



Informe d'intervenció

Aquest informe s'emet a petició del servei de RRHH de l'Ajuntament de Reus, sobre la viabilitat d'una aprovació i posterior aplicació d'una valoració de llocs de treball, tenint en compte els acords adoptats pel Ple el mes de juliol de 2022, així com les propostes d'aprovació que han de ser elevades al proper Consell Plenari del mes d'octubre, en especial en relació a les variacions retributives que resulten de l'execució d'aquests acord.

Consideracions jurídiques

Respecte als increments retributius dels empleats públics i les limitacions que estableix la normativa pressupostària existeix una consolidada doctrina jurisprudencial, tant constitucional com a ordinària, la qual té el seu origen en la Sentència del Tribunal Constitucional 63/1986, de 21 de maig en la qual es deia que no resultava injustificat que, en raó d'una política de contenció de la inflació a través de la reducció del dèficit públic i de prioritat de les inversions enfront de les despeses ordinàries, s'estableixin per l'Estat topalls màxims globals d'increment de la massa retributiva dels empleats públics.

A partir d'aquesta Sentència han estat constants els pronunciaments del Tribunal Constitucional en el sentit que els increments retributius de les Administracions Públiques han d'ajustar-se a l'establert en la corresponent Llei de Pressupostos Generals de l'Estat per a cada any, afegint que el caràcter bàsic dels preceptes en els quals s'estableix aquesta limitació retributiva té la seva empara en l'article 149.1.13ª de la Constitució, en el qual s'assigna a l'Estat la competència per establir les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, donat el gran pes que tenen per a la Hisenda Pública les retribucions del personal al servei de les Administracions Públiques, tant funcionari com a laboral.

La doctrina continguda en les Sentències del Tribunal Constitucional sobre aquesta qüestió es troba sintetitzada en el fonament jurídic 5 de la Sentència 24/2002, de 31 de gener, en la qual, després d'afirmar que la competència de l'Estat per establir l'increment de la massa salarial de les Administracions Públiques no es troba en l'article 149.1.18ª de la Constitució, referent al règim estatutari dels funcionaris, sinó en els seus articles 149.1.13ª i 156.1, afegeix que la fixació d'aquests límits superiors a l'increment retributiu del personal al servei del sector públic com «una mesura econòmica general de caràcter pressupostari dirigida a contenir l'expansió relativa d'un dels components essencials de la despesa pública» (per totes, **STC** 62/2001, F. 4).

Per això, aquesta decisió, conjuntural i d'eficàcia temporal limitada, resulta constitucionalment justificada en raó d'una política de contenció de la inflació a través de la reducció del dèficit públic (especialment, **STC** 63/1986, F. 11).

L'establiment d'aquests sostres salarials, que troba el seu suport en la competència estatal de direcció de l'activitat econòmica general «ex» art. 149.1.13 CE, persegueix la consecució de l'estabilitat econòmica, objectiu macroeconòmic afavorit per l'art. 40.1 CE, al que indiscutiblement pot contribuir la gradual recuperació de l'equilibri pressupostari (sobre aquest últim aspecte, **SSTC** 237/1992, F. 3, i 62/2001, F. 4). Conseqüentment, des de la perspectiva competencial és irreprotxable que l'Estat plasmi aquesta decisió en les Lleis de Pressupostos, tenint en compte que aquestes, lluny de cenyir-se a ser un mer conjunt de previsions comptables, representen «un vehicle d'orientació de la política econòmica» general (entre elles, **SSTC** 30/1999, d'1 de juliol F. 4; 234/1999, de 16 de desembre, F. 4, i 32/2000, de 3 de febrer, F. 5). [...] Així mateix, i conforme hem assenyalat en la **STC** 62/2001, F. 4, resumint la doctrina constitucional en la matèria, la imposició d'aquests topalls màxims troba també el seu fonament en el límit a l'autonomia financera que estableix el principi de coordinació amb la Hisenda estatal de l'art. 156.1 CE, amb l'abast previst en l'art. 2.1 b) **LOFCA**, el qual exigeix a les Comunitats Autònomes l'acomodació de la seva activitat financera a les mesures oportunes que adopti l'Estat a fi d'aconseguir l'estabilitat econòmica interna i externa, doncs a ell li correspon la responsabilitat de garantir l'equilibri econòmic general.

A partir d'aquest principi de coordinació, delimitat per la **LOFCA**, resulta possible, va dir aquesta Sentència, que l'Estat «acordi una mesura unilateral amb força normativa general susceptible d'incidir en les competències autonòmiques en matèria pressupostària, sempre que aquella tingui una relació directa amb els esmentats objectius de política econòmica». Això justifica el caràcter prioritari de les inversions públiques enfront de les despeses ordinàries, a l'efecte de les quals sembla legítim que l'Estat fixi topalls màxims globals a l'increment de la massa retributiva dels empleats públics, però no que «predetermini unilateralment els increments màxims de les quanties de les retribucions de cada funcionari depenent de les Comunitats Autònomes, individualment considerat, havent de referir-se tal límit al volum total de les retribucions (**SSTC** 63/1986, F. 11; 96/1990, F. 3; 171/1996, F. 3)» (**STC** 62/2001, F.4).

Per la seva banda, el Tribunal Suprem també s'ha pronunciat sobre aquesta qüestió, i així en la seva Sentència de 19 d'octubre de 1999 (**Ar. RJ** 1999\9761), després de sintetitzar en el seu fonament jurídic sisè la doctrina del Tribunal Constitucional a la qual anteriorment s'ha fet referència, afegeix, en el seu fonament jurídic setè, que «A més de la referida jurisprudència constitucional i dels criteris legals anteriorment examinats, procedeix significar que en l'àmbit de l'ordenació local i respectant el principi d'autonomia local, les disposicions legals aplicables en aquest règim se sotmeten, en tot cas, a l'ordenació general de l'activitat econòmica, com a resulta del previst en l'article 90.1, regla segona, de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, de Bases de l'Estatut de Règim Local, així com de les previsions contingudes en l'article 93 d'aquest cos legal que, en tot cas, estableix que les retribucions bàsiques tindran la mateixa estructura i idèntica quantia que les establertes amb caràcter general per a tota la funció pública i reflectiran la seva quantia en els termes previstos en la legislació bàsica sobre funció pública, com reconeix l'apartat tercer de l'article 93 [...] Finalment, l'article 153.3 de l'invocat Reial decret Legislatiu [781/1986, de 18 d'abril], estableix que la quantia de les retribucions dels funcionaris de l'Administració local es regiran pel que es disposa en l'article 93 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril i l'article 154, apartat primer d'aquest Reial decret Legislatiu 781/1986, estableix que és la Llei de Pressupostos Generals de l'Estat per a cada any la que ha de fixar els límits a l'increment de les retribucions o despeses de personal de les corporacions locals».



A la vista de l'expedient aportat, cal analitzar el que es disposa l'apartat setè de l'article 19 de la Llei de Pressupostos Generals de l'Estat per 2022, quan indica que les limitacions als increments salarials de funcionaris i laborals “previstes als apartats anteriors ha d'entendre's sense perjudici de les adequacions retributives que, amb caràcter singular i excepcional, resultin imprescindibles pel contingut dels llocs de treball”.

El legislador estatal ha vingut incorporant cada any a la Llei de pressupostos una clàusula igual a la qual es conté en aquest apartat Setè de l'article 19 de la vigent LPGE, des de la Llei 41/1994, de 30 de desembre, de Pressupostos Generals de l'Estat per 1994, amb excepció de l'any 1995, en el qual el Projecte de Llei de Pressupostos va ser retornat al Govern i es va aprovar el Reial decret-Llei 12/1995, de 28 de desembre, pel qual es prorrogaven els pressupostos de l'any anterior.

Aquesta voluntat del legislador queda reflectida en el Diari de Sessions corresponent al dia 8 de novembre de 1993, en la pàgina del qual 1.793, i davant una proposta de supressió del llavors apartat tres, de l'article 21, es va manifestar en la Comissió de Pressupostos el següent pel Sr. Diputat que defensava el Projecte de Llei remès pel Govern: “Si no existís la clàusula al fet que fa referència la lògica i la **raonabilitat** del seu plantejament, la rigidesa de l'Administració faria a aquesta absolutament inoperant, ja que s'impediria la modificació dels sistemes d'organització de treball i classificació professional i les conseqüències serien pal·liar (**sic**) la dinamicitat de l'Administració...”.

Per analitzar la viabilitat del plantejat per l'Ens és imprescindible examinar la interpretació que l'anomenada jurisprudència ordinària – tant la dels Tribunals Superiors de Justícia, com les del Tribunal Suprem - ha fet quan s'ha pronunciat sobre l'aplicació d'una Llei de pressupostos en la qual, després d'establir la limitació general de la massa salarial, en el corresponent article es conté un apartat igual al de l'actual article 18.7, de la Llei de Pressupostos Generals de l'Estat per a l'any 2018.

Pel que fa al plantejament que les corporacions locals puguin acordar increments retributius per sobre de les limitacions que fixin cada any les respectives LPGE, tant el Tribunal Suprem com a diversos Tribunals Superiors de Justícia, s'han decantat, de forma rotunda i reiterada, per la invalidesa al analitzar recursos interposats contra increments retributius aprovats pels Ajuntaments, quan siguin superiors als previstos en les corresponents lleis de pressupostos. Entre les mateixes es poden citar les següents: STS de 28/03/2007, STSJ de la Comunitat Valenciana de 9/02/2007, STSJ de Canàries de 23/01/2009, STSJ Andalusia de 16/03/2011, STSJ Comunitat Valenciana de 2/11/2012, Sentències del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de 2 de setembre de 2004; de 26 de maig (Ar. RJCA 2005\540) i de 16 de juny de 2005 (Ar. JUR 2005\180949); i les del Tribunal Suprem de 19 d'octubre de 1999 (Ar. RJ1999\9761), a la qual es remet l'anterior; la de 18 de novembre de 1999 (Ar. RJ 1999\9627); la de 5 de desembre de 2000 (Ar. RJ 2000\10537); les de 20 de febrer (Ar. RJ 2001\3105) i 11 d'abril de 2001 (Ar. RJ 2001\2857); la de 21 de març de 2002 (Ar. RJ2002\4318); la de 2 de març de 2004 (Ar. RJ 2004\2406); i la d'1 de setembre de 2004 (Ar. RJ 2004\5606).

Pel que fa al acolliment específic a la possibilitat de l'excepció de l'art. 19. de la LPGE de 2022, de l'examen detallat de les resolucions constitucionals i judicials es desprèn que l'excepció continguda a l'apartat Setè de l'article 18 a la limitació general d'increments retributius establerta als apartats Dos, Tres i Quatre del mateix precepte de la Llei de Pressupostos de l'Estat per a l'any 2022 deu, sens dubte, interpretar-se restrictivament, doncs d'una altra forma suposaria un subterfugi fàcil per eludir les limitacions exposades més enrere, la qual cosa constituiria un veritable frau de llei, repudiat per l'article 6.4 del Codi Civil; havent de, per tant, l'increment **superador** de les limitacions establertes per l'Estat reunir els requisits de singularitat i excepcionalitat i obeir a una modificació, suficientment justificada i imprescindible, en les condicions dels llocs de treball que venien exercint el personal al servei de l'Ajuntament.

L'adjectiu «singular», que recull el repetit apartat Setè, ha de ser interpretat com **impeditiu** que la modificació de la relació de llocs de treball suposi un increment retributiu generalitzat per al personal municipal per sobre del límit establert en la Llei estatal de pressupostos.

Jurisprudència dels Tribunals Superiors de Justícia

Pel que fa als supòsit concret d'una nova Relació de llocs de treball, o d'una revisió o modificació d'aquesta, cal tenir present la Sentència de 25 de juny de 2001 (Ar. RJCA 2001\1213), del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, que va dir el següent:

“Es recorre per l'Advocat de l'Estat al·legant com a motiu únic la infracció dels arts. 18.2 de la Llei de 30 de desembre de 1997, de Pressupostos Generals de l'Estat per a 1998, i art. 20.dos de la Llei 30 de desembre de 1998, de Pressupostos Generals de l'Estat per 1999.

SEGON. Per resoldre la qüestió sotmesa en aquesta alçada, hem de recordar la doctrina del Tribunal Constitucional, recollida en la seva sentència 96/1990 (RTC 1990, 96), segons la qual la competència estatal fixada per l'art. 149.1.18ª de la Constitució Espanyola troba el seu fonament en els principis constitucionals d'igualtat i solidaritat, així com troba la seva recolzo en la competència estatal d'adreça de l'activitat econòmica general («ex» art. 149.1.13ª) com a mesura dirigida a contenir l'expansió relativa a un dels components essencials de la despesa pública, de manera que no resulta injustificat que, en raó a una política de contenció de la inflació a través de la reducció del dèficit públic i de prioritats de les inversions públiques enfront de les despeses consuntives s'estableixin per l'Estat topalls màxims globals a l'augment de la massa retributiva dels empleats públics.

Les successives Lleis de Pressupostos han vingut contemplant supòsits excepcionals (v. gr. art. 21.3 Llei 31/1991 i art. 16.3 Llei 41/1994, entre altres) en termes idèntics als dels arts. 18.3 de la Llei 65/1997 i 20.3 de la Llei de Pressupostos per 1999. Els citats preceptes estableixen la necessitat que les adequacions retributives es produeixin amb caràcter «singular i excepcional» i que resultin «imprescindibles» pel contingut dels llocs de treball. Per tant, els arts. 18.3 i 20.3 citats no permeten una adequació retributiva que, àdhuc fundant-se en un supòsit de fet d'excepcionalitat, s'estengui amb caràcter general a tots els llocs de treball, perquè mancaria del caràcter singular que el precepte requereix de forma cumulativa a l'excepcionalitat (STSJ Castella i Lleó-Burgos 25 setembre 1999 i Balears 1 setembre 2000).

En aquest cas, la sentència d'instància raona els motius pels quals aprecia les



circumstàncies de singularitat i excepcionalitat al fet que es refereix el supòsit de fet contemplat per la norma. Indica que es tracta d'un supòsit excepcional i singularitzat, mentre que afecta únicament a sis llocs de treball, entenent que està suficientment detallat i justificat en l'informe de Gerència relatiu a l'organització de les funcions i retribucions del personal del Consell Comarcal.

En aquest informe, obrante en els folis 101 a 104 de l'expedient administratiu, es justifica l'augment en l'assumpció de noves competències, que incideixen especialment sobre determinats llocs de treball afectats per l'increment retributiu.

L'Advocat de l'Estat al·lega en el seu escrit de recurs que no han quedat degudament acreditades les circumstàncies de singularitat i excepcionalitat al fet que es refereix el precepte; no obstant això, entenem que l'argumentació que realitza la sentència d'instància és suficientment raonada sobre la concurrència d'aquestes circumstàncies, mentre que es tracta d'un supòsit excepcional, com són l'assumpció de noves competències per l'Ens local, i afecta singularment a determinats llocs a les àrees al fet que es refereix, per la qual cosa, prescindint del límit global de l'increment de la massa salarial, l'acte administratiu és ajustat a dret, tal com conclou la sentència d'instància, per la qual cosa ha de ser confirmada.”

Com es pot observar la singularitat i la excepcionalitat resta justificada en aquest cas pel reduït nombre de llocs afectats per la revisió, sis, com la justificació de l'assumpció de noves competències i per tant noves funcions als empleats públics de la Corporació.

Una línia diferent línia segueix la Sentència de la Sala contenciosa administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de 14 de desembre de 2004 (Ar. RJCA 2004\1151) i les que en ella se citen, en dir que:

“L'Entitat local demandada justifica tals augments en la pròpia excepció recollida en el núm. 3 del citat art. 19 de la Llei 52/02, de 30-12 («adequacions retributives que, amb caràcter singular i excepcional, resultin imprescindibles pel contingut dels llocs de treball, per la variació del nombre d'efectius assignats a cada programa o pel grau de consecució dels objectius fixats al mateix»), remetent a aquest efecte fonamentalment als diversos informes realitzats pel Secretari-Interventor de la mateixa, afectat per cert per aquests increments addicionals.

Es tracta de modificacions en l'àmbit dels complements de destinació i, fonamentalment del complement específic, que abasten, com addueix la actora, a una gran part de la plantilla de la Corporació.

Per descomptat la dicció legal té un marcat caràcter restrictiu, que deriva del seu propi enunciat literal, la qual cosa resulta raonable, ja que d'una altra forma s'alteraria amb facilitat la limitació d'increments retributius que conté el precepte. Es tracta d'adequacions singulars i excepcionals que resultin imprescindibles, havent d'a més complir escrupolosament el que es disposa en els articles 23 i 24 de la citada Llei 30/84, de 2 d'agost, relatius, respectivament, als conceptes retributius i a la determinació de la seva quantia.

Doncs bé, de l'abast de la modificació aquí operada i la seva justificació en actuacions no cal deduir de cap manera que ens trobem davant tal restrictiva adequació i sí més aviat davant una pujada cuasi generalitzada d'emoluments que es justifica en termes que per descomptat no acrediten la seva empara en aquesta excepció contemplada per la Llei aplicable.

Resulta també això sens dubte de la mera comparació de les retribucions totals dels exercicis de 2002 i 2003, aportades en fase probatòria per la pròpia Corporació en el ram de prova de la actora, observant-se en alguns llocs pujades percentuals molt superiors al màxim legal permès.”

En aquest sentit la STSJ d'Astúries de 7-6-02 (JUR 2002\201496) ens assenyala el que segueix, en el seu fonament jurídic tercer:

“Entrant en l'examen de la qüestió de fons suscitada pel Sr. Advocat de l'Estat, aquesta es redueix a determinar si el punt 5 de l'acord impugnat pel qual s'aprova l'expedient de catalogació i valoració de lloc de treball del personal de la Corporació demandada infringeix l'ordenament jurídic en establir uns increments retributius que oscil·len entre l'11,2 i el 33,6 % sobre el percebut l'any 1996, i en concret l'article 17.2 de la Llei 12/1996, de 30 de desembre, de Pressupostos Generals de l'Estat per 1997, en el qual es preveu que per 1997, les retribucions íntegres del personal al servei del sector públic no podran experimentar variació en relació a les de 1996 en termes d'homogeneïtat per als dos períodes de comparació.

En l'examen de la qüestió suscitada no se suscita controvèrsia sobre l'increment retributiu del personal al servei de la Corporació demandada i la il·legalitat de la qual ja va ser posada de manifest pel Secretari de la Corporació en elevar en un o dos punts els nivells de complement de destinació a tota la plantilla sense deduir proporcionalment el complement específic, quan les retribucions a percebre pel personal de tota la plantilla no podran experimentar increment global respecte a les de 1996.

Tant la Corporació demandada com el Lletrat que la va representar en aquest procés entenen que no ens trobem davant un increment de les retribucions del personal al seu servei, sinó davant l'aprovació d'un expedient de catalogació i valoració de llocs de treball en el qual es fixen les condicions particulars de cadascun d'ells a l'efecte de fixar la percepció de complements retributius la competència dels quals correspon a les Corporacions Locals segons l'article 90.2 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local, complint quant a la determinació de les retribucions bàsiques i complementàries amb el previngut en l'article 93 de la Llei citada sense que això suposi vulnerar l'article 17 de la Llei de Pressupostos per 1997, al no ser aplicable a les adequacions retributives que amb caràcter singular i excepcional resultin imprescindibles pel contingut dels llocs de treball resultant de l'aprovació de l'expedient de catalogació i valoració dels llocs de treball.

No es discuteix la competència de la Corporació per aprovar el referit catàleg i fixar les retribucions corresponents a cada lloc de treball, però no a incrementar aquestes quan no ha existit una modificació de les condicions dels llocs de treball que venia exercint el personal al seu servei en limitar-se a recollir les existents al referit catàleg, ni a incrementar-les per sobre del límit fixat en la Llei de Pressupostos, doncs no té caràcter particular ni excepcional en afectar a tot el personal al seu servei com a conseqüència de l'aprovació del catàleg de llocs de treball, la legalitat dels quals qüestiona el propi Secretari de la Corporació davant el falta d'un estudi rigorós i exclusiu”.



La Sala contenciosa administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Castella-La Manxa, en la seva Sentència de 25 de març de 2003 (Ar. RJCA 2003\604), va dir, sobre aquest tema, el següent:

“La Sala considera que el propi concepte de «singular», que es contraposa per definició amb el de «general» exclou una actuació general sobre la total organització de l'Organisme que és la que es descriu produïda en la sentència i es dóna per suposada per les parts. A més com també apunta l'Advocat de l'Estat en el seu escrit d'apel·lació, tot i que s'hagués dissenyat una nova manera de gestionar les competències de l'Organisme, amb creació d'unitats noves i assumpció de funcions per qui abans no les exercia, això hauria tingut racionalment que suposar que, si en determinats llocs havia de produir-se un increment de retribució d'acord amb l'increment competencial, en altres llocs hauria hagut de procedir-se a la disminució precisament perquè havia desaparegut de les seves funcions alguna que fins llavors li venia atribuïda, de manera que el balanç global de retribucions romandria invariable. En definitiva no és això el succeït sinó que s'ha produït una reorganització i que, una vegada efectuada, s'ha procedit a valorar els llocs de treball amb criteris diferents als anteriors el que ha determinat un increment global de retribucions per sobre del 2% que no pot sostenir-se com efectuat amb caràcter de singularitat i excepcionalitat.

La Llei de Pressupostos empra aquests termes en l'art. 21-Dos en termes restrictius i com tal ha d'examinar-se la seva concurrència en determinats llocs de treball, com es va efectuar respecte de concrets llocs de la Diputació de Conca en el Fonament Segon de la Sentència apel·lada, sense que es permeti fer-los extensius a supòsits d'una reorganització global d'una administració. La Llei de Pressupostos en la seva exposició de motius al·ludeix com a referència prèvia a les despeses de personal, a la repercussió que l'estabilitat i el creixement sostingut de l'economia hauria de tenir en l'increment retributiu, la qual cosa pot donar una idea que, com a instrument de contenció de la despesa pública que és, la superació del límit legal previst no pot emparar-se sinó en supòsits excepcionals, en la seva concepció més estricta. No es discuteix la racionalitat de la reorganització operada per l'Organisme Autònom quant a la cerca d'una més àgil i eficaç gestió de les seves competències, però això no pot suposar per si mateix, un increment global de la despesa del seu personal per sobre del 2% previst perquè no cal enquadrar-se en l'art. 21-Tres Llei 13/00.”

Cal afegir, que el mateix Tribunal, en la seva Sentència d'1 de setembre de 2004 (Ar. RJCA 2004\941), va declarar que:

“Segons el parer d'aquesta Sala, reiterant per raons d'unitat de criteri l'anterior precedent, el que és força lògic que se sotmeti el Juzgador a quo per ser aquesta Sala l'òrgan jurisdiccional superior funcionalment al nostre Territori sense minvament de la independència judicial, el terme singular s'oposa al general i el d'excepcional fa referència a la necessitat de concurrència de circumstàncies molt especials que excedeixin de la norma. [...] Així doncs, de forma coherent amb el fonament i finalitats d'aquest tipus de mesures, orientades a la consecució d'objectius de la política econòmica general, a controlar l'expansió de la despesa pública i impedir desviacions pressupostàries per raons de cohesió, equilibri i coordinació de les polítiques econòmiques de totes les Administracions Públiques, hem de declarar que els supòsits d'excepció a les mesures de contenció ha d'interpretar-se en el seu just sentit, de manera estricta i no àmplia, doncs d'una altra manera s'aconseguirà eludir l'objectiu de la mesura de caràcter general. I aquesta interpretació ve avalada per l'ocupació conscient del legislador com hem vist de termes molt restrictius «singular» i «excepcional» que de cap manera s'avenen amb mesures de valoració general de tots els llocs de treball de l'estructura organitzativa de la plantilla de personal de l'Ajuntament, com l'aprovació d'una nova relació de llocs de treball, quan implica un creixement que excedeix amb molt del citat límit imposat per la Llei de Pressupostos. [...]

Hem de dir que de cap manera consta respecte de la RLT aprovada que sigui l'única i primera vegada que l'Ajuntament ha efectuat una valoració dels llocs de treball de la seva estructura de personal i si fos així no queda explicat de cap manera si abans no percebien les corresponents retribucions complementàries i quins criteris s'havien seguit a l'efecte de la seva quantificació doncs de seu sembla lògic que per mínima que anés, i a efectes almenys d'un catàleg de llocs de treball, aquesta valoració era prèvia i va haver d'existir o almenys no es demostra una altra cosa. [...] Així mateix enfront de les afirmacions de la sentència apel·lada d'augment global de la massa retributiva com a conseqüència de la RLT i en la generalitat de llocs de treball evidenciades pels informes i documents de l'expedient, que es detallen amb xifres concretes, l'Ajuntament apel·lant no prova en quins llocs de treball no es va produir la pujada, en quina uns altres va quedar igual la quantia de les retribucions, i en quins llocs de treball van disminuir, compensant-se amb el corresponent complement personal transitori, incidint en aquest punt el recurs d'apel·lació en una generalitat incompatible amb la desvirtuació del fet declarat provat per la sentència apel·lada la valoració imparcial de la qual ha de prevaler sobre la interpretació interessada que fa en el recurs. [...] Amén de l'exposat tampoc pot admetre's la tesi de la part apel·lant en la interpretació sistemàtica propugnada de l'article citat respecte de les excepcions contemplades en els articles 21. Un a) de la Llei 52/2002, per raó de l'adequació de les retribucions complementàries quan sigui necessària per assegurar la necessària relació amb el contingut del lloc de treball. O amb les derivades de l'apartat b) en relació amb el compliment d'objectius. O en fi, les previsions per al personal laboral del sector públic estatal de l'article 22. U paràgraf segon en el sentit que «el topall del creixement de la massa salarial per a aquest personal ve establert sense perjudici del que pogués derivar-se de la consecució dels objectius assignats a cada Departament ministerial o Organisme públic mitjançant l'increment de la productivitat o modificació dels sistemes d'organització del treball o classificació professional». [...] Al nostre judici aquestes previsions suposen una adaptació del que es disposa amb caràcter general com a bases de la planificació general de l'activitat econòmica en matèria de despeses de personal al servei del sector públic en l'article 19. I per això preval el que es disposa en aquest precepte punt Tres. De manera que si ben l'article 21 U a) permet una adequació de les retribucions complementàries per assegurar la necessària relació amb el contingut del lloc de treball per sobre del topall de creixement del 2 % en relació amb el personal de règim administratiu i estatutari, aquesta previsió ha d'entendre's en el sentit derivat de l'article 19. Tres, això és, adequacions retributives en tot cas de caràcter singular i excepcional.”

La STSJ d'Andalusia de 16/03/2011 conclou, davant d'un acors del Ple d'una nova RPT i que la seva aplicació origina un increment de la masa salarial per damunt dels llindars de la LPGE:

“La possibilitat de dit increment no troba habilitació a la normativa, doncs aquesta es refereix a eventuais adequacions retributives que, amb caràcter singular i excepcional, resultin imprescindibles pel contingut dels llocs de treball, per la variació del nombre d'efectius assignats a cada programa o pel grau de consecució dels objectius fixats al mateix. I és clar que no estem davant aquesta concreta previsió que podria habilitar l'incompliment del límit d'increment que assenyala la normativa estatal.”



Jurisprudència del tribunal Suprem

Pel que fa a la Jurisprudència del Tribunal Suprem, cal citar la STS 4110/2014 de 13 d'octubre de 2014, on al seu F.D. 2, l'Ajuntament exposava com a arguments favorables a l'aprovació de la seva RLT:

“Ens oposem a aquesta conclusió, puix que l'excepcionalitat de la situació esdevé no de l'aprovació de la Relació de Llocs de treball sinó de la falta d'adequació des de 1997 de la valoració dels llocs de treball, d'acord amb la realitat de la Corporació i l'evolució en l'augment dels Pressupostos i la correlativa assumpció de serveis públics. Valoració de llocs i adequació retributiva que no és duta a terme fins a 2009. En actuacions ha quedat constància que des de 1997 no s'havia introduït modificació alguna en la catalogació dels llocs de treball, però que no obstant això, l'organització administrativa sí havia anat canviant i s'havien anat assumint cada vegada més serveis per l'administració local, la qual cosa va comportar la necessitat de formació dels empleats públics que anaven realitzant més i/o més complexes funcions, modificant-se els continguts i funcions dels llocs de treball.

Igualment que el contingut dels llocs anava canviant però això no es reflecteix en la catalogació, i les retribucions complementàries seguien sent les mateixes.

Així com, que l'augment dels pressupost de l'Ajuntament, en haver d'assumir més serveis, havia passat de (1.104.953.562 pessetes) 6.640.904,65 euros al pressupost de 1998 a 17.525.000,00 euros al pressupost de 2.009.

Les funcions de cada lloc de treball i el nivell de responsabilitat, dificultat tècnica etc., és el que motiva l'augment retributiu, aquests extrems són assumits per la Delegació del Govern a València, que ni en el procediment ordinari 8/2009 que se segueix a la seva instància contra la Relació de Llocs de treball, ni en el Procediment Ordinari 660/2010 contra el Pressupost Municipal de 2010 qüestiona. La seva única al·legació és que s'ha superat el límit d'increment de les retribucions establert en la Llei de Pressupostos Generals de l'Estat.»

Al que afegeix que: «Evidentment, es tracta d'un increment superior a l'establert amb caràcter general en l'article 22, però això no ho converteix en il·legal. L'excepció recollida a l'apartat setè de l'article 22 és, amb caràcter general, per a tot l'apartat segon de l'article 22 i el motiu d'aquesta excepció és evident: no és possible encomanar majors treballs o majors responsabilitats a empleats públics sense examinar, i si escau reconèixer, que les mateixes comporten, per aplicació d'un criteri de justícia comparativa, majors retribucions.

No excedeix de l'autonomia local el que l'Ajuntament, en virtut de l'establert per la legislació estatal vigent, realitzi un estudi i valoració dels llocs de treball, i establint els complements de destinació i específic corresponents al contingut dels mateixos, aprovi un Pressupost en el qual els increments retributius globals superen el 0.3% establert en la Llei de Pressupostos Generals de l'Estat per 2010, ja que ho fa a l'empara d'1 disposat en l'Art.22.7 de la referida llei, que permet excedir el límit d'increment global de retribucions quan sigui necessàries adequacions retributives que resultin imprescindibles pel contingut dels llocs de treball, per la variació del nombre d'efectius assignats a cada programa o pel grau de consecució dels objectius fixats al mateix.

Per la sentència recorreguda no es valora si aquesta adequació retributiva era imprescindible o no, o si l'era pel contingut dels llocs, la variació d'efectius assignats o pel grau de consecució dels objectius fixats.

Simplement entén que no és una situació singular i excepcional perquè afecta a tota la plantilla, interpretació extensiva que entenem incorrecta. Segons aquesta interpretació si s'hagués produït increment global de retribucions que superés el límit establert però esdevingués no de l'adequació de les retribucions de tots els llocs de treball sinó tan sols de la meitat o d'uns pocs, llavors, segons la interpretació de la sentència sí estaríem dins de la situació singular.

Entenem que el que permet decidir si el cas concret està emparat pel que es disposa en l'article 22.7 és la imprescindibilitat de l'adequació retributiva. El que sí esdevé en el cas d'actuacions, com s'ha acreditat per l'Ajuntament i no s'ha discutit per al Delegació de Govern».

Pel que als arguments de l'advocat de l'Estat (assumits pel Tribunal Suprem per anul·lar l'aprovació de la RLT) es troben continguts al F.D.3:

“L'Advocat de l'Estat en la seva oposició al motiu primer argumenta en síntesi el següent:

a) Que «...en primer lloc hem de dir que l'apreciació d'aquesta motiu hauria de ser inescindible de l'alteració dels pressupostos fàctics dels quals parteix la Sentència d'instància, ja que aquesta no parteix ni considera fet provat l'existència de circumstància excepcional del precitado 22 set ni que aquesta consisteixi en la referida falta d'adequació des de l'any 1997 etc al·ludida de contrari en la pag. 6, tercer paràgraf, de la cassació.

La veritat és que tal alteració de pressupostos fàctics hauria d'haver-se fet mitjançant la crítica dels fets que la Sentència dona per provats, al·ludint a algun dels motius que, excepcionalment, permeten al TS rectificar la valoració de fets de la Sentència d'instància.

No cal assenyalar, com diu el recurs, que aquesta part no es va oposar a la realitat de tals circumstàncies, ja que la nostra demanda assenyala de manera expressa (pag. 6) que l'increment retributiu derivava de l'aprovació de la nova RLT i de l'increment de nivell de pràcticament tots els llocs de la Corporació i dels seus complements específics, sense que es reconegués l'existència d'altres circumstàncies excepcionals (i fins i tot sense que s'hagi practicat en la instància si més no prova sobre la seva concurrència, doncs es va denegar la rebuda a prova».



En suport de tal plantejament cita la Sentència de la Secció 4ª d'aquesta Sala de 30 d'octubre de 2012, Rec. cas. 5008/2011 , de la qual transcriu la gairebé totalitat del seu Fonament Tercer.

b) Que «...no bastaria haver acudit al 88.3 LJCA, ja que la Sala d'instància parteix únicament com a justificació de l'increment del pressupost fàctic de la modificació de la RLT, i de cap circumstàncies extraordinària més» ; i que «...en tot cas, la contraparte ni tan sols ha al·legat l'aplicació del precitat art.88.3 » , i invocant en suport de tal afirmació la Sentència d'aquesta Sala i Secció de 22 de Setembre de 2005 (Rec. cas. 5298/2001) , de la qual transcriu el seu Fonament Tercer.

c) Que encara que sigui cert que la nova RLT fou la causa dels increments retributius per sobre del permès, «la mera aprovació de tal instrument d'ordenació no pot considerés circumstància singular i excepcional, com assenyala la Sentència d'instància, per excloure l'aplicació del paràgraf 2 de l'art. 22 de la LPGGE, doncs derrotaria i faria inane el seu tenor: bastaria aprovar formalment aquest instrument, perquè la limitació imposada per la Llei de PPGGE (la legitimitat de la qual ha estat reiteradament consagrada per la Jurisprudència del nostre TS, com citàvem en la nostra demanda) quedarà sense efecte»; i que «una millora retributiva generalitzada, com la realitzada per l'Ajuntament aprovant la RPT referida en el nostre escrit d'interposició, així com en la pàg. 6 de la nostra demanda i en la Sentència citada, mai pot-ser raonablement considerada com a "singular", ja que es tracta d'una veritable contradicció en els termes» . En abonament de tal plantejament se citen les següents sentències: de la Secció 4ª d'aquesta Sala de 17 de setembre 2012 [corresponent al recurs de cassació 2.838/2011], de la qual transcriu amplis passatges (que hem comprovat corresponen als seus Fonaments de Dret Tercer i Primer); la Sentència del Tribunal Constitucional 222/2006 , dictada en el recurs d'inconstitucionalitat d'una Llei basca oposada a la Llei de Pressupostos Generals de l'Estat per 1997, de la qual transcriu un passatge (que hem comprovat correspon a la seva F.J. 7º); i del mateix Tribunal STC 148/2006 , de la qual igualment transcriu un passatge, (que hem comprovat correspon a la seva F.J. 9º), al·ludint igualment, amb transcripció selectiva de continguts, a una Sentència del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia, Sala de Granada, de 5 de maig de 2008 .”

Rang jeràrquic de les lleis sobre els acords o convenis

L'aprovació d'acords, convenis o pactes que impliquin creixements retributius superiors als establerts en la Llei de Pressupostos, ha estat interpretat pel Tribunal Constitucional en el sentit de que l'esmentat precepte es troba formulat en termes de respecte i compatibilitat amb el dret a la negociació col·lectiva de l'art. 37.1 de la Constitució Espanyola, quan ve a disposar que si d'ells deriva un creixement retributiu superior al previst en la Llei de Pressupostos Generals de l'Estat hauran d'adequar-se a aquest, i només si tal acomodació no es produeix, preveu la inaplicabilitat de les clàusules convencionals que s'oposin al topall o límit màxim fixat per la llei estatal de Pressupostos.

D'altra banda, el principi de jerarquia normativa reconegut en l'art. 9.3 CE impedeix que els increments retributius aconseguits mitjançant pacte o conveni prevalguin sobre les concretes determinacions contingudes en normes amb rang de llei, i així aquest Tribunal en el seu STC 210/1990, de 20 de desembre, va establir, amb cita de les SSTC 58/1985, de 30 d'abril, 177/1988, de 10 d'octubre, i 171/1989, de 19 d'octubre , que el conveni col·lectiu ha d'adequar-se al previst en les lleis, de tal manera que "l'art. 37.1 CE ni per si mateix ni en connexió amb l'art. 9.3 CE pot oposar-se o impedir la producció d'efectes de les lleis en la data disposada per les mateixes.

És el conveni el que ha de respectar i sotmetre's a la llei i a les normes de major rang jeràrquic i no al contrari, sent constitucionalment inacceptable que una llei no pugui entrar en vigor en la data disposada pel legislador, tal com estableix la STC 62/2001 , FJ 3.

Conclusions en relació als increments retributius resultants de les valoracions de llocs de treball:

De l'examen detallat de les resolucions constitucionals i judicials citades anteriors, es desprèn que l'excepció continguda a l'apartat Setè de l'article 19 a la limitació general d'increments retributius establerta als apartats Dos, Tres i Quart del mateix precepte de la Llei de Pressupostos de l'Estat per a l'any 2022 deu, sens dubte, interpretar-se restrictivament, doncs d'una altra forma suposaria un subterfugi fàcil per eludir les limitacions exposades més enrere, la qual cosa constituiria un veritable frau de llei, repudiat per l'article 6.4 del Codi Civil; havent de, per tant, l'increment superior de les limitacions establertes per l'Estat reunir els requisits de singularitat i excepcionalitat i obeir a una modificació, suficientment justificada i imprescindible, en les condicions dels llocs de treball que venien exercint el personal al servei de l'Ajuntament. L'adjectiu «singular», que recull el repetit apartat Setè, ha de ser interpretat com impeditiu que la modificació de la relació de llocs de treball suposi un increment retributiu generalitzat per al personal municipal per sobre del límit establert en la llei estatal de pressupostos.

La Jurisprudència no ha delimitat amb precisió quan ens trobem d'adequacions "singulares" i "excepcionals", si bé ni que sigui negativament és evident que foren acceptables quan aquestes afecten a una part poc significativa de la plantilla, la majoria dels pronunciaments parlen de "pocs llocs" sense concreció, és cert que quan aquesta és general o afecta a la majoria de llocs de treball (per sobre del 50%, per exemple), no seria admissible el caràcter singular i excepcional que preveu la normativa, així doncs, caldrà estar al cas concret respecte si aquest increment és superior a les limitacions de la LPGE de 2022, o si l'absorció de determinats complements retributius actuals (complement de productivitat, per exemple), o la manca d'actualització en relació als increments màxims previstos a les respectives LPGE, els quals no s'han aplicat amb caràcter general a la totalitat de les retribucions dels empleats públics de l'Ajuntament de Reus, amb la qual cosa, d'acord amb la previsió de la DA 33 de la LPGE de 2022, es podrien aplicar aquest exercici 2022 sense que "Las cantidades que se devenguen en aplicación de esta medida no tendrán la consideración de incrementos retributivos de los regulados en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado", permetin, aïllada o conjuntament, absorbir els increments retributius que resulten de l'aplicació de la proposta de RLT .

En cas del present acord, tenim les següents dades:



Nombre de llocs totals RLT	181	100%
Llocs que incrementen retribucions	113	62%
Llocs que no incrementen retribucions	68	38%

Com els increments retributius afecten al 62% dels llocs de treball, d'acord amb totes les consideracions anteriors, ens trobem davant d'uns increments retributius que no es poden considerar singulars i excepcionals, per la qual cosa s'ha d'atendre a la verificació que aquests increments, no suposin una variació superior als límits que fixa la LPGE de 2022.

Increment retribucions positives

Manual de valoració	688.322,80
Valoració per equitat externa	248.921,02
Total increment retribucions	937.243,82

Aquesta variació, a priori pot suposar una superació dels límits retributius que fixa la LPGE de 2022, donat que els llocs de treball afectats per valoracions negatives, no obtindran economies per l'aplicació d'aquestes minoracions fins a l'efectiva jubilació o cessament de la persona titular del lloc de treball.

Per tant, s'ha de verificar si es donen alguns dels supòsits previstos citats anteriorment:

1.- Supressió complements de productivitat

L'apartat novè de la proposta d'acord contempla que determinats llocs de treball incorporaran funcions que actualment es troben encarregades mitjançant decrets o complements de productivitat assignats pel Ple, amb la qual cosa, les retribucions fixes i periòdiques absorbirien, total o parcialment, les actuals retribucions, restant substituïdes pels nous complements retributius que resulten de la nova valoració de la RLT.

El càlcul provisional de la supressió d'aquests complements retributius ascendeix a 265.188,20 €, desagregats en 68.638,20 € provinents dels llocs de treball valorats per equitat externa, i 196.550 €, provinents de la resta de llocs objecte de valoració.

2.- Manca d'actualització en relació als increments màxims previstos a les respectives LPGE (DA 33 de la LPGE de 2022)

Durant diversos exercicis els complements de productivitat assignats individualment, aquells que es fixen a raó del compliment d'objectius o bé aquells vinculats fins a l'any 2020 a l'assistència, no s'han actualitzat en quant al seu valor, amb la qual cosa, aquestes retribucions complementàries no han experimentat els increments retributius màxims autoritzats per les respectives LPGE. Essent doncs viable, en l'exercici 2022, procedir a la seva aplicació d'acord amb les previsions contingudes a la DA 33 de la LPGE de 2022, es podrien aplicar aquest exercici 2022 sense que *"Las cantidades que se devenguen en aplicación de esta medida no tendrán la consideración de incrementos retributivos de los regulados en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado"*, permetin, aïllada o conjuntament, absorbir els increments retributius que resulten de l'aplicació de la proposta de RLT.

Sota aquests paràmetres, tenim les següents retribucions no actualitzades, calculades com a recuperació dels increments màxims que permetien les respectives LPGE:

2.1.- Retribucions en concepte de complement de productivitat no actualitzats d'acord amb les respectives LPGE.

**a) Productivitat avaluació del compliment 1700 €**

	2008	2009	2010	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022		
	1.360.000,00	1.387.200,00	1.391.361,60	1.405.275,22	1.419.327,97	1.525.777,57	1.480.270,36	1.509.875,77	1.523.464,65	1.553.933,95	Total	
Variació		27.200,00	31.361,60	45.275,22	59.327,97	165.777,57	120.270,36	149.875,77	163.464,65	148.658,73	852.650,26	Endarreriments no aplicats
Increment												
LPGE		2,00%	0,30%	1%	1%	1,750%	2,500%	2%	0,9%	2,0%		
Actualització	1.387.200,00	1.391.361,60	1.405.275,22	1.419.327,97	1.444.166,21	1.480.270,36	1.509.875,77	1.523.464,65	1.553.933,95	193.933,95	Valor actualitzat	

b) Productivitat per absentisme 1920 € (suprimida en 2021)

	2008	2009	2010	2016	2017	2018	2019	2020			
	1.536.000,00	1.566.720,00	1.571.420,16	1.587.134,36	1.603.005,71	1.631.058,31	1.671.834,76	1.705.271,46	Total		
Variació		30.720,00	211.420,16	51.134,36	67.005,71	95.058,31	135.834,76	118.137,10	467.170,23		Endarreriments no aplicats
Increment											
LPGE		2,00%	0,30%	1%	1%	1,750%	2,500%	2%	1.319.820,49	Total endarreriments	
Actualització	1.566.720,00	1.571.420,16	1.587.134,36	1.603.005,71	1.631.058,31	1.671.834,76	1.705.271,46	169.271,46	Valor actualitzat		

c) Productivitat Sotinspectors i sergents GU de 6.000 €

	2008	2009	2010	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022		
	90.000,00	91.800,00	92.075,40	92.996,15	93.926,12	95.569,82	97.959,07	99.918,25	100.817,51	102.833,86	Total	
Variació		1.800,00	2.075,40	2.996,15	3.926,12	5.569,82	7.959,07	9.918,25	10.817,51	9.837,71	51.024,63	Endarreriments no aplicats
Increment												
LPGE		2,00%	0,30%	1%	1%	1,750%	2,500%	2%	0,9%	2,0%		
Actualització	91.800,00	92.075,40	92.996,15	93.926,12	95.569,82	97.959,07	99.918,25	100.817,51	102.833,86	12.833,86	Valor actualitzat	

d) Productivitat amb assignació individual

	2008	2009	2010	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022		
	398.927,64	406.906,19	408.126,91	412.208,18	416.330,26	423.616,04	434.206,44	442.890,57	446.876,59	455.814,12	Total	
Variació		316.906,19	318.126,91	13.280,54	17.402,62	24.688,40	35.278,80	43.962,93	47.948,95	43.605,94	226.168,18	Endarreriments no aplicats
Increment												
LPGE		2,00%	0,30%	1%	1%	1,750%	2,500%	2%	0,9%	2,0%		
Actualització	406.906,19	408.126,91	412.208,18	416.330,26	423.616,04	434.206,44	442.890,57	446.876,59	455.814,12	56.886,48	Valor actualitzat	

El total de retribucions que sota aquest concepte es podrien aplicar a la massa salarial de l'any 2022, sense que es considerin variació de la massa salarial, ascendeix a 432.975,25 €.



2.2.- Incrementos de masa salarial de carácter general no aplicats

Durant els exercicis 2018, 2019 i 2020, les LPGE o Reials Decrets que regulaven les retribucions dels empleats públics van establir la possibilitat d'uns increments addicionals del 0,3% de la massa salarial, que no es van aplicar a l'Ajuntament de Reus.

Aquesta inaplicació d'aquests increments addicionals de la massa salarial, en cas de ser actualitzades en aquest any 2022, suposarien unes retribucions aplicables que no suposen variacions de massa salarial.

El detall és el següent:

		Increment 0,3% no aplicat a l'exercici	Acumulat i actualitzat LPGE
Massa salarial 2017	24.315.233,32	72.945,70	72.945,70
Massa salarial 2018	25.815.726,20	77.447,18	152.216,52
Massa salarial 2019	26.993.131,80	80.979,40	236.240,25
Impacte sobre exercici 2021			238.366,41
Impacte sobre exercici 2022			243.133,74
Total increments no aplicats 0,3% massa salarial (2018-2022)			243.133,74

Resum de les minoracions de retribucions i d'incrementos retributius no aplicats en exercicis anteriors:

Supressió de complements de productivitat	265.188,20
Incrementos de retribucions no aplicats a complements de productivitat	432.925,75
Incrementos de massa salarial no aplicats (0,3%)	243.133,74
Total	941.247,68

D'acord amb els càlculs anteriors, l'increment de retribucions que resulta de l'aplicació de la nova Relació de llocs de treball, tot i suposar un increment que no revesteix de les condicions de singularitat i excepcionalitat previstes a la LPGE de 2022, no supera les minoracions de massa salarial que comporta l'acord conjuntament amb els increments de massa salarial no aplicats en exercicis anteriors, per la qual cosa, l'acord proposat **compleix amb les limitacions retributives de la LPGE de 2022,**

Per últim, pel que fa a la consignació pressupostària per a atendre aquesta despesa, es proposa una distribució per anualitats, essent el previst a l'exercici 2022, el 40% de les variacions previstes, existeix crèdit adequat i suficient en el pressupost de despeses.

L'Interventor

Baldomero Rovira López