

EAPC - Comentaris d'actualitat en matèria de personal al servei de les administracions públiques catalanes i el seu sector públic



Els increments lineals i generalitzats de retribucions del personal funcionari: el perfil precedent de l'Administració de Justícia

19-06-2023

Comentava recentment amb un company de l'Administració local les dificultats que implica una modificació de les relacions de llocs de treball quan d'aquesta adequació es deriva un increment gairebé generalitzat de les retribucions per a tot el personal. Analitzàvem les alternatives per salvar les limitacions de la legislació bàsica pressupostària i ens plantejàvem quina era la millor fórmula perquè, progressivament al llarg d'un període temporal, els llocs de treball es poguessin actualitzar a les noves necessitats funcionals que calia incorporar a conseqüència d'un nou sistema de gestió de competències amb impacte en la carrera administrativa.

Uns dies després i amb motiu de la finalització de la vaga dels lletrats de l'Administració de justícia (LLAJ, abans secretaris judicials) la sorpresa va ser majúscula: el Ministeri de Justícia i el comitè de vaga arriben a un acord que comporta un increment retributiu de 430 euros bruts mensuals per al 94% de la plantilla (la resta de la plantilla també incrementen les retribucions: 440 euros per als funcionaris dels serveis comuns processals i 450 euros per als LLAJ que exerceixen en les secretaries de Govern, de coordinació provincials i direccions de servei comunes). S'incorpora aquest augment al complement específic per la via d'un anomenat "complement d'eficiència" que, segons s'explicita, es correspon amb les noves responsabilitats que hauran d'assumir en un futur immediat.

De seguida sorgeixen els dubtes: aquests funcionaris poden negociar directament amb el Ministeri mitjançant les seves associacions deixant de banda els seus legítims representants, que són les organitzacions sindicals? Aquests funcionaris poden convocar una vaga durant la vigència d'un acord sindical que va comportar un increment retributiu de 200 euros durant els exercicis 2021, 2022 i 2023? De què serveix l'Acord marc per a una administració del segle XXI, que establia les retribucions de la funció pública per als anys 2023-2025?

Però aquests interrogants no són el que més ens ha de sobtar. La qüestió més preocupant, al meu entendre, és que aquest Acord del 28 de març de 2023 amb el comitè de vaga dels LLAJ de l'Administració de justícia implica un increment lineal i generalitzat de les seves retribucions per damunt del sostre establert a Llei de pressupostos generals de l'Estat per al 2023. Curiosament, sembla que ningú se'n plantegi la legalitat o no he sabut trobar comentaris crítics a aquest respecte.

Amb aquest Acord amb els LLAJ s'obre lògicament la caixa dels trons: ja està convocada la vaga del personal al servei de l'Administració de justícia, que reclama igualment una pujada retributiva general i lineal per a tot el col·lectiu. Però això no acaba aquí i la cosa es complica, els jutges i fiscals van al darrere i anuncien una vaga perquè entenen que els pressupostos no són suficients per atendre les seves demandes. El Ministeri, amb la complicitat del CGPJ, cedeix i s'acorda un increment retributiu de 450 euros mensuals per a tot el col·lectiu, entre altres mesures. I novament sorgeixen més dubtes: poden els membres d'un poder de l'Estat exercir el dret de vaga com la resta de treballadors i funcionaris? Poden incrementar-se les retribucions de manera general per a la totalitat d'aquest col·lectiu independentment del que estableixi la Llei de pressupostos? És lícit incrementar les retribucions de manera general i lineal sense cap canvi funcional o contrapartida per a la millora del servei públic de la justícia? S'aprovarà un decret Llei per habilitar aquests increments i donar la paraula al Congrés dels Diputats perquè pugui convalidar-los?

L'aplicació dels increments retributius i les seves limitacions

Cada any, les corresponents lleis de pressupostos estableixen els límits a l'increment de les retribucions del personal al servei de les administracions públiques. I l'Estatut bàsic de l'empleat públic –TREBEP– en l'article 21.2 disposa que “No es poden acordar increments retributius que globalment representin un increment de la massa salarial superior als límits que fixa anualment la Llei de pressupostos generals de l'Estat per al personal”.

Actualment, l'article 19, dos, de la Llei 31/2022, de 23 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2023, estableix amb caràcter bàsic que, l'any 2023, les retribucions del personal al servei del sector públic no poden experimentar un increment global superior al 2,5% respecte a les vigents a 31 de desembre de 2022. Seguidament, habilita per a l'aplicació d'uns increments addicionals i complementaris vinculats a l'evolució de l'índex de preus de consum (un màxim del 0,5%) i al producte interior brut nominal (un màxim del 0,5%). A l'apartat vuit d'aquest mateix precepte disposa que els acords, convenis o pactes que impliquin creixements retributius superiors als fixats en aquest article han d'experimentar l'oportuna adequació, i esdevenen inaplicables les clàusules que s'hi oposin.

La doctrina constitucional té reiterat, en relació amb la competència de l'Estat per a la fixació de sostres màxims a l'increment del volum global de retribucions públiques, que aquesta té el fonament constitucional en l'article 149.1.13 de la CE sobre direcció de l'activitat econòmica general. La STC 24/2002, de 31 de gener, en el FJ 5 resumeix aquesta doctrina i destaca: “Dicho de otro modo, en tanto la definición de los diversos conceptos retributivos de los funcionarios públicos se incardina en la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.18 CE, su cuantificación o el establecimiento de límites a la misma, con lo que ello supone de limitación de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en su vertiente de poder de gasto, debe reconducirse tanto al título competencial contenido en el art. 149.1.13 CE como al principio de

coordinación al que se refiere el art. 156.1 CE, en este último caso con el alcance previsto en el art. 2.1 b) LOFCA (SSTC 103/1997, FJ 1, y 62/2001, FJ 4).” El Tribunal Constitucional qualifica la fixació d’aquests sostres retributius com “una medida económica general de carácter presupuestario dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público” (por todas, STC 62/2001, FJ 4). Por ello, esa decisión, coyuntural y de eficacia temporal limitada, resulta constitucionalmente justificada en razón de una política de contención de la inflación a través de la reducción del déficit público (en especial, STC 63/1986, FJ 11).”

Les excepcions a la prohibició de superar els sostres retributius fixats per la Llei de pressupostos

És clar que l’aplicació d’aquest sostre salarial sense més precisió pot generar disfuncions i, ja des de l’any 1994, ens trobem amb una clàusula d’excepció que permet superar les limitacions a l’increment retributiu, justificada pel diputat que defensava el projecte de llei tramès pel Govern de la manera següent (*Diari de Sessions* del 8 de novembre de 1993): “Si no existiera la clàusula a que hace referencia la lógica y la razonabilidad de su planteamiento, la rigidez de la Administración haría a ésta absolutamente inoperante, ya que se impediría la modificación de los sistemas de organización de trabajo y clasificación profesional y las consecuencias sería paliar [sic] la dinamicidad de la Administración [...]”

Aquesta excepció la trobem actualment a l’article 19, set, de la Llei 31/2022, de 23 de desembre, de pressupostos generals de l’Estat per a l’any 2023, amb el següent tenor literal: “Lo dispuesto en los apartados anteriores debe entenderse sin perjuicio de las adecuaciones retributivas que, con carácter singular y excepcional, resulten imprescindibles por el contenido de los puestos de trabajo, por la variación del número de efectivos asignados a cada programa o por el grado de consecución de los objetivos fijados al mismo.”

L’excepció, que permet superar l’increment retributiu global per sobre del sostre fixat en la Llei de pressupostos, únicament habilita per fer modificacions a l’alça de les retribucions del personal quan:

- a) Es tracti d’adequacions retributives de caràcter singular i excepcional.
- b) Les adequacions resultin imprescindibles pel contingut dels llocs de treball, variació del nombre d’efectius assignats a cada programa o pel grau de consecució dels objectius fixats en aquest.

En relació amb aquesta excepció s’ha pronunciat reiteradament el Tribunal Suprem, que ha considerat que s’ha d’interpretar de manera restrictiva atès que en cas contrari serien fàcilment eludibles les limitacions establertes a la normativa legal pressupostària i tot plegat constituiria un frau de llei prohibit per l’article 6.4 del Codi civil.

En aquest sentit, la STS de 28 de març de 2007 (recurs núm. 1012/2002) avala la sentència recorreguda en cassació que considerava “Tal postura no puede ser compartida, desde el momento que al afectar el incremento retributivo discutido, a un importante número de empleados públicos municipales, no puede considerarse que existe una adecuación retributiva de carácter singular y excepcional, dada su generalidad, siendo, además, que no aparecen

circunstancias excepcionales que el art. 18.3 autoriza (contenido de determinados puestos de trabajo, variación del número de efectivos asignados a cada programa o grado de consecución de los objetivos fijados al mismo)".

Reiteradament, el TS es pronuncia en el sentit que una nova relació de llocs de treball i la revaloració dels llocs de treball, per si sola, no habilita per a l'incompliment de la limitació pressupostària, així, la STS de 17 de setembre de 2012 (recurs núm. 2838/2011), disposa que "Sin embargo, no puede compartirse el citado razonamiento que, desde luego, no ofrece una naturaleza singularizada y excepcional al referido incremento, sino precisamente todo lo contrario. Así, se lleva a cabo un aumento reconocido de la masa salarial a partir de una nueva configuración de los puestos de trabajo; posibilidad esta que no halla cabida en la habilitación legal en la que se ampara la Administración demandada para actuar en la forma descrita [...]". La STS de 13 d'octubre de 2014 (recurs núm. 4257/2012) reitera el pronunciament: "Por el contrario, consideramos absolutamente convincente la argumentación de oposición de la Abogada del Estado en su doble aspecto de: a) la vinculación a los presupuestos fácticos de que parte la Sentencia, entre los que no se incluye ninguno atinente a circunstancias excepcionales, base de partida para la eventual subsunción del caso en la excepción del nº 7 del art. 22 de la Ley 26/2009 de Presupuestos Generales del Estado; y b) de la interpretación del referido precepto legal, determinante de la imposibilidad de incluir el caso actual, que consiste en un cambio generalizado de las retribuciones de todos los empleados por la aprobación de una nueva Relación de Puestos de Trabajo, en el supuesto fáctico de dicho precepto legal, referido a adecuaciones retributivas necesarias de carácter singular y excepcional, interpretación avalada por la jurisprudencia atinadamente invocada en su escrito a la que procede que nos atengamos."

En definitiva, l'excepció a la limitació general d'increments retributius s'ha d'interpretar, d'acord amb la jurisprudència, de manera restrictiva perquè en cas contrari es donaria carta de naturalesa a un subterfugi que facilitaria eludir les esmentades limitacions legals, la qual cosa constituiria clarament un frau de llei.

A partir d'aquí i un cop exposada la limitació pressupostària i la doctrina jurisprudencial que hi ha sobre aquest respecte, cadascú pot treure les seves conclusions sobre les preguntes que es feien a l'inici d'aquest apunt en relació amb els increments generals i lineals produïts recentment en l'àmbit de l'Administració de justícia i del poder judicial.



Isidre Estivill i Galdón

Subdirector general d'Ordenació Jurídica i d'Inspecció General de Serveis de Personal de la Direcció General de Funció Pública