



Roj: **STS 1554/2021 - ECLI:ES:TS:2021:1554**

Id Cendoj: **28079130042021100142**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **28/04/2021**

Nº de Recurso: **2917/2019**

Nº de Resolución: **573/2019**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **RAFAEL TOLEDANO CANTERO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ M 6290/2019,**  
**ATS 4816/2020,**  
**STS 1554/2021**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Cuarta**

**Sentencia núm. 573/2019**

Fecha de sentencia: 28/04/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: **2917/2019**

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 06/04/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero

Procedencia: T.S.J.MADRID CON/AD SEC.6

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: **2917/2019**

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Cuarta**

**Sentencia núm. 573/2019**

Excmas. Sras. y Excmos. Sres.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

Dª. Celsa Pico Lorenzo



D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D<sup>a</sup>. María del Pilar Teso Gamella

D. José Luis Requero Ibáñez

D. Rafael Toledano Cantero

En Madrid, a 28 de abril de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. **2917/2019**, promovido por don Juan María, representado por el procurador de los Tribunales don Rodrigo Pascual Peña, bajo la dirección letrada de don Fernando Castellanos López, contra la sentencia núm. 884, de 26 de febrero de 2019, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Sexta) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, recaída en el procedimiento ordinario núm. 1094/2017.

Comparece como parte recurrida la Administración General del Estado, representada y asistida por la Abogacía del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** El presente recurso de casación se interpuso por don Juan María contra la sentencia núm. 884, de 26 de febrero de 2019, dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo núm. 1094/2017 formulado frente a la resolución de 11 de julio de 2017, del Ministerio del Interior (Dirección General de la Guardia Civil), sobre desestimación de solicitud de pago de diferencias por importe de 47,03 euros, en concepto de productividad estructural EFM-1, por aplicación del importe del complemento de destino acordado por Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016.

**SEGUNDO.-** La Sala de instancia desestimó el recurso contencioso-administrativo con sustento en el siguiente razonamiento:

"CUARTO- Por tanto, en este caso, el interesado viene percibiendo el citado complemento en su puesto de trabajo, y reclama su actualización individual a tenor del incremento retributivo general previsto en LPGE para 2016.

Pero es que, cual señalan la Administración y su defensa en autos, la regulación del complemento en LPGE para 2016 significa:

ARTÍCULO 23. RETRIBUCIONES DE LOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO INCLUIDOS EN EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY 30/1984, DE 2 DE AGOSTO, DE MEDIDAS PARA LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, EN LOS TÉRMINOS DE LA DISPOSICIÓN FINAL CUARTA DE LA LEY 7/2007, DE 12 DE ABRIL, DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO

Uno. En el año 2016 las retribuciones de los funcionarios serán las siguientes:

A) El sueldo y los trienios que correspondan al Grupo o Subgrupo en que se halle clasificado el Cuerpo o Escala a que pertenezca el funcionario, en las cuantías reflejadas en el artículo 19.Cinco.1 de esta Ley.

B) Las pagas extraordinarias, que serán dos al año, una en el mes de junio y otra en el mes de diciembre, y que se devengarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 33 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988. Cada una de dichas pagas incluirá las cuantías de sueldo y trienios fijadas en el artículo 19.Cinco.2 de esta Ley y del complemento de destino mensual que se perciba.

Cuando los funcionarios hubieran prestado una jornada de trabajo reducida durante los seis meses inmediatos anteriores a los meses de junio o diciembre, el importe de la paga extraordinaria experimentará la correspondiente reducción proporcional.

C) El complemento de destino correspondiente al nivel del puesto de trabajo que se desempeñe, en las siguientes cuantías referidas a doce mensualidades:

D) El complemento específico que, en su caso, esté asignado al puesto que se desempeñe, cuya cuantía anual se incrementará en un 1 por ciento respecto de la vigente a 31 de diciembre de 2015, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 19.Siete de la presente Ley.



El complemento específico anual se percibirá en catorce pagas iguales de las que doce serán de percibo mensual y dos adicionales, del mismo importe que una mensual, en los meses de junio y diciembre, respectivamente

E) El complemento de productividad retribuirá el especial rendimiento, la actividad y dedicación extraordinarias y el interés o iniciativa con que se desempeñen los puestos de trabajo.

*Cada Departamento ministerial u organismo público determinará, dentro del crédito total disponible, que experimentará un incremento máximo, en términos anuales, del 1 por ciento, respecto al establecido a 31 de diciembre de 2015, las cuantías parciales asignadas a sus distintos ámbitos orgánicos, territoriales, funcionales o de tipo de puesto. Así mismo, determinará los criterios de distribución y de fijación de las cuantías individuales del complemento de productividad, de acuerdo con las siguientes normas:*

1ª La valoración de la productividad deberá realizarse en función de circunstancias objetivas relacionadas con el tipo de puesto de trabajo y el desempeño del mismo y, en su caso, con el grado de participación en la consecución de los resultados u objetivos asignados al correspondiente programa.

2ª En ningún caso las cuantías asignadas por complemento de productividad durante un período de tiempo originarán derechos individuales respecto de las valoraciones o apreciaciones correspondientes a períodos sucesivos.....".

#### "ARTÍCULO 26. RETRIBUCIONES DEL PERSONAL DEL CUERPO DE LA GUARDIA CIVIL.

Uno. En el año 2016 las retribuciones y otras remuneraciones del personal del Cuerpo de la Guardia Civil cuyas retribuciones básicas se imputen al artículo 10 de la estructura económica del gasto de los Presupuestos Generales del Estado experimentarán un incremento del 1 por ciento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2015, sin perjuicio de la retribución por antigüedad que pudiera corresponderles. Asimismo, percibirán el complemento de productividad que, en su caso, se atribuya a los mismos por el titular del Departamento, dentro de los créditos previstos para este fin. La cuantía de tales créditos destinada al personal citado experimentará un incremento del 1 por ciento respecto de la asignada a 31 de diciembre de 2015 en términos anuales y homogéneos de número y tipo de cargos.

Dos. En el año 2016 las retribuciones a percibir por el personal del Cuerpo de la Guardia Civil no incluido en el apartado anterior serán las siguientes:

A) El sueldo y los trienios que correspondan al Grupo o Subgrupo de equivalencia, a efectos retributivos, en que se halle clasificado el empleo correspondiente, en la cuantía establecida en el artículo 19.Cinco.1 de esta Ley.

B) Las pagas extraordinarias, que serán dos al año, incorporarán, cada una de ellas, las cuantías de sueldo y trienios fijadas en el artículo 19.Cinco.2 de esta Ley, en función del Grupo o Subgrupo que corresponda al empleo que se ostente y el complemento de destino mensual que se perciba.

La valoración y devengo de los trienios y de las pagas extraordinarias se efectuará de acuerdo con la normativa aplicable a este personal y, supletoriamente, con la normativa de los funcionarios públicos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la reforma de la Función Pública, en los términos de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

C) Las retribuciones complementarias de carácter fijo y periódico, que se incrementarán un 1 por ciento respecto de las vigentes a 31 de diciembre de 2015, sin perjuicio, en su caso, de lo previsto en el artículo 19.Siete de esta Ley.

D) El complemento de productividad y las gratificaciones por servicios extraordinarios se regirán por las normas establecidas para los funcionarios del Estado incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 23 de esta Ley determinándose sus cuantías por el Ministerio del Interior dentro de los créditos que se asignen para cada una de estas finalidades. Dichos créditos experimentarán un incremento máximo del 1 por ciento respecto al asignado a 31 de diciembre de 2015, en términos anuales."

Por otra parte la citada OG 12/14 liga su cuantía a un porcentaje sobre el importe del complemento de destino, partiendo del CD fijado para el ejercicio de 2014 (citados artº 8.6 y DA 2ª de la misma).

Determina lo anterior que no asiste al recurrente el derecho a la actualización automática pedida, que iría además contra la concepción legal y regulación vigente del complemento de productividad".

El representante procesal del Sr. Juan María preparó recurso de casación contra la meritada sentencia, mediante escrito presentado el 15 de abril de 2019, identificando como normas legales que se consideran infringidas el artículo 8.6 de la O.G. 12/2014, en relación con el artículo 21.1.C) de la Ley 28/2015, de 29 de



octubre, de Presupuestos Generales del Estado, el artículo 9.3 de la Constitución española y el art. 23.3 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto de medidas para la reforma de la Función Pública.

La Sala del TSJ de Madrid tuvo por preparado el recurso de casación por auto de 24 de abril de 2019.

**TERCERO.-** Emplazadas las partes para su comparecencia ante este Tribunal Supremo, con remisión de los autos originales y del expediente administrativo, tras personarse las mismas, por auto de 2 de junio de 2020, la Sección de Admisión de esta Sala Tercera acuerda:

"SEGUNDO. Precisar que, en principio, la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es si el complemento de productividad estructural debe ser incrementado en el año 2016 al haberse incrementado el complemento de destino en Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, como sostiene el demandante, o bien si debe cuantificarse atendiendo a la cuantía del complemento de destino establecida en la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, pero no de forma automática, como declara la sentencia de instancia, sino cuando exista una propuesta del mando que refleje una valoración por parte de la Administración del rendimiento del funcionario.

TERCERO. Identificar como normas jurídicas que serán objeto de interpretación el artículo 8.3 y la disposición adicional segunda de la Orden General 12/2014, por la que se regulan los incentivos al rendimiento de la Guardia Civil, así como el artículo 21.1.c) de la Ley 28/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el

recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA".

**CUARTO.-** Notificada la anterior resolución a las partes personadas y dentro del plazo fijado en el art. 92.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ["LJCA"], la representación de don Juan María, mediante escrito registrado el 2 de septiembre de 2020, interpuso el recurso de casación en el que pone de manifiesto "[...] el error de la Resolución recurrida, pues la facultad del organismo gestor para fijar la cuantía retributiva no comprende la posibilidad de para determinar la cantidad de complemento de destino; sino que tal facultad que le otorga el Ordenamiento Jurídico es de clasificar los puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, especial rendimiento y la dedicación extraordinaria; lo que correctamente se lleva a efecto en el Anexo I de la O.G. 12/2014, en la que se clasifican los destinos del personal de la Guardia Civil. Por su parte, el apartado "Modalidades de productividad y aspectos retributivos" contenido en el ya referido Anexo I, fija la cuantía sobre el complemento de destino que será abonado en concepto de productividad estructural dependiendo de la modalidad. Ello parece ser el criterio que mantiene la jurisprudencia, citando, a modo de ejemplo, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 28 de enero de 2013 [...]."

En definitiva -concluye-, "[...] la inescindible relación que existe entre el complemento de destino y el de productividad conduce a que el segundo de ellos debe actualizarse en su cuantía cuando lo haga el primero" (págs. 5-6 del escrito de interposición).

Y en cuanto a la infracción del principio de jerarquía normativa establecido en el art. 9.3 de la Constitución, el recurrente entiende que se produce por la aplicación que lleva a efecto la Administración como poder del Estado, no por la propia redacción de la norma, pues -afirma-:

"[I]a Disposición Adicional segunda de la O.G. 12/2014 no puede ser interpretada y aplicada como una cláusula de perpetuidad que faculte a la Administración a aplicar sine die lo contenido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, pues, a criterio de es[a] representación procesal, es contrario al espíritu de la norma y a la aplicación efectiva de normas de naturaleza jerárquica superior a la O.G. 12/2014. Debe, por tanto, entender que dicha mención se refiere al momento en el que dicha norma fue aprobada, sin perjuicio de la actualización cuando proceda por la subida del complemento de destino" (pág. 7).

Finalmente solicita a este Tribunal que:

"[...] dict[e] en su día sentencia por la que, previa estimación del presente recurso case y anule la sentencia recurrida, dictando otra en su lugar por la que se acuerde reconocer el derecho del recurrente DON Juan María a percibir la suma de 47,03 euros que se corresponde con la diferencia anual entre la cantidad que el solicitante debió percibir en concepto de productividad estructural en su modalidad EFM-1 en aplicación del incremento del complemento de destino operado por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016, condenando a la Administración demandada a su abono".

**QUINTO.-** Conferido traslado de la interposición del recurso a la parte recurrida, la Abogacía del Estado presenta, el día 6 de noviembre de 2020, escrito de oposición en el que defiende la conformidad a Derecho de



la resolución recurrida, al entender que "[...] no existe ninguna disposición normativa que resulte infringida por el hecho de que uno de los componentes de la productividad, en la denominada productividad estructural, se determine en una cuantía fija, al margen de las variaciones que pueda experimentar dicho componente en el futuro" (pág. 5 del escrito de oposición).

En síntesis, el Abogado del Estado considera que el mandato de la Orden General del Cuerpo núm. 12, de 23 de diciembre de 2014, por la que se regulan los incentivos al rendimiento del personal de la Guardia Civil, "[...] resulta claro, al remitir para el cálculo del complemento de productividad estructural a la cuantía fijada para el complemento de destino por los Presupuestos Generales del Estado para 2014. Así resulta sin ningún género de dudas de los términos literales del precepto y también de los restantes criterios interpretativos, si se atiende al espíritu y finalidad de la norma y a la realidad social y económica del momento en el que la misma fue dictada". Además -concluye-, esto es conforme "[...] con la naturaleza de dicho incentivo al rendimiento y con la inexistencia de cualquier expectativa de valoraciones o apreciaciones correspondientes a períodos sucesivos, sin que, en modo alguno pueda sostenerse, como hace el recurrente, la infracción del principio de jerarquía normativa" (pág. 8).

Por todo ello suplica a la Sala que tenga por "[...] presentado es[e] escrito de oposición al recurso de casación, lo admita y tras la tramitación pertinente dicte sentencia desestimatoria del recurso, confirmando la sentencia recurrida y fijando la doctrina que resulta de dicha desestimación".

**SEXTO.-** Evacuados los trámites y de conformidad con lo previsto en el art. 92.6 de la LJCA, al considerar innecesaria la celebración de vista pública, se declararon conclusas las actuaciones, señalándose para votación y fallo del recurso el día 6 de abril de 2021, fecha en que tuvo lugar dicho acto.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### **PRIMERO.-** *Objeto del recurso.*

El presente recurso de casación se formula contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección 6ª, de 26 de febrero de 2019 (PO. 1.094/2017), que desestimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por don Juan María frente a la resolución del Ministerio del Interior que desestimó la solicitud de pago de diferencias retributivas por importe de 47,03 euros, en concepto de productividad estructural EFM-1, por aplicación del complemento de destino acordado por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016.

### **SEGUNDO.-** *Antecedentes de hecho del litigio.*

El recurrente, sargento 1º de la Guardia Civil, solicitó a la Administración demandada el abono de la cantidad de 47,03 euros, correspondiente a la diferencia en el año 2016 entre la suma que se le abonó por el concepto de complemento de productividad estructural, que venía percibiendo, y la cantidad que entiende procedente, resultante de utilizar la base para el cálculo del citado complemento de productividad estructural, esto es, la cuantía del complemento de destino asignado a su puesto, según lo establecido para el año 2016 por la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, que lo incrementó en un 1 por ciento. La Administración, en resolución de 11 de julio de 2017 de la Dirección General de la Guardia Civil, Ministerio del Interior, desestimó la solicitud de pago de diferencias por importe de 47,03 euros, para el año 2016, por considerar que la base de cálculo debía ser la establecida como complemento de destino en la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, a tenor de lo previsto en la disposición final segunda de la Orden General de la Guardia Civil 12/2014, de 23 de diciembre de 2014. El Sr. Juan María interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución denegatoria, que fue desestimado por la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección 6ª, de 26 de febrero de 2019 (PO. 1.094/2017), que es objeto del presente recurso de casación

### **TERCERO.-** *La cuestión de interés casacional.*

El auto de 2 de junio de 2020, de la Sección de Admisión de esta Sala Tercera, admitió el presente recurso de casación al apreciar interés casacional en la siguiente cuestión:

"SEGUNDO. [...] si el complemento de productividad estructural debe ser incrementado en el año 2016 al haberse incrementado el complemento de destino en Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, como sostiene el demandante, o bien si debe cuantificarse atendiendo a la cuantía del complemento de destino establecida en la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, pero no de forma automática, como declara la sentencia de instancia, sino cuando exista una propuesta del mando que refleje una valoración por parte de la Administración del rendimiento del funcionario.



TERCERO. Identificar como normas jurídicas que serán objeto de interpretación el artículo 8.3 y la disposición adicional segunda de la Orden General 12/2014, por la que se regulan los incentivos al rendimiento de la Guardia Civil, así como el artículo 21.1.c) de la Ley 28/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el

recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA".

La citada resolución de la Sección de admisión considera que podría resultar de interés un pronunciamiento en casación sobre esta cuestión que, señala más allá de su cuantificación económica, tiene relevancia por el amplio colectivo de personal de la Guardia Civil al que podría afectar y por la existencia de pronunciamiento contradictorios.

**CUARTO.-** *La argumentación de las partes.*

Los argumentos de la parte recurrente desarrollan un análisis de la estructura de las retribuciones de los miembros de la Guardia Civil, en particular, del complemento de productividad estructural, y concluye que existe una correlación inescindible entre el complemento de destino y el de productividad estructural que se fija como un porcentaje sobre el mismo, lo que debe conducir, en el sentido con el que se fijó el complemento de productividad estructural, a que los incrementos que se produzcan en el de destino, den lugar a la actualización de la cuantía del de productividad estructural.

Por su parte, la Administración recurrida, representada por la Abogacía del Estado presenta, sostiene que la resolución es ajustada a Derecho puesto que "[...] no existe ninguna disposición normativa que resulte infringida por el hecho de que uno de los componentes de la productividad, en la denominada productividad estructural, se determine en una cuantía fija, al margen de las variaciones que pueda experimentar dicho componente en el futuro" (pág. 5 del escrito de oposición).

En síntesis, el Abogado del Estado considera que el mandato de la Orden General del Cuerpo núm. 12, de 23 de diciembre de 2014, por la que se regulan los incentivos al rendimiento del personal de la Guardia Civil, "[...] resulta claro, al remitir para el cálculo del complemento de productividad estructural a la cuantía fijada para el complemento de destino por los Presupuestos Generales del Estado para 2014. Así resulta sin ningún género de dudas de los términos literales del precepto y también de los restantes criterios interpretativos, si se atiende al espíritu y finalidad de la norma y a la realidad social y económica del momento en el que la misma fue dictada". Además, dice, esto es conforme "[...] con la naturaleza de dicho incentivo al rendimiento y con la inexistencia de cualquier expectativa de valoraciones o apreciaciones correspondientes a períodos sucesivos, sin que, en modo alguno pueda sostenerse, como hace el recurrente, la infracción del principio de jerarquía normativa" (pág. 8).

**QUINTO.-** *El juicio de la Sala.*

En primer lugar, examinaremos la regulación del complemento de productividad denominado "estructural". Según dispone el art 4.C) del Real Decreto 950/2025, de 29 de julio, de retribuciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, se trata de una modalidad del complemento de productividad que, con carácter general, "[...] [e]stará 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, siempre que redunden en mejorar el resultado de estos últimos.

Su cuantía individual se determinará por el Ministerio del Interior, dentro de los créditos que se asignen para esta finalidad, y de acuerdo con las mismas normas establecidas para los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública [...]"

Por su parte, la Orden General 12/2014, de 23 de diciembre de 2014, que regula los incentivos al rendimiento del personal de la Guardia Civil, señala en el art. 3 lo siguiente:

"[...] 1. Las cantidades correspondientes a los incentivos al rendimiento serán percibidas por el personal incluido en su ámbito de aplicación como parte de sus retribuciones complementarias, con la periodicidad que se establece para cada uno de ellos, según los procedimientos previstos en el sistema de gestión de incentivos al rendimiento (SGIR), y de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias, fijadas anualmente en la correspondiente Ley de Presupuestos.

2. La retribución de los incentivos al rendimiento estará vinculada al régimen de prestación del servicio que corresponda y de acuerdo con lo que se dispone en esta orden.



3. En ningún caso las cuantías asignadas por incentivos al rendimiento durante un período de tiempo originarán derechos individuales respecto de las valoraciones o apreciaciones correspondientes a períodos sucesivos [...]".

El art. 5 de la Orden General 12/2014 establece que:

"[...] 1. El complemento de productividad tiene por finalidad retribuir al personal sujeto al ámbito de aplicación su especial rendimiento, la actividad y dedicación extraordinarios no previstos a través del complemento específico, y el interés e iniciativa demostrados en el desempeño profesional de sus actividades.

2. La retribución mediante el complemento de productividad de aquellas funciones que por su singularidad o excepcionalidad exijan recibir un tratamiento diferenciado, se adaptarán en la medida de lo posible al sistema general definido en esta norma".

Conforme al art. 6 de la Orden General 12/2014 "[...] [a] los efectos de esta orden general, el complemento de productividad se articula en los siguientes tipos: estructural y por objetivos"; y el art. 7.1 señala que "[...] La productividad estructural se percibirá en la modalidad que corresponda según el régimen y modalidades de prestación del servicio del perceptor".

El art. 8 de la Orden General 12/2014, que tiene por epígrafe "*perceptores, modalidades y cuantías de la productividad estructural*", y dispone en el punto 6 que "[...] La cuantía correspondiente a cada modalidad será la resultante de aplicar un porcentaje predeterminado sobre el complemento de destino del perceptor, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional segunda. Esta cuantía se desdoblará a su vez entre uno y tres tramos retributivos, según la modalidad de que se trate, de acuerdo a lo que se establece en el artículo siguiente [...]"; y el punto 7 del mismo art. 8 establece que "[...] 7. Las modalidades de productividad estructural, sus potenciales perceptores, las cuantías establecidas para su retribución y los porcentajes de cobertura sobre las dotaciones del catálogo del personal afectado, son las que se detallan en el anexo I", de donde resulta que las distintas categorías de personal se clasifican por determinados criterios del puesto de trabajo, a los que son de aplicación los distintos tramos retributivos del complemento de productividad estructural, expresado en un porcentaje del complemento de destino correspondiente.

Finalmente, la Disposición Adicional Segunda de la Orden General 12/2014 señala que:

"[...] A los efectos de esta orden general, la cuantía del complemento de destino será la establecida, en función del nivel del puesto de trabajo que se desempeñe, en la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 [...]".

La cuestión litigiosa, por tanto, exige determinar si la cuantía del complemento de destino sobre la que, mediante la aplicación de un porcentaje, se fija el de productividad estructural, debe ser incrementada en el año 2016, al haber aumentado en un 1% el complemento de destino, según lo dispuesto en Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, como sostiene el demandante, o bien, si debe cuantificarse atendiendo a la cuantía del complemento destino establecida en la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, como defiende el Sr. Abogado del Estado.

Del tenor literal de la D.A. 2ª de la Orden General 12 podría entenderse que es correcta la tesis de la Administración porque dicha disposición se refiere expresamente a la cuantificación del complemento destino establecida en la Ley 22/2013. Sin embargo, un examen más detenido de la Orden General, y del sentido del incremento de retribuciones previsto en la Ley 22/2013, debe llevarnos a la conclusión de que dicho complemento de productividad ha de ser incrementado, al haber aumentado en el año 2016 el complemento destino. Este ha sido el criterio sostenido, acertadamente, por la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 2 de mayo de 2018 (recurso 421/2017), invocada por la parte recurrente.

Ciertamente, existe una referencia explícita de la Orden General 12/2014 a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, que era la vigente cuando se dictó la Orden General 12/2014, de 23 diciembre 2014, pero ello no implica que el objetivo exigido en la norma sea limitar la cuantía del complemento de productividad estructural, con independencia de las variaciones del complemento de destino en años sucesivos. En este sentido, es relevante atender al contenido del preámbulo de la Orden General, en el que se exponen las razones por las cuales el Director General de la Guardia Civil dicta esta norma -a propuesta de la Subdirección General de Personal, y habiendo sido informada por el Consejo de la Guardia Civil-, que constituye un elemento interpretativo para la resolución de la duda que se suscita.

En el preámbulo se señala que: "[...] El sistema de incentivos deriva de lo previsto en el Real Decreto 950/2005, de 29 de julio, de retribuciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que define en su artículo 4.C) el complemento de productividad como el 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, siempre que redunden en mejorar el resultado de estos últimos. El complemento de productividad se sujeta a lo que se prevea anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado [...]."

Esta mención a la previsión anual de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, evidencia que la finalidad era la de vincular el complemento de productividad con el de destino. Obviamente, dada la naturaleza del complemento de productividad, también en su modalidad estructural, no constituye origen de derechos económicos individuales respecto de las valoraciones o apreciaciones correspondientes a periodos sucesivos. Pero en este caso no está en cuestión que la valoración del desempeño del puesto de trabajo hiciera merecedor del complemento de productividad estructural al solicitante, sino la concreta cuantía que, de forma objetiva, venía atribuida al puesto que desempeñaba. En ese sentido, es esclarecedor que la propia Orden 12/2014 hace referencia a la finalidad perseguida por la Orden General número 10, de 16 de junio de 2006, por la que se regulaba hasta el momento el sistema de gestión del complemento de productividad, y en la exposición de motivos se ratifica la configuración como "[...] [u]n sistema que extiende su percepción a todo el personal que efectivamente presta servicio y que se rige por principios generales de objetividad, transparencia, justicia, racionalidad y proporcionalidad [...]."

Más adelante, la exposición de motivos de la Orden General 12/2014 señala que "[...] [c]on la norma que se aprueba, todo el personal del Cuerpo percibirá una modalidad de productividad estructural de abono mensual vinculada al régimen de prestación de servicio y al puesto de trabajo que ocupe [...]", y explica que "[s]e continúa empleando el complemento de destino de cada guardia civil para calcular la cuantía individual que se recibirá y se eliminan las productividades de carácter funcional y por cupos de guardias combinadas existentes hasta el momento. Con el fin de ajustar en todo lo posible la consideración valorativa de la percepción de la productividad, se configura un sistema de retribución por tramos [...]."

De la lectura del Preámbulo se desprende que el complemento de productividad se sujetará a lo que se prevea anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, y no a la cuantía fijada en el año 2014 de forma inamovible para los años sucesivos, pues esta es la interpretación que permite mantener la correlación buscada por la disposición normativa entre el complemento de destino y el complemento de productividad. Hay que destacar que en los años 2014 y 2015 no se produjo ningún incremento salarial, tampoco de las retribuciones complementarias, por lo que el complemento destino se mantuvo invariado, al igual que el complemento de productividad ( art. 27 de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 y art. 27 de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015).

Sin embargo, en el art. 26 de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, se aprobó un incremento del 1% en las retribuciones complementarias y, por tanto, del complemento de destino, respecto a las vigentes al 31 de diciembre de 2015. Por otra parte, también se incrementaron los créditos presupuestarios correspondientes al complemento de productividad en un 1% respecto al asignado a 31 de diciembre 2015, en términos anuales. Es de reseñar que, del mismo modo, para el año 2017 se incrementó en el 1%, tanto para el complemento de destino como para el complemento de productividad, según dispone el art. 25 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017.

La interpretación estrictamente literal que propugna la Administración carece de sentido en el marco de la decisión del legislador, expresada en la norma presupuestaria, de incrementar la masa salarial en un 1%, también para el complemento de productividad, como evidencia el art. 26.1, que, respecto al personal del Cuerpo de la Guardia Civil, dispone que "[...] percibirán el complemento de productividad que, en su caso, se atribuya a los mismos por el titular del Departamento, dentro de los créditos previstos para este fin. La cuantía de tales créditos destinada al personal citado experimentará un incremento del 1 por ciento respecto de la asignada a 31 de diciembre de 2015 en términos anuales y homogéneos de número y tipo de cargos"; y en el mismo sentido el apartado 2 del mismo art. 23, respecto al personal del Cuerpo de la Guardia Civil no incluido en el apartado anterior. Tal referencia a la aplicación en términos homogéneos de "número y tipo de cargos" también conduce a la misma conclusión interpretativa.

#### **SEXTO.-** *La doctrina casacional.*

La interpretación que establecemos como doctrina jurisprudencial es que el complemento de productividad estructural de puestos de la Guardia Civil, correspondiente al año 2016, debe ser fijado atendido el incremento del complemento de destino aprobado en la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016.

#### **SÉPTIMO.-** *Resolución de las pretensiones de las partes.*



En consecuencia, debe ser estimado el recurso de casación y estimada la pretensión de la parte actora, en aplicación de la doctrina establecida, declarando que la Administración debe actualizar el complemento de productividad estructural según la regla de cálculo establecida en el art. 8.6 de la Orden General 12/2014, de 23 de diciembre, esto es, aplicando el porcentaje establecido para la determinación del complemento de productividad estructural sobre la base del complemento de destino del perceptor, fijado con arreglo a lo dispuesto en la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para 2016. La demanda solicita expresamente que se "acuerde reconocer el derecho del recurrente DON Juan María a percibir la suma de 47,03 euros que se corresponde con la diferencia anual entre la cantidad que el solicitante debió percibir en concepto de productividad estructural en su modalidad EFM-1 en aplicación del incremento del complemento de destino operado por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016, condenando a la Administración demandada a su abono", pretensión que ha de ser acogida, al no haber cuestionado la Administración la corrección del cálculo del demandante.

**OCTAVO.-** *Las costas.*

Respecto a las costas del recurso de casación, no apreciamos temeridad ni mala fe en ninguna de las partes, por lo que cada parte habrá de soportar las causadas a su instancia, y las comunes por mitad, de conformidad con lo dispuesto en el art. 93.4 LJCA. En cuanto a las de la instancia, en aplicación del art. 139.1 LJCA, no ha lugar a su imposición a ninguna de las partes, al apreciar serias dudas de derecho.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido de acuerdo con la interpretación de las normas establecidas en el fundamento sexto:

- 1.- Que ha lugar al recurso de casación núm. **2917/2019**, interpuesto por la representación procesal de don Juan María contra la sentencia núm. 884, de 26 de febrero de 2019, de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo núm. 1094/2017, sentencia que casamos y anulamos.
- 2.- Estimar el recurso contencioso-administrativo promovido por don Juan María contra la resolución de 11 de julio de 2017, del Director General de la Guardia Civil (Ministerio del Interior), que denegó la solicitud de pago de diferencias por importe de 47,03 euros, en concepto de productividad estructural EFM-1, por aplicación del importe del complemento de destino acordado por Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016. Anulamos dicha resolución y declaramos el derecho del recurrente don Juan María a percibir la suma de 47,03 euros correspondiente a la diferencia anual de la cantidad que el solicitante debió percibir en concepto de productividad estructural en su modalidad EFM-1, y la efectivamente percibida.
- 3.- Hacer el pronunciamiento sobre imposición de costas del recurso de casación y de la instancia en los términos previstos en el último fundamento.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.