

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



L'interval de nivells dels llocs de treball de l'Administració local: un altre desgavell

09-02-2024

El Reial decret llei 6/2023, de 19 de desembre (RDL 6/2023), en la disposició transitòria sisena, estableix de manera transitòria els nous intervals de nivells (mínims i màxims) que corresponen a cada grup o subgrup de classificació dels cossos i escales de l'Administració general de l'Estat (AGE).

En funció de com s'interpreti, aquesta disposició transitòria pot tenir un impacte molt important en les administracions locals. Sembla que és l'única previsió d'aquest Reial decret llei que es podria estendre més enllà de la funció pública de l'AGE.

El problema interpretatiu té l'origen en una normativa de l'any 1986, concretament el Reial decret 861/1986, de 25 d'abril, l'article 3.1 del qual estableix que els intervals dels nivells de llocs de treball dels funcionaris de l'Administració local són els que en cada moment estableixin els funcionaris de l'Administració de l'Estat.

L'interval de nivells de l'AGE s'estableix a l'article 71.1 del Reial decret 364/1995, de 10 de març, pel qual s'aprova el Reglament general d'ingrés del personal al servei de l'AGE i de provisió de llocs de treball i promoció professional dels funcionaris civils de l'AGE.

Aquests intervals de nivells establerts reglamentàriament es van veure afectats mitjançant la Resolució de 18 de juny de 1998 de la Secretaria d'Estat per a l'Administració pública, que va ordenar la publicació de l'Acord del Consell de Ministres de 12 de juny de 1998 d'aprovació de l'Acord Administració-sindicats sobre ordenació de retribucions, que acorda elevar els nivells mínims dels llocs de treball. L'increment dels nivells mínims establerts mitjançant la negociació col·lectiva en l'AGE, no afectava les administracions locals, atès que la jurisprudència havia entès que l'acord amb la representació sindical en l'àmbit de l'AGE només vincula directament les parts signants, sense que hi hagi cap obstacle perquè els plens de les corporacions locals puguin acordar-ne l'aplicabilitat expressa i formal en les seves administracions.

Doncs bé, la nova taula d'interval·s aprovada pel RDL 6/2023 es podria entendre que és d'aplicació directa a les administracions locals com a conseqüència de la remissió establerta a l'article 3.1 del Reial decret 861/1986. Aquesta seria una interpretació literal i directa sense cap altra més consideració. No obstant això, entendria que és possible una altra interpretació més adequada a la finalitat de la modificació duta a terme pel RDL 6/2023. D'una banda, s'ha de tenir en compte que el nou interval de nivells s'estableix amb caràcter estrictament transitori fins que no s'aprovi la normativa reglamentària corresponent que, en principi, s'estaria referint a un nou reglament general d'ingrés del personal al servei de l'AGE, que hauria de derogar expressament el Reial decret 364/1995, de 10 de març, incloent-hi l'article 71.1, relatiu a l'interval de nivells. De l'altra, s'ha de considerar que la disposició final setena, punt 2, del RDL 6/2023 estableix que la disposició transitòria sisena (nou interval de nivells), no té caràcter bàsic, però curiosament aquesta disposició no es queda aquí, sinó que subratlla específicament que s'aplica "exclusivament a l'AGE com a norma de desenvolupament del text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic".

Deixant de banda les diferents interpretacions jurídiques, que probablement es judicialitzaran, el cert és que l'efecte rebot d'aquest RDL 6/2023, si s'interpreta en estricta literalitat, provocarà un increment automàtic de les retribucions de molts funcionaris de les administracions locals. Aquesta sembla la conseqüència inevitable a parer d'alguns comentaris doctrinals sobre l'impacte de la disposició transitòria sisena en el món local. L'efecte rebot d'aquesta remissió, inconscient al meu entendre, exigirà la reclassificació de molts llocs de treball per ajustar-los al nou interval de nivells, amb el consegüent impacte econòmic per a les finances públiques.

S'afirma que la conseqüència és inconscient respecte al seu impacte en el món local perquè no he sabut trobar de la tramitació normativa ni de la part expositiva cap justificació lògica i racional a aquest respecte. S'ha de suposar que, pel que fa a l'AGE, aquest nou interval podria respondre a una contrapartida sindical en la negociació de la llei de funció pública de l'AGE (disposició transitòria sisena del Projecte de llei), que parcialment és incorporada al RDL 6/2023 ateses les exigències europees. En aquest sentit, ja dèiem en un apunt anterior que els increments de les retribucions dels funcionaris públics no poden ser generalitzats –en aquest cas algú podria sostenir que no tenen aquest caràcter–, però també dèiem, d'acord amb la legislació de pressupostos generals de caràcter bàsic, que no poden obeir a un acte de mera liberalitat, com sembla que s'ha produït en aquest cas, si més no respecte del seu impacte en les administracions locals. Efectivament, els increments retributius, a banda de ser excepcionals i singulars, han de respondre a la modificació del contingut dels llocs de treball afectats o bé al grau d'execució dels objectius fixats en programes de productivitat (art. 19.dos.1 de la Llei de pressupostos generals de l'Estat de 2023).

En el cas plantejat, l'efecte rebot en el món local del RDL 6/2023 no obeeix a cap circumstància objectiva que afecti els llocs de treball de les administracions, per la qual cosa podríem entendre que aquesta reclassificació automàtica és un acte d'absoluta liberalitat. No s'està dient en absolut que les retribucions del personal no puguin ser actualitzades i modificades a l'alça, però les regles jurídiques obliguen a actuar amb prudència perquè, llevat de l'increment general que pot habilitar la Llei de pressupostos generals de l'Estat (actualitzacions generals desvinculades de les

funcions dels llocs de treball o de l'assoliment dels objectius), la resta d'incrementos retributius han de ser excepcionals i singulars, per tant, amb negociació prèvia, modificació de relacions de llocs de treball i justificades en la variació funcional dels llocs objecte de modificació.

En vista del que s'ha exposat i en el cas hipotètic que s'entengui aplicable a les administracions locals l'interval de nivells aprovat per a l'AGE en el RDL 6/2023, s'imposa una actuació prudent i respectuosa amb el principi de contenció de la despesa pública. La pressió sindical a favor de la reclassificació automàtica de llocs de treball en aquest assumpte, pot resultar incòmoda, molt incòmoda, diríem, però la responsabilitat dels gestors i electes ha d'impedir actuar impulsivament (com ja han fet algunes administracions locals de l'Estat segons els butlletins oficials consultats, aplicant automatismes de nivell fins i tot a llocs de treball de personal laboral). S'ha de tenir en compte que moltes administracions locals poden disposar d'un sistema de valoració i classificació de llocs de treball sòlid, equilibrat i coherent, ajustat als intervals de nivells de l'article 71.1 del Reial decret 364/1995, consensuat amb la representació del personal. Aquest sistema podria veure's seriosament qüestionat amb la interpretació literal que aboca a la reclassificació automàtica de llocs de treball, perquè trenca l'equitat interna del sistema retributiu i de carrera professional. Perquè no només es tracta d'incrementar les retribucions de determinats llocs per ajustar-los al nivell mínim de l'interval establert per a l'AGE, sense cap canvi funcional i com un acte de mera liberalitat, sinó que aquest automatisme impacta, com un efecte dominó, en la resta de llocs de treball de la plantilla, atès que molts dels seus ocupants poden veure un greuge evident atès que aquest automatisme provoca clares disfuncionalitats i injustícies (persones que ocupen llocs amb més especialització, responsabilitat i competències poden veure com altres persones que ocupen llocs de treball menys complexos obtenen una equiparació retributiva directa). Tot plegat un despropòsit.

Però, quina actuació responsable amb l'equilibri financer i l'interès públic s'imposa si finalment els jutges i tribunals entenen que la reclassificació de llocs de treball ha de ser automàtica per ajustar tots els llocs de treball al nivell mínim del grup o subgrup establert en el nou interval de nivells? No sembla que hi hagi una altra opció que defensar el model vigent en cada administració en la mesa de negociació corresponent a funcionaris, reclassificant de manera automàtica els llocs de treball que disposin d'un nivell per sota de l'interval legal, i establir una subdivisió en els nivells mínims per acomodar, amb el menor impacte econòmic possible (només hauria de quedar afectat el complement de destinació), la nova reclassificació de llocs de treball imposada legalment (p. ex., els actuals llocs de nivell 20 s'haurien de reclassificar en llocs de treball de nivell 24.1; els actuals llocs de nivell 21 s'haurien de reclassificar en llocs de treball de nivell 24.2, etc.).

Finalment, és oportú concloure amb una breu reflexió sobre el sistema de fonts aplicables a la funció pública local, que no deixa de ser l'origen de la problemàtica suscitada en aquest apunt. Els diferents títols competencials que concorren en aquesta matèria dificulten determinar el que s'ha de considerar bàsic, i hi ha encreuaments i remissions permanents, la qual cosa, en definitiva, genera una gran inseguretats jurídica. Certament, es va perdre una gran oportunitat en disposar d'una estructura ordenada sobre funció pública local amb l'aprovació de l'EBEP (situació que agreuja la LRSAL) en la línia que suggeria la Comissió per a l'Estudi i Preparació de l'EBEP; és a dir, que la legislació aplicable als funcionaris de l'Administració local fos la reguladora de la

funció pública autonòmica, respectant l'autonomia local i amb alguna excepció (com seria el cas dels habilitats), i tot plegat per a una seguretat jurídica i una proximitat i comunicabilitat més elevades entre els funcionaris d'ambdues administracions.

L'esquizofrènia reguladora és majúscula en el cas que ens ocupa (interval de nivells) perquè l'article 3 del Reial decret 861/1986 (que estableix que els intervals de nivells de funcionaris locals han de ser en cada moment els establerts pels funcionaris de l'AGE), és només aplicable si no hi ha legislació específica dictada per les comunitats autònomes (disposició addicional única del Reial decret 158/1996, de 2 de febrer, que modifica l'article 3 del Reial decret 861/1986). Per tant, la legislació autonòmica podria establir un altre interval de nivells aplicable als funcionaris de l'Administració local, però no seria possible aplicar l'interval de nivells previst per al personal funcionari autonòmic, perquè la legislació específica a què fa referència la disposició addicional única del Reial decret 158/1996 ha de ser, d'acord amb la STS de 10 de novembre de 2008 (rec. cassació núm. 6658/2004), legislació de règim local. No crec que aquesta conclusió mereixi cap altre més comentari.



Isidre Estivill i Galdón

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