**STC 151/2006, de 22 de mayo de 2006**

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el recurso de amparo núm. 1627-2002, promovido por don Daniel Patón Álvarez, compareciendo por sí mismo en su condición de Licenciado en Derecho, contra la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 20 de febrero de 2002, que estima recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Toledo de 22 de mayo de 2001, sobre retribución de complemento de productividad. Han intervenido el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en representación de dicha Comunidad Autónoma, y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 15 de marzo de 2002, don Daniel Patón Álvarez, compareciendo por sí mismo en su condición de Licenciado en Derecho, conforme a lo dispuesto por el art. 81.1 LOTC, interpuso recurso de amparo contra la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 20 de febrero de 2002, que estimó el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Toledo de 22 de mayo de 2001, sobre retribución de complemento de productividad a liberado sindical.

2. Los hechos en que se fundamenta la demanda de amparo son, sucintamente expuestos, los siguientes:   a) El recurrente prestó servicios en la Delegación Provincial de Agricultura y Medio Ambiente en Toledo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha hasta que se jubiló en 1999. De 1990 a 1999 había pertenecido a la junta de personal y fue liberado sindical por la central sindical Unión General de Trabajadores. Tras su jubilación, el Sr. Patón solicitó de la Administración que se le concediera el complemento de productividad en los ejercicios anteriores a 1998 “como funcionario en activo” (a partir de esa fecha, en virtud de los acuerdos Administración-sindicatos que establecieron la denominada “productividad fija”, al recurrente se le había abonado el mencionado complemento), que se cotizara a la Seguridad Social teniendo en cuenta dicha retribución y que se fijara conforme a ello una nueva cuantía de la prestación de jubilación en su favor. La Administración denegó la solicitud del Sr. Patón en Resoluciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de 22 de noviembre de 2000 y 12 de febrero de 2001.

b) Contra la resolución administrativa interpuso el Sr. Patón recurso contencioso- administrativo, que fue parcialmente estimado por la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Toledo de 22 de mayo de 2001. Ésta argumenta con apoyo en la jurisprudencia constitucional —en especial, en la STC 191/1998, de 29 de septiembre— y en el “mandato de no discriminar ni perjudicar al representante sindical, singularmente en materia retributiva” para reconocer el derecho del recurrente a percibir el complemento retributivo de productividad y a que se efectúe la cotización correspondiente a la Seguridad Social, anulando en esa medida la resolución administrativa impugnada, si bien sólo en cuanto a los cinco años anteriores a la fecha de la reclamación en vía administrativa —ya que con anterioridad el actor en ningún momento había reclamado—; sin que, por otra parte, acepte la Sentencia del Juzgado entrar a considerar la petición atinente a la prestación por jubilación y a su cuantía, por no corresponder al orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

c) La Consejería de Agricultura de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha interpuso recurso de apelación contra la citada resolución judicial. El recurso fue estimado por la Sentencia de 20 de febrero de 2002, impugnada en este proceso constitucional, que revocó la Sentencia de primera instancia y desestimó el recurso contencioso-administrativo. Según argumenta el órgano judicial, conforme a la legislación reguladora del complemento de productividad, éste está destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad y dedicación extraordinarias y el interés con el que se desempeñe el puesto de trabajo. “No es posible aplicar a un funcionario complementos retributivos que no van ligados al puesto que hubiera desempeñado de haber prestado servicios efectivamente, sino a la concreta forma en que se desempeñe el trabajo y que, por tanto, igual podría haber devengado que no”. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional con la que se justifica la decisión judicial de primera instancia procedería de casos en los que “no había duda de que el [concepto retribuido] se encontraba unido al puesto de trabajo que el funcionario venía desempeñando antes de pasar a la situación de liberado sindical”, pero “en el caso de autos no es posible concluir que el puesto del recurrente tuviera asignado el complemento, sino que tal complemento se lo habría ganado, en su caso, el interesado, o no, mediante la consecución de objetivos y el especial interés o dedicación que hubiera demostrado en el desempeño concreto del puesto de trabajo”.

3. El demandante de amparo alega que las resoluciones administrativas denegatorias de su solicitud y la posterior Sentencia de segunda instancia (a diferencia de la del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo) vulnerarían el derecho a la igualdad (art. 14 CE) y la libertad sindical (art. 28.1 CE), pues si se considera que el liberado sindical no puede recibir el complemento de productividad se causa a aquél un perjuicio y una discriminación en materia retributiva. A los funcionarios que en sus puestos de trabajo desarrollan actividades administrativas se les puede retribuir valorando los factores que se tienen en cuenta para abonar el complemento de productividad (especial rendimiento, dedicación extraordinaria, etc.), pero al funcionario que goza de un permiso sindical y de la condición de liberado no sería posible que se le pagase por los conceptos que retribuye el complemento de productividad, al no ocupar efectivamente su puesto de trabajo. Con ello se contravendría el principio de igualdad de oportunidades, pues el colectivo de funcionarios representados puede cobrar el complemento de productividad, mientras que a los funcionarios representantes se les niega dicho complemento por no trabajar en la función pública. Con ello se “menoscaba la libertad sindical, discriminando y perjudicando al liberado sindical en su derechos retributivos”.

Termina la demanda con la solicitud de que se estime el amparo interesado, se anule la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia y se reconozca el derecho a percibir el complemento de productividad en los cinco años anteriores a la reclamación en vía administrativa y a la consiguiente cotización a la Seguridad Social por dicho complemento.

4. Por providencia de 14 de julio de 2003 la Sección Primera de este Tribunal acordó, conforme a lo dispuesto en el art. 50.3 LOTC, conceder un plazo común de diez días al Ministerio Fiscal y al recurrente en amparo para que alegaran lo que considerasen pertinente en relación con la posible concurrencia de la causa de inadmisión consistente en que la demanda carezca manifiestamente de contenido constitucional que justifique una decisión sobre el fondo de la misma por parte de este Tribunal [art. 50.1 c) LOTC].

5. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 24 de julio de 2003. En él se interesaba la inadmisión a trámite del recurso de amparo por la causa mencionada. Estima el Fiscal que basta la lectura de la Sentencia impugnada para constatar que el órgano judicial hizo una “calificación razonada y fundada de este concepto retributivo” (el complemento de productividad), sin que en la diferenciación que funda la negativa a abonarlo —su carácter personal vinculado al efectivo desempeño del puesto de trabajo, frente a aquellas retribuciones que están vinculadas al puesto de trabajo mismo— exista “el menor asomo de actitud discriminatoria ni de lesión del derecho a la libertad sindical”.

6. El recurrente evacuó el trámite del art. 50.3 LOTC por escrito presentado el 2 de septiembre de 2003, en el que se alegaba y se solicitaba, en esencia, lo mismo que en la demanda de amparo.

7. Por providencia de 19 de abril de 2004 la Sección Primera de este Tribunal acordó la admisión a trámite del recurso de amparo; requerir atentamente a la Sala de lo Contencioso- administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, al Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 2 de Toledo y a la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para que remitieran respectivamente testimonio del recurso de apelación núm. 125-2001, del procedimiento abreviado núm. 113-2001 y del expediente en el que se dictó la Resolución de 12 de febrero de 2001 impugnada; e interesar que se emplazara a quienes fueron parte en el proceso, con excepción del recurrente en amparo, para que pudieran comparecer en estos autos.

8. Por diligencia de ordenación de 12 de mayo de 2004 de la Secretaria de Justicia de la Sección Primera del Tribunal Constitucional se tuvieron por recibidos los testimonios de actuaciones y del expediente cuya remisión había sido interesada; se tuvo por personado y parte al Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (que había presentado su escrito de personación el 10 de mayo de 2004) y, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, se acordó dar vista de las actuaciones, por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal y a las partes personadas, para que dentro de dicho término pudieran presentar las alegaciones que a su derecho conviniese.

9. La representación procesal de la Comunidad Autónoma presentó su escrito de alegaciones el 10 de junio de 2004, en el que se argumenta que ni las resoluciones de dicha Administración ni la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia habrían vulnerado el derecho a la libertad sindical del recurrente en amparo. En primer término, el Sr. Patón no habría alegado ni acreditado la percepción del complemento de productividad antes de pasar a ser liberado sindical, de forma tal que debe excluirse que el impago sea una suerte de represalia por la actividad sindical. Por otra parte, tampoco alega el recurrente que a otros liberados sindicales se haya abonado dicho complemento retributivo.

En estas condiciones no puede existir desplazamiento de la carga de la prueba en perjuicio de la Administración y debe denegarse el amparo solicitado.

10. En el escrito presentado por el recurrente el 17 de junio de 2004 se reprodujeron las alegaciones y los pedimentos formulados en la demanda de amparo.

11. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 21 de junio de 2004. Tras la exposición de los antecedentes, señala el Fiscal, en primer lugar, que el recurso de amparo se dirige directamente contra las resoluciones administrativas que denegaron el reconocimiento del derecho a cobrar el complemento de productividad y contra la Sentencia de apelación que desestimó el recurso interpuesto contra aquéllas; se trataría, por tanto, de un recurso de amparo de los regulados en el art. 43 LOTC. Considera, por otra parte, el Ministerio Fiscal que la invocación del derecho a la igualdad (art. 14 CE) carece de autonomía y debe ser tratada junto con la de la libertad sindical (art. 28.1 CE).

El Fiscal entiende que se ha producido la alegada vulneración del derecho a la libertad sindical, porque desde la perspectiva de este derecho fundamental no es admisible “la absoluta imposibilidad de su percepción por el hecho de tratarse de una persona liberada para el desempeño de una función sindical; no nos corresponde, ciertamente, establecer las medidas a adoptar por la Administración para que el carácter de representante sindical no se traduzca en este perjuicio económico, pero sí nos basta con constatar aquella circunstancia para apreciar su infracción”. Al hacer descansar el peso de su argumentación en la falta de acreditación por el actor de que, de haber estado en activo, habría cobrado el complemento, la Sentencia de apelación altera la carga de la prueba de forma inadmisible “una vez constatado el desigual trato que, en cualquier caso, se produciría para los liberados sindicales”.

Por todo ello interesa el Fiscal que se otorgue el amparo solicitado, que se anule la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia y que se declare firme y se deje subsistente la del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, que había anulado las resoluciones administrativas.

12. Por providencia de 19 de mayo de 2006 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el siguiente día 22 del mismo mes y año.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El recurrente en amparo fue funcionario de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha hasta que se jubiló en 1999. De 1990 a 1999 fue liberado sindical. Tras su jubilación, el Sr. Patón solicitó de la Administración que se le concediera el complemento de productividad en los ejercicios anteriores a 1998 (a partir de esa fecha, en virtud de los acuerdos Administración-sindicatos que establecieron la denominada “productividad fija”, al recurrente se le había abonado el mencionado complemento), que se cotizara a la Seguridad Social teniendo en cuenta dicha retribución y que se fijara conforme a ello una nueva cuantía de la prestación de jubilación en su favor. La Administración denegó la solicitud del Sr. Patón. Interpuesto recurso contencioso-administrativo, en primera instancia se estimaron parcialmente sus pretensiones y se condenó a la Administración a abonar el complemento de productividad correspondiente a los cinco años anteriores a la fecha de la reclamación en vía administrativa (y anteriores también a 1998, año en el que, como ya se ha dicho, el recurrente empezó a percibir el mencionado complemento). Interpuesto recurso de apelación por la Comunidad Autónoma, la Sentencia aquí impugnada del Tribunal Superior de Justicia revocó la del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo y desestimó el recurso del Sr. Patón.

En la demanda de amparo se invocan como vulnerados el derecho a la igualdad (art. 14 CE) y a la libertad sindical (art. 28.1 CE) con apoyo, en síntesis, en el argumento de que entender que el complemento de productividad nunca puede ser percibido por el liberado sindical supone para éste una desigualdad de trato y un perjuicio económico incompatible con la garantía que, también en su vertiente patrimonial, está contenida como derecho fundamental en el art. 28.1 CE.

La Comunidad Autónoma solicita que se deniegue el amparo solicitado, porque —según se alega con apoyo en la fundamentación jurídica de la Sentencia impugnada por el recurrente— el complemento de productividad no es un concepto retributivo “de asignación generalizada, fija y periódica” y vinculada al puesto de trabajo, sino un incentivo personal que está ligado, tal como deriva de “las Leyes de Presupuestos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha al especial rendimiento del funcionario público, o la actividad y dedicación extraordinarias y al interés o iniciativa con que se desempeña el puesto de trabajo”. El Ministerio Fiscal, considerando inadmisible “la absoluta imposibilidad” de percepción del concepto retributivo litigioso para el liberado sindical, solicita el otorgamiento del amparo interesado.

2. Por lo que atañe a la alegada vulneración del derecho a la igualdad (art. 14 CE) es necesario constatar, una vez más, que “la queja relativa a su presunta vulneración aparece en la argumentación de la demanda de amparo vinculada a la relativa al derecho de libertad sindical (art. 28.1 CE), sin que la discriminación alegada concierna a ninguna de las circunstancias explícitamente proscritas como causas de discriminación en el art. 14 CE, lo que determina, conforme a la conocida doctrina de este Tribunal, que resulte procedente subsumir la hipotética vulneración del principio de igualdad en el derecho reconocido en el art. 28.1 CE (por todas, SSTC 55/1983, de 22 de junio, FJ 1; 197/1990, de 29 de noviembre, FJ 1; 90/1997, de 6 de mayo, FJ 3; 202/1997, de 25 de noviembre, FJ 3; 87/1998, de 21 de abril, FJ 2; 191/1998, 29 de septiembre, FJ 4; 308/2000, de 18 de diciembre, FJ 2; y 44/2001, de 12 de febrero, FJ 2)” (STC 326/2005, de 12 de diciembre, FJ 3).

3. En el contexto de la jurisprudencia de este Tribunal relativa a la libertad sindical (art. 28.1 CE) se sitúa, en concreto, la doctrina que se refiere a la garantía de indemnidad retributiva contenida en aquel derecho fundamental y que es la invocada por el demandante de amparo. En efecto, al respecto hemos declarado reiteradamente que “dentro del contenido del derecho de libertad sindical reconocido en el art. 28.1 CE se encuadra el derecho del trabajador a no sufrir, por razón de su afiliación o actividad sindical, menoscabo alguno en su situación profesional o económica en la empresa. Se trata de una ‘garantía de indemnidad’ que veda cualquier diferencia de trato por razón de la afiliación sindical o actividad sindical de los trabajadores y sus representantes, en relación con el resto de los trabajadores. En definitiva, el derecho a la libertad sindical queda afectado y menoscabado si la actividad sindical tiene consecuencias negativas para quien la realiza o si éste queda perjudicado por el desempeño legítimo de la actividad sindical”; pues, en concreto, en relación con el liberado o relevado de la prestación de servicios para realizar funciones de carácter sindical, dichas consecuencias negativas pueden “constituir un obstáculo objetivamente constatable para la efectividad del derecho de libertad sindical, por su potencial efecto disuasorio para la decisión de realizar funciones sindicales. Obstáculo que repercute no sólo en el representante sindical que soporta el menoscabo económico, sino que puede proyectarse asimismo sobre la organización sindical correspondiente, afectando, en su caso, a las tareas de defensa y promoción de los intereses de los trabajadores que la Constitución encomienda a los sindicatos (art. 7 CE), que son los representantes institucionales de aquéllos” (SSTC 191/1998, de 28 de septiembre, FFJJ 4 y 5; 30/2000, de 31 de enero, FFJJ 2 y 4; 173/2001, de 26 de julio, FJ 5; 92/2005, de 18 de abril, FJ 3; y 326/2005, de 12 de diciembre, FJ 4).

4. Con esta perspectiva de la garantía de indemnidad retributiva y de la evitación del efecto disuasorio o efecto desaliento debe analizarse la denegación al recurrente del complemento de productividad, primero, por las resoluciones administrativas impugnadas y, después, por la Sentencia de apelación que las confirmó.

La Administración parte de la base de que “de conformidad con las sucesivas Leyes de Presupuestos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha el complemento de productividad retribuirá el especial rendimiento, la actividad y dedicación extraordinaria y el interés o iniciativa con que se desempeñen los puestos de trabajo, siempre que redunden en mejorar el resultado del mismo y que cada Consejería, teniendo en cuenta los criterios anteriores, fijará la cuantía individual del citado complemento”, de suerte que en el caso del Sr. Patón “la Delegación Provincial de Agricultura y Medio Ambiente de Toledo, no propuso su concesión por no concurrir ninguno de los requisitos mencionados”. En la misma línea, ya con mayor detalle, argumenta el órgano judicial, con cita del art. 23.3 c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, que aquel complemento está destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad y dedicación extraordinarias y el interés con el que se desempeñe el puesto de trabajo, de forma tal que, en el caso del liberado sindical, no sería posible “aplicar a un funcionario complementos retributivos que no van ligados al puesto que hubiera desempeñado de haber prestado servicios efectivamente, sino a la concreta forma en que se desempeñe el trabajo y que, por tanto, igual podría haber devengado que no” (fundamento jurídico segundo de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia). Se expone en la mencionada Sentencia que la doctrina de las SSTC 191/1998, de 29 de septiembre, 30/2000, de 31 de enero, y 58/2001, de 26 de febrero, se habría fijado para casos en los que “no había duda de que el mismo [el concepto retributivo] se encontraba unido al puesto de trabajo que el funcionario venía desempeñando antes de pasar a la situación de liberado sindical”, pero “en el caso de autos no es posible concluir que el puesto del recurrente tuviera asignado el complemento, sino que tal complemento se lo habría ganado, en su caso, el interesado, o no, mediante la consecución de objetivos y el especial interés o dedicación que hubiera demostrado en el desempeño concreto del puesto de trabajo” (fundamento de Derecho segundo).

No puede aceptarse, sin embargo, que el criterio determinante en nuestra doctrina (SSTC 173/2001, de 26 de julio; 92/2005, de 18 de abril; y 326/2005, de 12 de diciembre) haya sido el de que el complemento retributivo estuviera vinculado al puesto de trabajo que el funcionario venía desempeñando antes de pasar a la situación de liberado sindical. La verdadera ratio decidendi de nuestra jurisprudencia en este ámbito es la de evitar el menoscabo patrimonial del liberado sindical y el efecto disuasorio que ese perjuicio retributivo podría provocar en el ejercicio de la libertad sindical.

Y es indiscutible —como pone de manifiesto el Ministerio Fiscal— que la absoluta imposibilidad de percibir el complemento de productividad como liberado sindical —consecuencia lógica necesaria de la tesis que sostienen tanto la Administración como la Sentencia de apelación impugnada— no es compatible con la garantía constitucional de indemnidad que prohíbe el perjuicio económico del funcionario que se dedica íntegramente a la actividad sindical en relación con la retribución del funcionario que desempeña efectivamente su puesto de trabajo.

Es claro que tal imposibilidad puede provocar un efecto disuasorio de la dedicación al desarrollo de tareas sindicales dado que esta actuación determinará la imposibilidad de cumplir los requisitos a los que las normas reguladoras del complemento de productividad vinculan la obtención de este concepto retributivo. El funcionario que en el ámbito de sus decisiones vitales y, en concreto, profesionales otorgara un valor determinante a la percepción de ese complemento como medio de obtener una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y, en su caso, las de su familia, optaría por no dedicarse a la actividad sindical como liberado. Así pues, aquella imposibilidad de percibir el complemento litigioso como consecuencia de la condición de liberado sindical del demandante integra una vulneración de la garantía de indemnidad contenida en el derecho del art. 28.1 CE, dado que su retribución ha de ponerse en conexión con la que “percibe el resto de los trabajadores que prestan servicios efectivos en las mismas dependencias” (STC 173/2001, de 26 de julio, FJ 6), de suerte que la negación del cobro del complemento en cuestión implica “un peor trato retributivo en perjuicio del demandante de amparo en relación con sus compañeros de trabajo” (STC 92/2005, de 18 de abril, FJ 5); garantía de indemnidad la mencionada que ha sido vulnerada, primero, por las resoluciones administrativas que denegaron el complemento controvertido y, después, por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia impugnada.

Es procedente, por consecuencia de los razonamientos anteriores, el pronunciamiento de otorgamiento del amparo previsto en el art. 53 a) LOTC; y sólo queda por determinar el alcance de tal pronunciamiento habida cuenta de lo previsto en el art. 55.1 LOTC. Dado que la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo —en unos términos que, según se deduce del suplico de la demanda de amparo, son aceptados plenamente por el recurrente—, bastará para restablecer al Sr. Patón en la integridad de su derecho con declarar la nulidad de la Sentencia de apelación y la firmeza de la del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo.

### F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don Daniel Patón Álvarez y, en consecuencia:

1º Reconocer su derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE).

2º Declarar la nulidad de la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 20 de febrero de 2002 (dictada en el recurso de apelación núm. 125-2001).

3º Restablecer al recurrente en amparo en la integridad de su derecho declarando la firmeza de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Toledo de 22 de mayo de 2001 (dictada en el procedimiento abreviado núm. 113-2001).

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintidós de mayo de dos mil seis.