



TRIBUNAL DE CUENTAS

Resolución	<i>Sentencia</i>
Número/Año	<i>2/2022</i>
Dictada por	<i>Departamento Tercero de Enjuiciamiento</i>
Título	<i>Sentencia nº2 del año 2022</i>
Fecha de Resolución	<i>13/05/2022</i>
Ponente/s	<i>Excmo. Sr. D. Diego Íñiguez Hernández</i>
Sala de Justicia	
Voces	
Situación actual	<i>No firme</i>
Asunto:	<i>(Sentencia dictada en el procedimiento de reintegro por alcance nº C115/2021, SECTOR PÚBLICO LOCAL, (Ayuntamiento de B...) V.</i>
Resumen doctrina:	
Síntesis:	



TRIBUNAL DE CUENTAS

Sentencia Nº 2/2022. dictada en el procedimiento de reintegro por alcance nº C-115/21, SECTOR PÚBLICO LOCAL (Ayuntamiento de B.) V.

Dada cuenta del procedimiento de reintegro por alcance nº C-115/21, SECTOR PÚBLICO LOCAL (Ayuntamiento de B.) V., en el que han intervenido como demandante el Ministerio Fiscal y, como demandada doña M.E.V.E., representada por la Procuradora de los Tribunales doña Marina Quintero Sánchez y con la asistencia letrada de don Agustín Calpe Gómez, y de conformidad con los siguientes

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - El presente procedimiento de reintegro por alcance fue turnado a este Departamento Tercero de la Sección de Enjuiciamiento mediante diligencia de reparto de 10 de junio de 2021. Trae causa de las Actuaciones Previas nº 135/20, seguidas como consecuencia de un escrito, de fecha 29 de abril de 2020, de la Interventora del Ayuntamiento de B., por el que denunció ante este Tribunal el abono de una retribución lineal y periódica, en concepto de productividad, a todos los trabajadores del Ayuntamiento, durante el mes de febrero de 2020, en contra de los reparos formulados por el Interventor.

SEGUNDO. - En la liquidación provisional practicada el día 28 de abril de 2021, en las citadas Actuaciones Previas, la Delegada Instructora consideró que se había producido un perjuicio económico al Ayuntamiento de B., irrogado como consecuencia del pago en la nómina de febrero de 2020 de un complemento de productividad, en el que no se daban los requisitos preceptuados en los artículos 5 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril por el que se establece el Régimen de las Retribuciones de los funcionarios de la Administración Local (RD 861/1986) y 34 del Convenio Colectivo de trabajo para el personal laboral del Ayuntamiento de B. Cifró el importe del presunto alcance en la cantidad de 39.590,38 €, correspondiendo 38.260,82 € al principal y 1.329,56 € a los intereses de demora, calculados provisionalmente desde el 1 de marzo de 2020 hasta el 28 de abril de 2021.

La Delegada Instructora consideró que el presunto alcance originado en los fondos municipales debía atribuirse, con carácter directo, a doña M.E.V.E., en su condición de Alcaldesa/Presidenta en el mes de febrero de 2020 al que se refieren los hechos que han propiciado el presente procedimiento.

TERCERO. - Por providencia de 24 de junio de 2021 se acordó proceder al anuncio de los hechos supuestamente motivadores de responsabilidad contable y emplazar al Ministerio Fiscal, al Ayuntamiento de B. y a doña M.E.V.E. a fin de que comparecieran en autos, personándose en forma en el plazo de nueve días.

CUARTO. - Mediante diligencia de ordenación de 15 de septiembre de 2021 se tuvieron por comparecidos y personados en los autos al Ministerio Fiscal y a doña M.E.V.E. y se ordenó que se pusiera en conocimiento del Ayuntamiento de B. que las actuaciones se encontraban en la



TRIBUNAL DE CUENTAS

Secretaría de este Departamento, para que, previa personación en forma, dedujera, en su caso, en el plazo de veinte días, la oportuna demanda.

QUINTO. - Por providencia de 15 de septiembre de 2021, tras haberse recibido escrito del letrado don José Luis Noguera Calatayud, de fecha 30 de julio de 2021, actuando en nombre y representación del Ayuntamiento de B., manifestando que no se iban a interponer acciones judiciales frente a doña M.E.V.E., se acordó tener a dicha entidad local por no comparecida, quedando apartada de las actuaciones.

SEXTO. - Por diligencia de ordenación de 3 de noviembre de 2021, a tenor de lo dispuesto en el artículo 73.3 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), se acordó poner los autos en conocimiento del Ministerio Fiscal a los efectos de que, en el plazo de veinte días, dedujera, en su caso, la oportuna demanda.

SÉPTIMO. - El Ministerio Fiscal, en fecha 7 de diciembre de 2021, interpuso demanda solicitando que se cifren los perjuicios ocasionados a los caudales públicos, en 38.260,82 € correspondientes al principal y se condene a la demandada doña M.E.V.E. como responsable contable directa al pago de dicha cantidad, más los intereses legales producidos hasta el abono del principal, y las costas.

OCTAVO. - Por decreto de 14 de diciembre de 2021 se acordó: 1- Admitir a trámite la demanda formulada por el Ministerio Fiscal y dar traslado de la misma a la demandada, para que la contestara en el plazo de los veinte días siguientes a la notificación de dicha resolución y 2- Oír, por término común de cinco días, a las partes comparecidas acerca de la determinación de la cuantía del procedimiento.

NOVENO. - Por providencia de 14 de diciembre de 2021 se participó a las partes interesadas en las actuaciones la designación de este Consejero como titular del Departamento Tercero de la Sección de Enjuiciamiento.

DÉCIMO. - Con fecha 18 de enero de 2022 se recibió en el Registro General de este Tribunal escrito de la Procuradora doña Marina Quintero Sánchez, en nombre y representación de doña M.E.V.E., en virtud del cual contestaba a la demanda formulada por el Ministerio Fiscal y solicitaba que se desestimara íntegramente ésta, al no concurrir los requisitos legales para la declaración de alcance de caudales públicos.

UNDÉCIMO. - Mediante Auto de 3 de febrero de 2022 se fijó la cuantía del procedimiento, en TREINTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS SESENTA EUROS CON OCHENTA Y DOS CÉNTIMOS (38.260,82 €).

DUODÉCIMO. - Por diligencia de ordenación de 3 de febrero de 2022 se convocó al Ministerio Fiscal y a la representación procesal de doña M.E.V.E. a la audiencia previa, regulada en el artículo 414 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), cuya celebración se fijó para el día 22 de febrero de 2022, a las 10:00 h.



TRIBUNAL DE CUENTAS

DECIMOTERCERO. - En la fecha señalada se celebró el acto de audiencia cuyo desarrollo quedó grabado. Tras la admisión parcial de las pruebas propuestas por las partes (documental y testifical) se acordó que los interrogatorios de los testigos se realizasen por videoconferencia.

DECIMOCUARTO.- Mediante diligencia de ordenación de 24 de febrero de 2022 se acordó: 1º) Unir a los autos la documentación obrante en las diligencias preliminares, actuaciones previas y en el procedimiento de reintegro por alcance; 2º) Convocar al Ministerio Fiscal y a la representación procesal de doña M.E.V.E. al juicio ordinario a celebrar el 22 de marzo de 2022; 3º) Librar exhorto al Servicio de Videoconferencia del Decanato de los Juzgados de V., al amparo de lo dispuesto en el artículo 169 y siguientes de la LEC, solicitando auxilio judicial para el interrogatorio de los dos testigos admitidos en la prueba testifical en la fecha y hora señaladas para el juicio ordinario, a través de videoconferencia y 4º) Citar a los testigos para su comparecencia en el Servicio de Videoconferencia del Decanato de los Juzgados de V.

DECIMOQUINTO. - El juicio ordinario se celebró el citado día 22 de marzo de 2022 y en él se practicaron la prueba de interrogatorio de los testigos y se pronunciaron las conclusiones de cada una de las partes, quedando el procedimiento visto para sentencia.

DECIMOSEXTO. - Por diligencia de 22 de marzo de 2022 se elevaron los autos a este Consejero para dictar sentencia.

DECIMOSÉPTIMO. - Se han observado las prescripciones legales en vigor,

II. HECHOS PROBADOS

PRIMERO.- Por acuerdo plenario de 22 de septiembre de 1982, el Ayuntamiento de B. aprobó, con efectos de 1 de enero de 1982, abonar a todos sus funcionarios una retribución mensual, fija y periódica, en concepto de productividad, lo que se hizo extensivo también para el personal laboral desde julio de 2007, a partir de la aprobación del Convenio Colectivo del personal laboral del precitado Ayuntamiento de 12 de noviembre de 2007, constando incorporado dicho complemento al Anexo de Personal y aprobado con los sucesivos presupuestos municipales y plantilla de personal, hasta la aprobación de la relación de puestos de trabajo (RPT) por acuerdo plenario de 24 de febrero de 2021.

Estas retribuciones fijas y periódicas, resultantes de aplicar un porcentaje a las retribuciones ordinarias de cada puesto de trabajo, son del mismo importe durante todos los meses de cada año y experimentan anualmente el incremento previsto por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para las retribuciones del personal de las Administraciones Públicas, como se indica en el citado acuerdo plenario de 1982 y en acuerdos sucesivos respectivamente para cada año, estableciéndose que el abono de estas cantidades se mantendrá hasta la aprobación de la RPT, en la que quedarán subsumidas en los correspondientes complementos que se determinen, tal como señala el Informe del Secretario del Ayuntamiento de 17 de agosto de 2015.

SEGUNDO.- En el ejercicio 2019, tras varios intentos infructuosos, desde el año 2007, por falta de consenso, la nueva Corporación municipal de B., presidida por la demandada, inició el



TRIBUNAL DE CUENTAS

proceso de elaboración de la RPT, que culminó con su aprobación por el Pleno, en sesión extraordinaria celebrada el 24 de febrero de 2021, según el certificado emitido por el Secretario General de 25 de febrero de 2021, con el efecto de normalizar el abono del concepto que se venía pagando como complemento de productividad, convirtiéndolo en complemento específico del puesto de trabajo.

TERCERO. - Todo el personal funcionario y laboral del Ayuntamiento de B. percibió, en la nómina correspondiente al mes de febrero de 2020, una cantidad en concepto de complemento de productividad, igual a la que venían percibiendo los meses y años anteriores.

Dicha cantidad ascendió en su conjunto a 38.260,82 €, y su abono fue autorizado y dispuesto por la Alcaldesa-Presidenta, en virtud del Decreto nº 262/2020, de 19 de febrero de 2020, con cargo a los créditos correspondientes del Presupuesto vigente del ejercicio 2020, prorrogado del ejercicio 2019, existiendo crédito adecuado y suficiente, y de conformidad con el Anexo y la Plantilla de Personal aprobados por el Pleno de la Corporación.

Con anterioridad al citado abono, tanto el Informe de la Técnico de Personal, de fecha 13 de febrero de 2020, como el Informe de Fiscalización limitada previa emitido por la Vice-Interventora, de 18 de febrero de 2020, coincidían en la necesidad de proceder a la regularización de las cantidades percibidas de forma lineal bajo el concepto de productividad, a través de la elaboración de la Relación de Puestos de Trabajo.

CUARTO. - No se ha interpuesto recurso jurisdiccional en vía contenciosa en relación con los acuerdos adoptados por el Pleno de la Corporación municipal de B. que abocaron al pago de dicha productividad por parte de los gestores del Ayuntamiento (Informe del Técnico Jurídico Municipal de fecha 8 de febrero de 2021).

QUINTO. - La persona que ostentaba el cargo de Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de B., en el momento en que se produjo el abono de los complementos de productividad objeto de este procedimiento, era doña M.E.V.E., y en consecuencia, bajo tal condición, fue la ordenadora de los pagos de dichos complementos, en cumplimiento de los sucesivos acuerdos del Pleno de la Corporación.

III. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 25.b) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu), expresamente desarrollado por los artículos 52.1.a) y 53.1 de la LFTCu, compete a los Consejeros de Cuentas la resolución de los procedimientos de reintegro por alcance en primera instancia, habiéndose procedido al reparto de este procedimiento al Departamento Tercero de la Sección de Enjuiciamiento con fecha de 10 de junio de 2021.

SEGUNDO.- Los hechos declarados probados constituyen, a juicio del Ministerio Fiscal, un supuesto de responsabilidad contable por alcance, por importe de 38.260,82 €, debido a que el abono del complemento de productividad en el Ayuntamiento de B., siguiendo una práctica



TRIBUNAL DE CUENTAS

establecida por la Corporación desde 1982 para el personal funcionario y desde 2007 para el personal laboral, careció de justificación, al no retribuir ningún especial rendimiento, actividad extraordinaria, interés o iniciativa con que sus perceptores hubieran podido desempeñar su trabajo, características propias de dicho complemento, de conformidad con las exigencias de los artículos 5 del RD 861/1986 y 34 del Convenio Colectivo de Trabajo entre el precitado Ayuntamiento y el personal laboral, con el correspondiente perjuicio para los fondos públicos municipales.

El Ministerio Público atribuye el citado alcance a quien, por su condición de Alcaldesa del Ayuntamiento de B., como ordenadora de pagos en dicha Entidad Local, reconoció la obligación y dispuso el pago del complemento de productividad correspondiente al mes de febrero de 2020, a pesar de saber, por ser la situación existente en el Ayuntamiento de antiguo, y por haber sido objeto de reiteradas advertencias del Departamento de Personal y de la Intervención -hasta constar en Informe de fiscalización de la S.C.V., que advirtió de la posible existencia de responsabilidades-, que se estaba retribuyendo una actividad ordinaria y no de especial dedicación de los empleados; circunstancia que implica tanto el reconocimiento de la ilegalidad como un comportamiento doloso, por lo que resulta inevitable considerar producido un perjuicio en los fondos públicos que derive en una responsabilidad contable por alcance.

TERCERO.- La defensa de la demandada se opuso, en la contestación a la demanda, a la pretensión formulada por el Ministerio Público, porque, aceptando los argumentos esgrimidos en ésta, en cuanto reconoce que la situación en la que ha incurrido el Ayuntamiento de B. es coincidente con lo que se ha denominado, en la jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia, la “desnaturalización” del complemento de productividad, contrariamente a lo afirmado en la misma, no ha existido perjuicio alguno para los fondos públicos por el pago, en el mes de febrero de 2020, de determinadas cantidades en concepto de un mal denominado complemento de productividad, que fuera susceptible de generar un supuesto de responsabilidad contable

Tales importes, cobrados por todo el personal funcionario del Ayuntamiento, desde el año 1982, y el personal laboral desde el año 2007, aunque imputados a productividad o calificados como tales, no dejaban de ser unas percepciones regulares y periódicas, carentes de cualquier relación con la productividad real de cada funcionario y trabajador, siendo abonados exclusivamente en atención al puesto desempeñado, incluso para los funcionarios y personal laboral que se incorporaron a la plantilla después de su aprobación.

Precisamente porque dicho complemento de productividad constaba incorporado en el Anexo de Personal y era aprobado por el Pleno de la Corporación, con el Presupuesto y la Plantilla de Personal, los informes del Secretario Municipal de 15 de julio de 2015 y de la Secretaria Accidental de 22 de julio de 2020, responsables del asesoramiento legal de la Corporación, concluyeron en la necesidad de mantener el pago del complemento, porque su eliminación podría vulnerar los derechos de los empleados públicos.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Los pagos de la incorrectamente denominada “productividad”, efectuados en el mes de febrero de 2020 a toda la plantilla del Ayuntamiento (incluida la Viceinterventora que formuló el reparo y la Interventora que denunció ante el Tribunal de Cuentas los hechos objeto del presente procedimiento), eran abonos debidos, por cuanto quedaban integrados, dada su percepción fija y periódica, en los derechos retributivos del personal y habían sido aprobados para dicho ejercicio (como en todos los años anteriores) por el órgano competente, el Pleno de la Corporación; por lo cual, de no haberse efectuado dichos pagos se hubiera producido una vulneración del principio de “interdicción del enriquecimiento injusto”.

Por todo lo indicado, concluye la parte demandada que no ha existido el alcance alegado por el Ministerio Fiscal, ya que no se ha producido ningún perjuicio a las arcas municipales.

CUARTO.- Expuestas las alegaciones formuladas por las partes, en cuanto al fondo del asunto, procede analizar si los abonos de cantidades fijas y periódicas, bajo el concepto de complemento de productividad, a todos los funcionarios y personal laboral del Ayuntamiento de B. durante el mes de febrero de 2020, por un importe total de 38.260, 82 €, objeto de la demanda interpuesta por el Ministerio Fiscal, han infringido la legalidad retributiva vigente, ocasionando un menoscabo en los caudales públicos municipales, con reflejo en un supuesto de responsabilidad contable por alcance.

Para ello es preciso abordar, como primera cuestión, el régimen jurídico de las retribuciones de los funcionarios de la Administración Local y, en particular, del complemento de productividad.

Como indica la STS de 30 de abril de 1993, el sistema retributivo de los funcionarios de los entes locales es “de naturaleza mixta, caracterizado por la existencia de unos conceptos ligados al Cuerpo o Escala a que pertenece el funcionario (retribuciones básicas) junto a otros ligados al puesto que desempeña (retribuciones complementarias)”.

El artículo 1 del RD 861/1986 establece que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), los funcionarios de la Administración Local sólo podrán ser remunerados por los conceptos retributivos establecidos en el artículo 23 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública- parcialmente derogada por el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, manteniéndose en vigor determinados preceptos, pues la derogación del mismo está condicionada al alcance establecido en el apartado 2 de la disposición final cuarta-. Dicho precepto distingue entre las retribuciones básicas, en las que están comprendidos el sueldo, los trienios y las pagas extraordinarias, y las complementarias, que incluyen los complementos de destino, específico, de productividad y las gratificaciones por servicios extraordinarios.

Por otra parte, con carácter específico, respecto del complemento de productividad, el artículo 5 del RD 861/1986 señala que:



TRIBUNAL DE CUENTAS

- 1- Está destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés e iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo (en el mismo sentido se manifiesta el artículo 24.c) del Estatuto Básico del Empleado Público).
- 2- La apreciación de la productividad deberá realizarse en función de circunstancias objetivas relacionadas directamente con el desempeño del puesto de trabajo y objetivos asignados al mismo.
- 3- En ningún caso las cuantías asignadas por complemento de productividad durante un período de tiempo originarán ningún tipo de derecho individual respecto a las valoraciones o apreciaciones correspondientes a períodos sucesivos.
- 4- Las cantidades que perciba cada funcionario por este concepto serán de conocimiento público, tanto de los demás funcionarios de la Corporación como de los representantes sindicales.
- 5- Corresponde al Pleno de cada Corporación determinar en el presupuesto la cantidad global destinada a la asignación del complemento de productividad a los funcionarios, dentro de los límites máximos señalados en el artículo 7.2.b) de este mismo texto legal.
- 6- Corresponde al Alcalde o al Presidente de la Corporación la distribución de dicha cuantía entre los diferentes programas o áreas y la asignación individual del complemento de productividad, con sujeción a los criterios que en su caso haya establecido el Pleno, sin perjuicio de las delegaciones que pueda conferir conforme a lo establecido en la LBRL.

Por tanto, el complemento de productividad, al estar destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés e iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo, se configura como un componente retributivo no periódico, de carácter subjetivo, que no se encuentra ligado directamente con el desempeño de un concreto puesto de trabajo, sino relacionado con el trabajo directamente desarrollado, con la finalidad de remunerar aquella actividad que se realiza más allá de la normalmente exigible, en cantidad y en calidad.

QUINTO.- Desde la perspectiva de la normativa anterior, el Ministerio Fiscal cifra la existencia de un perjuicio en los fondos públicos de la entidad local al haberse abonado una productividad de forma fija y lineal, cuya asignación se ha efectuado sin atender a los requisitos y condiciones establecidas en el artículo 5 del RD 861/1986.

Como se ha indicado en el apartado correspondiente a los hechos probados de esta resolución, por acuerdo plenario de 22 de septiembre de 1982, el Ayuntamiento de B. aprobó abonar a todos sus funcionarios una retribución mensual, fija y periódica, en concepto de productividad, lo que se hizo extensivo también para el personal laboral desde julio de 2007, constando incorporado dicho complemento al Anexo de Personal, aprobado con los correspondientes presupuestos municipales y plantilla de personal y aplicado de forma automática al sucesivo personal que se incorporaba a la plantilla, hasta la aprobación de la RPT en febrero de 2021.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Esta retribución, mensual, fija y periódica, no quedaba caracterizada como un complemento de productividad “stricto sensu”, sino como lo que la doctrina jurisprudencial ha venido considerando una productividad “desnaturalizada” que no se corresponde con la regulada en el artículo 5 del RD 861/1986, y se percibe sin necesidad de ese rendimiento especial.

Así, se deriva de las SSTs de 15 de febrero de 1999 y de 14 de febrero de 2007 al considerar que con independencia de su “nomen iuris”, cuando la Administración aplica así el complemento de productividad, éste se convierte en fijo y debe seguir el régimen de retribuciones complementarias fijas y periódicas. En concreto, la última sentencia citada establece que: “...la tesis que sustenta el fallo de la sentencia tenía su apoyo en el hecho de que la Dirección General ha desnaturalizado la esencia del complemento de productividad hasta el punto de convertirlo en una «retribución periódica, fija y objetiva cuyo derecho a su percepción nace por el mero hecho de desempeñar un concreto puesto de trabajo», lo que sería más propio de establecerlo en el complemento específico del puesto de trabajo.”

En el presente caso, resulta manifiesto que el Ayuntamiento de B., aplicaba al complemento de productividad el régimen de retribuciones complementarias fijas y periódicas y no el previsto en el artículo 5 del RD 861/1986. Así:

- En cuanto a la asignación, las indicadas retribuciones se establecieron mediante una resolución plenaria de carácter general para todos los puestos de funcionario (Acuerdo de 1982) y a través de un Convenio Colectivo (2007) para los empleados laborales, sin efectuarse actos individuales de aplicación, previa valoración individual del trabajo desarrollado por cada empleado, como hubiese correspondido a un complemento de productividad de carácter personalista y subjetivo.

- En relación con la cuantía, se establece como un porcentaje fijo sobre las retribuciones ordinarias, experimentando cada año el incremento previsto por la Ley de Presupuestos Generales del Estado, y no como un importe discrecional y variable, cuya valoración corresponde ejercer a los superiores jerárquicos de los empleados municipales.

Además, en el Anexo de Personal aparecen individualizadas, con relación a cada uno de los puestos de trabajo, las cantidades asignadas a este complemento retributivo que se aprobaban por el Pleno todos los años, juntamente con el Presupuesto y la Plantilla, a diferencia del complemento de productividad previsto en el artículo 5 del RD 861/1986, del que el Pleno de la Corporación solo aprueba su cuantía global anual para el conjunto de los empleados públicos.

- Por último, las cantidades asignadas en concepto de productividad se han integrado en el Ayuntamiento de B., con la aprobación definitiva de la RPT y la previa valoración de todos los puestos de trabajo que ello implica, en el correspondiente complemento específico, según obra en el certificado emitido por el Secretario General de dicha Entidad de 25 de febrero de 2021, por lo que tampoco desde la perspectiva de su supresión cabe trazar una equiparación entre las retribuciones asignadas, objeto de debate, y las de una productividad real, cuya supresión



hubiera debido ser motivada en la desaparición o mutación de las circunstancias objetivas que dieron lugar a su reconocimiento.

De conformidad con todo lo expuesto, la pretensión planteada por el Ministerio Fiscal debe ser rechazada, ya que la demanda se ha sustentado en un criterio exclusivamente formal de asignación de una productividad lineal, periódica y fija, y no en un criterio material resultante del conjunto de los hechos probados, que reflejan la asignación de una productividad desnaturalizada, a la que no resulta aplicable el régimen jurídico establecido en el artículo 5 del RD 861/1986, sino el de las retribuciones complementarias periódicas, fijas, objetivas y anudadas al desempeño de un puesto de trabajo, tal como indica la STS de 14 de febrero de 2007, anteriormente citada.

SEXTO.- La responsabilidad contable, como ha venido reiterando la Sala de Justicia de este Tribunal (entre otras, Sentencia 9/2010, de 17 de mayo) es una responsabilidad por daños. Como tal, para que pueda exigirse, no sólo deriva del hecho mismo de la infracción, sino de la probada existencia y realidad de los daños ocasionados, ya que no sería concebible que naciera un deber de resarcimiento sin haberse producido y acreditado el perjuicio.

Dicho perjuicio ha de revestir la forma de alcance, en el sentido establecido en el artículo 72 de la LFTCu, que lo define como el saldo deudor injustificado de una cuenta o, en términos generales, la ausencia de numerario o de justificación en las cuentas que deben rendir las personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, ostenten o no la condición de cuentadantes ante el Tribunal de Cuentas. De dicho precepto se desprende que el alcance viene dado por el resultado, es decir, por la ausencia de acreditación del destino dado a los caudales públicos. Por lo tanto, no cabe apreciar responsabilidad contable cuando se acredite que los fondos públicos han sido empleados adecuadamente, siendo en tal caso irrelevantes para esta jurisdicción contable las irregularidades formales de que pudiera adolecer el expediente de gasto, sin perjuicio de las consecuencias que de dichas irregularidades pudieran deducirse en otros ámbitos, tanto administrativos como jurisdiccionales.

En consecuencia, las retribuciones recibidas por el personal del Ayuntamiento de B. en el mes de febrero de 2020 incurrían al igual que en meses y años precedentes, efectivamente en una irregularidad formal, al aprobarlas el Ayuntamiento en concepto de complemento de productividad, sin acogerse a la regulación que para las mismas establece el RD 861/1986. Sin embargo, la comisión de una infracción en materia de gastos de personal no supone “per se” la generación, sin más, de una responsabilidad contable.

Desde un punto de vista material, los sucesivos acuerdos plenarios han desnaturalizado el concepto de productividad, lo que supone, siguiendo el criterio de la Sala de Justicia manifestado en la Sentencia 12/2011, de 20 de julio, convertirlo en una retribución periódica, fija y objetiva, cuyo derecho de percepción nace por el mero hecho de desempeñar un concreto puesto de trabajo. Por tanto, el régimen jurídico aplicable es el previsto para las retribuciones complementarias periódicas, fijas, objetivas y anudadas al desempeño de un puesto de trabajo.



TRIBUNAL DE CUENTAS

SÉPTIMO. – De conformidad con lo manifestado en el Fundamento de Derecho anterior, asiste la razón a la defensa de la demandada: los pagos efectuados al personal del Ayuntamiento d B. en febrero de 2020, no eran indebidos, sino retribuciones de obligado abono, ya que:

1.- Fueron aprobadas por el Pleno al haber sido incorporadas, como todos los años precedentes, de manera individualizada para cada puesto de trabajo, al Anexo de Personal, y por lo tanto de obligado cumplimiento por quien, en su condición de Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de B., debe ejecutar y hacer cumplir los acuerdos de este (artículo 21.1.r) de la LBRL).

2.- Los acuerdos administrativos del Pleno, que las regulaban nunca fueron objeto de reparo por la Intervención del Ayuntamiento de B., ni se impugnaron ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Además, los Informes de la Intervención incorporados a este procedimiento -de 18 de febrero de 2020 y 29 de abril de 2020-, no cuestionan que esas cantidades sean debidas, solo determinan que su regularización se debe efectuar mediante la correspondiente aprobación de la RPT. En efecto, el complemento de productividad así configurado no podía eliminarse por decisión unilateral de la Alcaldesa-Presidenta, ni tampoco ser incorporado directamente al complemento específico.

La doctrina de la Sala de Justicia de este Tribunal sostiene este criterio, en Sentencia 21/2005, de 14 de noviembre, que establece que debe entenderse como pago indebido “... aquel que se realiza sin título válido, el que da lugar a una salida de dinero o pérdida patrimonial no justificada por haberse realizado a favor de persona en quien no concurría derecho alguno de cobro frente a la Administración o en cuantía que excedía del derecho del acreedor”.

Por todo lo expuesto, ha de concluirse que, pese a la denominación de esos complementos retributivos como “productividad” por parte del Ayuntamiento de B. sin ajustarse a su condición más precisa, no se produjo un daño a los fondos públicos.

OCTAVO. - Al no haberse acreditado que se haya producido un daño a los fondos públicos del Ayuntamiento de B., y no concurrir el requisito esencial para que pueda declararse la existencia de responsabilidad contable, conforme establecen los artículos 38.1 de la LOTCu y 49.1 de la LFTCu, procede desestimar la demanda formulada por el Ministerio Fiscal.

NOVENO. - En cuanto a las costas procesales, a tenor de lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 394 de la LEC, aplicable por mor del artículo 71.4.ª.g) de la LFTCu, no procede su imposición al Ministerio Fiscal.

VISTOS los antecedentes de hecho, hechos probados y fundamentos de derecho expresados, EL CONSEJERO DE CUENTAS acuerda el siguiente

IV. FALLO

“Desestimar la demanda interpuesta por el Ministerio Fiscal en el procedimiento de reintegro por alcance nº C-115/21, SECTOR PÚBLICO LOCAL (Ayuntamiento de B.), V. Sin imposición de costas”.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Pronúnciese esta Sentencia en audiencia pública y notifíquese al Ministerio Fiscal y a la Procuradora de los Tribunales, doña Marina Quintero Sánchez, en la representación que ostenta de doña M.E.V.E., haciéndoles saber que contra la misma cabe interponer recurso de apelación ante este Consejero de Cuentas, en el plazo de quince días a contar desde su notificación; y para su traslado a la Sala de Justicia, ajustándose su tramitación a lo previsto en el artículo 85 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y procediéndose, en otro caso, a la firmeza de la misma.

Así lo acuerda por esta sentencia el Excmo. Sr. Consejero de Cuentas, de lo que doy fe.- La Secretaria (fecha y firmas consignadas según anotación al margen).