

Resumen

Se desestima la casación contra auto sobre extensión de efectos de sentencia que reconoció el derecho a percibir el abono de complemento de productividad correspondiente al puesto de trabajo de origen, durante el periodo del curso de formación para el acceso a la Escala Ejecutiva del Cuerpo Nacional de Policía. Declara la Sala que el art. 110 LJCA establece respecto de las cuestiones de personal al servicio de la Administración Pública la extensión de los efectos de una sentencia firme que hubiera reconocido una situación jurídica individualizada cuando concurra como primera circunstancia que los interesados se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos en el fallo, lo que acontece en el presente caso.

NORMATIVA ESTUDIADA

Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa art.110.1

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	2
FUNDAMENTOS DE DERECHO	2
FALLO	5

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD

CUESTIONES GENERALES

POLICÍA NACIONAL

Retribuciones

Complementos

Otros

FUNCIÓN PÚBLICA

RETRIBUCIÓN

Complementos

De productividad

SENTENCIA

CONTENIDO Y EFECTOS

Otros efectos

FICHA TÉCNICA

Favorable a: Miembros de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; Desfavorable a: Administración estatal (funciones ejecutivas)

Procedimiento:Recurso de casación

Legislación

Aplica art.110.1 de Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Cita art.28, art.87.2, art.88.1, art.110, dtr.4 de Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Cita art.23.3 de Ley 30/1984 de 2 agosto 1984. Medidas para la Reforma de la Función Pública

Jurisprudencia

Cita en el mismo sentido sobre FUNCIÓN PÚBLICA - RETRIBUCIÓN - Complementos - De productividad STS Sala 3ª de 3 julio 2006 (J2006/98879)

Cita en el mismo sentido STS Sala 3ª de 8 febrero 2006 (J2006/43098)

Cita en el mismo sentido STS Sala 3ª de 21 diciembre 2005 (J2005/289154)

Cita en el mismo sentido sobre FUNCIÓN PÚBLICA - RETRIBUCIÓN - Complementos - De productividad STS Sala 3ª de 7 marzo 2005 (J2005/33728)

Cita en el mismo sentido STS Sala 3ª de 13 septiembre 2004 (J2004/135215)

Cita en el mismo sentido STS Sala 3ª de 25 mayo 2004 (J2004/51947)

Cita en el mismo sentido STS Sala 3ª de 12 enero 2004 (J2004/4019)
Cita en el mismo sentido STS Sala 3ª de 21 mayo 1993 (J1993/4815)
Cita en el mismo sentido STS Sala 3ª de 20 abril 1993 (J1993/3714)
Cita en el mismo sentido STS Sala 3ª de 18 enero 1985 (J1985/327)

En la Villa de Madrid, a treinta de marzo de dos mil siete.

Visto por la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo el recurso de casación número 4651/ 2005 interpuesto, por el Abogado del Estado, contra los Autos de 23 de diciembre de 2003 y 10 de marzo de 2005 sobre reconocimiento de extensión de efectos de la sentencia dictada, con fecha 17 de mayo de 2002, por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, no habiéndose personado la parte recurrida.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito fechado de entrada en el Tribunal Superior de Justicia de Madrid el 14 de marzo de 2003, Dª Catalina solicitó la extensión de los efectos de la sentencia de fecha 17 de mayo de 2002 dictada en el recurso número 123/ 99 por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

Consta en el expediente administrativo la solicitud de extensión de efectos formulada por el anteriormente referido a la Administración en fecha 27 de noviembre de 2002, así como la Resolución denegatoria dictada por aquélla en fecha 19 de febrero de 2003.

El fallo de la sentencia cuya extensión se pretende dispuso literalmente:

"Que debemos estimar y estimamos el recurso contencioso-administrativo número 123/ 99, interpuesto por D. Gustavo, contra la resolución de fecha 11 de diciembre de 1998 dictada por el Director General de la Policía, por la que se desestimaba la solicitud formulada por el hoy actor en orden al abono del complemento de productividad en la cuantía de 40.000 pesetas desde el mes de enero de 1998 correspondiente al puesto de trabajo de origen, durante el periodo del curso de formación para el acceso a la Escala Ejecutiva, Segunda Categoría, del Cuerpo Nacional de Policía, que se anula por no ajustarse al Ordenamiento Jurídico.

Y debemos declarar y declaramos el derecho que ostenta D. Gustavo a que la Administración le abone el complemento de productividad en la cuantía de 40.000 pesetas mensuales, a partir del 1 de enero de 1998; la cantidad resultante conforme a lo dicho anteriormente devengará desde la fecha de esta sentencia hasta el momento del efectivo abono de la misma el interés legal, conforme al artículo 106.2º de la Ley de esta Jurisdicción Contencioso Administrativa 29/ 1998, de 13 de julio, sin perjuicio de lo establecido en el apartado 3 del citado artículo 106 de esta misma Ley; pronunciamientos por los que habrá de estar y pasar la Administración demandada; y sin efectuar expresa condena en costas".

SEGUNDO.- El Abogado del Estado interpone recurso de casación contra los Autos de 23 de diciembre de 2003 y 10 de marzo de 2005 de extensión de efectos de la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de fecha 17 de mayo de 2002.

TERCERO.- Cumplidas las prescripciones legales, se señaló para votación y fallo el día veintiocho de marzo de dos mil siete.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Ramón Trillo Torres, Presidente de Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El Abogado del Estado promueve el recurso de casación invocando la infracción del artículo 110.1.a), 110.3 y 110.5.c) de la LJCA EDL 1998/44323 , al amparo de los artículos 87.2 y 88.1.d) de la LJCA. EDL 1998/44323

En el caso examinado señalan los autos recurridos:

a) En el Auto de 23 de diciembre de 2003 se indica:

"En el supuesto que nos ocupa, se pretende la extensión de los efectos de la sentencia de fecha 17 de mayo de 2002, dictada en el recurso contencioso- administrativo número 123/ 99, cuya parte dispositiva estimaba el recurso. (...). En el caso de la extensión de efectos de dicha sentencia a Dª Catalina, se observa, a la vista de las alegaciones y del expediente, que concurren las mismas circunstancias jurídicas en que se basó la sentencia antes mencionada; el peticionario es igualmente funcionario del Cuerpo Nacional de Policía, y reclama el mismo complemento de productividad que para sus compañeros, durante el periodo en que realizó el curso de ascenso a la categoría superior, según se acredita por la prueba documental que obra en el expediente administrativo y sin que la Administración haya demostrado que su situación jurídica, a estos efectos, sea distinta de la contemplada por la aludida sentencia.

Por ello, procede acceder a la extensión de efectos pretendida al darse todos los requisitos del art. 110.1º de la citada Ley 29/ 98, de 13 de julio. Ha de señalarse que lo que el citado artículo 110 exige es la igualdad de situaciones "jurídicas", no la identidad de los hechos, y resulta obvia la igualdad jurídica, pues en el caso de la sentencia y en el caso de este incidente se trata de funcionarios de policía cuyos compañeros en el precedente destino percibían el complemento reclamado, y que se hallaban desarrollando un curso de promoción a categoría superior; el hecho de que los cursos comprendiesen periodos distintos o que el ascenso fuese a categorías también distintas en nada influye para que jurídicamente las situaciones sean equivalentes."

b) En el Auto de 10 de marzo de 2005 se rechaza la impugnación en súplica del Abogado del Estado, añadiendo los siguientes argumentos:

"En cuanto al primer reparo que opone la Abogacía del Estado, consideramos que la identidad de situación jurídica, que en este caso se reduciría a la efectiva realización del curso de ascenso a categoría superior, y a la falta de abono durante el mismo del complemento que se reclama, viene a ser reconocida por la propia Administración en la resolución que dio contestación a la solicitud de extensión de Sentencia dado que en la misma no se pone en duda ninguno de estos extremos, oponiéndose a la extensión solicitada por otros motivos -el diferente periodo en que se realizó el curso de ascenso, que lo fue a distinta categoría que el favorecido con el fallo o el diferente destino o puesto de trabajo y consiguiente complemento de productividad del favorecido con el fallo y el solicitante de la extensión-, que revelan en definitiva la conformidad con el hecho de la realización del curso y la falta de abono del complemento.

Tampoco puede merecer favorable acogida la denegación de la extensión por no haberse reclamado en su día en vía administrativa, y ello porque en el artículo 110.1 de la Ley 29/ 98, de 13 de julio, no existe referencia alguna a que deba preexistir una solicitud a la Administración, o un previo recurso contra un acto anterior para que pueda hacerse uso del mecanismo de la extensión de efectos que en el mismo se regula, y porque así se deduce a sensu contrario, de las causas tasadas de desestimación del incidente previstas en la redacción dada al artículo 110 por la Disposición Adicional Decimocuarta de la Ley Orgánica 19/ 2003 de 23 de diciembre.

En efecto, la desestimación del incidente prevista para el caso de existir cosa juzgada que se establece en apartado a), solo podrá apreciarse cuando exista un previo pronunciamiento judicial sobre la pretensión de fondo, que se planteara nuevamente a través del incidente de extensión de efectos, lo que no ocurre en el caso que nos ocupa; y la desestimación por haber consentido el interesado una resolución administrativa firme, solo puede darse cuando, como especifica el apartado c) del propio artículo 110.5, la Administración hubiera dictado una resolución que -en este caso- hubiera denegado o prohibido el abono del complemento de productividad que se reclama, bien motu proprio, bien como respuesta a una petición previa. Pero, dado que tal resolución no existe y que el interesado no formuló petición alguna anterior a la formulada ahora por la vía de la extensión de efectos, no hay acto consentido y firme, no pudiendo en consecuencia ser desestimada por esta causa la solicitud de extensión de efectos. (...)

Debe recordarse, por otra parte, que el impago por parte de la Administración de una cantidad a la que un funcionario tenga derecho, lo que crea en el mismo es un derecho de crédito que se extingue, no porque no recurra una o varias nóminas concretas, en este caso, las correspondientes al periodo de tiempo durante el que estuvo realizando el curso de ascenso, sino única y exclusivamente porque el funcionario afectado no reclame el cumplimiento del mismo antes del transcurso del plazo de cinco años a que alude la Ley General Presupuestaria como plazo prescriptivo."

SEGUNDO.- El recurso de casación interpuesto al amparo del artículo 88.1. d) de la Ley de la Jurisdicción contiene tres motivos en los que se denuncia, en primer lugar, la infracción del artículo 110.1.a) y 110.5.c) de la Ley Jurisdiccional al entender el Abogado del Estado que "no existe la identidad de situación jurídica entre los interesados en solicitar la extensión de efectos y los favorecidos por el fallo. El ahora solicitante no recurrió contra la resolución que dio causa al presente litigio, de lo que resulta que ahora está solicitando la extensión de efectos de una sentencia cuando ni él mismo impugnó en vía administrativa la resolución antedicha, por lo que ésta debe tenerse como acto administrativo y consentido y firme de conformidad con el artículo 28 LJCA EDL 1998/44323".

Tal planteamiento no puede acogerse. En primer lugar porque la nueva redacción del artículo 110.5.c) de la LJCA EDL 1998/44323, operada por la Ley Orgánica 19/ 2003, que invoca expresamente el Abogado del Estado, no resulta de aplicación al supuesto que nos ocupa, por no encontrarse en vigor en el momento en que la Sra. Catalina formuló la entonces preceptiva solicitud de extensión de efectos a la Administración, ni tampoco cuando formuló la posterior petición al órgano jurisdiccional competente.

Por otra parte, debe señalarse que la Instrucción para la Elaboración de propuestas de asignación individual de productividad al Cuerpo Nacional de Policía de fecha 23 de enero de 1998, citada en la sentencia cuya extensión se pretende, tenía por objeto establecer los criterios generales de aplicación de la masa global de productividad a los Funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía a fin de permitir la confección de las nóminas mensuales oportunas en las que hacer efectivas las cuantías concretas que corresponden a cada funcionario en atención a las distintas modalidades de productividad (funcional, por puestos de responsabilidad y por turnos rotatorios). Las cantidades correspondientes se devengan y concretan en la nómina mensual del funcionario como también se deduce del contenido de las Instrucciones sobre criterios de distribución del complemento de productividad y compensación por turnos rotatorios en el Cuerpo Nacional de Policía.

La jurisprudencia de esta Sala viene aceptando el carácter singular y autónomo de cada nómina a efectos de su impugnación individualizada ante la Jurisdicción contencioso administrativa. Así las sentencias de 18 de enero de 1985 EDJ 1985/327, 20 de abril EDJ 1993/3714 y 21 de mayo de 1993 EDJ 1993/4815 han venido afirmando que "el pago de haberes a los funcionarios mediante nóminas, no atribuye a cada una de estas el carácter reproductor del anterior, frente al que pueda hacerse valer la excepción del artículo 40. a) de la Ley Jurisdiccional, pues más que una reproducción o emanación reiterada de actos administrativos referida a idéntica situación fáctica y jurídica, se sitúan dichas retribuciones en una relación de tracto sucesivo, en que cada acto de pago remunera servicios prestados en distinto periodo y a los que puede acompañar distintas características de la situación del funcionario que los devenga."

En el caso de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, la Instrucción de 22 de marzo de 1998 contempla las distintas situaciones que pueden producirse a efectos de la productividad estructural y funcional y la relativa a turnos rotatorios.

En la medida en que la productividad se incluye, en caso de tener derecho a percibirla, en cada nómina, como un componente retributivo más, cada funcionario interesado tiene la posibilidad de impugnar la nómina como acto singular quedando abierta la posibilidad de interponer recurso contencioso administrativo frente a cada nómina. El hecho de que la Sra. Catalina acudiera al mecanismo de la extensión de efectos a fin de obtener el reconocimiento de la misma situación jurídica que la reconocida en la sentencia relativa al Sr. Gustavo no significa que no pudiera impugnar con posterioridad cualquiera de sus nóminas y conseguir el mismo pronunciamiento

judicial, habiéndose limitado a solicitar en plazo la extensión de efectos de dicha sentencia al entender que se encontraba en la misma situación jurídica que el favorecido por el fallo, de manera que ha de rechazarse la excepción de acto firme y consentido que invoca el Abogado del Estado.

TERCERO.- En los otros dos motivos, al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley 29/98 EDL 1998/44323, denuncia el Abogado del Estado la infracción de los apartados 1 a) y 3 del artículo 110 de la LJCA EDL 1998/44323, y señala que el incidente de extensión de efectos ha de ser objeto de interpretación restrictiva, limitado a los actos administrativos dictados en masa, excluyendo los casos que para acreditar la similitud de situaciones precisan de una actividad probatoria que debería llevarse a cabo en un procedimiento ordinario y en ningún caso en un incidente de ejecución de sentencia como es el previsto en el artículo 110 de la Ley de la Jurisdicción. Entiende el Abogado del Estado, que el solicitante no ha acreditado la identidad a través de los oportunos documentos y que no hay la imprescindible identidad de situaciones jurídicas entre la del funcionario al que se refiere la Sentencia de 17 de mayo de 2002 de la Sala de Madrid y la de la Sra. Catalina.

CUARTO.- El artículo 110 de la Ley 29/1998 EDL 1998/44323 establece respecto de las cuestiones de personal al servicio de la Administración Pública la extensión de los efectos de una sentencia firme que hubiera reconocido una situación jurídica individualizada cuando concurra como primera circunstancia que los interesados se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos en el fallo, teniendo en cuenta que la disposición transitoria cuarta de la Ley 29/1998 EDL 1998/44323 establece que la ejecución de las sentencias firmes dictadas después de la entrada en vigor de dicha Ley se llevarán a cabo según lo dispuesto en ella.

Así, la Ley se preocupa de advertir que, en ningún caso, se podrá reconocer una situación jurídica distinta a la definida en la sentencia firme, pues lo contrario supondría desvirtuar la naturaleza de esta forma de entender la ejecución de la sentencia, ya que no se trata de una extensión automática de los efectos de la sentencia, teniendo en cuenta el principio de seguridad jurídica.

En las precedentes sentencias de esta Sala y Sección de 12 de enero EDJ 2004/4019, 25 de mayo EDJ 2004/51947 y 13 de septiembre de 2004 EDJ 2004/135215, 21 de diciembre de 2005 EDJ 2005/289154 y 8 de febrero de 2006 EDJ 2006/43098 se subraya como el artículo 110.1 a) de la Ley 29/98 EDL 1998/44323 es terminante a este respecto y exige que sean, no semejantes, ni parecidas, similares o análogas, sino idénticas las situaciones respecto de las que se pretende la extensión de efectos de la sentencia. Por tanto, es preciso operar con extremo cuidado a la hora de comprobar si existe o no esa identidad y tal requisito debe entenderse en sentido sustancial. Es decir, la Ley de la Jurisdicción está pidiendo que sean las mismas las pretensiones jurídicas que sobre ellas se fundamentan en un caso y en el otro, pues lo único que estamos haciendo es cumplir lo que en dicho precepto, concretamente en su apartado 1 a), se establece: que sólo cabe esa extensión cuando las situaciones jurídicas sean idénticas.

En este sentido debe entenderse la alegación del Abogado del Estado, que esta Sala comparte pues, con independencia de que el incidente de extensión de efectos se refiera o no a los llamados actos masa y el artículo 110 de la Ley Jurisdiccional no dice nada al respecto, lo que sí resulta preciso es que la identidad de situaciones debe revelarse como evidente eludiendo la necesidad de realizar un análisis de la prueba que así lo confirme, por tratarse de la actividad propia de un procedimiento ordinario o abreviado, extremo que resulta improcedente en el recurso de casación.

QUINTO.- Sin embargo, la Abogacía del Estado, en los motivos del recurso de casación, a la hora de combatir la apreciación de la Sala de instancia respecto de la existencia de "identidad de situación jurídica" se limita a decir que el solicitante no acreditó tal identidad y que los autos recurridos realizan una inversión de la carga probatoria contraria a lo dispuesto en el artículo 110.3 L.J.

En realidad, en este caso, lo determinante para la apreciación de la circunstancia de la que dependía el reconocimiento de la extensión de efectos, era el desempeño de un puesto de trabajo en el Cuerpo Nacional de Policía durante el que se ha realizado un curso de ascenso de promoción interna y la no concurrencia de alguna de las dos causas que la excluirían, a saber, que se trate de un funcionario de nuevo ingreso del Centro de Formación de Ávila o que se encuentre en situación de segunda actividad sin destino, circunstancia que fue la tomada en consideración por la Sala de instancia en la sentencia cuyos efectos se pretenden extender a partir de la certificación acreditativa de la realización de aquellas, al igual que sucede con los Autos ahora recurridos.

La sentencia cuyos efectos se pretenden extender advierte que las Instrucciones que regulan el reconocimiento de la productividad en la Dirección General de la Policía han venido a desvirtuar la esencia del complemento de productividad vinculándolo al desempeño objetivo de un puesto de trabajo con independencia de la manera en que éste es desempeñado por el funcionario, quedando excluidos de la percepción de dicho complemento, únicamente los funcionarios de nuevo ingreso del Centro de Formación de Ávila o que se encuentren en situación de segunda actividad sin destino. Por esa razón resultan irrelevantes las características del curso realizado (formación o perfeccionamiento) o el período durante el que hayan sido realizados pues no alteran la razón de ser del derecho a su percepción. Tampoco puede prosperar la afirmación relativa a que los autos recurridos han invertido la carga probatoria, porque la efectiva realización del curso de ascenso y la falta de abono durante el mismo del complemento de productividad fue reconocida por la propia Administración en la Resolución denegatoria de la solicitud que, como es de ver, se limita a rechazar la extensión de efectos solicitada exclusivamente por los dos motivos anteriormente citados, esto es, los diferentes cursos de ascenso realizados y que lo fueron en distintos periodos.

En consecuencia, acreditado que el solicitante de la extensión de efectos reunía las mismas condiciones analizadas por la sentencia cuya extensión de efectos se pretende, ha de afirmarse la concurrencia del requisito de la plena identidad de situación jurídica, pues ni el Abogado del Estado justifica, ni esta Sala aprecia que los Autos impugnados consideren otra razón de decidir que la indicada.

En todo caso, conviene advertir que los estrictos términos que configuran el recurso de casación en relación a los Autos dictados en extensión de efectos no permiten efectuar consideración alguna respecto de la sentencia de origen. Efectivamente, el control que esta Sala puede realizar respecto de los citados autos se limita a verificar la concurrencia de los requisitos que el artículo 110 de la Ley Jurisdiccional exige a fin de posibilitar la extensión de efectos a terceros de la situación jurídica reconocida en la sentencia. Presupuesto necesario, por ello, es la firmeza de la sentencia cuya corrección jurídica esta Sala no puede ya revisar, salvo que se invoque que la

doctrina determinante del fallo cuya extensión se postula fuere contraria a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, lo que aquí no se ha planteado.

Por esa razón, el reconocimiento de la extensión de efectos al que se llega no supone cambio alguno en la naturaleza del complemento de productividad pues como esta Sala ha declarado en reiteradas ocasiones, por todas, sentencias de 7 de marzo de 2005 (Rec. 4246/1999) EDJ 2005/33728 y 3 de julio de 2006 (Rec. 2710/2001) EDJ 2006/98879 el complemento de productividad retribuye aspectos subjetivos como el especial rendimiento, la actividad extraordinaria o el interés o iniciativa del funcionario en el desempeño de su cometidos y no otro tipo de aspectos de carácter objetivo ligados al puesto de trabajo que lo serían, en su caso, a través del complemento específico. La confirmación de los Autos recurridos se produce pues, tras rechazar los motivos invocados en el recurso de casación y en función de los argumentos expuestos por la Abogacía del Estado en el ámbito específico del Cuerpo Nacional de Policía, pero sin que ello permita extraer otro tipo de consecuencias toda vez que en el ámbito de la función pública no existen otras retribuciones complementarias que las contempladas en el artículo 23.3 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública EDL 1984/9077 , que sujeta el derecho a su percepción al cumplimiento estricto de los requisitos que configuran cada una de ellas así como a la dotación presupuestaria de cada programa de gasto que opera como límite máximo previamente establecido en la Ley de Presupuestos.

SEXTO.- Los razonamientos expuestos conducen a declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado, con imposición de costas a dicha parte recurrente.

FALLO

Debemos desestimar y desestimamos el recurso de casación 4651/ 2005, interpuesto por el Abogado del Estado, contra los Autos de 23 de diciembre de 2003 y 10 de marzo de 2005, dictados en la pieza de extensión de efectos tramitada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, con imposición de costas a la parte recurrente.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. Ramón Trillo Torres.- Juan José González Rivas.- Nicolás Antonio Maurandí Guillen.- Pablo María Lucas Murillo de la Cueva.- José Díaz Delgado.- Eduardo Calvo Rojas.

Publicación.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, el Excmo. Sr. D. Ramón Trillo Torres, en audiencia pública, celebrada en el mismo día de su fecha, lo que Certifico. Rubricado.

Fuente de suministro: Centro de Documentación Judicial. IdCendoj: 28079130072007100341