

Expte. DI-263/2009-4

**Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del
Ayuntamiento de Zaragoza
Plaza del Pilar, 18
50001 Zaragoza**

4 de marzo de 2010

I.- Antecedentes

Primero.- Con fecha 17 de febrero de 2009 tuvo entrada en nuestra Institución un escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado.

En dicha queja el sindicato OSTA planteaba su disconformidad con la falta de respuesta del Ayuntamiento de Zaragoza a escrito presentado ante el Consistorio el 16 de enero de 2009 por el que se solicitaba mantener una reunión con el Consejero de Hacienda, Economía y Régimen Interior del Ayuntamiento de Zaragoza con objeto de negociar determinados aspectos referidos a las retribuciones complementarias para el personal del Ayuntamiento de Zaragoza.

Segundo.- Examinado el escrito de queja se resolvió admitirlo a trámite y dirigirse al Ayuntamiento de Zaragoza con la finalidad de recabar la información precisa sobre las cuestiones planteadas en el mismo.

Tercero.- Con fecha 10 de febrero de 2010 se recibió contestación de la Administración en la que, literalmente, se indicaba lo siguiente:

“En contestación a escrito que ha tenido entrada en el Registro General del Ayuntamiento de Zaragoza, relacionado con queja referente a la asignación de complementos de productividad (DI-263/2009-4), se informa lo siguiente:

Mediante Decreto de la Alcaldía de 24 de noviembre de 2008, se dictan medidas de eficiencia y ahorro municipal, estableciendo en su punto primero, apartado b.5 que "se reducirán en un tercio los complementos de productividad para el año 2009, excepto los que se produzcan por razones de seguridad".

En el apartado segundo señala que "las Áreas de Gobierno propondrán las medidas y actuaciones necesarias para la ejecución y desarrollo de lo dispuesto en el párrafo anterior".

En cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto de Alcaldía de 24 de noviembre de 2008, el Consejero de Hacienda, Economía y Régimen Interior con fecha 29 de diciembre de 2009 dicta un Decreto en el que se establece en su punto primero que se dejan sin efecto todas las asignaciones de complemento de productividad decretadas hasta la fecha, excepto las que afectan a los servicios de seguridad pública.

Una vez realizadas por las diferentes Áreas de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza las nuevas propuestas con la relación de las personas susceptibles de percibir complemento de productividad, la Conserjería Delegada del Área de Hacienda, Economía y Régimen Interior, en uso de las atribuciones delegadas en virtud del acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 20 de diciembre de 2007 y Decreto de Alcaldía de 29 de junio de 2007, dispone la asignación de un complemento de productividad para el personal propuesto respetando lo

establecido en el Decreto de Alcaldía de 24 de noviembre de 2008.

Respecto de la normativa reguladora de las retribuciones de los funcionarios señalar que el artículo 24 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, regula las retribuciones complementarias, indicando que su cuantía y estructura se establecerán por las correspondientes leyes de cada Administración Pública atendiendo a los factores que se indican en el mismo.

La disposición derogatoria única del citado Estatuto deroga con el alcance establecido en la disposición final cuarta, entre otros, el artículo 23 de la Ley 30/84 de 2 de agosto, de Medidas para la reforma de la Función Pública, que regula las retribuciones de los funcionarios. No obstante el punto 3 de la señalada disposición final cuarta, establece que "hasta que se dicten las Leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo se mantendrán en vigor en cada Administración Pública, las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto".

En consecuencia, mientras no se produzca dicho desarrollo, los preceptos derogados únicamente lo están en tanto se opongan a lo dispuesto, con carácter básico, para todas las Administraciones Públicas, como mínimo común por el Estatuto Básico del Empleado Público; por tanto, es de aplicación en esta materia, hasta tanto no se aprueben las leyes y normas reglamentarias de desarrollo, la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que en su artículo 23.3.c, regula el complemento de productividad, destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés e iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo. Siendo así su

objetivo retribuir la dedicación personal del funcionario a su puesto de trabajo.

Esta regulación se completa con el artículo 93 de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local y el Real Decreto 861/86 de 25 de abril, que establece el régimen de las retribuciones de los Funcionarios de la Administración Local.

El complemento de productividad es un complemento de carácter estrictamente personal, que tiende a valorar el trabajo efectivamente prestado, con la finalidad de remunerar aquella actividad que se realiza con una especial actividad, dedicación, interés o iniciativa. Lo que implica cierta discrecionalidad de la Administración para apreciar las circunstancias que determinan su percepción.

Su apreciación deberá de realizarse en función de circunstancias objetivas relacionadas directamente con el desempeño del puesto de trabajo y objetivos asignados al mismo.

En ningún caso las cuantías asignadas por complemento de productividad durante un periodo de tiempo, originan ningún tipo de derecho individual respecto a las valoraciones o apreciaciones correspondientes a periodos sucesivos.

El Complemento de Productividad, no es así, una retribución estática y permanente y su percepción puede variar, incrementándose reduciéndose, e inclusive puede suprimirse atendiendo a la concurrencia o no de los elementos que justifican su asignación como son el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés e iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo.

En consecuencia, el carácter estrictamente personal del complemento de productividad, determina que va ligado con la persona que desempeña el puesto de trabajo y no con el puesto de trabajo.

En el Ayuntamiento de Zaragoza, la competencia para la asignación del complemento de productividad en la fecha de 20-1-2009 (fecha en la que se dictan los decretos de asignación de productividad referidos), correspondía al Consejero de Hacienda, Economía y Régimen Interior en virtud de acuerdo sobre delegación de atribuciones de la Junta de Gobierno Local de fecha 20 de diciembre de 2007, actualmente derogado por acuerdo del Gobierno de Zaragoza de 17 de febrero de 2009, en el que también se atribuye esta competencia al mismo órgano.”

II.- Consideraciones jurídicas

Primera.- El Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP), aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, dedica el Capítulo IV de su Título III a la regulación del “*derecho a la negociación colectiva, representación y participación institucional*”, como parte integrante de los derechos y deberes de los empleados públicos. El artículo 31.2 define la negociación colectiva como “*el derecho a negociar la determinación de condiciones de trabajo de los empleados de la Administración Pública*”. La negociación colectiva, conforme al mismo artículo, se desarrolla mediante la constitución de mesas de negociación, en las que estarán legitimados para estar presentes “*por una parte, los representantes de la Administración Pública correspondiente, y por otra, las Organizaciones Sindicales más representativas a nivel estatal, las Organizaciones Sindicales más representativas de Comunidad Autónoma, así como los Sindicatos que hayan obtenido el 10 por 100 o más de los representantes en las elecciones para Delegados y Juntas de Personal, en las unidades electorales comprendidas en el ámbito específico de su constitución*”.

De conformidad con los resultados de las elecciones sindicales celebradas en el Ayuntamiento de Zaragoza en 2007, el Sindicato Osta está legitimado para participar en la negociación colectiva de dicha Administración en los términos descritos.

El artículo 37 del EBEP regula las materias que deben ser objeto de negociación colectiva, incluyendo *“la determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios”*.

Segunda.- El artículo 22 del EBEP regula las retribuciones de los funcionarios distinguiendo entre básicas y complementarias. Son retribuciones complementarias las que *“retribuyen las características de los puestos de trabajo, la carrera profesional o el desempeño, rendimiento o resultados alcanzados por el funcionario”*. Señala al respecto el artículo 24 que *“la cuantía y estructura de las retribuciones complementarias de los funcionarios se establecerán por las correspondientes leyes de cada Administración Pública atendiendo, entre otros, a los siguientes factores:*

a) La progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa.

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.

c) El grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos.

d) Los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo.”

La Ley de Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo Texto Refundido fue aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, aplicable en este extremo en tanto no se oponga expresamente a lo dispuesto por el EBEP, tal y como indica el Ayuntamiento en su informe, señala en el artículo 47 que *“la Diputación General de Aragón establecerá un régimen de retribuciones del personal a su servicio, digno y acorde con la responsabilidad de las funciones desempeñadas. Dicho régimen retributivo se ajustará a lo establecido en los artículos 23 y 24 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública”*.

A su vez, la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, indica en el artículo 23 que son retribuciones complementarias, entre otras, *“el complemento de productividad destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo”*.

El complemento de productividad aparece configurado tanto en el EBEP como en la normativa anterior en materia de función pública como una suerte de incentivo a conceder por la Administración para retribuir el rendimiento de sus empleados; en suma, como una fórmula para hacer partícipes a los empleados públicos de los resultados de la gestión, impulsando su rendimiento y su compromiso con el servicio público. Desde esta óptica, y tal y como indica la Administración, el complemento de productividad tiene un cierto elemento de discrecionalidad, en tanto no cabe su reconocimiento generalizado, lo que supondría la desnaturalización de su razón de ser, y en cuanto la atribución a un empleado público responde a un acto específico de atribución de la Administración consecuencia de la apreciación de un especial rendimiento del trabajador.

Tercera.- El EBEP incluye entre las materias que deben ser objeto de negociación colectiva, tal y como hemos señalado, la determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los empleados, entre las que se incluye, necesariamente, el complemento de productividad. Tal y como ha indicado la jurisprudencia (Sentencia 13/1999, de 14 de enero, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sentencia 927/1998, de 7 de diciembre, del Tribunal Superior de Cataluña, etc.), ello no implica la negociación previa de cada reconocimiento singular del derecho a percibir el complemento de productividad, ya que *“la valoración de las circunstancias a que se condiciona su percibo y la consiguiente asignación del complemento y determinación de la cuantía que corresponde a cada funcionario se atribuye al responsable de la gestión del correspondiente programa de gasto”*. No obstante, y ad sensum contrario, significa que la adopción de acuerdos que afecten de manera general a los complementos de productividad, en tanto retribución complementaria, pueden ser objeto de negociación colectiva; extremo que debemos considerar incluido en el artículo 37 del EBEP.

En el supuesto planteado ante esta Institución, el 29 de diciembre de 2008 la Consejería de Hacienda, Economía y Régimen Interior del Ayuntamiento de Zaragoza emitió Decreto por el que disponía *“dejar sin efecto todas las asignaciones de complemento de productividad decretadas hasta la fecha”*, así como *“iniciar proceso de valoración para asignar complemento de productividad que retribuya el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo, reduciéndose en cada Área de Gobierno un tercio la cuantía total que por este concepto se venía abonando hasta la fecha”*. Este Decreto traía causa del Decreto de Alcaldía de 24 de noviembre de 2008, por el que se dictaban medidas de eficiencia y ahorro municipal.

Consta que el Sindicato Osta se dirigió con fecha 16 de enero de 2009 al Consejero de Economía, hacienda y Régimen Interior en ejercicio de sus funciones de representatividad sindical solicitando una reunión para la negociación de la determinación y aplicación de esas retribuciones complementarias, en cumplimiento de lo previsto en el EBEP. Según la información obrante en poder de esta Institución, dicha solicitud de negociación no fue atendida.

No es intención de esta Institución pronunciarse acerca de la oportunidad de las medidas adoptadas en el Decreto de Alcaldía de 24 de noviembre de 2008, por el que se dictan medidas de eficiencia y ahorro municipal o en el Decreto de la Consejería de Hacienda, Economía y Régimen Interior de 29 de diciembre de 2008, en tanto consideramos que son decisiones adoptadas por el municipio en ejercicio de sus competencias y en el marco de su potestad de autogobierno. En el actual contexto socio-económico el Ayuntamiento de Zaragoza está habilitado para adoptar las decisiones económicas que estime oportunas para atender a la salvaguarda del interés general. No obstante, ello no excluye la necesidad de respetar el derecho a la negociación colectiva consignado en el EBEP. En consecuencia, entendemos que, a la vista de la normativa señalada, el Ayuntamiento debe atender a la solicitud de negociación de la determinación y aplicación del complemento de productividad planteada por cualquier sindicato, en tanto el EBEP reconoce a las entidades sindicales legitimidad para ello.

III.- Resolución

Por todo lo anteriormente expuesto, y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito formularle la siguiente

SUGERENCIA

Sin entrar en valoraciones acerca de la postura de fondo del Ayuntamiento de Zaragoza en la determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de sus funcionarios, dicha administración debe dar participación a las entidades sindicales en tales procesos, tal y como establece el Estatuto Básico del Empleado Público.