

**Juzgado de lo Contencioso-  
Administrativo nº 04 de Madrid**

C/ Gran Vía, 19 , Planta 4 - 28013

45029750

NIG: 28.079.00.3-2015/0005385

**Procedimiento Abreviado 125/2015 --ML--**

**SENTENCIA**

**Número:**235/2016

**Procedimiento:** PAB 125/15

**Lugar y fecha:** Madrid, 22 de julio de 2016.

**Magistrado:** D. Carlos Gómez Iglesias.

**Parte recurrente:** ASOCIACIÓN MADRILEÑA DE ENFERMERÍA INDEPENDIENTE, representada y defendida por el Letrado D. JOSE LUIS MUGA MUÑOZ.

**Parte recurrida:** COMUNIDAD DE MADRID, representada y asistida por la letrada de sus Servicios Jurídicos.

**Objeto del Juicio:** Desestimación por silencio del recurso administrativo de alzada formulado contra resolución del Director General de Recursos Humanos del Servicio Madrileño de Salud de 19 de noviembre de 2014, por la que se dictan instrucciones complementarias a las contenidas en la resolución de fecha 7 de julio de 2014, por la que se asignan cuantías en concepto de Productividad Variable correspondiente al cumplimiento de objetivos en el año 2013, en el ámbito de Atención Primaria.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

I.- Con fecha 20-03-2015 la parte recurrente interpuso recurso contencioso-administrativo contra el mencionado acto presunto, siendo requerida para que lo realizara mediante demanda, al tratarse de un recurso que por la materia –personal- debía tramitarse como procedimiento abreviado, lo que efectivamente realizó, solicitando en ella su estimación y que se “declare la invalidez de la resolución recurrida y se declare el derecho de los empleados públicos que prestan servicios en Atención Primaria en la Comunidad de Madrid al percibo del complemento retributivo de productividad variable en el supuesto de que hayan cumplido, total o parcialmente, según los casos y en función del grado de cumplimiento de sus atribuciones, y en los siguientes términos: a) Abono del complemento de productividad variable para aquellos empleados que, habiendo sido evaluados positivamente por la Comunidad de Madrid no hayan recibido dicho complemento retributivo b) Abono del complemento de productividad variable para aquellos empleados a los que se les detrajo el mismo de su nómina en el mes de enero del presente año o en

cualquier otro momento c) Abono de los intereses de demora desde que se produjo el abono del complemento para todos los empleados públicos que no lo hayan cobrado o que se les detraja de su nómina” (“suplico” final).

II.- Asignado el asunto a este Juzgado por turno de reparto, previos los trámites oportunos, fue admitido a trámite y citadas las partes de comparecencia para la celebración de vista el día 06-07-2016, desarrollándose la misma con el resultado que consta registrado en la grabación tomada al efecto.

III.- En la tramitación del presente procedimiento se han seguido las prescripciones legales que lo regulan.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

I.- Se impugna en este recurso la desestimación por silencio del recurso administrativo de alzada, interpuesto por la aquí demandante “Asociación Madrileña de Enfermería Independiente” (AME), contra resolución del Director General de Recursos Humanos del Servicio Madrileño de Salud (SERMAS), de fecha 19 de noviembre de 2014, mediante la que se dictan instrucciones complementarias a las contenidas en la resolución de 7 de julio de 2014, por la que se asignan cuantías en concepto de Productividad Variable correspondiente al cumplimiento de objetivos en el año 2013, en el ámbito de Atención Primaria, si bien en el expediente administrativo remitido figura incorporada la resolución dictada el 17 de marzo de 2015 por el Viceconsejero de Asistencia Sanitaria de la Comunidad de Madrid (no “por el mismo órgano que dictó” la resolución originaria impugnada, como se dice en el hecho tercero de la demanda), que desestima expresamente aquel recurso de alzada (folios 41 al 47) y que fue notificada en el domicilio señalado a tales efectos por el letrado de la demandante el 17 de abril de 2015 (folio 56), esto es, después de haber quedado interpuesto este recurso, pese a lo cual no se solicitó formalmente su ampliación a la citada resolución por el cauce previsto en el artículo 36.4 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción (LRJCA), aunque tal circunstancia carece de trascendencia a los efectos que aquí interesan, dado el carácter potestativo que la jurisprudencia ha atribuido a esa decisión, en los supuestos, como éste, en los que la posterior resolución expresa confirma el significado desestimatorio del silencio administrativo (Sentencias del Tribunal Supremo de 31-05-2006 y 19-05-2011, entre otras).

II.- Según así figura expresado en la certificación expedida por su Secretaria, aportada con el escrito de demanda, la recurrente “es una entidad creada al amparo de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, que tiene entre sus fines la representación y defensa de los intereses profesionales de sus asociados, de manera particular en todo lo relativo a sus relaciones con las Administraciones públicas, particularmente la sanitaria, contribuyendo a la mejora de las condiciones generales”.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 19.1 de la LRJCA, están legitimadas ante este orden jurisdiccional “las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo” (apdo. a), añadiendo a continuación que también lo están “las corporaciones, asociaciones, sindicatos..... que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la

defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos” (apdo. b).

Se rompe así con el concepto, más restrictivo, de “interés directo” de la antigua Ley de 1956, porque, como se reconoce en la Exposición de Motivos de la LRJCA, *“la regulación de las partes que se contenía en la Ley de 27 de diciembre de 1956, fundada en un criterio sustancialmente individualista con ciertos ribetes corporativos, ha quedado hace tiempo superada y ha venido siendo corregida por otras normas posteriores, además de reinterpretada por la jurisprudencia en un sentido muy distinto al que originariamente tenía”*. Con la Ley actual, como también se reconoce en su Exposición de Motivos, lo que se persigue *“es que nadie, persona física o jurídica, privada o pública, que tenga capacidad jurídica suficiente y sea titular de un interés legítimo que tutelar, concepto comprensivo de los derechos subjetivos pero más amplio, pueda verse privado del acceso a la justicia”*.

La noción “interés legítimo”, por ser determinante para el reconocimiento de la legitimación y, por lo tanto, para el acceso a la jurisdicción (vertiente del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva), ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional en numerosas ocasiones, estableciendo que, como cualquier otra causa de inadmisión, su control constitucional ha de realizarse *“de forma especialmente intensa”* al estar en juego la posibilidad de obtener una primera respuesta judicial, si bien *“cuando la causa de inadmisión es la falta de legitimación activa esta doctrina adquiere singular relieve, pues pese a que –reiteramos– determinar quién tiene interés legítimo para recurrir en la vía contencioso-administrativa es una cuestión de legalidad ordinaria, los órganos jurisdiccionales quedan compelidos a interpretar las normas procesales (en este caso la LJCA de 1956 [RCL 1956, 1890 y NDL 18435]), no sólo de manera razonable y razonada sin sombra de arbitrariedad ni error notorio, sino en sentido amplio y no restrictivo, esto es, conforme al principio “pro actione”, con “interdicción de aquellas decisiones de inadmisión que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón, revelen una clara desproporción entre los fines que las causas de inadmisión preservan y los intereses que sacrifican”* (Sentencia nº 252/2000, de 30 de octubre, y las que en ella se citan). Desde esta perspectiva, el interés legítimo se caracteriza como *“una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados) de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto”* (Sentencias núms. 65/1994, de 28 de febrero; 105/1995, de 3 de julio; y 122/1998, de 15 de junio) o, más exactamente, como *“la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica, no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializa de prosperar ésta”*, de forma que *“el interés legítimo es cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida”* (Sentencia nº 252/2000, citada anteriormente).

**III.-** En el presente caso, la entidad recurrente –que, como ya se ha dicho antes, fue creada al amparo de la Ley Orgánica de Libertad Sindical y tiene entre sus fines la representación y defensa de los intereses profesionales de sus asociados, de manera particular en sus relaciones con la Administración Sanitaria- impugna determinada resolución, como acto administrativo originario, por la que se dictan ciertas instrucciones, complementarias de las contenidas en otra resolución anterior, referidas a la asignación de cuantías en concepto de Productividad Variable correspondiente al complemento de objetivos del año 2013, en el

ámbito de la Atención Primaria y lo hace para que “se declare la invalidez” de la misma, así como para que “se declare el derecho de los empleados públicos que prestan servicios en Atención Primaria de la Comunidad de Madrid al percibo del complemento retributivo de productividad variable en el supuesto de que hayan cumplido, total o parcialmente, según los casos y en función del grado de cumplimiento de sus atribuciones” (“suplico” de la demanda).

Pues bien, si la recurrente agrupa a profesionales de la Enfermería que prestan sus servicios en el SERMAS, si tiene entre sus fines la defensa de los intereses profesionales de sus asociados y si los actos que aquí se impugnan están referidos al establecimiento de las condiciones y requisitos para la percepción de determinado complemento retributivo, es claro que se le ha de reconocer un “interés legítimo”, en los amplios términos expuestos anteriormente, para intervenir en este proceso como parte recurrente, sin que esta conclusión se pueda ver afectada por lo resuelto en sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 13-07-2012, invocada por la letrada de la Administración demandada en la vista oral, para fundamentar su alegación de inadmisión del recurso por falta de legitimación de la demandante, pues en ella lo determinante para apreciar la falta de legitimación activa de la asociación allí recurrente fue que el objeto del recurso lo constituyera la inactividad de la Administración, concretada en la falta de abono de las guardias médicas, dado que el artículo 29.1 de la LRJCA alude a la obligación de realizar “una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas” y, añade, que “quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar a la Administración el cumplimiento de dicha obligación”.

**IV.-** Este Juzgado ya tuvo ocasión de pronunciarse sobre la cuestión central aquí debatida, en la sentencia de fecha 10-03-2010 dictada en el Procedimiento Abreviado nº 1273/08, en el sentido de declarar que:

*“el requisito de la adhesión voluntaria al pacto de objetivos, establecido en las normas dictadas en desarrollo del mencionado precepto [art. 43.2.c del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud], en función de cuya consecución se abona dicho complemento, no se presenta como una simple exigencia formal, sino que constituye la manifestación expresa de que se acepta ese pacto y, por lo tanto, el compromiso de alcanzar unos objetivos predeterminados, de forma que, si no existe esa adhesión individual, no resulta exigible esa consecución de objetivos y, obviamente, no se genera derecho a la percepción del complemento.*

*En este mismo sentido se pronuncia la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17-04-2002, al establecer que es “preciso el conocimiento, la aceptación, la integración en el colectivo y la asunción del compromiso de alcanzar el objetivo entre todos los integrantes del grupo; de ahí que no sea ilógica o infundada la exigencia de la firma individualizada del contrato de gestión, porque la integración en el grupo de personas que asume el compromiso de alcanzar unos determinados objetivos preestablecidos, conocidos y aceptado es un requisito parejo a la efectiva consecución de dicho objetivo y es la conjunción de ambos requisitos la que provoca el derecho al percibo del complemento”.*

*Por otra parte, no cabe apreciar la vulneración del principio de igualdad que se denuncia en la demanda, porque, como también se razona en dicha sentencia, “quien se niega a asumir el compromiso de alcanzar los objetivos óptimos (aunque éstos se alcancen por el conjunto de facultativos), no genera derecho al percibo de la retribución específica porque, al no comprometerse personalmente a obtener dichos objetivos, no es exigible ese plus de actividad o dedicación que si lo es para el conjunto de sus compañeros de trabajo que explícitamente asumieron el compromiso al efecto”, esto es, se trata de situaciones diferentes que, por tal motivo, no sirven como término válido de comparación para fundamentar esa pretendida vulneración.”*

Por lo demás, el artículo 41.4 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los Servicios de Salud (EM), atribuye a estos últimos, entre otras facultades, “la ordenación de las retribuciones complementarias”, en orden a garantizar “el pago de la actividad realmente realizada” y el artículo 43 de la misma norma, al regular las retribuciones complementarias de este personal, establece que “sus conceptos, cuantías y los criterios para su atribución” se determinarán “en el ámbito de cada servicio de salud” (apdo.1), siendo así que en dicho ámbito y en el ejercicio de tales facultades, el Director General de Recursos Humanos del SERMAS, en el ejercicio de las competencias propias (Decreto 23/2008, de 3 de abril, entonces en vigor), estableció los requisitos exigibles para la percepción del complemento de productividad variable, con fundamento, además, en el Pacto suscrito el 2 de agosto de 2001 por la Administración y las organizaciones sindicales integradas en la Mesa Sectorial de Sanidad, sobre el Sistema de Incentivación para el Personal de Atención Primaria, en el que, al delimitar su ámbito de aplicación, se requiere a los trabajadores de las Gerencias de Atención Primaria y de las Gerencias del 061, como primer requisito, la exigencia de “adherirse al pacto de objetivos que el Coordinador de la Unidad establezca con la Gerencia correspondiente”, por lo que, en definitiva, ninguna vulneración de rango normativo cabe apreciar en la determinación de tales requisitos y, en particular, en el referido a la necesaria adhesión al Pacto de Objetivos.

V.- Ahora bien, en el esquema anterior el requisito de la adhesión es previo a todos los demás y así aparece ubicado, como se ha visto, en el Pacto de la Mesa Sectorial de Sanidad al que se ha hecho alusión anteriormente.

Ello debe ser así, necesariamente, por la propia naturaleza del complemento debatido, que no deja de ser un incentivo y por la finalidad perseguida con su implantación, consistente en el establecimiento de un sistema de motivación, mediante su implicación directa, para los profesionales sanitarios a los que va dirigido el Pacto.

En ese esquema lógico, el dato inicial del que se debe partir es el conocimiento del número de trabajadores con los que se cuenta para el cumplimiento de los objetivos fijados, lo que pasa ineludiblemente por su previa adhesión voluntaria al sistema. Conocido ese dato, el coordinador de la Unidad correspondiente podrá entonces ordenar adecuadamente los recursos –materiales y humanos- de los que dispone, con la finalidad de alcanzar los objetivos marcados y, sólo en el supuesto de que sean efectivamente alcanzados, se procederá al abono del complemento de productividad variable a los profesionales que han

participado en la consecución de los objetivos marcados.

Si se alteran esos términos y se coloca el requisito inicial –la adhesión al pacto– en último lugar, se desnaturaliza el propio pacto y se pierde la finalidad perseguida con el mismo, porque ningún sentido puede tener, desde el punto de vista de la motivación para el cumplimiento de determinados objetivos, que éstos, supuestamente, se cumplan colectivamente y, una vez finalizado el ejercicio anual al que iban referidos dichos objetivos, se abra un plazo –hasta el 31 de diciembre del ejercicio posterior– para adherirse al pacto de objetivos del ejercicio anterior, que es lo que, en definitiva, se establece en la instrucción segunda de la resolución de 19 de noviembre de 2014, objeto de impugnación en este recurso como acto administrativo originario y en tal sentido debe ser estimada la alegación formulada por el letrado de la recurrente en su demanda (fundamento jurídico-material segundo) y en la vista oral, referida al “carácter extemporáneo del requisito de adhesión”, si bien no se comprende bien el planteamiento de esta cuestión, desde el punto de vista estrictamente material de los intereses que defiende la asociación demandante, dado que la estimación de esta alegación obliga a anular y dejar sin efecto la citada resolución (art. 71.1 LRJCA), con la consecuencia de impedir, por las razones ya expuestas, que se permita una adhesión posterior al pacto, después de haberse fijado los objetivos del ejercicio y después, incluso, de haber finalizado este último, dado que esta era la finalidad perseguida con la mencionada resolución, como así se reconoce en su preámbulo, al expresar que *“algunos profesionales, habiendo cumplido los objetivos designados para el ejercicio 2013, por determinadas circunstancias no consta la suscripción formal a dicho Pacto, por lo que siendo este requisito imprescindible, parece oportuno posibilitar a los mismos que puedan formalizar su adhesión, a fin de asignarles las cuantías individuales correspondientes al grado de cumplimiento de sus objetivos según la evaluación realizada en Atención Primaria”*, sin que proceda acoger, también por las razones ya expuestas, el resto de pretensiones deducidas por la parte recurrente en el “suplico” de su demanda y en la vista oral, ya que todas ellas están formuladas sobre la base de prescindir del requisito referido a la necesaria y previa adhesión individual al plan de objetivos.

**VI.-** Los razonamientos expuestos en los apartados precedentes conducen, en definitiva, a la estimación parcial del presente recurso contencioso-administrativo, en el sentido de anular y dejar sin efecto la resolución de 19 de noviembre de 2014 de la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Madrileño de Salud, objeto de impugnación en este recurso, por la que se dictan instrucciones complementarias a las contenidas en la resolución de fecha 7 de julio de 2014, por la que se asignan cuantías en concepto de productividad variable correspondiente al cumplimiento de objetivos en el año 2013 en Atención Primaria, sin que, por otra parte y finalmente, se aprecie en este caso la concurrencia de las circunstancias previstas en el artículo 139.1 de la LRJCA, para efectuar un pronunciamiento de condena sobre las costas causadas en este procedimiento, debiendo correr cada parte con las causadas a su instancia y las comunes por mitad, dado el propio carácter parcial de las pretensiones deducidas por la recurrente.

## FALLO

1º) Desestimar la causa de inadmisibilidad del recurso alegada por la letrada de la

Administración demandada en la vista oral, al reconocer legitimación a la entidad demandante para la interposición de este recurso.

2º) Estimar parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto por ASOCIACIÓN MADRILEÑA DE ENFERMERÍA INDEPENDIENTE, contra la desestimación por silencio del recurso administrativo de alzada formulado contra resolución del Director General de Recursos Humanos del SERVICIO MADRILEÑO DE SALUD de 19 de noviembre de 2014, por la que se dictan instrucciones complementarias a las contenidas en la resolución de fecha 7 de julio de 2014, por la que se asignan cuantías en concepto de Productividad Variable correspondiente al cumplimiento de objetivos en el año 2013, en el ámbito de Atención Primaria, anulando y dejando sin efecto la resolución administrativa impugnada.

3º) Sin imposición de las costas causadas en este procedimiento.

**Recursos:** Recurso ordinario de apelación, ante este mismo Juzgado y dentro de los quince días siguientes al de su notificación, mediante escrito razonado que deberá contener las alegaciones en que se fundamente el recurso (arts. 81, en relación con el art. 85.1 de la LRJCA), acompañando el resguardo de haber consignado como depósito la cantidad de 50 euros en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones que este Juzgado tiene abierta en la oficina de BANCO DE SANTANDER, sita en la C/Gran Vía núm. 29, 28013 Madrid, número de cuenta: 2787.0000.00 e indicando el número de procedimiento y año, salvo que quien recurra sea el Estado, las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales o los organismos autónomos dependientes de todos ellos.

Notifíquese la presente resolución a las partes e interesados en el procedimiento.