

LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA DE LAS RETRIBUCIONES DEL PERSONAL LABORAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: LÍMITES Y POSIBILIDADES

Tomás Sala Franco

Catedràtic de Dret del Treball i de la Seguretat Social
Universitat de València

1.- LAS FUENTES NORMATIVAS PARA LA DETERMINACIÓN DE LAS RETRIBUCIONES DEL PERSONAL LABORAL DE LAS AA.PP.	1
2.- LOS LÍMITES A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA RETRIBUTIVA DESDE UNA PERSPECTIVA CUANTITATIVA. 2	2
3.- LOS LÍMITES RETRIBUTIVOS EN LA LEY GENERAL DE PRESUPUESTOS DEL ESTADO PARA 2009.	3
4.- LOS LÍMITES RETRIBUTIVOS EN LA LEY DE PRESUPUESTOS DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA PARA EL 2009.-.....	5
5.- LOS LÍMITES RETRIBUTIVOS DESDE UNA PERSPECTIVA CUALITATIVA.	5

1.- Las fuentes normativas para la determinación de las retribuciones del personal laboral de las AA.PP.

Con carácter general, conforme a lo dispuesto en el Art. 27 del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP), las retribuciones del personal laboral de las Administraciones Públicas (en adelante, AA.PP) se determinarán de acuerdo con:

- 1º) Lo establecido en el Art. 21 del EBEP.
- 2º) La legislación laboral (Arts. 26 a 32 del Estatuto de los Trabajadores, en adelante, ET).
- 3º) El convenio colectivo aplicable, respetando las normas legales (y reglamentarias) imperativas (del EBEP y del ET).
- 4º) El contrato individual de trabajo.

Así pues, la negociación colectiva de las retribuciones del personal laboral de las AA.PP vendrá limitada por lo establecido en el Art. 21 del EBEP y, en su caso, por lo establecido en los Arts. 26 a 32 del ET,

2.- Los límites a la negociación colectiva retributiva desde una perspectiva cuantitativa.

El Art. 21 del EBEP viene a regular los límites retributivos del personal laboral de las AA.PP desde una perspectiva cuantitativa.

Según lo dispuesto en este precepto legal, “no podrán acordarse incrementos retributivos que globalmente supongan un incremento de la masa salarial superior a los límites fijados anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado” para el personal laboral, debiendo reflejarse el incremento de la masa salarial del personal laboral para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente Ley de Presupuestos.

Así pues, en términos cuantitativos, los convenios colectivos del personal laboral vendrán limitados por el incremento global establecido en la correspondiente Ley de Presupuestos.

Y estos límites al crecimiento retributivo del personal laboral de las AA.PP ha sido declarado constitucional por las Sentencias del Tribunal Constitucional 63/1986, de 21 de mayo y 96/1990, de 24 de mayo, al considerar que *“los objetivos de una política económica de contención de la inflación a través de la reducción del déficit público, y de prioridad de las inversiones públicas frente a los gastos consuntivos son motivo suficiente para legitimar la introducción de límites a los incrementos salariales del personal al servicio del sector público”*.

Ahora bien, “la aplicación del incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas (del personal funcionario y del personal laboral) que se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y de las Comunidades Autónomas” será “materia objeto de negociación colectiva” (Art. 37.1 a) del EBEP).

Comoquiera que estos incrementos retributivos constituyen una materia sometida a “*reserva material de ley*” y, en consecuencia, solamente podrán ser definitivamente determinados por los Parlamentos (las Cortes Generales o las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas), los acuerdos colectivos logrados en esta negociación no tendrán una eficacia jurídica directa, lo que significa que lo que se hubiere acordado no obligará a las partes negociadoras y a sus representados, sino que únicamente obligará al órgano de gobierno que tenga iniciativa legislativa para elaborar, aprobar y remitir al órgano legislativo competente “*el correspondiente Proyecto de Ley conforme al contenido del acuerdo y en el plazo que se hubiere acordado*” (Art. 38.3 del EBEP).

Por otra parte, en la medida en que se trata de una materia aplicable tanto al personal funcionario como al personal laboral, deberá negociarse en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas prevista en el Art. 36.1 del EBEP. Dirá, en este sentido, el Art. 36.3 del EBEP: “*Será específicamente objeto de negociación en el ámbito de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas el incremento global de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que corresponde incluir en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año*”.

A partir de aquí, cada Ley de Presupuestos (del Estado y de cada una de las Comunidades Autónomas), en el marco de sus correspondientes competencias, concretarán los límites retributivos de su personal laboral.

3.- Los límites retributivos en la Ley General de Presupuestos del Estado para 2009.

Así, tomando como modelo lo sucedido en este último año presupuestario (el año 2009):

1º) En primer lugar, la Ley General de Presupuestos del Estado para 2009, en su Art. 22 (en adelante, LGPE) establece hasta cuatro reglas de “*carácter básico*” (al amparo de los Arts. 149.1.13 y 156.1 de la Constitución, sobre la competencia exclusiva del Estado en materia de “*bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*” y sobre la “*autonomía financiera de las Comunidades Autónomas para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles*”, respectivamente) y, por ello, de general aplicación para las Comunidades Autónomas y para las Corporaciones Locales (Art. 22.11 LGPE). Así:

- a) Primero, el Art. 22.2 de la LGPE establece que “*con efectos de 1 de enero del año 2009 las retribuciones del personal al servicio del sector público (y, dentro de él, del personal laboral) ... no podrán experimentar un incremento global superior al 2 por 100 con respecto a las del año 2008 en términos de homogeneidad para los dos periodos de comparación tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo*”.
- b) Segundo, adicionalmente al 2 por 100, la masa salarial del personal laboral de las AA.PP experimentará un incremento del 1 por 100, con el objeto de lograr, progresivamente, una acomodación de las retribuciones complementarias, excluidas la productividad y las gratificaciones por servicios extraordinarios, que permita su percepción en 14 pagas al año, 12 ordinarias y 2 adicionales, en los meses de junio y diciembre (Art. 22.3 de la LGPE).
- c) Tercero, además del incremento general de las retribuciones, las AA.PP podrán destinar hasta un 0.5 por 100 de la masa salarial para financiar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación (Art. 22.4 de la LGPE).
- d) Y, cuarto, el Art. 34 de la LGPE establece la prohibición para los empleados públicos (tanto para el personal funcional como para el laboral) de percibir “*participación alguna en los tributos, comisiones u otros ingresos de cualquier naturaleza que correspondan a la Administración como contraprestación de cualquier servicio o jurisdicción ni participación o premio en multas impuestas aún cuando estuvieran normativamente atribuidas a los mismos, debiendo percibir únicamente las remuneraciones del correspondiente régimen retributivo*”.

De esta manera, sintetizando, la negociación colectiva de las retribuciones del personal laboral de las AA.PP no podrá incrementar la masa salarial del 2008 del personal laboral en su conjunto (en términos de homogeneidad para los dos periodos de comparación tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo) en más de un 2 por 100; más un 1 por 100 para determinadas retribuciones complementarias; y un 0,5 por 100 para planes de pensiones y contratos de seguro colectivos; viniendo expresamente prohibidas las participaciones sobre tributos, comisiones o multas.

Estos límites a los incrementos retributivos del personal laboral de las AA.PP abarcan no solamente a las AA.PP en sentido propio (AGE, CC.AA y Corporaciones Locales) sino también a los “*Organismos Autónomos*” de ellas dependientes, a las “*sociedades mercantiles públicas que perciban aportaciones de cualquier naturaleza con cargo a los presupuestos de los entes o*

sociedades que pertenezcan al sector público destinadas a cubrir el déficit de explotación” y a las “entidades públicas empresariales y el resto de los organismos públicos y entes del sector público estatal, autonómico y local” (Art. 22.1 de la LGPE).

2º) Y, en segundo lugar, la LGPE viene a su vez a establecer cinco reglas específicas para el personal laboral de la Administración General del Estado (en adelante, AGE):

- a) Primero, define lo que deba entenderse por “masa salarial” a los efectos anteriores, como *“el conjunto de retribuciones salariales y extrasalariales y los gastos de acción social devengados durante 2008 por el personal laboral del sector público estatal, con el límite de las cuantías informadas favorablemente por el Ministerio de Economía y Hacienda para dicho ejercicio presupuestario, exceptuándose en todo caso: a) Las prestaciones e indemnizaciones de la Seguridad Social. b) Las cotizaciones al sistema de la Seguridad Social a cargo del empleador. c) Las indemnizaciones correspondientes a traslados, suspensiones o despidos. d) Las indemnizaciones o suplidos por gastos que hubiera realizado el trabajador”* (Art. 25.1 de la LGPE).
- b) Segundo, señala nuevamente, concretándola, que *“las variaciones de la masa salarial bruta se calcularán en términos de homogeneidad para los dos periodos objeto de comparación, tanto en lo que respecta a efectivos de personal y antigüedad del mismo, como el régimen privativo de trabajo, jornada, horas extraordinarias efectuadas y otras condiciones laborales, computándose por separado las cantidades que correspondan a las variaciones en tales conceptos”* (Art. 25. 1 de la LGPE). Es aquí, ciertamente, donde se pueden producir “desviaciones” de la masa salarial del año anterior, a través de la “deshomogeneización” de los puestos de trabajo, pudiendo llegar al extremo a constituir verdaderos “fraudes de ley”.
- c) Tercero, señala que *“la distribución y aplicación individual (de la masa salarial aumentada con los correspondientes incrementos) se producirá a través de la negociación colectiva”* (Art. 25.1 de la LGPE). En este sentido, en la medida en que una misma Administración (un Ayuntamiento, por ejemplo) pueden negociarse más de un convenio colectivo, para distintos colectivos del personal, será posible fijar distintas retribuciones.
- d) Cuarto, señala que la “autorización (administrativa por el Ministerio de Economía y Hacienda) será requisito previo para el comienzo de las negociaciones de los convenios colectivos que se celebren en el año 2009 (Art. 25.1 y 2 de la LGPE).
- e) Y, quinto, establece la exigencia de un Informe favorable conjunto de los Ministerios de Economía y Hacienda y de Administraciones Públicas para proceder a determinar o modificar las condiciones retributivas del personal laboral, entendiendo por *“determinación o modificación de condiciones retributivas”*, entre otras, la firma de convenios colectivos suscritos por la AGE así como sus revisiones, adhesiones o extensiones a los mismos (Art. 37.1 de la LGPE), siendo nulos de pleno derecho los acuerdos adoptados en esta materia con omisión del trámite de Informe o en contra del Informe desfavorable, así como los pactos que impliquen crecimientos salariales para ejercicios sucesivos contrarios a los que determinen las futuras Leyes de Presupuestos (*“principio de la anualidad presupuestaria”*) (Art. 37. 5 de la LGPE).

4.- Los límites retributivos en la Ley de Presupuestos de la Generalitat de Catalunya para el 2009.-

La Ley de Presupuestos de la Generalitat (en adelante, LPGC) viene a repetir, dentro del marco de sus competencias, lo dispuesto con carácter general en la LGPE para todos los empleados públicos y lo dispuesto con carácter especial para el personal laboral de la AGE, con ligeras modificaciones de redacción.

Así, el Art. 26 de la LPGC dirá:

- a) Primero, que para el año 2009, la masa salarial del personal laboral no puede experimentar un aumento global superior al 2 por 100 respecto del correspondiente ejercicio del 2008.
- b) Segundo, que resulta excluido de la masa salarial del personal laboral a efectos del incremento retributivo el *“personal de alta dirección”*.
- c) Tercero, que el incremento retributivo ha de hacerse “en términos de homogeneidad para los dos periodos objeto de comparación, tanto en lo que se refiere a efectivos de personal y antigüedad como al régimen de trabajo, jornada, horas extraordinarias y demás condiciones laborales”.
- d) Cuarto, que la masa salarial del personal laboral podrá experimentar un incremento del 1 por 100 adicional para el aumento de determinadas retribuciones complementarias.
- e) Quinto, define la *“masa salarial”* a estos efectos igual que la LGPE.
- f) Sexto, que la firma de convenios colectivos, las adhesiones o las extensiones de tales convenios necesitan el Informe favorable conjunto del Departamento competente en materia de función pública y del Departamento de Economía y Finanzas, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos adoptados en materia de retribuciones del personal laboral con omisión del trámite de Informe o en contra de un Informe desfavorable, así como los pactos que supongan crecimientos salariales para sucesivos ejercicios contrarios a lo que determinen las futuras Leyes de Presupuestos.
- g) Y, séptimo, que las retribuciones serán reguladas por los convenios colectivos.

5.- Los límites retributivos desde una perspectiva cualitativa.

Desde una perspectiva cualitativa, los convenios colectivos del personal laboral de las AA.PP deberán respetar igualmente lo dispuesto en los Arts. 26 a 31 del ET, todos ellos de carácter imperativo y, por ello, limitaciones de la negociación colectiva de este personal laboral. Así:

1º) En primer lugar, habrán de respetarse los conceptos legales del *“salario”* y de las *“percepciones extrasalariales”* establecidos en el Art. 26.1 y 2 del ET, respectivamente:

- a) El *“salario”* será *“la totalidad de las percepciones económicas de los trabajadores, en dinero o en especie, por la prestación profesional de los servicios laborales por*

cuenta ajena, ya retribuyan el trabajo efectivo, cualquiera que sea la forma de remuneración, o los periodos de descanso computables como de trabajo”.

- b) Las “*percepciones extrasalariales*” serán las indemnizaciones o suplidos por los gastos realizados por el trabajador, las prestaciones e indemnizaciones de la Seguridad Social y las indemnizaciones correspondientes a traslados, suspensiones o despidos.

2º) En segundo lugar, habrá de respetarse la estructura salarial diseñada en el Art. 26.3 del ET, si bien en este precepto legal lo único que se establece imperativamente es que la estructura salarial deberá incluir como mínimo un “*salario base*”, como retribución fijada por unidad de tiempo o por unidad de obra, existiendo libertad plena para negociar en su caso “*complementos salariales*” personales, en atención al trabajo realizado, al puesto de trabajo o a la situación o resultados del empleador.

De esta manera, entiendo que no habrá problema legal alguno para que la estructura salarial del personal laboral se establezca en el convenio colectivo “*a imagen y semejanza*” de la estructura salarial de los funcionarios públicos de la Administración Pública de que se trate.

3º) En tercer lugar, el “*carácter consolidable*” o no de los complementos salariales que se establezcan en el convenio colectivo aplicable podrá ser pactado libremente, si bien, a falta de pacto colectivo sobre esta cuestión, no serán consolidables los complementos salariales vinculados al puesto de trabajo o a la situación o resultados del empleador y sí los demás (Art. 26.3 del ET).

4º) En cuarto lugar, habrá de respetarse lo dispuesto en el Art. 26.4 del ET, según el cual las cargas fiscales y de Seguridad Social a cargo del trabajador serán satisfechas por el mismo, siendo nulo todo pacto en contrario.

5º) En quinto lugar, habrá de respetarse igualmente la regla de la “*compensación o absorción salarial*”, según la cual los salarios realmente abonados, en su conjunto y en cómputo anual, deberán ser más favorables para los trabajadores que los fijados en la norma legal o convenio colectivo aplicables (Art. 26.5 del ET).

6º) En sexto lugar, el personal laboral de las AA.PP tendrá derecho al “*salario mínimo interprofesional*” previsto en el Art. 27.1 del ET y fijado anualmente por el Gobierno, rigiendo el principio de inembargabilidad de este salario mínimo interprofesional (Art. 27.2 del ET).

7º) En séptimo lugar, el principio de igualdad de remuneración por razón de género regirá las relaciones del personal laboral de las AA.PP. Así, la AP “*estará obligada a pagar por la prestación de un trabajo de igual valor la misma retribución, satisfecha directa o indirectamente, y cualquiera que sea la naturaleza de la misma, salarial o extrasalarial, sin que pueda producirse discriminación alguna por razón de sexo en ninguno de los elementos o condiciones de aquella*” (Art. 28 del ET).

8º) Las reglas del Art. 29 del ET sobre liquidación y pago del salario (tiempo, modo y lugar de pago) serán de aplicación a las relaciones de este personal laboral con las AA.PP.

9º) En noveno lugar, el personal laboral de las AA.PP tendrá derecho al salario en el caso de imposibilidad de prestar sus servicios por impedimentos imputables a la Administración Pública empleadora (Art. 30 del ET).

10º) En décimo lugar, el trabajador de la AP tendrá derecho a dos pagas extraordinarias como mínimo (una por Navidad y la otra en el mes que se fije por convenio colectivo o por acuerdo entre la Administración empleadora y los representantes del personal, fijándose igualmente su cuantía en el convenio colectivo aplicable y pudiéndose pactar en él el prorrateo de las dos pagas extraordinarias en las doce mensualidades (Art. 31 del ET).

A diferencia de lo que sucede con los funcionarios públicos, para los que las cuantías de las pagas extraordinarias viene garantizada en el Art. 23.4 del EBEP: una mensualidad de las retribuciones básicas y la totalidad de las retribuciones complementarias, salvo las vinculadas a la cantidad o calidad del trabajo.