico los requisitos para la consolidación de éste en el funcionario que desempeñaba el concreto puesto de trabajo (STS de 24 de noviembre de 1997, Ar.8390)<sup>53</sup>.

En el caso de las entidades locales, las retribuciones básicas tenían, asimismo, la misma estructura e idéntica cuantía y las complementarias se atenderían, asimismo, a la estructura y criterios de valoración objetiva de las del resto de los funcionarios públicos. Su cuantía global será fijada por el Pleno de la Corporación dentro de los límites máximos y mínimos que se señalen por el Estado (art. 93 Ley 7/1985)<sup>54</sup>.

Como puede verse, en materia retributiva, la lectura que hasta ahora se había realizado de lo que ha de contemplarse como básico ha sido, tal vez en demasía, excesivamente amplia: estructura del sistema retributivo y limitación intensa en las decisiones de incremento retributivo con las salvedades y matizaciones a las que ya se ha aludido.

PALOMAR OLMEDA, refiriéndose con carácter general a todo el sistema de función pública, ya indicó en su momento que era necesario repensar el papel y sobre todo el alcance y extensión de la normativa básica. La tendencia al uniformismo regulador entre Administraciones Públicas que tienen problemáticas radicalmente diferentes en sus ámbitos de gestión y de competencias se ha revelado como un sistema no plenamente eficaz<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> En este sentido, sin perjuicio de los límites establecidos para el Complemento de Destino en cuanto al número de niveles de éste y las condiciones establecidas para su consolidación dada la incidencia que representa sobre la carrera administrativa y, con ello, respecto de la movilidad entre las distintas Administraciones Públicas, no tiene carácter básico los preceptos establecidos en los artículos 23 y 24 en cuanto a la cuantía de los mismos en el complemento de destino. En este sentido, la STS de 24 de septiembre de 1994 (R.J. 6920).

<sup>54</sup> Junto a estos límites, y para el caso de las Entidades Locales exclusivamente, el establecimiento de las cuantías correspondientes a las retribuciones complementarias encontraba límites respecto de la masa retributiva global destinada a retribuir al personal. Al respecto, los créditos destinados a complemento específico, complemento de productividad, gratificaciones y, en su caso, complementos personales transitorios, serían 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 (STS de 30 de mayo de 1.991 R.J. 4226)<sup>54</sup>. La cantidad que resultase, con arreglo a lo dispuesto con anterioridad, se destinaría según indicaba la norma:

a) Hasta un máximo del 75 por 100 para complemento específico, en cualquiera de sus modalidades, incluyendo el de penosidad o peligrosidad para la Policía Municipal y Servicio de Extinción de Incendios.

b) Hasta un máximo del 30 por 100 para complemento de productividad.

c) Hasta un máximo del 10 por 100 para gratificaciones

No se trata aquí como puede fácilmente deducirse de bases del régimen estatutario, ni de solidaridad, ni tampoco de preservación de gasto público. Desde nuestro punto de vista no resulta ser sino una más que injustificada restricción al establecimiento de una política retributiva propia a estas entidades que, sin embargo, no aparece en otras Administraciones dotadas de autonomía.

<sup>55</sup> PALOMAR OLMEDA, A.: Derecho de la Función Pública, Editorial Dickinson, Madrid 2003, pág. 225 y ss

Y, en este sentido, la lectura que se ha de realizar de los títulos competenciales previstos en los artículos 149.1.18 y 149.1.13 CE ha de ponerse en necesaria conexión, en materia de función pública, y singularmente en lo que ahora nos importa en la retribución que hayan de percibir los empleados públicos, con las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas en el artículo 148.1.1 relativo a las facultades que las mismas ostentan en materia autoorganizatoria y de gestión<sup>56</sup> y, asimismo, con las derivadas del reconocimiento de autonomía a las entidades locales en el artículo 137 CE que necesariamente también han de tener una importante expresión en esta materia.

En consecuencia, el sistema integral de función pública o de empleo público vendría alimentado por el Estado por exigencias del modelo constitucional de empleo público, pero a éstas consideraciones tendrían que unirse las derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas y de los Entes Locales -o inclusive de otras organizaciones y personificaciones jurídica no territoriales- que sumarían a este modelo otros elementos que lo complementarían singularizándolo y adaptándolo al marco competencial propio. Así las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, como competencia normativa estatal, solo alcanzarían al primer aspecto mientras que el segundo, lógicamente y de forma natural, debería estar en manos del resto de Administraciones públicas<sup>57</sup>

En este sentido, un Estado descentralizado ampliamente como el que preconiza la Constitución de 1978, inclusive con anterioridad a la actual etapa de reformas estatutarias, necesariamente ha de manifestarse, y ello como parte del núcleo irreductible esencial en que se basa, en la posibilidad por parte de las Administraciones públicas territoriales de establecer su estructura orgánica y, por ende, su función pública como elemento éste último instrumental para la consecución de los objetivos expresados, con carácter genérico, en el abanico competencial a éstas atribuido. De esta forma, y centrándonos en el sistema retributivo, esa idea parecía obligar a repensar las previsiones que hasta este momento había presidido el sistema retributivo.

Como ha quedado establecido en la jurisprudencia constitucional el sistema retributivo viene contemplado como un elemento que ha de considerarse integrado en las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Pero afirmado lo anterior, es del todo punto necesario e inmediatamente preciso preguntarnos si tal consideración, es decir, que la competencia básica estatal tenga incidencia en el sistema retributivo, tiene como correlato necesario la delimitación integral –en sentido vertical y horizontal- respecto de la estructura del sistema retributivo y determina, en consecuencia, que éste deba de responder a una lógica uniforme y absolutamente homogénea para todas las Administraciones públicas y el sector público incluido en el ámbito de reforma que se acomete.

---

<sup>56</sup> La doble condición de las Comunidades Autónomas, como entes políticos y administrativos, se manifiesta en esta materia en forma que dota a las mismas de una capacidad propia de organización de sus instituciones que permite, sobre la base del principio de libre disposición o voluntariedad a las Comunidades Autónomas, que puedan crear otras instituciones, además de las que el Estatuto crea, en la medida en que lo juzguen necesario para su propio autogobierno y, al respecto, su composición y funciones serán constitucionalmente legítimas en la medida en que se acomoden al propio Estatuto y a las restantes normas de delimitación competencial (STC 35/1982). Es decir, el contenido de esta materia alcanza no solo a las instituciones políticas, sino también al modelo administrativo de éstas, aun cuando finalmente el proceso de ordenación y administrativa en las Comunidades Autónomas ha mimetizado prácticamente el modelo estatal sin una dirección y un marco administrativo establecido al que dirigirse dada la urgencia política en la articulación de estas nuevas Administraciones, sin el necesario acompañamiento desde el inicio de la definición por el Estado de las bases del régimen jurídico y con un traspaso de competencias incierto y, hasta cierto punto, indefinido.

<sup>57</sup> En cierto sentido, la presente interpretación resulta también avalada por CATALA POLO, R.: "El empleo público: consideraciones generales y perspectivas", en el volumen colectivo *Situación Actual y Tendencias de la Función Pública Española*, Editorial Comares, Granada, 1998, págs. 13 y ss, en su momento Director General de la Función Pública en el momento en que se elaboró el Anteproyecto de Estatuto de 1999, que mantiene que el Estatuto no debe agotar la regulación ni el modelo de función pública.

No parece objetable considerar que la existencia de unas retribuciones básicas, la estructura y cuantía de las mismas, inclusive su repercusión en el sistema de clases pasivas, hacen referencia y deben responder a las exigencias de un modelo común a todos los empleados públicos. Razones de intercomunicabilidad entre las distintas burocracias públicas, y las derivadas de salvaguardar cierta igualdad y solidaridad en las condiciones de empleo, avalarían dicha consideración junto a otras razones derivadas de otros títulos competenciales estatales de carácter económico, que tampoco cabe olvidar, y que también nos conducirían a dicha consideración.

¿Son predicables, no obstante, similares argumentos respecto del resto de las retribuciones complementarias? Ciertamente, y como ha reflejado NIETO, la *“Función Pública se encuentra sometida a dos tensiones contrarias: la uniformizadora, que invoca la racionalidad, y la fraccionaria, que se apoya en la realidad. Pero la verdad es que la uniformización responde con frecuencia a inspiraciones que, so capa de racionalidad, lo que ocultan es la abstracción. Y tan contraproducente es la integración en un mismo grupo de elementos heterogéneos como la descomposición de un grupo homogéneo en fracciones distintas”*, y es precisamente ésta la cuestión que se aborda con la reforma del sistema retributivo<sup>58</sup>.

Desde nuestro punto de vista las funciones que las retribuciones complementarias juegan respecto del sistema de función pública son sustancialmente distintas a las que se cumplen con las retribuciones básicas. Las retribuciones complementarias, por decirlo de otro modo, se conectan de forma más directa al sistema de gestión de recursos humanos que resulta más acorde con la definición organizacional que cada Administración realice sobre la base de las competencias que la misma ha de desempeñar ya que éstas se dirigen a retribuir los concretos puestos de trabajo que se crean en la organización. De esta forma, si la creación de dichos puestos, la definición y el perfil de los mismos, la clasificación de éstos, etc... son elementos de íntegra definición por cada Administración, parece también, más lógico y ciertamente más coherente, deducir que sea cada Administración la habilitada para desarrollar el sistema retributivo en esta esfera a la vista de la realidad organizativa contemplada y las misiones atribuidas a cada puesto de trabajo. Una simple observación de las competencias atribuidas a la Administración estatal, autonómica y local nos reflejaría organizaciones en cierto grado distintas porque distintas son las competencias que han de cumplir. Formas y procedimiento de trabajo también distintos en la medida en que servicios prestacionales y personales -fundamentalmente afincados en las Administraciones autonómicas y locales- exigen fórmulas alejadas de la organización jerárquica tradicional y corporativa más propia de la Administración General del Estado y, con ello, también formas de retribuir distintas porque diferente es, obviamente no con carácter general, la naturaleza del trabajo desarrollado.

A la vista de ello, y sin perjuicio de que pueda establecerse un marco común, cualquier sistema que se adopte para resolver dicha cuestión parece que debería flexibilizar el principio de uniformidad e igualdad retributiva, estableciendo un menor alcance de lo que ha de considerarse básico en la composición retributiva, de tal forma que dicha operación permita la adaptación del paquete retributivo a las diferentes Administraciones públicas y sectores gubernamentales descentralizando la toma de decisiones en esta materia.

Esta ha sido, sin duda, una constante en las reformas del empleo público acometidas en los países de nuestro entorno y es ésta, también, aunque tal vez de forma excesivamente tímida la opción que realiza el Estatuto Básico del Empleado Público, a nuestro juicio no con suficiente decisión, en el artículo 24. Aunque a ello nos referiremos más adelante.

---

<sup>58</sup> NIETO, A., “La nueva organización del desgobierno”, Ariel, Barcelona, 1996, pág. 152.

## 2. Las retribuciones complementarias: planteamiento preliminar.

El principio de igualdad referido al sistema retributivo no implica igualdad de retribución, sino la retribución en función de la aportación del empleado a la organización, a la complejidad de las funciones que lleva a cabo, a que todos los empleados públicos tengan una retribución digna y suficiente y a la necesidad de profesionalizar y dotar de expertos adecuados la gestión del sector público.

En efecto, las retribuciones en la función pública han de orientarse, a fin de no provocar frustración en los empleados públicos y que la propia Administración pública pueda servir a los objetivos de servicio a la ciudadanía que le están encomendados, a guardar el necesario equilibrio interno dentro de la estructura retributiva de cada organización sin desconocer tampoco el marco externo en que se desenvuelven nuestras Administraciones públicas con relación al mercado y también respecto de otras Administraciones públicas. Es decir, y por resumirlo en un principio que estimamos básico del sistema salarial, equidad interna y externa del sistema retributivo.

De esta forma, la igualdad en el sistema retributivo se conecta con la equidad y, ésta última, tiene un doble aspecto: hacia la organización, y, desde este punto de vista, la remuneración ha de ser equilibrada a la aportación del empleado a la organización; y con relación al resto del sector público y privado, definiendo los distintos sectores de actividad de la organización y comparándolos para corregir cualquier disfunción que no esté suficientemente justificada.

La consecución de estos objetivos requiere, en el ámbito de la equidad interna, hacer una valoración adecuada de los puestos de trabajo, una adaptación de las personas a los puestos y estructurar un sistema salarial que traduzca económicamente, en forma objetiva, esas valoraciones. Y ello precisa del ineludible esfuerzo de estructurar herramientas metodológicas de clasificación de los puestos de trabajo que ordenen la importancia específica de los distintos cargos, tarea nada fácil y en la que es preciso encontrar la diferencia equitativa adecuada entre los distintos empleos; requiere, asimismo, una adecuada agrupación de puestos a efectos retributivos; exige el establecimiento de escalones retributivos asignando el valor monetario a cada escalón con un límite máximo y mínimo; y requiere asimismo, y por último, la definición del criterio de variación del salario dentro de sus límites.

La equidad externa, por su parte, exige que las remuneraciones sean satisfactorias respecto de las que perciben otros empleados del mismo mercado laboral o con las mismas funciones. Y aquí tampoco se puede improvisar. Ello también exige un esfuerzo de definición sobre el nivel retributivo en el que la organización desea situarse sobre la base de los objetivos que persigue, delimitar el mercado público y privado de referencia para los distintos profesionales de la organización, obtener información sobre los salarios del mercado delimitado para cada tipo de puestos (de aquí la importancia de que se estructuren observatorios de políticas retributivas en el ámbito público que emitan informes y recomendaciones), y exige, por último, calcular el desfase entre la organización y el mercado delimitado planificando medidas correctoras de las deficiencias detectadas.

Se entenderá ahora, como ya advertimos en su momento, que el éxito en la aplicación del sistema dependerá, y mucho, del grado de capacidad de gestión que cada Administración tenga para la consecución de esos objetivos y la instrumentación de estas herramientas de gestión del sistema.

Pero de forma previa, y antes de introducirnos en el análisis de los distintos conceptos que se establecen, es preciso referirse a dos cuestiones de cierto interés. La primera, referida a que es esta una materia en la que el EBEP mantiene una reserva legal. Ciertamente, y según lo expuesto, se descentraliza la toma de decisiones, pero a la vez se establece que por Ley –lo que excluye a las entidades locales– se establecerá la estructura y cuantía de las retribuciones complementarias lo que implica que haya que considerar subsistentes los límites que a la negociación colectiva en este punto habían marcado los tribunales, referidos ahora, bien es cierto, a lo que dispongan las respectivas leyes de las Comunidades Autónomas. Lo que, como ya se expuso, no es desde mi punto de vista la mejor solución a menos que las Comunidades

Autónomas, con respeto a la autonomía local, establezcan un mayor margen a las entidades locales.

La segunda que, asimismo y conforme a lo expuesto, lo establecido en el EBEP tiene un carácter meramente directivo u orientativo respecto de las retribuciones complementarias ya que el propio artículo 24 se refiere a los distintos conceptos subrayando, a estos efectos, que “*entre otros*”, se atenderá a los siguientes factores y enumera diversos supuestos entre los cuales se encuentra la productividad.

### **3. Las retribuciones derivadas de una adecuada prestación de los servicios y un mayor rendimiento.**

La Real Academia de la Lengua define el incentivo como «aquello que mueve o excita a desear o hacer una cosa»; es decir, el incentivo genera un proceso psicológico que activa, dirige y mantiene un determinado comportamiento. Los factores que motivan ese comportamiento pueden clasificarse en intrínsecos porque están en función de las consecuencias que se producen en el mismo sujeto y en extrínsecos cuando las consecuencias se derivan de la reacción del entorno. Serían un ejemplo de los primeros la satisfacción por avanzar en el conocimiento y habilidades propias de la profesión, la percepción de sentirse experto en lo que uno ejerce, la adquisición de nuevas responsabilidades y competencias. Dicho en términos económicos: la exploración de las oportunidades internas del individuo en la medida que tienen para el una «utilidad pronosticada» aunque inicialmente el esfuerzo invertido sea costoso y poco placentero. De otro modo, en términos éticos: «querer conservarse y perseverar, querer potenciarse, querer experimentar la gama de oportunidades en busca de las más altas, querer transmitirse y perpetuarse». El factor motivador extrínseco más obvio es el económico: el salario y las retribuciones asociadas al rendimiento o la participación en beneficios o ahorro en los costes de la empresa; a este, sin duda relevante, hay que añadir necesariamente otros relacionados con la seguridad en el trabajo, el reconocimiento profesional y social del mismo, la obtención de mayores cuotas de poder y autoridad, la mejora de las condiciones de trabajo y la equidad en la distribución de las recompensas.

Si los factores citados son motivadores, parece consecuente deducir que sus contrarios, o la ausencia de los mismos, sean elementos desincentivadores del rendimiento. Así el prestigio profesional y social insuficiente, la falta de equidad en la retribución salarial, la escasa participación en los procesos de organización, gestión y decisión, la frustración de expectativas de desarrollo profesional y ausencia de refuerzo de actitudes de formación continua e investigación, etc...son todos ellos elementos que inciden negativamente en el rendimiento y en la calidad asistencial.

Ciertamente, estos incentivos no tienen que traducirse necesariamente o primordialmente en mayores retribuciones económicas, que también pueden serlo, sino que en muchas ocasiones tienen que ver con el reconocimiento social y profesional, la disponibilidad para acceder a la formación continuada o el tiempo y los recursos convenientes para desarrollar proyectos de investigación. Son, por tanto, recompensas que tienen que ver con el desarrollo profesional a largo plazo más que con el cumplimiento de objetivos coyunturales y puntuales de la organización.

Pero, ciertamente, la cuantía y la importancia de las retribuciones de los empleados públicos exigen una consideración estratégica de las mismas. La gestión de éstas ha de servir a la mejor consecución de las competencias de nuestras Administraciones públicas y, desde este punto de vista, al menos dos cosas es preciso considerar primordialmente en el diseño de un nuevo sistema: la primera, consistente en que cada vez más decisivamente las retribuciones ha de estar ligadas a las competencias necesarias para el éxito de la organización pública; la segunda, relativa a las retribuciones por el desempeño objeto de este apartado, y a las que ya nos hemos referido, y que no significa sino hacer partícipe al empleado de los resultados de la organización. Y en las que por ello, como primer punto a tener en cuenta, no debe perderse de vista que el nivel a partir del cual ha de retribuirse el mismo no es el desempeño normal ya que éste se incluye en la parte de salario fijo, sino un rendimiento superior conectado con los objetivos de la

organización, así como la existencia de indicadores, en este caso negativos, que penalicen la retribución (aumento de plantilla, absentismo, aumento de gastos generales, etc...).

Para referirnos a este tipo de retribuciones, mención especial merece el complemento de productividad en el actual sistema retributivo, sobre todo si atendemos al carácter dinámico que el mismo representaba en la definición retributiva. Su aplicación ha sido uno de los puntos más débiles del sistema y ello a pesar de que una de las más consistentes críticas que de siempre se han formulado respecto del salario público ha sido la carencia de instrumentos de recompensa para los empleados públicos.

Desde luego, en un primer acercamiento, cabe señalar que el mismo no ha cumplido el papel como complemento incentivador y se ha utilizado, en demasiadas ocasiones, para compensar diferencias retributivas consecuencia de la defectuosa aplicación del propio sistema, para corregir desfases en los incrementos de sueldo establecidos en las leyes presupuestarias, para retribuir la prolongación de la jornada de trabajo en coexistencia con otros conceptos más propios para ello, e, inclusive, y no ha de descartarse en algunos supuestos, como un mecanismo de favor en absoluto justificable.

Desde el punto de vista de la Comisión citada con anterioridad, y que corrobora lo que ya adelantábamos, cuatro son las causas que han podido contribuir a esta situación no deseable. Expone, la misma que: *La primera de ellas ha sido su desnaturalización, es decir, su utilización para finalidades distintas a las contempladas en la norma, ya que se ha utilizado, en demasiadas ocasiones, para compensar diferencias retributivas derivadas de los incrementos de sueldo establecidos en las leyes presupuestarias, retribuir la prolongación de la jornada de trabajo y, en algunos supuestos, incluso, como un mecanismo de favor injustificado. La segunda razón consiste en la notoria ausencia de capacidad de gestión en las unidades de recursos humanos para la aplicación del mismo. En tercer lugar, la práctica desconexión de este complemento de otras políticas de gestión de los recursos humanos en el sector público, como la carrera administrativa y la formación. Por último, su escasa relevancia en el montante global de las retribuciones y el hecho de no constituir un complemento salarial necesario, expresión manifiesta de la escasa confianza de los gestores en su virtualidad y eficacia como elemento motivador.*

En definitiva, y tras aproximadamente dos décadas de vigencia, puede afirmarse que existía una cierta insatisfacción, tanto por las organizaciones públicas como por los empleados de éstas, en el sistema retributivo y que ciertas carencias derivadas también de la propia evolución en el tiempo del sistema de empleo público aconsejan su reforma y el reforzamiento del papel incentivador del salario en el sector público. Aún, y a pesar, de las reticencias, lógicas por otra parte, que produce una reforma en esta dirección. Lo cierto es, también ha de reiterarse, que las patologías detectadas, y ahora temidas, se deben en mayor medida a los temores por la inadecuada aplicación del mismo que a la bondad de su implantación que creo es unánime en su reconocimiento.

Por ello, y por las preocupaciones que despierta su introducción, lo cierto es que, sin perjuicio de considerar valiosa su incorporación como un elemento obligado del sistema salarial, se hace preciso realizar algunas consideraciones derivadas de la experiencia en su implementación:

\* La evaluación que se realice para su implementación ha de ser necesariamente, y en la medida de lo posible, a través de indicadores medibles y globales<sup>59</sup>.

\* Para que un modelo de este tipo sea verdaderamente eficaz en la incentivación del rendimiento, deben darse dos circunstancias fundamentales:

---

<sup>59</sup> Recordemos que es imperativo el establecimiento de un sistema objetivo ya que tanto el artículo 20.2 del EBEP como la obligatoria negociación de los criterios para la evaluación del desempeño no pueden sino conducir a dicha conclusión.

- Que el volumen global de incentivo sea significativo con respecto a la totalidad de las retribuciones y sensible (tanto al alza como a la baja) a los resultados del órgano evaluado. Esta condición presenta a su vez dos dificultades: las restricciones presupuestarias, que pueden limitar los resultados económicos del modelo, y las presiones por parte de los departamentos afectados para minimizar el recorte los años en los que los resultados experimentan caídas significativas.

- Que los criterios de distribución y los importes individuales acreditados a los funcionarios, estén en relación con su participación en la consecución de los resultados. Esta circunstancia tiene como principales problemas la dificultad para medir, según qué tipo de trabajo, el rendimiento individual y su relación con los resultados obtenidos, ya que no toda actividad es fácilmente mensurable, y la “tentación” de pactar criterios de distribución lineales o proporcionales al nivel del puesto de trabajo es muy alta y debe ser evitada en todo caso.

\* Por otra parte, debe considerarse que la incentivación económica puede ser una herramienta eficaz para mejorar el rendimiento general si éste no es ya muy elevado, o para hacer frente a una sobrecarga de trabajo concreta, pero nunca puede ser un sustituto para desequilibrios de plantillas (en número o tipo de efectivos), por lo que su utilización en esta dirección debe ser prudente y mensurada.

En este sentido, y sin perjuicio de los límites que al incremento cuantitativo del mismo se realicen por el Estado y de las observaciones realizadas, ello no es obstáculo para afirmar que el sistema retributivo puede adquirir con la preceptiva evaluación del desempeño, y su reflejo en el salario, una decisiva vertiente motivadora de éste incentivando tanto el desarrollo del conocimiento y las competencias que haya de adquirir el empleado, como la imbricación de éste en la consecución de los objetivos de las Administraciones públicas.

La ausencia de desarrollo normativo generalizado del EBEP ha frustrado su puesta en marcha en buena medida, aunque nada impide, con la actual regulación, que en cada Administración pública se ponga en marcha una política salarial avanzada.

### **III. LA SITUACIÓN POST EBEP: AUSENCIA DE DESARROLLO GENERALIZADO Y LA TENDENCIA A LA PERVIVENCIA DEL SISTEMA ANTERIOR Y DE LA IDEA DE LAS RETRIBUCIONES VARIABLES COMO ALGO EXTRAORDINARIO AL SISTEMA RETRIBUTIVO.**

Digamos previamente que el EBEP enmarca el complemento de productividad en una nueva dinámica a los efectos de cómo gestionar éste. Distinta y más integral que la que subyace en la normativa anterior. Se trata, como ya podrá haberse imaginado, de la Evaluación del Desempeño.

Su utilización resulta, pues, no solo recomendable, sino imprescindible en un moderno sistema de gestión de recursos humanos donde la motivación de los individuos y su papel en el marco de la organización se considera, cada vez más, relevante y clave en los sistemas de retribución<sup>60</sup>. Su utilidad no ofrece dudas para la propia gestión pública ya que esta técnica permite una retroalimentación acerca de cómo funciona la Administración y qué respuestas requiere para optimizar la gestión de los recursos públicos<sup>61</sup>. En este sentido, ya desde la década de los

<sup>60</sup> Inclusive la implementación de un sistema de evaluación del rendimiento afecta a algo más. Como indica VILLORIA MENDIETA, M. y DEL PINO MATUTE, E.: "Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas", Madrid, 1997, pág. 327, "El problema no es que un modelo de evaluación del rendimiento afecte al modelo de remuneraciones, al proceso de promoción, a la planificación global de los recursos o al modelo de formación. El problema es que sin un buen modelo de evaluación del rendimiento no puede haber un buen sistema de promoción, de formación, de desarrollo, de remuneraciones o de planificación, pues dicha evaluación aporta elementos esenciales para el adecuado establecimiento del sistema.

<sup>61</sup> En cuanto a los métodos para llevar a cabo estos sistemas de evaluación del rendimiento puede consultarse VILLORIA MENDIETA, M. y DEL PINO MATUTE, E.: "Manual de...", op. cit., pág. 334 que distinguen entre: métodos

ochenta, las organizaciones internacionales han venido poniéndolo de relieve<sup>62</sup> e, inclusive, las organizaciones sindicales admiten la necesidad de implementación del mismo.

Y es que, de esta forma, el artículo 24 de éste no puede leerse, en forma independiente, del artículo 20 dedicado a la evaluación del desempeño. En efecto, parece propio de ésta evaluar «el grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos». Bien es cierto que la evaluación del desempeño atiende, asimismo, a otras finalidades siendo esta solo una parte de lo que se mide, o puede medirse, en sede de evaluación del desempeño. Y que también podría, como seguramente habrá de serlo, la que se establezca con carácter general (promoción profesional, formación, etc...) y la referida a la valoración de los factores que ameritan la percepción de este complemento.

Pero lo cierto es que, no habiéndose desarrollado el EBEP con carácter general, su aplicación está por analizar. Aunque lo cierto es que se pueden significar algunos procesos ya emprendidos o en ciernes de serlo.

En la Administración General del Estado son de destacar son dos iniciativas. La primera de ellas el Plan de Experiencias piloto de la AGE. Y es que en la AGE se han llevado a cabo experiencias con distintos grados de desarrollo y de efectos. En algunos casos, se ha contado con una implantación plena de algún sistema de evaluación del desempeño, siendo desde hace tiempo un instrumento más en la gestión normal de algunas organizaciones, como la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT) o el Organismo Autónomo Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo, por citar solo algunos ejemplos.

De mayor interés ha sido el Plan inicial de difusión y fomento experimental de la evaluación del desempeño en la Administración General del Estado, que en su momento lanzó la Secretaría de Estado para la Función Pública<sup>63</sup>. Dicho Plan perseguía dos objetivos:

---

centrados en el ejecutor (análisis de rasgos y habilidades personales); métodos centrados en la comparación (por pares, ranking y distribuciones forzadas); métodos centrados en los resultados (gestión por objetivos y resumen valorativo del rendimiento); y métodos centrados en la conducta (por factores, incidentes críticos y descripciones predeterminadas de conducta), aunque los más frecuentes son los que se centran en métodos basados en definición de objetivos y actividades del puesto y subrayan la importancia de la participación del trabajador para que dicha técnica alcance resultados eficaces

<sup>62</sup> La V Reunión de expertos del programa de Naciones Unidas en materia de Administración (1983) concluyó que "... Estudiar los resultados obtenidos, apreciar el comportamiento profesional y atribuir primas de rendimiento y primas especiales... era un elemento imprescindible del cambio organizacional y la O.I.T. (Organización internacional del trabajo) señaló que sólo el 40% trabajadores perciben retribuciones ligadas al desempeño. En este sentido, sólo algunas administraciones públicas, lógicamente con mayor éxito en unas que en otras, han intentado implementar estos sistemas (España, E.E.U.U., Canadá, Noruega, Reino Unido...), pero, ciertamente, es constante la opinión favorable a favor de estos sistemas. De esta forma, puede consultarse el Informe de la OCDE "Performance Management in Government: Performance Measurement and Results-Oriented Management, nº 3, París, 1994 o el documento elaborado por ALLEN SCHICK, A., "Contemporary Approach to Public Expenditure Management, Economic Development Institute of the World Bank, 1998.

La evaluación del desempeño proporciona, junto a la información conducente a la cuantía de retribución del complemento de productividad, otra información que podemos sistematizar en la siguiente:

1. Proporcionar información relativa a decisiones administrativas (régimen disciplinario, provisión de puestos de trabajo, planificación, control y rendición de cuentas....).
2. Información a los individuos de la organización útil para el desarrollo individual y para su formación.
3. Validación o no de otros instrumentos utilizados para la gestión de los recursos humanos (sistemas de selección...).
4. Documentación precisa para la toma de decisiones en materias de personal.

<sup>63</sup> Puede verse, respecto del mismo, González de Herrero-Fernández, P. Y Pérez-Baroja Verde, I., Plan de experiencias piloto en Evaluación del Desempeño de la Administración General del Estado, Boletín de Función Pública, nº 6, 2011, págs. 55 y ss.

- En primer lugar, crear cultura administrativa en evaluación del desempeño previa a su implantación definitiva, facilitando tanto la información con el conocimiento sobre esta herramienta de gestión de recursos humanos entre todos los empleados públicos, a través del impulso de las acciones formativas;
- Y en segundo lugar, la realización práctica, contrastada y coordinada de experiencias piloto en evaluación del desempeño, con el objeto de perfeccionar la aplicación de metodologías adecuadas.

Con posterioridad es de destacar son los trabajos, por su incidencia en la metodología para la percepción del complemento de productividad del Grupo de trabajo sobre evaluación del desempeño en el marco de la Comisión de Coordinación del Empleo Público de noviembre de 2013, con el fin de servir de plataforma para la reflexión conjunta sobre criterios y problemas comunes a la hora de abordar en cada Administración Pública el desarrollo del artículo 20 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.<sup>64</sup>

Por su parte, las Comunidades Autónomas que han procedido al desarrollo del EBEP si han contemplado previsiones específicas. A saber:

- Baleares.

Su norma dictada a la par que el EBEP no contiene ningún elemento de interés. La misma, con una cierta confusión con otros conceptos retributivos en su inciso final, establece en su artículo 121.3 c) que el complemento de productividad retribuirá la especial dificultad técnica, la responsabilidad, la dedicación o la incompatibilidad que concurren en determinados puestos de trabajo, o las condiciones especiales en las que se ejercen las funciones<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup>Puede consultarse en <http://www.femp.es/files/566-1503-archivo/Conclusiones%20Grupo%20de%20Trabajo%20Evaluación%20del%20desempeño.pdf>.

El mismo destaca que la evaluación del desempeño, de acuerdo con los artículos 20 y 24 del EBEP, deberá servir de base objetiva para la determinación- en su caso- de la parte de las retribuciones complementarias vinculadas al grado de interés, iniciativa o esfuerzo con el que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento y resultados obtenidos.

En este ámbito el EBEP remarca además que para la aplicación de las retribuciones complementarias se requerirá la aprobación previa de un sistema objetivo que permita evaluar el desempeño de acuerdo con lo establecido en los apartados 1 y 2 del mismo artículo 20, es decir, que permita valorar la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados y que se adecue a criterios de transparencia, objetividad imparcialidad y no discriminación, y que se aplique sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos.

Por tanto, la ED deberá, sin lugar a dudas, formar parte algún modo de las retribuciones complementarias sin que por ello, no obstante, éstas deban ser fijas ni periódicas, ni suponer una cuantía igual para todos los funcionarios de un mismo grupo, cuerpo o escala. De hecho, los principios enunciados de manera expresa por el EBEP y el conjunto de derechos de los empleados públicos recogidos en el mismo, deben ser respetados pero no por ello las consecuencias que se deriven supondrán unas retribuciones iguales para todos sino que, de acuerdo con un sistema objetivo aprobado en los términos generales establecidos por el EBEP, podrá o deberá permitir que tales retribuciones complementarias o parte de ellas, sean diferentes en cada caso según los diferentes resultados de la evaluación del desempeño.

En este sentido, de acuerdo con el artículo 24 del EBEP, la estructura y la cuantía de las retribuciones complementarias vendrá definida por cada Ley de desarrollo del EBEP, por lo que cada normativa, estatal o autonómica, vendrá en cierto modo a matizar el grado de vinculación de la ED en la composición de dichas retribuciones y, a partir de esa previsión legal, cada Administración Pública deberá determinar en su ámbito el sistema en que deba basarse esa concreta evaluación y en qué medida se refleja su resultado en la parte de las retribuciones complementarias concretamente vinculada a la ED.

<sup>65</sup> Ha de tenerse en cuenta el Acuerdo del Consejo de Gobierno [BALEARES] 23 septiembre 2011, por el que se adoptan medidas para reducir el déficit público, en relación con los gastos de personal correspondientes al complemento de productividad y las gratificaciones al personal funcionario al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y de los entes que integran el sector público instrumental de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares incluidos dentro del ámbito de aplicación del D 85/1990, 20 septiembre, por el que se regula el régimen retributivo de los funcionarios al servicio de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares («B.O.I.B.» 27 septiembre).

Como puede verse algo completamente alejado de lo que se viene propugnando desde estas líneas. Se confunden conceptos propios del puesto de trabajo con una retribución que debe estar ligada a los resultados que se obtienen.

- Castilla-La Mancha.

Con la denominación de “incentivos por objetivos” dedica la Ley el apartado 5 del artículo 85 estableciendo que las Administraciones públicas de Castilla-La Mancha podrán establecer un incentivo por objetivos que retribuya el grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el personal funcionario desempeña su puesto de trabajo o el rendimiento o resultados obtenidos. Su percepción no será fija y requerirá la aprobación previa de un sistema objetivo que permita evaluar el desempeño de acuerdo con lo establecido en los apartados 2 y 3 del artículo 66. Las cuantías individuales del incentivo por objetivos serán públicas.

Seguramente por el descrédito que el mal uso del complemento de productividad había producido, la legislación de desarrollo, al menos la mayoría de ella, está evitando utilizar esa denominación. No es una excepción la legislación de Castilla-La Mancha que utiliza la denominación que encabeza este epígrafe que, eso sí, creo que compromete más e indica que se va en la buena dirección.

La legislación castellano-manchega se limita a reproducir, más o menos, lo que ya se establecía para el complemento de productividad, y también, a fuerza de querer incidir en los mismos errores, en establecer este complemento como algo de carácter voluntario. Apuntemos, en este sentido, que este es uno de los elementos con mayor fuerza transformadora que impulsa la reforma de la legislación de empleo público ¿Y se establece de forma voluntaria?. Aún más paradójico es que se establece de forma obligatoria la evaluación del desempeño, pero la misma ¿puede no tener efectos económicos?. Estoy seguro de estar equivocado y que, conforme al espíritu que en su momento inspiró al EBEP vaya calando, no se reitere el fatal error de los complementos de productividad donde “me conviene”, pues esa previsión no casa ni con el espíritu del EBEP ni con pretender, mínimamente, cambiar el estado de cosas existentes en el empleo público. La retribución variable debe de ser, de forma ordinaria, un componente de la retribución.

- Valencia.

El artículo 76 de la Ley establece en su apartado c) el complemento de actividad profesional, que retribuye el grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el personal funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos.

Se aclara que su percepción no será fija y periódica en el tiempo y exigirá la previa planificación de los objetivos a alcanzar y la posterior evaluación de los resultados obtenidos.

De nuevo, y como en el caso anterior, no se establece como un elemento obligatorio del sistema. Así la norma establece que será requisito indispensable, para su percepción, la previa consignación presupuestaria en el programa correspondiente, que la persona responsable del centro directivo en el que preste servicios el personal funcionario, conforme a la normativa presupuestaria correspondiente, determine la cuantía individual del complemento, y el grado de interés, iniciativa, esfuerzo y compromiso profesional con la organización del personal funcionario en la consecución de los objetivos previamente establecidos y que, asimismo, se certifique por el órgano competente el resultado positivo de la evaluación realizada en relación con la consecución de dichos objetivos.

En la administración de la Generalitat, la aplicación del complemento de actividad profesional se efectuará de acuerdo con los criterios establecidos por el Consell Interdepartamental de Retribucions (CIR) como órgano colegiado encargado de coordinar las actuaciones en materia de relaciones de puestos de trabajo y de retribuciones del personal de la administración de la Generalitat que, de conformidad con la normativa vigente, estén atribuidas conjuntamente a las consellerías competentes en materia de función pública y de presupuestos y gastos.

La percepción de este complemento deberá ser autorizada, previamente, por el Consell u órgano competente de la administración pública correspondiente y será objeto de publicidad al resto del personal funcionario del organismo y a la representación sindical.

Otras experiencias de interés, en trámite o como experiencia, aunque no ligadas exclusivamente a la percepción del complemento de productividad, son las que siguen:

- Asturias.

Bien que ligado a la implantación de la carrera horizontal conviene también resaltar, por el interés de la metodología aplicada, a la Resolución de 30 de noviembre de 2012, de la conserjería de Hacienda y Sector Público, por la que se aprueban los modelos normalizados a utilizar en la evaluación del Desempeño y en la fijación de objetivos colectivos dentro del sistema de la Carrera Horizontal de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias. Esa Resolución por la da desarrollo, a su vez, al Decreto 37/2011, de 11 de mayo, por el que se aprobó el Reglamento de la carrera horizontal de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias u al Acuerdo de 5 de octubre de 2010 de mesa General de negociación del Principado de Asturias hizo extensiva la normativa reguladora de la carrera horizontal y evaluación para el personal para el personal funcionario de carrera al personal laboral fijo de la Administración del Principado de Asturias<sup>66</sup>.

- Cataluña.

En Cataluña tampoco se ha implementado de forma generalizada, salvo casos muy concretos, y solo ha habido distintas pruebas de evaluación del desempeño en la Generalitat y la Diputación de Barcelona si bien sin efectos o con limitadas consecuencias sin impacto en los complementos retributivos<sup>67</sup>.

- Euskadi.

Con independencia de las experiencias ya puestas en marcha en esta Comunidad Autónoma que han de calificarse de gran acierto por su rigor<sup>68</sup>, el Proyecto conocido en Euskadi es, sin duda, una regulación mucho más acertada que las conocidas hasta el momento.

Parte dicho Proyecto, en el artículo 126, de establecer unos principios que han de orientar el sistema retributivo y que ya indican, bien a las claras, un planteamiento sustancialmente distinto respecto de este tipo de complementos. Los principios enumerados son los siguientes:

- a) Suficiencia de las retribuciones del personal empleado público vasco, con el fin de que el servicio público sea la función exclusiva de dichos empleados, y adecuación a las responsabilidades y funciones, al cumplimiento de las tareas y al desempeño realizado en cada puesto de trabajo.
- b) Sostenibilidad de las retribuciones en el marco de los recursos públicos disponibles.
- c) La igualdad retributiva entre mujeres y hombres.

---

<sup>66</sup> Disposiciones reglamentarias dictadas en desarrollo de la modificación acontecida en su Ley de Función Pública por Ley 5/2009, de 29 de diciembre. Un análisis del procedimiento puede verse en SALGADO, J.F y CABAL, A.L, "Evaluación del Desempeño en la Administración Pública del Principado de Asturias: Análisis de las Propiedades Psicométricas", *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones* Vol. 27, n.º 2, 2011 - págs. 75-91

<sup>67</sup> Puede verse el estudio coordinado por Julio Gómez-Pomar y Gayle Allard El impacto de la Evaluación del Desempeño en las Administraciones Públicas, PwC y IE, Madrid, Septiembre de 2008

<sup>68</sup> Un estudio de éstas puede verse en GORRITI BONTIGUI, M. y TOÑA GÜENAGA, F. "El nuevo modelo de organización y recursos humanos en la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco", *Presupuesto y Gasto Público*, 41/2005, págs. 245-270 . Asimismo, puede consultarse esa experiencia en [http://bci.inap.es/alfresco\\_file/6a71c9d4-b9f2-49cd-bafa-7212c4327130](http://bci.inap.es/alfresco_file/6a71c9d4-b9f2-49cd-bafa-7212c4327130).

d) La implantación de un sistema retributivo que contenga un componente de retribuciones variables vinculado a la actividad desempeñada.

e) Integración efectiva en el modelo de gestión de recursos humanos.

f) La transparencia y publicidad de las retribuciones del personal empleado público vasco, al objeto de que las y los ciudadanos puedan conocer en todo momento la cuantía y el desglose de tales percepciones.

Y, en su artículo 129.2 establece que las Administraciones Públicas Vascas, de acuerdo con el modelo concreto de empleo público que adopten, podrán establecer la estructura de sus retribuciones complementarias incorporando todos o algunos de los siguientes complementos (lo que obviamente no sería de aplicación a este complemento dado lo dicho con anterioridad y hay que entenderlo referido a los componentes retributivos referidos a la carrera profesional según el modelo que se escoja). Y así establece en su apartado C el complemento por resultados en la gestión.

Este indica el texto legal tendrá carácter variable en función del cumplimiento de los objetivos definidos para cada período. Su percepción no será fija ni periódica en el tiempo y exigirá la previa determinación de objetivos en la unidad de gestión correspondiente, así como la posterior evaluación objetiva, previa definición de los indicadores de medición, de los resultados obtenidos.

Aunque no deja de suscitar dudas la última previsión según la cual el sistema de asignación de este complemento y su cuantía concreta se determinará **en caso que proceda su retribución** por cada Administración Pública. Las cuantías globales máximas a abonar por dicho concepto deberán estar previstas para cada anualidad en la respectiva Ley de Presupuestos, en la Norma Foral de Presupuestos anuales de cada Territorio Histórico o en los Presupuestos de las entidades locales.

- Aragón.

Esta Comunidad Autónoma también dispuso de un Proyecto de Ley que abordaba dicha materia. En su artículo 93 apartado C establecía el denominado Complemento variable vinculado a objetivos.

Asimismo, se establecía que su percepción no será ni fija ni periódica en el tiempo y exigirá la previa planificación de los objetivos a alcanzar y la posterior evaluación de los resultados obtenidos.

Y se establecía determinadas salvaguardas, a saber:

\* La percepción de este complemento deberá ser autorizada previamente por el órgano de gobierno de cada Administración Pública, precisando así mismo su consignación presupuestaria en el programa correspondiente.

\* Las cuantías así devengadas serán objeto de publicidad y de comunicación a la representación sindical.

\* Cuando se trate de puestos de carácter directivo, el complemento variable vinculado a objetivos retribuirá especialmente los resultados obtenidos en su gestión, en relación con los objetivos fijados.

## IV. LA VERDADERA FINALIDAD DEL COMPLEMENTO DE PRODUCTIVIDAD EN EL CONTEXTO ACTUAL DE NUESTRA FUNCIÓN PÚBLICA.

### 1. La necesaria concepción integral del sistema.

En la actualidad, un sistema retributivo que quiera responder a los movimientos de cambio que la Administración y la gestión pública vienen requiriendo exige, y no parece que sobre esto exista la menor duda y lo hemos podido aquilatar al analizar las tendencias existentes en el Derecho

comparado, el cumplimiento de diversos objetivos que no se circunscriben únicamente a una contraprestación monetaria realizada por el esfuerzo del trabajo. Efectivamente, otros aspectos de la gestión de recursos humanos, tales como la selección y mantenimiento en los puestos de trabajo de competentes profesionales, la motivación y calidad de la vida laboral o el reforzamiento de la cultura de la organización están íntimamente ligados a la existencia de una adecuada retribución. Nótese que se ha aludido a una "adecuada" y no a una "alta" retribución, pues, ambos términos, no son necesariamente sinónimos y su confusión, excesivamente frecuente, provoca no pocos fenómenos de desvíos en la finalidad y sentido de la estructura retributiva.

Cabe decir, en esta línea, que es preciso que la retribución responda a dos criterios esenciales: el criterio del puesto, buscando una equidad interna y externa del mismo para lo cual la descripción y valoración de puestos de trabajo será un instrumento imprescindible para determinados componentes del sistema retributivo (en el actual sistema para los complementos de destino y específico); en segundo lugar, el criterio de la persona, que, junto a factores que en nuestra sistema de función pública aparecen ligados a la competencia (titulación y formación) y la antigüedad (retribuciones básicas), se orienta a retribuir el potencial y el efectivo desempeño del trabajo (complemento de productividad)<sup>69</sup>.

En realidad, si todos los elementos del sistema desempeñan un determinado papel, éste último es esencial, pues, con carácter general, existe cierta tendencia a no sentirse bien retribuido<sup>70</sup>, por lo que tras un periodo de permanencia en un determinado puesto de trabajo las retribuciones necesariamente ha de asociarse a la motivación si se pretende combinar las aspiraciones de la persona a la eficacia organizacional.

En consonancia con ello, la estructura retributiva de la Ley 30/1.984, contemplaba, como se ha expuesto a lo largo del presente trabajo, con un carácter complementario el complemento de productividad destinado, dice la norma legal, a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés e iniciativa con el que el funcionario desempeña su trabajo. Su inserción en la estructura retributiva tiende, por tanto, a compensar las insuficiencias de ésta cuando sólo se atiende al aspecto objetivo (puestos de trabajo) sin tener en cuenta cómo éstos se desempeñan o aspecto subjetivo (rendimiento). Ciertamente las experiencias de implementación de políticas serias de medición de la productividad han venido acompañadas, en no pocas ocasiones, de cierta arbitrariedad en su aplicación y de dificultades en la acreditación objetiva de la misma en los funcionarios denominados de "cuello blanco", pero también es cierto que esas deficiencias detectadas pueden corregirse y que ya empezamos a tener una cierta experiencia en la evaluación.

Pero como también se ha reiterado, una concepción sistémica de nuestra función pública exige adoptar una perspectiva integral desde la cual los diversos elementos de ésta coadyuvan a un desarrollo armónico del conjunto. Esto ocurre con el complemento de productividad, y no en menor medida con el procedimiento para hacerlo efectivo, en la medida en que obliga a realizar

---

<sup>69</sup> Véase al respecto FERRI, J.: "Motivación y retribuciones", en el volumen colectivo La gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas, Madrid, 1995, pág. 157 que estima que "Mediante el desempeño, o mejor, su evaluación se valoran diferencias individuales de rendimiento con efectos retributivos. La valoración puede reflejarse mediante incrementos diferenciales de las retribuciones fijas en función de los méritos, o mediante sistemas de incentivos canalizados a través de la remuneración variable. En el primer caso, las cantidades extra asignadas se consolidan, por lo que la influencia en el rendimiento es moderada aunque sostenida en el tiempo; en el segundo caso, los incentivos tienen un efecto inmediato y no se consolidan. El instrumento utilizado para la aplicación suele ser el de apreciación del desempeño".

<sup>70</sup> Una encuesta del CIS de julio de 1993 señalaba que el 76% de los funcionarios se considera mal pagado por lo que hace, y, a pesar de que pueda parecer sorprendente según la consideración que parece tener nuestra opinión pública respecto de la burocracia pública, la citada encuesta puso de relieve que el 77% de los funcionarios desearían un sistema de remuneración que retribuyese realmente el rendimiento. BELTRAN, M., en la obra citada, pág. 47, indica, ya en el año 1985, que los estudios ponen de relieve que la mitad de los entrevistados indican como primer criterio del que debieran depender las retribuciones complementarias la actividad realmente desarrollada.

una reflexión sobre el efectivo funcionamiento de las unidades administrativas. En concreto, visto desde el lado de la organización pública, los procedimientos de evaluación del desempeño permiten la consecución de diversas finalidades, entre otras las siguientes: conocer el rendimiento de los funcionarios públicos, tanto individual como en conjunto con su unidad de trabajo, en relación con los objetivos de la organización en que prestan sus servicios; determinar sus requerimientos, insuficiencias, posibilidades de desarrollo y necesidades de formación; proporcionar información relevante en orden a la estructuración imparcial de una política dirigida a la progresión en la carrera administrativa; estructuración de unidades de trabajo; la aplicación motivada y fundamentada del régimen disciplinario; proporcionar información a los empleados públicos a fin de que conozcan su real contribución a la organización y sugerirle los cambios que necesitan realizar en su comportamiento, sus actitudes, sus capacidades o su conocimiento de las finalidades y objetivos de la organización; integrar los intereses individuales con los del organismo público, mejorando el sentido de afiliación y pertenencia, etc.

En este sentido, y según venimos insistiendo, la introducción de una política que prime el rendimiento y el resultado no se consigue exclusivamente con una ligazón de éste a la productividad como ingenuamente pretendió la Ley de Reforma de 1984. Más necesario de todo punto, a nuestro juicio, sería conectarla con la carrera administrativa, el estatuto de derechos y deberes establecidos para los funcionarios públicos, los sistemas de selección y provisión de puestos de trabajo y el régimen disciplinario<sup>71</sup>. El EBEP abre la puerta a dicha posibilidad.

## **2 Una reflexión sobre los procedimientos para implementar el complemento de productividad.**

Es preciso, de forma previa y antes de abordar algunas ideas sobre el procedimiento para evaluar el desempeño, señalar algunas cuestiones conceptuales referidas a la implementación de conceptos retributivos ligados al desempeño de los individuos en las organizaciones públicas más allá de tópicos generalmente utilizados<sup>72</sup>:

a) Las organizaciones públicas suelen expresar sus logros en términos de los productos que utilizan u ofrecen, más que de los resultados que se obtienen. Se habla de licencias concedidas, personal utilizado, dinero empleado, etc..., pero se sabe poco de la calidad de la acción pública y normalmente se desconoce la relación exacta entre los insumos que se utilizan y los resultados que se producen<sup>73</sup>.

b) No cabe desconocer las dificultades de un proceso de esta naturaleza en el sector público, dadas las dificultades de fijación de objetivos y valoración de programas que presenta éste en

<sup>71</sup> Puede verse en torno a dicha perspectiva la experiencia de Cataluña donde la Ley 9/1994 de reforma de la Ley 17/1985 de Función Pública amplía la virtualidad del sistema que no se ciñe exclusivamente a aspectos retributivos, sino que tiene una incidencia en cuanto a la provisión de puestos de trabajo y la adquisición del grado personal. La experiencia en la aplicación de esta perspectiva puede encontrarse en LOSADA MARRODAN, C. Y XIRAU i SERRA, J., "El plan de evaluación de recursos humanos de la Generalitat de Cataluña", GAPP nº 2, 1995, págs. 67 y ss.

<sup>72</sup> Como indica FERRI, J., "Motivación y retribuciones", en el volumen colectivo La gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas, Madrid, 1995, pág. 149 "...sabemos poco sobre la materia, apenas hay estudios que nos informen realmente sobre los motivos que conducen a ingresar y permanecer en la Administración, y menos aún sobre cuáles son las condiciones reales de vida ahí dentro, sobre como se desarrolla el trabajo, qué impulsa a algunos a trabajar realmente, y a otros no, sobre cual es su papel -y la importancia- que tienen las retribuciones en todo este asunto. Y no solamente sabemos poco sobre la materia, entre otras cosas porque hay pocos y buenos estudios, sino que además las afirmaciones que se suelen hacer, como que los funcionarios cobran poco, aunque para lo que trabajan..., son tópicos, que resultan difíciles de verificar, si no son falsedades.

<sup>73</sup> OSBORNE, D. y GAEBLER, T., "La reinención del Gobierno, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1995 afirman, en su ya clásica obra (págs. 165 y ss.) que los gobiernos burocráticos tradicionales han centrado su atención en cuantificar sus actividades sin atender a lo primordial: la calidad de sus resultados. Para estos autores: lo que se mide se hace; si no se miden los resultados, no se puede distinguir entre el éxito y el fracaso; si no se puede reconocer el éxito, no se le puede recompensar ni aprender de él, probablemente se recompense el fracaso y éste no se pueda corregir.

relación con el sector privado debido a las variables situacionales que concurren en el sector público como la naturaleza de los destinatarios de los servicios, la situación de monopolio en que se prestan la mayoría de los servicios públicos, las restricciones políticas, legales y constitucionales, las expectativas y demandas públicas y la incidencia de las retribuciones en otros factores como el gasto público con su incidencia en la política económica, sobre todo por la tendencia real de que los costes de personal en las organizaciones públicas tienden a hacerse, por un conjunto de razones en mayor o menor medida justificadas, fijos en la estructura.

c) La productividad de una organización pública no es exactamente un concepto idéntico al rendimiento de los empleados en la misma, pues la productividad de una organización, sobre todo del sector público, depende de múltiples factores, entre ellos las deficiencias de organización o de gestión (diseño del puesto de trabajo, sistemas y métodos utilizados, formación, condiciones de trabajo, perspectivas de desarrollo....) y, qué duda cabe, la distinta naturaleza del trabajo desarrollado y del beneficio esperado<sup>74</sup>.

d) No obstante, hay una importante conexión entre motivación y rendimiento en las organizaciones públicas<sup>75</sup>, lo que aconseja que las organizaciones públicas desarrollen estrategias para fomentar la motivación de los empleados que prestan sus servicios en las mismas, de forma tal que, junto al cumplimiento de los objetivos de la organización, se plasmen las aspiraciones personales de éstos<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> La complejidad multifactorial de la productividad administrativa ha sido puesta de relieve por diversos trabajos que subrayan al menos cuatro perspectivas: económicas, de comportamiento, organizativas e institucionales. Véase THIRY-CHERQUES, H.R., "La guerra sin fin sobre la productividad administrativa", Revista del Clad, nº 5, 1996, págs. 143 y ss.

<sup>75</sup> La mayoría de las teorías sobre motivación tienen su base en la satisfacción de las necesidades personales. En efecto, MASLOW ("A Theory of human motivation", Psychological Review, Julio de 1943) distinguió tres clases de necesidades del individuo:

1. Necesidades psicológicas.

2. Necesidades sociales.

3. Necesidades de seguridad: \* Si la retribución es suficiente se satisfacen las necesidades de seguridad. \* El trabajo y la forma en que se realiza debe también satisfacer sus necesidades sociales y psicológicas (reconocimiento). Estos últimos aspectos no se logran exclusivamente mediante la cuantía de la retribución y han de valorarse otros aspectos cómo: pertenencia a determinados grupos, capacidad de decidir, variedad e interés de las tareas encomendadas.

Por su parte HERZBERG ("The motivation to work", New York, 1959), existen una serie de factores extrínsecos (salario y condiciones de trabajo principalmente) que pueden ser motivo de satisfacción. No obstante, factores intrínsecos como la afiliación (necesidad de calor humano, compañerismo o amistad), el poder (como forma de controlar e influir en los demás) y el logro (aptitud positiva ante la superación de sí mismo) son factores que influyen decisivamente en la motivación de los trabajadores.

McGREGOR, por su parte, contrapuso la teoría de la motivación tradicional de carácter mecanicista (teoría X) con una visión motivacional más humanista (teoría Y) basado en más en una gerencia de la organización que hace hincapié más en la consecución de objetivos que en el control por lo que es importante desarrollar una serie de estrategias para la motivación: descentralizar, delegar, responsabilizar a los niveles más bajos de la estructura, desarrollar una gerencia participativa y la evaluación del desempeño.

En este sentido, la motivación va a determinar de una manera importante el esfuerzo que está dispuesto a realizar una persona para la consecución de los objetivos finalmente establecidos en una moderna dirección por objetivos.

Bien es cierto, no obstante, que las más avanzadas teorías sobre motivación en las organizaciones han cuestionado, a pesar de su simplicidad, lo expuesto por los autores anteriores, las denominadas teorías de contenido, y han enfocado el problema de la motivación en los procesos Teorías path-goal o camino-meta, expectativa-valencia de Vroom, equidad de Adams, establecimiento de metas de Locke, etc...). Entre estas últimas destacan la teoría de los impulsos (identifica en el pasado las experiencias que dan como resultado cierta fuerza de hábito) y las expectativas que, por el contrario, se orienta hacia el futuro que se resume en que todas las personas esperan obtener una recompensa por su trabajo que, además, se corresponda con el esfuerzo realizado lo que puede llevar a un alto desempeño que equitativamente recompensado lleva a la satisfacción personal.

<sup>76</sup> Véase al respecto, DELGADO PADIAL, A.: "Motivación y satisfacción laboral en la Administración pública", en el volumen colectivo Los recursos humanos en el sector público, Madrid, 1995.

Advertido ello, digamos algo más sobre el procedimiento para evaluar el desempeño que pueda ayudar a reflexionar a quien tenga a su cargo el desarrollo y aplicación de la norma.

Dejemos sentado desde el principio que esta materia, por su propia naturaleza y las exigencias de regulación, sólo debe tener en la legislación de desarrollo un reflejo mínimo, aunque suficiente para dejar claramente establecido el modelo de evaluación a implantar, a saber: principios, criterios básicos de regulación posterior y reglas de funcionamiento del sistema y de su organización.

Esto exige, de forma previa, un necesario estudio de la organización a fin de determinar donde se quiere ir y qué objetivos se pretenden conseguir con el establecimiento del sistema<sup>77</sup>. Es obvio que la implantación del mismo tendrá repercusiones, tanto en el sistema de carrera, como debiera tenerlo en el sistema retributivo según ya indicábamos, pero no sólo ya que aspectos, y sólo es a título de ejemplo, como la formación de los empleados públicos, la provisión de puestos de trabajo de carácter singularizado o el régimen disciplinario pueden ser afectados por éste.

Desde este punto de vista se pueden realizar las siguientes observaciones:

1º El procedimiento de evaluación del desempeño ha de concebirse de forma integral y estratégica para producir los cambios que requiere el sistema de empleo público, es decir, debe tener su necesaria influencia en todos los subsistemas que integran el empleo público una vez que el empleado público ingresa en la organización<sup>78</sup>.

2º Hay que determinar qué se pretende evaluar y qué consecuencias tiene la evaluación qué se realice.

Esto exige determinar si se quiere evaluar desempeños conductuales (valorar la conducta del empleado en relación al desempeño de sus tareas, su interacción con los compañeros, conductas contra productivas, su contribución a la tarea colectiva, etc...), o en forma alternativa o acumulativa, si lo que se pretende es medir la consecución de logros y objetivos (rendimiento). Debe tenerse en cuenta que, en este segundo caso, es requisito ineludible de un sistema de evaluación atinente al rendimiento la previa definición de objetivos y la opción por si se realiza grupal o individualmente.

En este sentido, el artículo 20 EBEP y la Ley presentada optan por un sistema dual<sup>79</sup>, es decir, que valore la conducta profesional de los empleados públicos y que también, y sin perjuicio de lo anterior, pueda valorar el rendimiento de los empleados públicos.

---

<sup>77</sup> Así lo detecta, con buen criterio, la norma aprobada que establece en su artículo 66.4 que la aplicación de los sistemas de evaluación del desempeño requiere un análisis y descripción de los puestos de trabajo que incluya, como mínimo, las funciones de los puestos de trabajo y sus estándares e indicadores de rendimiento, lo cual debe ser puesto a disposición de las personas que ocupen los puestos de trabajo en el momento de su incorporación.

<sup>78</sup> En el caso de Castilla-La Mancha el artículo 66.8 de la norma exprestamente se establece el periodo de tiempo evaluado no se valore como experiencia en los procedimientos de provisión ni en los procesos selectivos que se convoquen por los sistemas de concurso-oposición o concurso, así como, en su caso, en los procedimientos de designación de personal directivo profesional, lo que, desde luego, es un buen comienzo.

<sup>79</sup> El artículo 66.2 de la norma establece que la evaluación del desempeño es el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o logro de resultados de cada funcionario o funcionaria. Su apartado 5 establece, además, los factores que necesariamente han de ser objeto de valoración indicando que en la evaluación de desempeño deberán valorarse, al menos, los siguientes factores:

- a) Grado de cumplimiento de los estándares de rendimiento del puesto de trabajo.
- b) Cumplimiento de objetivos y metas de carácter colectivo.
- c) Responsabilidad y autonomía que se asume en el puesto.
- d) Actitud en la organización y trabajo en equipo.
- e) Orientación a las personas destinatarias del servicio.
- f) Creatividad e iniciativa.
- g) Competencia personal.

Pero, precisamente, esa doble faceta que presenta la evaluación del desempeño, a la vez que permite la consecución de las distintas finalidades a las que puede servir esta técnica, podría aconsejar dos métodos distintos y distinto grado de velocidad en su puesta en funcionamiento. Me explico. Mientras la evaluación del desempeño conductual (la que podría tener consecuencias en la carrera profesional, desempeño de puestos de trabajo, acceso a a función directiva, formación y régimen disciplinario esencialmente), sin perjuicio de que a buen seguro encontrará resistencias y exige una importante voluntad política y una necesaria capacidad técnica para su puesta en marcha, es más viable y de mayor facilidad en su implantación, la evaluación del rendimiento, como hemos dicho la que tiene que ver con los resultados que se obtienen (y que es la que tendría su repercusión en el incentivo por objetivos), tal vez exigiría unos métodos y un período de implantación distintos. Quiere decirse con ello que la implantación del sistema ha de ser concebida como un proceso, con períodos transitorios en su caso, sin incidencia económica generalizada en un primer momento, con el sucesivo tránsito de sistemas más simples a procedimientos más complejos, etc...

3º La definición del sistema que se realice ha de obedecer a unos elementales principios<sup>80</sup>:

\* Transparencia, es decir, el sistema ha de ser conocido por todos antes de su implantación (lo que aconseja algún tipo de estrategia en este sentido), en todo caso pactado y consensuado con los actores sociales y, en el caso, de la evaluación conductual a ser posible con anclajes conductuales que permitan al empleado saber, de forma previa, la conducta profesional que se espera de él.

\* Objetividad y fiabilidad del sistema, no solo porque por imperativo del EBEP ha de responder a estos parámetros, sino por la legitimidad que se logra y por la previsible conflictividad judicial que provocará en un primer momento lo que recomienda que el mismo tenga algún aval científico a estos efectos.

\* El sistema tiene que tener una periodicidad establecida.

\* El sistema de evaluación conductual ha de ser descentralizado, tanto por el alto número de empleados a que afecta, cómo porque la conducta profesional de un empleado público ha de evaluarse allí donde se conoce. Distinto es el supuesto de la evaluación del rendimiento en que se puede optar por un sistema más centralizado.

\* La evaluación que se realice debe tener suficiente relevancia y, lógicamente, discriminar a los empleados públicos por los resultados obtenidos.

\* Diversidad del sistema, es decir, No puede ser, ni siquiera en las evaluaciones conductuales, un sistema único ya que todos los empleados que hagan lo mismo deben estar sujetos a los mismos criterios, pero no los que realicen actividades distintas.

4º En el caso del desempeño contextual el evaluador no puede ser, en la totalidad del sistema, ni el superior jerárquico ni el evaluado: debe completarse con los compañeros y, en su caso, con los destinatarios de los servicios<sup>81</sup>. En el caso de la evaluación del rendimiento debe ser externo a la unidad administrativa evaluada.

<sup>80</sup> Principios, en gran medida, que se establecen en la ley aprobada en este u otros apartados. Así el artículo 66. 3. proclama que os sistemas de evaluación del desempeño deben adecuarse, en todo caso, a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación, sin perjuicio de la discrecionalidad técnica de la evaluación, y aplicarse sin menoscabo de los derechos del personal funcionario.

<sup>81</sup> Respecto de este punto, el apartado 6 del artículo 66, junto a prever, que la evaluación del desempeño se realizará con la periodicidad y el procedimiento que se establezca reglamentariamente, establece también previsiones al respecto que perfectamente permiten atender a lo expuesto más arriba ya que, sin establecer exhaustivamente quien la realizará, solo establece que en la evaluación participarán, en todo caso, las personas superiores jerárquicamente, aunque también podrán admitirse evaluaciones de otras personas jerárquicamente dependientes o sin relación de jerarquía, lo que permitiría atender a las reflexiones indicadas.

5º En el supuesto de la evaluación conductual se exige, casi de forma necesaria, la previa formación de los evaluadores, la confección de manuales, etc...

6º También es aconsejable, para dotar de objetividad y legitimidad al sistema, la previsión de órganos especializados para las reclamaciones<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup>Con acertado criterio desde nuestro punto de vista el artículo 66 apartado 7 recoge que las Administraciones públicas de Castilla-La Mancha deberán crear órganos colegiados de evaluación para analizar los resultados de las evaluaciones del desempeño efectuadas, en los que participarán las organizaciones sindicales que formen parte de la mesa de negociación correspondiente al ámbito del personal objeto de la evaluación. Estos órganos podrán proponer las medidas de revisión y control que consideren oportunas.

Asimismo, serán competentes para la resolución de las reclamaciones que se presenten contra los resultados individuales de la evaluación del desempeño. Las reclamaciones que se presenten ante estos órganos colegiados sustituirán a los recursos administrativos ordinarios que procedan en los términos del artículo 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.