

Expediente: 2.185/2018 - 2020/G01_01/000022

Ref.: [REDACTED]

Asunto: Gratificaciones Ayuntamiento de Aldaia

Denunciado: Ayuntamiento de Aldaia

DIRECCIÓN DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

RESOLUCIÓN DE CONCLUSIÓN DE ACTUACIONES

El Director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, en el ejercicio de las funciones y competencias atribuidas por el artículo 11 la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, y atendiendo a los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Agencia ha tenido conocimiento de supuestas irregularidades producidas de manera sistemática en el Ayuntamiento de Aldaia en relación a la tramitación y abono a determinados funcionarios de cantidades en concepto de gratificaciones y productividades.

SEGUNDO.- La presentación de la denuncia dio lugar a la apertura del expediente número 185/2018 - 2020/G01_01/000022.

TERCERO.- Del análisis de la información puesta en conocimiento de la Agencia, se desprende la posible existencia de determinadas irregularidades en materia de gestión de personal en el seno del Ayuntamiento de Aldaia.

Por una parte, se detecta la aplicación de un complemento retributivo, el complemento de productividad, sin los requisitos que exige la vigente legislación. Y, por otra parte, se observa, asimismo, la asignación de un elevado número de gratificaciones entre los empleados públicos municipales, tanto en referencia a la cantidad de empleados que perciben gratificaciones como a las cuantías de las mismas.

Se da además la circunstancia de que los funcionarios con habilitación de carácter nacional encargados de la Secretaría y la Intervención municipal informan desfavorablemente la aplicación de dichos complementos retributivos.

En definitiva, del resultado del análisis anterior, **se observaron indicios razonables de veracidad** de los hechos y conductas denunciados, todo ello sobre la base de la documentación que obra en el expediente, teniendo presente que los hechos denunciados entran dentro del

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	20/07/2020 14:47:02
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	1/23

ámbito competencial de la Agencia al tratarse el ente denunciado una entidad local de la Comunidad Valenciana (artículo 3 de la Ley 11/2016).

CUARTO.- En fecha 3 de junio de 2019 se emitió informe previo de verosimilitud en virtud del artículo 12 de la Ley 11/2016, en el que se concluyó proponiendo el inicio de actuaciones de investigación así como proceder al requerimiento de la documentación necesaria para la realización de dichas actuaciones.

QUINTO.- En fecha 4 de junio de 2019, el Director de la Agencia Valenciana Antifraude dictó resolución de inicio de actuaciones de investigación del expediente de referencia, sobre la base del informe previo mencionado en el apartado anterior y a tenor de lo establecido en el artículo 12 de la Ley 11/2016.

En la citada resolución de inicio de investigaciones se requirió la aportación de la siguiente documentación al Ayuntamiento de Aldaia:

1. Copia del informe conjunto de Secretaría e Intervención nº 1 de 2016, de fecha 23 de febrero de 2016.
2. Copia de los informes del intendente de policía local y estadillos que acrediten los servicios realizados fuera de la jornada de trabajo por el personal de policía local, respecto de las nóminas de enero y febrero de 2018.
3. Copia de los informes del Encargado de la Brigada de Obras y Servicios, y estadillos que acrediten los servicios realizados fuera de la jornada de trabajo por el personal de brigadas, respecto de las nóminas de enero y febrero de 2018.
4. Copia del informe de fecha de 14 de febrero de 2017, del Encargado de la Brigada de Obras y Servicios.
5. Copia de la Resolución de Alcaldía 897/2012, de 25 de mayo, de aprobación de las normas complementarias en materia de mejoras sociales de los empleados públicos.
6. Copia de la Resolución de Alcaldía 2404/2012, de 21 de diciembre, que anula parcialmente la anterior.
7. Copia de la Resolución 182/2013, de 1 de febrero.
8. Copia de la Resolución 521/2013, de 21 de marzo, que aclara lo que debe entenderse por actos extraordinarios prestados fuera de la jornada de trabajo por los empleados que no pertenezcan a la policía local o a la brigada de obras.
9. Copia de la Resolución de Alcaldía de 24 de febrero de 2016.
10. Copia del Acuerdo sobre condiciones de trabajo del personal funcionario del Ayuntamiento de Aldaia vigente, de 25 de mayo de 2004.
11. Copia del Convenio Colectivo de trabajo entre el Ayuntamiento de Aldaia y su personal laboral vigente suscrito el 2 de mayo de 2001.
12. Resolución de Alcaldía 204/2015, aprobatoria de las normas estructurales para la

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	20/07/2020 14:47:02
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	2/23

organización y planificación y regulación del servicio de la policía local de Aldaia para el año 2015.

13. Copia de los informes del Secretario, Oficial Mayor, y jefes de personal, para la aprobación de las nóminas de enero y febrero de 2018.
14. Copia de los informes de Intervención, para la aprobación de las nóminas de enero y febrero de 2018.
15. Solicitudes de abono de productividad y gratificaciones, referidos a las nóminas de enero y febrero de 2018.
16. Certificados de saldos horarios en cómputo anual de los empleados perceptores de productividad y gratificaciones incluidos en las relaciones de nóminas de enero y febrero de 2018.
17. Certificados de los fichajes de entradas y salidas de los empleados perceptores de productividad y gratificaciones incluidos en las relaciones de nóminas de enero y febrero de 2018, desglosados para cada uno de los meses indicados.
18. Copia de las nóminas de los empleados perceptores de productividad y gratificaciones incluidos en las relaciones de nóminas de enero y febrero de 2018.

SEXTO.- En fecha 6 de julio de 2019, el Ayuntamiento de Aldaia comunica a esta Agencia que los hechos objeto de la denuncia presentada se encuentran denunciados en vía penal.

Si bien es cierto que consta una denuncia por los mismos hechos realizada ante la Fiscalía Anticorrupción en fecha 17 de julio de 2018, se ha constatado que la misma fue archivada por la Fiscalía Provincial de Valencia en fecha 2 de agosto de 2018, por lo que los hechos objeto de la denuncia no se encuentran judicializados y procede continuar con el procedimiento de investigación iniciado por esta Agencia.

SÉPTIMO.- En fecha 26 de agosto de 2019 se dicta por parte del Director de la Agencia resolución sobre la ampliación del plazo de las actuaciones de investigación por 6 meses más a contar desde la finalización del primer plazo de 6 meses, que se inició mediante resolución de fecha 4 de junio de 2019.

En la misma resolución de ampliación se le reitera al Ayuntamiento de Aldaia el requerimiento de documentación detallado en el antecedente de hecho segundo, concediéndole un plazo máximo de 15 días hábiles desde la recepción de la notificación de dicha resolución.

OCTAVO. En fecha 13 de septiembre de 2019 tuvo entrada escrito de alegaciones (R.E. 590/2019) del Señor Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Aldaia, en el que manifiesta, en síntesis:

1. Que considera caducado el procedimiento, por el transcurso del plazo de 30 días hábiles contemplado en el art. 12 de la Ley 11/2016, de creación de la Agencia, siendo la denuncia presentada en fecha 27 de junio de 2018 y habiendo iniciado las actuaciones de investigación el 4

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	20/07/2020 14:47:02
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	3/23

de junio de 2019, prácticamente un año después.

2. Que tampoco se han cumplido los plazos del artículo 13 si se entendiera iniciado el procedimiento con la denuncia.
3. Que el objeto de las actuaciones ya ha sido examinado en las Diligencias de Investigación Penal n.º 336/18, decretándose el archivo provisional por Fiscalía en fecha 2 de agosto de 2018, por lo que la Agencia no es competente para la investigación de la denuncia presentada.
4. Que no es lícito acordar la ampliación del plazo de 6 meses al tratarse de un plazo ya vencido o, si se trata de una acumulación, se incumplen los requisitos del art. 57 LPACAP.
5. Que el requerimiento de documentación supone la paralización de los servicios dado el elevado volumen de documentación solicitada.

Las anteriores alegaciones fueron desestimadas por esta Agencia mediante Resolución del Director de fecha 14 de noviembre de 2019, en base a los siguientes argumentos:

1.- El vencimiento del plazo de 30 días contemplado en el art. 12 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, no es susceptible de generar efectos de caducidad, dado que se trata de un periodo de comprobaciones con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento. El desarrollo de esta fase **no queda sujeto al instituto de la caducidad del procedimiento**, pues no se trata de un procedimiento propiamente dicho, que se inicia mediante un acto administrativo concreto y expreso (resolución de inicio o incoación), sino que consiste, únicamente, en el estudio, obtención de información y constatación de indicios, que se suceden con carácter previo a dictarse la resolución de inicio del procedimiento, pudiendo dar lugar, o no, a dicho inicio. El incumplimiento del plazo en la fase de estudio de verosimilitud (o fase de análisis) es, con carácter general, una mera irregularidad no invalidante.

2.- Al respecto del plazo de seis meses, el art. 13 de la Ley 11/2016 es claro, pues indica que el mismo se computa desde la adopción del acuerdo de iniciación, esto es, el 4 de junio de 2019.

No habiendo dudas al respecto de dicho cómputo, no existen dudas, asimismo, de que el acuerdo de ampliación de plazo, por seis meses más, se ha dictado dentro del plazo. Tampoco cabe apreciar acumulación, pues el acuerdo de ampliación resuelve expresamente la "ampliación" y no la acumulación con ningún otro expediente.

3.- El plazo para la finalización de las actuaciones investigadoras se halla interrumpido, pues tal y como establece el art. 22.1.a) de la Ley 39/2015, el transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se suspende en los siguientes casos:

"a) Cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias o la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o, en su defecto, por el del plazo concedido, todo ello sin perjuicio de lo previsto en el artículo 68 de la presente Ley."

Por lo que el plazo de seis meses, ampliado en seis meses adicionales, se encuentra interrumpido desde la fecha del primer requerimiento de documentación (notificada el 13 de junio de 2019) sin que el mismo se haya cumplimentado por parte del Ayuntamiento de Aldaia.

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	20/07/2020 14:47:02
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	4/23

4.- Al respecto de la alegación de duplicidad con investigaciones penales, el art. 5.2 de la Ley 11/2016 establece la inhibición de la Agencia en favor de los organismos competentes en materia penal cuando se aprecien indicios de relevancia penal de los hechos, por lo que la Agencia, como cualquier otra administración pública, debe interrumpir sus actuaciones y suspenderlas. En el presente caso, en el que se ha decretado el sobreseimiento provisional por no apreciar indicios de responsabilidad penal, ello no obsta a que la Agencia continúe con la investigación de los hechos en aras a apreciar si los mismos son susceptibles de generar responsabilidades de otra naturaleza (administrativa, disciplinaria o contable).

5.- Al respecto de que la petición de documentación supone la paralización de los servicios, se recuerda al Ayuntamiento denunciado que el primer requerimiento fue notificado en fecha 13 de junio de 2019, el segundo requerimiento en fecha 29 de agosto de 2019 y, que a fecha de contestación a las alegaciones, 14 de noviembre de 2019, 5 meses después, todavía no se ha remitido la información solicitada, ni siquiera parcialmente, lo que se considera un indicio de obstaculizar la labor inspectora de la Agencia.

En base a todo lo anterior, se reiteró la solicitud de información al Ayuntamiento de Aldaia, concediéndole el improrrogable plazo de 10 días hábiles y apercibiéndole que el reiterado incumplimiento del deber de colaboración podrá ser susceptible de la incoación del procedimiento administrativo sancionador que corresponda en orden a depurar las posibles responsabilidades que se deriven del mismo, de conformidad con lo establecido en el art. 7.3 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana.

NOVENO.- Actividades de investigación efectuadas y resultados obtenidos.

A) Actividades de investigación:

A.1.- Documentación presentada por el denunciado:

En fecha 3 de diciembre de 2019 se presenta en esta Agencia por parte del Ayuntamiento de Aldaia (R.E. 963/2019) cuatro dossiers que contienen la siguiente documentación:

1.- Copia del informe conjunto de Secretaría e Intervención número 1 de 2016, de fecha 23 de febrero de 2016, sobre retribuciones variables en la nómina de febrero de 2016.

Este informe es desfavorable en cuanto a la propuesta de abono de retribuciones variables del mes de febrero de 2016, al no haberse dictado las resoluciones y acuerdos que amparen plenamente la propuesta de abono de productividades y gratificaciones. Asimismo, el informe indica que existen conceptos como el complemento de productividad por nocturnidad de la Policía Local y la gratificación por prestar servicios ordinarios en día festivo de la brigada de obras que se solapan con el complemento específico de los trabajadores que realizan estas funciones, en tanto que estos trabajos extraordinarios fueron valorados con ocasión de la elaboración y aprobación de la relación de puestos de trabajo. Según los funcionarios responsables de los Departamentos de Secretaría e Intervención, estas cuestiones estarían pagándose dos veces al estar incluidas en el complemento específico de los puestos de trabajo y retribuirse posteriormente vía el complemento de productividad.

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	20/07/2020 14:47:02
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	5/23

- 2.- Copia de los informes del intendente de la Policía Local y estadillos que acreditan los servicios realizados fuera de la jornada laboral por el personal de la policía local respecto de las nóminas de enero y febrero del ejercicio 2018.
- 3.- Copia de los informes del Coordinador de la Brigada de Obras y Servicios y estadillos que acreditan los servicios realizados fuera de la jornada laboral por el personal de Brigada de obras respecto de las nóminas de enero y febrero del ejercicio 2018.
- 4.- Copia de los informes del encargado de la Brigada de Obras de fecha 14 de febrero de 2017 relativos a la realización de las horas extraordinarias del personal de la Brigada de Obras y al control horario del personal adscrito al Servicio de Cementerios. En el primer informe se explica que, debido a la urgencia en la que con ocasiones se requiere al personal de la Brigada de Obras para su actuación, es una práctica habitual solicitarles que acudan directamente al lugar donde se deben realizar los servicios extraordinarios, sin que se pase previamente por el centro donde se debe de registrar la entrada. Se detalla asimismo en el informe que, en estas ocasiones, el control de las horas realizadas de manera extraordinaria se realiza mediante partes de trabajo que controla dicho encargado. En el segundo informe se explica que el personal adscrito al Servicio de Cementerios no disponen de terminal de captura de marcajes para poder fichar en los Cementerios, por lo que el control de su jornada laboral se realiza por el encargado de la Brigada de Obras a través de partes de trabajo.
- 5.- Copia de la Resolución de Alcaldía 897/2012, de 25 de mayo, de aprobación de las normas complementarias en materia de mejoras sociales de los empleados públicos.
- 6.- Copia de la Resolución de Alcaldía 2404/2012, de 21 de diciembre, que anula parcialmente la anterior. La anulación parcial de las normas complementarias se produce como consecuencia del informe emitido al respecto de las misas por parte de la Delegación de Gobierno y anula por la falta de fundamentación legal los extremos relativos a:
 - Los días de descanso adicionales al alcanzar el funcionario los 25 años de servicio.
 - La gratificación económica una vez alcanzada la edad de jubilación forzosa.
 - La gratificación a la familia del funcionario en caso de defunción de éste.
- 7.- Copia de la Resolución 182/2013, de 1 de febrero, que prorroga los efectos de la Resolución número 897/2012 de 25 de mayo, de aprobación de las normas complementarias en materia de mejoras sociales de los empleados públicos hasta nuevo acuerdo.
- 8.- Copia de la Resolución 521/2013, de 21 de marzo, que aclara lo que debe entenderse por actos extraordinarios prestados fuera de la jornada de trabajo por los empleados que no pertenezcan a la policía local o a la brigada de obras.
- 9.- Copia de la Resolución de Alcaldía de 24 de febrero de 2016 sobre actualización de valores hora del catálogo de puestos tipo.
- 10.- Copia del Acuerdo sobre condiciones de trabajo del personal funcionario del Ayuntamiento de Aldaia para el periodo 2004-2007.
- 11.- Copia del Convenio Colectivo de trabajo entre el Ayuntamiento de Aldaia y su personal laboral suscrito el 2 de mayo de 2001.

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	20/07/2020 14:47:02
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	6/23

12.- Resolución de Alcaldía 204/2015, aprobatoria de las normas estructurales para la organización y planificación y regulación del servicio de la policía local de Aldaia para el año 2015. En el cuerpo de la Resolución no constan las citadas normas y se indica que constan en el expediente como Anexo a la propuesta.

13.- Informes con propuesta de resolución de la Oficial Mayor respecto de las retribuciones de carácter variable de las nóminas de enero y febrero de 2018. En ambos informes la funcionaria efectúa las siguientes conclusiones:

‘En conclusión, se observa que hay servicios como policía y brigada que generan cuantiosos gastos en gratificaciones extraordinarias y productividades todos los meses, conceptos que “per se” son excepcionales y vienen siendo habituales, lo mismo sucede con algunos empleados públicos que habitualmente vienen cobrando gratificación o productividad cuando si realmente los hechos que motivan ese pago están convirtiéndose en algo propio de su puesto de trabajo debería ser cuantificado en los complementos específicos, por tanto la que suscribe recomienda que se reorganice de forma racional los servicios y que se modifique la RPT, procediéndose a una revisión total de ésta para evitar dichos desequilibrios y desigualdades, ya que se puede estar produciendo la ruptura de proporcionalidad salarial que debe existir entre los distintos grupos y dentro del mismo grupo entre unos puestos y otros’.

En el segundo de los informes, el correspondiente a la nómina del mes de febrero de 2018, la oficial mayor expresa además el sentido desfavorable del informe, aunque se propone a la Alcaldía conceder determinadas productividades y gratificaciones a los empleados que se detallan.

14.- Copia de los informes de Intervención número 36/2018 y 119/2018, para la aprobación de las nóminas de enero y febrero de 2018 respectivamente.

Ambos informes indican las siguientes cuestiones en relación a las productividades abonadas en las nóminas mensuales:

- Que las productividades se siguen asignando sin seguir en todos los casos el mismo procedimiento.
- Que no se motivan suficientemente las circunstancias objetivas que las retribuyen, ya que no consta la determinación previa de los objetivos ni justificación suficiente de la actividad extraordinaria, el rendimiento especial, la iniciativa y/o el esfuerzo desarrollados por el personal que recibe este complemento.
- Que no se emite informe por las jefaturas/concejalías responsables.
- Que no se detallan los modos de cálculo y los periodos a los que corresponden las productividades.
- Que se incumple el artículo 3 del Reglamento de Productividad, en cuanto al procedimiento de cuantificación del complemento de productividad.
- Que se incumple el artículo 4 del Reglamento de Productividad, en cuanto a los criterios de cuantificación de dicho complemento.
- Que se incumple el artículo 5 del Reglamento de Productividad en cuanto a la aplicación de los

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	20/07/2020 14:47:02
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	7/23

grados para la cuantificación de dicho complemento.

- Que se incumple el artículo 6 del Reglamento de Productividad en cuanto a la determinación del programa y asignación del grado.
- Que se incumple el artículo 7 del Reglamento de Productividad en cuanto a la gestión y abono de dicho complemento.
- Que se incumple el artículo 35.1 i) del la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en cuanto al deber de motivación de los actos administrativos.

Por lo que se refiere a las gratificaciones, el Interventor puntualiza que hay una serie de empleados que realizan servicios extraordinarios de forma sistemática y por un volumen de horas significativo, lo que puede resultar contrario a la normativa sobre seguridad e higiene en el trabajo si no se respeta el tiempo de descanso mínimo entre jornadas y/o se exceda del límite anual establecido para la realización de horas extraordinarias.

Además, en ambos informes se indica que las deficiencias observadas ya han sido puestas de manifiesto desde el año 2015 en informes anteriores emitidos por la Intervención Municipal.

Se ha remitido a esta Agencia, aunque no se había solicitado, el informe de Intervención número 350/2019 sobre retribuciones variables de la nómina del mes de junio de 2019, que viene a reiterar lo establecido en los dos informes anteriores.

15.- Solicitudes de abono de productividad y gratificaciones, referidos a las nóminas de enero y febrero del ejercicio 2018.

16.- Certificados de saldos horarios en cómputo anual de los empleados perceptores de productividad y gratificaciones incluidos en las relaciones de nóminas de enero y febrero de 2018.

17.- Certificados de los fichajes de entradas y salidas de los empleados perceptores de productividades y gratificaciones incluidos en las relaciones de nóminas de enero y febrero del ejercicio 2018, desglosados para cada uno de los meses indicados.

Varios de los listados informan de múltiples errores en los marcajes, lo que hace que la información remitida no goce en algunos casos de la fiabilidad suficiente para su análisis pormenorizado.

18.- Copia de las nóminas de los empleados perceptores de productividad y gratificaciones incluidos en las relaciones de nóminas de enero y febrero del ejercicio 2018.

Se ha remitido asimismo por parte del Ayuntamiento de Aldaia la siguiente información que no había sido solicitada por esta Agencia:

1.- Informe sobre autorización de abono de servicios extraordinarios del concejal delegado del área de Brigada de Obras correspondiente al mes de mayo 2019 por exceso de horas sobre la jornada ordinaria de trabajo firmado por dicho Concejal y por el Coordinador de la Brigada de Obras y Servicios.

2.- Informe de Intervención número 350/2019, sobre fiscalización previa limitada de las retribuciones variables de diversos empleados/as municipales en la nómina del mes de junio de 2019.

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	20/07/2020 14:47:02
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	8/23

3.- Informe sobre autorización de abono de servicios extraordinarios del concejal delegado del área de Policía Local correspondiente al mes de mayo 2019 por exceso de horas sobre la jornada ordinaria de trabajo y asistencia a juicios fuera de la jornada laboral firmado por dicho Concejal y por el Inspector de la Policía Local.

4.- Informe jurídico emitido por un abogado externo al Ayuntamiento el día 16 de septiembre de 2006 solicitado por el Concejal de Personal sobre las gratificaciones y la productividad a abonar. El informe concluye recomendando al Ayuntamiento la aprobación de un Reglamento de Productividad en el cual se especifiquen los criterios de reparto.

5.- Propuesta de Resolución elevada a la Alcaldía por parte de la Técnico de Administración General adscrita al Departamento de Personal en relación a las retribuciones variables del mes de junio de 2019. En el informe se realizan las siguientes observaciones que merecen ser destacadas:

- **Que en fecha 3 de mayo de 2018 se solicitó por parte de la Alcaldía a dicha Técnico de Personal, un estudio amplio de la asignación de las retribuciones variables en el Ayuntamiento de Aldaia con la finalidad de plantear mejoras en la materia aunque el mismo no se ha podido realizar en su integridad a la fecha de emisión del informe debido a la sobrecarga de trabajo en el Departamento de Personal**

- **Que en algunos casos se está desnaturalizando el concepto de productividad, pues se está abonando a ciertos empleados con cuantía fija y devengo periódico.** En estos casos se recomienda por la técnico que se las circunstancias objetivas que se retribuyen se cuantificasen mediante una modificación de los complementos específicos asociados a sus puestos de trabajo.

- **Que en cuanto a las gratificaciones por servicios extraordinarios, hay servicios que todos los meses generan cuantiosos gastos en este concepto. En este caso se recomienda por la técnico llevar a cabo una reorganización racional de los servicios.**

- Finalmente, se indica que ha resultado imposible comprobar los siguientes extremos:

a) El cumplimiento de lo establecido en el artículo 35 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, relativo al límite máximo de 80 horas extraordinarias que pueden ser realizadas por el personal laboral.

b) El cumplimiento de lo dispuesto en el artículo en el grupo 7.2 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, relativo a los límites de las cuantías globales de los complementos específicos, de productividad y gratificaciones.

6.- Informe de solicitud de abono de productividades a determinados funcionarios de la Policía Local rubricado por el Jefe de Servicio y el Concejal Delegado del Área.

7.- Informes de solicitud de abono de productividades a determinados trabajadores de la Brigada de Obras y Servicios Local rubricados por el Coordinador de la Brigada y el Concejal Delegado del Área.

8.- Informe de solicitud de abono de productividad a una trabajadora rubricado por la Concejal Delegada de Servicios Sociales. No consta firma del Jefe de Servicio.

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	20/07/2020 14:47:02
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	9/23

9.- Informe de solicitud de abono de productividades a determinados funcionarios participantes en las labores relacionadas con un proceso electoral rubricado la Secretaria General del Ayuntamiento y por el Concejal Delegado de Recursos Humanos.

10.- Informe sobre solicitud de productividad para el personal designado como representante de la administración en el desarrollo de procesos electorales rubricado por la Secretaria General.

11.- Informes de solicitud de autorización de servicios extraordinarios a los que se adjunta el detalle del fichaje realizado por el personal y la propuesta de gratificación una vez acreditadas las horas extraordinarias realizadas.

Los informes de solicitud de autorización de servicios extraordinarios y las propuestas de gratificación se firman, con carácter general, por el Jefe del Servicio y por el Concejal Delegado del Área.

12.- Informes de solicitud de abono de productividades en los que se fundamenta, con carácter general, el especial rendimiento, la actividad extraordinaria o el interés o iniciativa en el desempeño del trabajo. Los mismos se encuentran rubricados por el Director de Área o Jefe de Servicio y tienen el visto bueno del Concejal Delegado del Área.

En los mismos se hace referencia al criterio aplicable del Reglamento de Productividad aprobado por el Ayuntamiento de Aldaia para la determinación de la cantidad a abonar así como el resto de normativa aplicable.

En algunos de los informes no se fundamenta la actividad extraordinaria a realizar, sino que únicamente solo se hace referencia a la disponibilidad, voluntad, flexibilidad horaria o apoyo a otras áreas con carácter genérico. **En estos casos debería de estudiarse por parte del Ayuntamiento si se trata de cuestiones que deberían encontrarse incluidas en el complemento específico**, sobre todo en el caso de los empleados con niveles funcionariales más altos, en los que la dedicación, disponibilidad y voluntad son atributos inherentes a los cargos que desempeñan, o al menos deberían de serlos.

13.- Listados de marcadores o fichajes de determinados trabajadores del periodo comprendido entre el día uno de enero de 2019 y 31 de mayo de 2019.

14.- Nóminas de determinados trabajadores correspondientes al mes de junio de 2019.

A.2.- Análisis del Reglamento de Productividad.

Según el artículo 2 del Reglamento de Productividad, el complemento de productividad retribuye dos cuestiones:

1.- La consecución de una serie de objetivos prefijados.

2.- La actividad extraordinaria, el rendimiento especial, la iniciativa y el esfuerzo de los funcionarios en el cumplimiento de su trabajo.

La primera de las cuestiones, la consecución de una serie de objetivos prefijados, es fácilmente comprobable y acreditable. Sin embargo, la segunda de ellas es más compleja de evaluar y, salvo que se implante un **sistema de evaluación de desempeño con indicadores objetivos** que midan la calidad del trabajo realizado, puede ser una cuestión que esté teñida de cierto grado de

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	20/07/2020 14:47:02
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	10/23

subjetividad. Además, se corre el riesgo de que tareas y responsabilidades que son propias del puesto de trabajo pasen a considerarse extraordinarias y se retribuyan a través del complemento de productividad, lo que viene a desvirtuar este complemento, tal y como recogen en sus informes el Interventor Municipal, la Oficial Mayor y la Técnico de Recursos Humanos del Ayuntamiento de Aldaia.

El artículo 3 del Reglamento exige que todos los programas susceptibles de generar productividades serán previamente informados por el Jefe del Servicio, solicitados por la Concejalía Delegada y autorizados por la Alcaldía.

Son 7 los criterios para la cuantificación del Complemento de Productividad y 10 los grados que tiene cada criterio para determinar la cuantía de dicho complemento y que atienden a los grupos y subgrupos de titulación, así como a la jerarquía de los puestos de trabajo del Ayuntamiento y la importancia y duración de la tarea. Los importes correspondientes a cada grado se han establecido mediante la Resolución de Alcaldía número 209/2017 de 2 de febrero.

El artículo 7 del Reglamento de Productividad establece que dicho complemento será cuantificado bimestralmente previa propuesta formulada por cada Concejal Delegado y serán remitidas al Departamento de Recursos Humanos para su abono en nómina.

B) Resultados. Hechos analizados y constatados

De la documentación analizada se constata lo siguiente:

1.- Deficiencias o debilidades detectadas en la documentación correspondiente a los meses de enero y febrero de 2018.

Durante el estudio de la información se ha detectado que existen trabajadores que cobran el mismo mes gratificaciones y productividades que en su conjunto superan los 1.000,00 euros. Por otro lado se observa que existen trabajadores que acumulan hasta tres puestos de trabajo y perciben por ello las productividades detalladas en el informe. La acumulación de estas tareas es una cuestión no sostenible en el tiempo, ya que es poco probable que una misma persona realice el trabajo correspondiente a 3 puestos de manera eficaz y eficiente, máxime tratándose de puestos de trabajo que comportan una cualificación y complejidad técnica elevadas.

De las solicitudes de abono de productividad y gratificaciones correspondientes a los meses de enero y febrero de 2018 remitidas a la Agencia junto con la documentación requerida se han analizado aquellas que superan los 500,00 euros mensuales, habiendo detectado las siguientes deficiencias:

- Existen propuestas de abono de productividades que no se encuentran firmadas por el Jefe del Servicio o Director del Área, lo que supone un incumplimiento de lo establecido en el artículo 3 del Reglamento de Productividad.
- La fundamentación por la que se solicita el abono de la productividad a determinados trabajadores es en la mayoría de los casos muy genérica (solo se suele mencionar el criterio que se ha utilizado para cuantificar cada uno de los elementos que integran el Complemento de Productividad) y no se detallan los objetivos a alcanzar y el plazo establecido para ello, incumpliendo así nuevamente el artículo 3 del Reglamento de Productividad.

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	20/07/2020 14:47:02
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	11/23

- Existen trabajadores que devengan todos los meses cuantías importantes en concepto de gratificaciones, lo que requeriría realizar un estudio de la asignación de efectivos y el reparto de tareas en determinadas áreas, sobre todo para evitar el incumplimiento de la normativa laboral relativa a la realización de horas extraordinarias.

- Asimismo, en cuanto a las gratificaciones por servicios extraordinarios, hay servicios que en los meses analizados han generado cuantiosos gastos por este concepto. Esta cuestión supone un riesgo real de incumplimiento al final de cada ejercicio del límite máximo de horas extraordinarias que pueden realizar los trabajadores establecido en el artículo 35.2 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. Éste límite se establece en 80 horas y hay trabajadores de la Brigada de Obras que solamente durante los meses de enero y febrero del ejercicio 2018 realizan más de 30 horas, llegando unos de ellos a las 50 horas extraordinarias según los datos obrantes en los informes remitidos a esta Agencia.

Asimismo se ha observado una discordancia entre el importe de las gratificaciones abonadas en la nómina del mes de febrero de 2018 al trabajador con siglas [REDACTED] y el importe que consta en el documento de autorización de abono de servicios extraordinarios correspondiente. En este último de documento consta que el importe a abonar ascendería a 513,07 euros y, sin embargo, tanto en el informe de la Oficial Mayor correspondiente a las retribuciones variables del mes de febrero de 2018 así como en la nómina del trabajador de dicho mes, la cantidad propuesta para su abono y la efectivamente abonada asciende a 659,02 euros. Por lo tanto, no se han remitido a la Agencia todos los documentos que autoricen el abono de los servicios extraordinarios a este trabajador.

2.- Incumplimiento del Reglamento de Productividad detectado en la documentación correspondiente a los meses de enero y febrero de 2018.

Del estudio de la documentación recibida se ha constatado que se incumple el artículo 3 del Reglamento de Productividad, en cuanto al procedimiento de cuantificación del complemento de productividad, ya que en la mayoría de los casos no existe informe técnico del Jefe de Servicio en el que se mencione el criterio de la productividad que se sigue, objetivo, plazos y otras circunstancias relevantes al objetivo en cuestión.

Asimismo no consta que exista una determinación por parte de la Alcaldía de criterios de ejecución de los programas que se hayan aprobado mediante Resolución administrativa que establezca además el sistema de valoración dentro de los límites económicos establecidos, por lo que se estaría incumpliendo el artículo 6 del Reglamento de Productividad.

3.- Cuestiones relativas a la documentación correspondiente al mes de junio de 2019.

La documentación remitida relativa a este mes muestra una intención por parte del Ayuntamiento de realizar una aplicación de la normativa en materia de retribuciones complementarias más correcta y de ajustarse a su propio Reglamento de Productividad. Se observa que se ha requerido a la Técnico de Administración General adscrita al Departamento de Personal que realice un estudio amplio de la asignación de retribuciones variables a fin de plantear mejoras en la materia, aunque la funcionaria indica que por falta de medios personales y materiales y debido a la sobrecarga de trabajo no lo ha podido realizar en su integridad.

No obstante lo anterior, sigue sin especificarse suficientemente en algunas ocasiones el

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	20/07/2020 14:47:02
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	12/23

rendimiento especial o la iniciativa y/o programas desarrollados por el personal al que se le abona un complemento de productividad que retribuye estas cuestiones y, en algunos casos, sigue retribuyéndose a través de este complemento funciones o actuaciones del personal inherentes a su puesto de trabajo y que deberían encontrarse valoradas en el complemento específico correspondiente, todo ello con la finalidad de evitar desvirtuar el complemento de productividad y la función para la que el mismo se encuentra configurado.

Asimismo, continúan existiendo trabajadores que realizan una cantidad importante de horas extraordinarias que generan el abono de gratificaciones, lo que supone un riesgo real de incumplimiento al final del ejercicio del artículo 35.2 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. En concreto, hay trabajadores adscritos a la Brigada de obras que realizan solamente en el mes de junio de 2019 18 y 19,5 horas extraordinarias.

4.- Calificación jurídica de las irregularidades administrativas detectadas.

Un acto es inválido cuando está viciado alguno de sus elementos, si bien, según la importancia y trascendencia del vicio de que se trate, la invalidez podrá alcanzar el grado de nulidad, anulabilidad o tratarse de una irregularidad no invalidante.

Los supuestos legales de la nulidad de pleno derecho son, exclusivamente, los siguientes (artículo 47.1 de la ley 39/2015):

- a) los que lesionen el contenido esencial de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.
- b) los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
- c) los que tengan un contenido imposible.
- d) los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de esta.
- e) los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.
- f) los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieran derechos o facultades cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.
- g) cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango legal.
- h) las disposiciones administrativas cuando vulneren la Constitución, las Leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior (véase Jerarquía normativa), las que regulen materias reservadas a la Ley y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras, no favorables o restrictivas de derechos individuales.

El artículo 48 de la Ley 39/2015 define los actos anulables como aquellos que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder y refiere que **el defecto de forma solo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados** y que la realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	20/07/2020 14:47:02
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	13/23

Por lo tanto, no todas las irregularidades del acto administrativo lo hacen anulable. En este sentido, se consideran **irregularidades no invalidantes** a aquellos defectos formales que no desarticulen el acto administrativo.

Es decir, si la irregularidad no priva al acto de aquellos requisitos indispensables para que alcance su fin (ni produce indefensión al interesado) no permitirá promover la anulabilidad del mismo (apartado 2 del citado artículo 48).

Analizada la normativa aplicable y vista la documentación obrante en el expediente, se considera que las irregularidades o deficiencias de los procedimientos administrativos detectadas en las actuaciones de investigación del presente expediente, no se encuentran incardinadas en ninguno de los supuestos de nulidad de pleno derecho ni de anulabilidad, tratándose de irregularidades no invalidantes de los actos administrativos dictados.

DÉCIMO.- En fecha 17 de febrero de 2020 se emite informe provisional de investigación en el que se concluye que, tras el estudio en detalle de la totalidad de la documentación requerida al Ayuntamiento de Aldaia así como la obtenida en fuentes abiertas, se han detectado las **irregularidades administrativas** puestas de manifiesto a lo largo del presente informe y que se resumen a continuación:

1.- No se encuentra definido con detalle un programa de objetivos por departamentos o unidades administrativas así como un sistema de evaluación del cumplimiento de dichos objetivos que permitan hacer un uso correcto del complemento de productividad.

2.- Existen funciones que se retribuyen a través del complemento de productividad que podrían ser inherentes a los puestos de trabajo y que deberían en ese caso retribuirse a través del complemento específico.

3.- Existe un riesgo claro de incumplimiento de la normativa laboral en cuanto al número máximo de horas extraordinarias que pueden realizarse anualmente, tal y como indican los informes de fiscalización del Interventor municipal, los informes de la Oficial Mayor y los informes de la Técnico de Personal.

Dicho informe provisional fue notificado al Ayuntamiento de Aldaia el día 20 de febrero de 2020, disponiendo dicha entidad desde ese momento de 15 días hábiles para efectuar las alegaciones u observaciones que estimara conveniente.

UNDÉCIMO.- Según diligencia emitida por la funcionaria responsable del registro de la Agencia y por la Jefatura del Área de Administración, Recursos Humanos y Gestión Económica en fecha 20 de mayo de 2020, durante el periodo concedido para efectuar alegaciones, no se ha presentado ningún escrito del Ayuntamiento de Aldaia en relación al expediente de referencia.

DUODÉCIMO.- Por parte de la Dirección de Análisis e Investigación se ha procedido a la emisión del informe final de investigación del expediente de referencia en el que se ha concluido que, tras el estudio en detalle de la totalidad de la documentación requerida al Ayuntamiento de Aldaia así como la obtenida en fuentes abiertas, se han detectado las **irregularidades administrativas no**

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	20/07/2020 14:47:02
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	14/23

invalidantes puestas de manifiesto a lo largo de dicho informe y que se resumen a continuación:

1.- No se encuentra definido con detalle un programa de objetivos por Departamentos o unidades administrativas así como un sistema de evaluación del cumplimiento de dichos objetivos que permitan hacer un uso correcto del complemento de productividad.

2.- Existen funciones que se retribuyen a través del complemento de productividad que podrían ser inherentes a los puestos de trabajo y que deberían en ese caso retribuirse a través del complemento específico.

3.- Existe un riesgo claro de incumplimiento de la normativa laboral en cuanto al número máximo de horas extraordinarias que pueden realizarse anualmente, tal y como indican los informes de fiscalización del Interventor municipal, los informes de la Oficial Mayor y de la Técnico de Personal.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El artículo 16 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, dice que finalizada la tramitación, el director o directora de la Agencia:

1. Deberá emitir un informe motivado sobre las conclusiones de las investigaciones, que deberá tramitar el órgano que corresponda en cada caso, el cual, posteriormente y en el plazo que se haya establecido en el informe, deberá informar al director o la directora de la Agencia sobre las medidas adoptadas o, en su caso, los motivos que le impiden actuar de acuerdo con las recomendaciones formuladas.
2. Finalizará el procedimiento, en su caso, con archivo de las actuaciones. El archivo será comunicado al denunciante o solicitante en escrito motivado.
3. Se iniciará un procedimiento sancionador de conformidad con lo dispuesto en esta ley.
4. Si en el curso de las actuaciones emprendidas por la Agencia se observan indicios de que se hayan cometido infracciones disciplinarias, el director o la directora de la Agencia lo deberá comunicar al órgano que en cada caso corresponda. Si hay indicios de que hayan tenido lugar conductas o hechos presumiblemente constitutivos de delito, se trasladará de forma inmediata al ministerio fiscal o a la autoridad judicial y, en caso de que se pueda derivar una posible responsabilidad contable, se trasladará a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas.
5. La Agencia puede dirigir recomendaciones motivadas a las administraciones y a las entidades públicas en que se sugiera la modificación, la anulación o la incorporación de criterios con la finalidad de evitar las disfunciones o las prácticas administrativas susceptibles de mejora, en los supuestos y las áreas de riesgo de conductas irregulares detectadas.
6. Si la relevancia social o la importancia de los hechos que hayan motivado la actuación de la Agencia lo requieren, el director o la directora puede presentar a la comisión parlamentaria correspondiente, a iniciativa propia o por resolución de Les Corts, el informe o los informes extraordinarios que correspondan.

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	20/07/2020 14:47:02
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	15/23

SEGUNDO.- De conformidad con lo establecido en el artículo 39.1 de Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia de 27 de junio de 2019 (DOGV núm. 8582, de 2.07.2019):

“1. Concluidas las actuaciones de investigación, se elaborará un informe final en el que se detallarán sus resultados, contemplando los hechos y circunstancias constatados, las personas que hayan participado, colaborado o intervenido en los mismos, y su posible calificación jurídica, así como las posibles responsabilidades.

2. El informe final de investigación será suscrito por la Agencia y en él se recogerán las alegaciones formuladas por las personas que pudieran resultar implicadas individualmente en los hechos objeto de investigación.

3. Este informe final será comunicado a la persona que denunció los hechos que dieron lugar a la investigación, salvo que se exija el mantenimiento del secreto en aras al buen fin de la investigación en la Agencia o en otro órgano”.

TERCERO.-De conformidad con lo establecido en el artículo 40 de Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia de 27 de junio de 2019 (DOGV núm. 8582, de 2.07.2019):

“1. Una vez finalizada la tramitación del expediente de investigación y sobre la base del informe final de investigación a que se refiere el artículo anterior, el director o directora de la Agencia, mediante resolución motivada podrá acordar:

a) El archivo de las actuaciones de investigación, que será comunicado a los denunciantes o solicitantes. Si se constatan datos, elementos o circunstancias determinantes de los que no se tenía conocimiento en el momento de acordar el archivo del expediente de investigación, podrá acordarse su reapertura.

b) La formulación de todas aquellas recomendaciones conducentes a la adopción de las medidas que se estimen convenientes, pudiendo sugerir la modificación, la anulación o la incorporación de criterios con la finalidad de evitar disfunciones o prácticas administrativas susceptibles de mejora, en los supuestos y las áreas de riesgo de las conductas irregulares detectadas.

c) Si se observan indicios de que se hayan cometido infracciones disciplinarias u otros hechos sancionables de acuerdo con la normativa sectorial, se comunicará al órgano competente.

d) Si se advierten acciones u omisiones de las previstas en los artículos 17 y siguientes de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, se propondrá el inicio del procedimiento sancionador correspondiente.

e) En caso de que se pueda derivar una posible responsabilidad contable, se dará traslado a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas.

f) Si hay indicios de conductas o hechos presumiblemente constitutivos de delito, se dará traslado de forma inmediata al Ministerio Fiscal o a la autoridad judicial.

2. Los informes de investigación, las resoluciones motivadas que pongan fin al procedimiento de investigación y los que tengan naturaleza de recomendación o de remisión de las actuaciones al

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	20/07/2020 14:47:02
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	16/23

órgano competente, no son susceptibles de recurso, puesto que no declaran de manera definitiva la existencia de responsabilidad, ni la vulneración del ordenamiento jurídico, ni deciden el fondo del asunto. Tampoco las comunicaciones o requerimientos que se realicen en el marco del procedimiento de investigación pueden ser objeto de recurso. Todo ello sin perjuicio del respeto al derecho de defensa y al derecho de acceso a la información de conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente.

3. En el supuesto de que la relevancia social o la importancia de los hechos que han motivado las actuaciones de la Agencia lo requieran, la directora o director podrá presentar a la comisión parlamentaria correspondiente, a iniciativa propia o por resolución de les Corts, el informe o los informes extraordinarios que correspondan.

4. La Agencia comprobará que las autoridades competentes aplican las medidas administrativas, financieras, legislativas o disciplinarias que les ha recomendado, realizando su seguimiento mediante las actuaciones que considere adecuadas. A tal efecto, la Agencia puede dirigir recordatorios a la máxima autoridad del organismo afectado y solicitarle la remisión de un plan de implementación de las recomendaciones formuladas en el que se detallen las acciones, los plazos y las personas responsables de cada una de las actuaciones que hay que llevar a cabo, o bien las razones que le impiden adoptar las medidas propuestas.

5. En caso de que las autoridades afectadas no apliquen las recomendaciones propuestas ni justifiquen su inaplicación, la Agencia debe hacerlo constar en la memoria anual o en un informe extraordinario a les Corts, según corresponda. En cualquier caso, antes de hacer constar expresamente el incumplimiento, la Agencia debe comunicarlo, con la propuesta de memoria o informe, a la persona u órgano afectados a fin de que aleguen lo que crean conveniente”.

CUARTO.- La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas regula los supuestos de nulidad y anulabilidad de los actos administrativos en los artículos 47 y 48:

“Artículo 47. Nulidad de pleno derecho.

1. Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

- a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.
- b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
- c) Los que tengan un contenido imposible.
- d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.
- e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.
- f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.
- g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley.

2. También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	20/07/2020 14:47:02
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	17/23

Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

“Artículo 48. Anulabilidad.

- 1. Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.*
- 2. No obstante, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados.*
- 3. La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo”.*

QUINTO.- En el presente expediente es de aplicación la siguiente normativa específica:

- El artículo 21.1 g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que establece que el Alcalde desempeña la Jefatura superior de todo el personal de la Corporación, siendo ésta una competencia indelegable.
- Artículos 4, 5, 6 y 7 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, que disponen lo siguiente:

“Artículo 4.º Complemento específico.

1. El complemento específico está destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad o penosidad. En ningún caso podrá asignarse más de un complemento específico a cada puesto de trabajo, aunque al fijarlo podrán tomarse en consideración conjuntamente dos o más de las condiciones particulares mencionadas que puedan concurrir en un puesto de trabajo.

2. El establecimiento o modificación del complemento específico exigirá, con carácter previo, que por la Corporación se efectúe una valoración del puesto de trabajo atendiendo a las circunstancias expresadas en el número 1 de este artículo.

3. Efectuada la valoración, el Pleno de la Corporación, al aprobar la relación de puestos de trabajo, determinará aquéllos a los que corresponde un complemento específico, señalando su respectiva cuantía.

4. La cantidad global destinada a la asignación de complementos específicos figurará en el presupuesto y no podrá exceder del límite máximo expresado en el artículo 7.2, a), de esta norma.

“Artículo 5.º Complemento de productividad.

1. El complemento de productividad está destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés e iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo.

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	20/07/2020 14:47:02
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	18/23

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 de complemento de productividad a los funcionarios dentro de los límites máximos señalados en el artículo 7.2, b), de esta norma.

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 Ley 7/1985, de 2 de abril”.

Artículo 6.º Gratificaciones.

1. Corresponde al Pleno de la Corporación determinar en el presupuesto la cantidad global destinada a la asignación de gratificaciones a los funcionarios dentro de los límites máximos señalados en el artículo 7.2, c), de este Real Decreto.

2. **Corresponde al Alcalde o Presidente de la Corporación la asignación individual, 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 Ley 7/1985, de 2 de abril.

3. Las gratificaciones, que en ningún caso podrán ser fijas en su cuantía ni periódicas en su devengo, **habrán de responder a servicios extraordinarios realizados fuera de la jornada normal de trabajo.**

Artículo 7.º Límites a la cuantía global de los complementos específicos, de productividad y gratificaciones.

1. Los créditos destinados a complemento específico, complemento de productividad, gratificaciones y, en su caso, complementos personales transitorios, serán los que resulten de restar a la masa retributiva global presupuestada para cada ejercicio económico, excluida la referida al personal laboral, la suma de las cantidades que al personal funcionario le correspondan por los conceptos de retribuciones básicas, ayuda familiar y complemento de destino.

2. La cantidad que resulte, con arreglo a lo dispuesto en el número anterior, se destinará:

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

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

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	20/07/2020 14:47:02
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	19/23

c) *Hasta un máximo del 10 por 100 para gratificaciones*”.

- Artículo 24 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, que define los factores por los cuales se establecen las retribuciones complementarias de los funcionarios y que son los siguientes:
 - a) La progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa, que determina el nivel de complemento destino.
 - b) La especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo, que sirve para establecer el complemento específico.
 - c) El grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos, cuestiones necesarias para valorar si procede el abono del complemento de productividad.
 - d) Los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo, a los efectos de valorar las gratificaciones correspondientes a los funcionarios que hubieran realizado dichos servicios.
- Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, que dispone en su artículo 35.2 que el número de horas extraordinarias no podrá ser superior a 80 al año.
- Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, el cual, en cuanto a la reordenación del tiempo de trabajo de los empleados públicos, establece en su artículo 4 que la jornada ordinaria de trabajo tendrá un promedio semanal no inferior a las 37 horas y 30 minutos.
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, que establece en el artículo 156 que el abono de las retribuciones complementarias no creará derechos adquiridos en favor de los funcionarios, salvo lo establecido legalmente respecto del grado consolidado en relación con el nivel de complemento de destino.
- Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se aprueba el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional, que regula, entre otras cuestiones, los normbramientos accidentales para la sustitución de los titulares de los puestos de trabajo reservados a habilitados nacionales.
- Reglamento de Productividad del Ayuntamiento de Aldaia, aprobado por el Pleno Municipal en sesión celebrada el 30 de octubre de 2012 (BOP número 19 de 23 de enero de 2013).
- Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Aldaia número 209/2017, de 2 de febrero, por la que se aprueba el desarrollo del Reglamento de Productividad.
- Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Aldaia número 897/2012, de 25 de mayo, de aprobación de las normas complementarias en materia de mejoras sociales de los empleados públicos.

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	20/07/2020 14:47:02
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	20/23

- Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Aldaia número 2404/2012, de 21 de diciembre, que anula parcialmente la anterior.
- Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Aldaia número 182/2013, de 1 de febrero, que acuerda prorrogar los efectos de la resolución 897/2012, ya señalada.
- Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Aldaia número 521/2013, de 21 de marzo, que aclara lo que debe entenderse por actos extraordinarios prestados fuera de la jornada de trabajo por los empleados que no pertenezcan a la policía local o a la brigada de obras.
- Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Aldaia número de 24 de febrero de 2016 sobre actualización de valores hora del catálogo de puestos tipo.
- Acuerdo sobre condiciones de trabajo del personal funcionario del Ayuntamiento de Aldaia de 25 de mayo de 2004.
- Convenio Colectivo de trabajo entre el Ayuntamiento de Aldaia y su personal laboral suscrito el 2 de mayo de 2001.
- Resolución de Alcaldía 204/2015, aprobatoria de las normas estructurales para la organización y planificación y regulación del servicio de la policía local de Aldaia para el año 2015.

SEXTO.- Con carácter general, la **jurisprudencia** de nuestros tribunales ha ido corrigiendo la aplicación desviada y desnaturalizada realizada con el complemento de productividad y dirigida a dar respuestas a otros requerimientos (normalmente compensación de diferencias retributivas) no contemplados en los supuestos de hecho que generan el derecho a su percepción ni acordes con la naturaleza de este concepto retributivo. Su análisis muestra, además, el abuso reiterado del mismo como complemento de la cuantía global de la retribución desvinculado de la consecución del cualquier objetivo (STS 6219 de 26 de octubre de 1998) o, por ejemplo, como un recurso para la elevación de la cuantía de las pagas extraordinarias (STS de 22 de febrero de 1997). Funciones todas ellas alejadas de la finalidad y razón de ser del citado complemento.

El TSJ de Cataluña, en Sentencia de 7 de abril de 2015, tras el análisis efectuado de la normativa aplicable y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo concluye, entre otras cuestiones, que ***“el complemento de productividad no puede constituir una retribución fija, sino que es variable y está en función de la aplicación de unos objetivos que fija la organización, siendo siempre preciso que tenga consignación presupuestaria así como que se valore la actividad, mayor dedicación o interés del funcionario para conseguir aquellos objetivos que redundarán en una mayor eficacia y eficiencia en la prestación del servicio público, es decir, que el órgano competente del Consistorio ha de aprobar unos objetivos, efectuar la consiguiente evaluación de la actividad del funcionario y aprobar las correspondientes propuestas de asignación individual de productividad para que se devengue el derecho a su percepción”***.

En conclusión, tras el estudio en detalle de la totalidad de la documentación requerida al Ayuntamiento de Aldaia así como la obtenida en fuentes abiertas, se han detectado las **irregularidades administrativas no invalidantes** puestas de manifiesto en el informe final de

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	20/07/2020 14:47:02
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	21/23

investigación y en los antecedentes de hecho de la presente resolución, por lo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, modificada por la Ley 27/2018, de 27 de diciembre, tras el nombramiento efectuado mediante Resolución de 29 de mayo de 2017, de la Presidencia de Les Corts (DOGV núm. 8052, de 31.05.2017),

RESUELVO

PRIMERO.- Formular, en virtud de lo establecido en el artículo 40.1 apartado b del Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia de 27 de junio de 2019 (DOGV núm. 8582, de 2.07.2019), las siguientes recomendaciones al Ayuntamiento de Aldaia:

A.- En relación con la situación de abonos de productividades y gratificaciones de manera sistemática:

1.- Que se proceda, en caso de que se pretenda continuar abonando el complemento de productividad, a elaborar y aprobar por el órgano municipal competente, un programa detallado de objetivos por departamentos o unidades administrativas así como un sistema de evaluación del cumplimiento de dichos objetivos que permitan hacer un uso correcto de dicho complemento de productividad.

2.- Que se proceda a realizar una revisión de la relación de puestos de trabajo del Ayuntamiento, en el sentido de revisar aquellos puestos que generen sistemáticamente el abono del complemento de productividad, con la finalidad de valorar correctamente, en su caso, el complemento específico de dichos puesto de trabajo, procediendo a tramitar la modificación de la relación de puestos de trabajo según el procedimiento establecido en la normativa vigente.

3.- Que se proceda a realizar un estudio de la asignación de efectivos y el reparto de tareas en las áreas municipales que generen el abono de gratificaciones de carácter sistemático, con la finalidad de evitar el incumplimiento de la normativa laboral relativa a la realización de horas extraordinarias.

Respecto a este apartado (A), se concede un plazo de 3 de meses al Ayuntamiento de Aldaia para el inicio de los trabajos de revisión de la Relación de Puestos de Trabajo, desde la remisión del plan de implementación de las recomendaciones, y 18 meses en total (incluido los 3 meses anteriores) para la aprobación de la modificación de la RPT.

B.- Por otro lado, en relación con el riesgo claro de incumplimiento de la normativa laboral en cuanto al número máximo de horas extraordinarias que pueden realizarse anualmente, tal y como indican los informes de fiscalización del Interventor municipal, los informes de la Oficial Mayor y de la Técnico de Personal:

1.- Que se proceda a realizar un estudio del personal que viene realizando de manera repetida horas extraordinarias sobre su jornada laboral, valoración de la reasignación de funciones o reorganización de los servicios para garantizar el cumplimiento de la jornada en cómputo anual,

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	20/07/2020 14:47:02
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	22/23

así como su acreditación, y la no realización de horas extraordinarias por encima de la normativa aplicable.

2.- Que se analicen las razones de la falta de registro horario por parte de algunos de los empleados que realizan horas extraordinarias o servicios extraordinarios fuera de la jornada laboral y se adopten, dentro de su autonomía local, mecanismos de prevención y control (manuales o basados en las nuevas tecnológicas), así como protocolos y medidas concretas que deban cumplir los empleados públicos que las ejecuten de forma efectiva, y deban revisar y acreditar sus supervisores, con carácter previo al reconocimiento y abono de las mismas en nómina.

3.-En virtud de lo establecido en el artículo 40.1 apartado c del 40 de Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia de 27 de junio de 2019 (DOGV núm. 8582, de 2.07.2019), se propone realizar una comunicación a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social como organismo encargado de los servicios de vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y contenido normativo de los convenios colectivos.

El Ayuntamiento de Aldaia deberá presentar en el plazo máximo de dos meses un plan de implementación de las recomendaciones formuladas en el que se detalle las acciones, los plazos y las personas responsables de las actuaciones a llevar a cabo, o bien de las razones que impiden adoptar las medidas propuestas.

SEGUNDO.- Notificar la presente Resolución al denunciante y al Ayuntamiento de Aldaia para su conocimiento y efectos oportunos.

En València,

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

El Director de la Agencia,

En virtud de lo establecido en el artículo 40.2 del Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia de 27 de junio de 2019 (DOGV núm. 8582, de 2.07.2019), "(...) las resoluciones motivadas que pongan fin al procedimiento de investigación y los que tengan naturaleza de recomendación o de remisión de las actuaciones al órgano competente, no son susceptibles de recurso, puesto que no declaran de manera definitiva la existencia de responsabilidad, ni la vulneración del ordenamiento jurídico, ni deciden el fondo del asunto. Tampoco las comunicaciones o requerimientos que se realicen en el marco del procedimiento de investigación pueden ser objeto de recurso. Todo ello sin perjuicio del respeto al derecho de defensa y al derecho de acceso a la información de conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente".

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	20/07/2020 14:47:02
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	23/23