

EL SISTEMA RETRIBUTIU DELS FUNCIONARIS DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL

Federico A. Castillo Blanco
Professor titular de Dret Administratiu
de la Universitat de Granada

I. S'ha exhaurit el sistema retributiu implantat l'any 1984?¹

Les claus del sistema retributiu implantat després de la reforma del 1984, com és prou conegut, rau en la consideració del lloc de treball com l'eix essencial de l'estructuració retributiva. Això, juntament amb la categoria subjectiva del funcionari, hauria de determinar la suma global de les retribucions dels funcionaris públics.² Així es convertia el lloc de treball en l'arc de volta entorn del qual es feia dependre la progressió en les retribucions dels funcionaris públics i respecte al qual –una nota important en la reforma– s'estructuraria la carrera dels funcionaris públics.

El disseny retributiu implantat després de la reforma del 1984 parteix, doncs, com ja era tradicional en el nostre sistema de funció pública des de 1964 i també és subjacent d'alguna manera en el dret comparat, d'una distinció entre dos tipus de retribucions: les retribucions bàsiques

¹ Per a un estudi analític d'aquest sistema, vegeu el meu llibre *El sistema retributivo en la función pública española* (Madrid: Marcial Pons, 2003).

² Respecte a això, la sentència de 6 de juliol de 1997 del Tribunal Superior de Justicia de les Canàries indica: "...un règim retributiu que la Llei de 1984 qualifica de complementari, en contraposició amb el que anomena bàsic, i que, com podem deduir fàcilment, i també al contrari del que succeeix amb les retribucions bàsiques, no segueixen indiscriminadament el funcionari pel mer fet de ser-ho, sinó que estan en funció del nivell del lloc de treball que en cada moment s'executi (cas del complement de destinació), de la dificultat tècnica, la dedicació, la responsabilitat, la perillositat o la penositat (supòsit del complement específic) i del rendiment, l'activitat extraordinària o l'interès amb què exerceixi el funcionari el seu lloc de treball (objectiu del complement de productivitat). Cap d'aquests complements, doncs, i no només l'específic, constitueix un dret adquirit que hagi de subsistir indefinidament amb independència del lloc de treball que en cada moment s'exerceixi efectivament o de l'activitat i el rendiment desplegats en aquest lloc de treball".

Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?

i les anomenades retribucions complementàries. Les retribucions bàsiques s'entenen com una compensació que per al funcionari "és", són clarament personals i responen en la seva determinació a les capacitats mostrades pel funcionari en l'accés a l'ocupació pública i, en concret, al grup al qual accedeix dels previstos normativament d'acord amb la titulació exigida per a l'ingrés i amb l'antiguitat (que certament té una rellevància menor que en èpoques anteriors) en l'ocupació pública. Les retribucions complementàries dels funcionaris públics, com ja hem exposat, complien d'altra banda una doble funció: en primer lloc, tant el complement de destinació com l'específic retribueixen el lloc de treball ocupat pel funcionari, és a dir, "què es fa"; en segon lloc, el complement de productivitat s'assigna a la "manera" i a la "intensitat" amb què el funcionari compleix les tasques inherents al seu lloc de treball, és a dir, "com es fa o com s'assoleix".³

Per damunt d'aquesta estructura, però, podem caracteritzar el sistema –tot i que no s'ha sistematitzat com passa en el dret laboral respecte als

³ La STS de 29 de maig de 1995 (RJ 6152) descriu el sistema establert i fa al·lusió al següent: "Segon. Deia la Sentència d'aquesta Sala de 3 de juliol de 1990 (RJ 1990\5958), en al·lusió a l'evolució legislativa operada sobre el règim retribuït dels funcionaris, que la Llei articulada de funcionaris civils de l'Estat va regular els drets econòmics dels funcionaris en els articles 96 a 100; va distingir, d'una banda, el sou base, les pagues extraordinàries i els triennis i, de l'altra, els complements de destinació, la dedicació especial i la familiar, i va establir que el complement de destinació correspon a aquells llocs de treball que requereixin una preparació tècnica particular o que impliquin una responsabilitat especial, i el de dedicació especial als funcionaris als quals s'exigeixi una jornada de treball més llarga que la normal o que s'acullin al règim de dedicació exclusiva al servei de l'Administració. L'article 23 de la Llei de reforma de la funció pública de 2 d'agost de 1984 –que l'article 1r 3 enumera entre els que es consideren les bases del règim estatutari dels funcionaris públics, amb les conseqüències que assenyala l'article 149, apartat 18, de la Constitució i les sentències del Tribunal Constitucional de 28 de juliol de 1981 (RTC 1981\32) i 28 de juny de 1983 (RTC 1983\56)– inclou en aquestes retribucions el complement de destinació corresponent al nivell del lloc de treball que s'exerceixi; el complement específic, destinat a retribuir les condicions particulars d'alguns llocs de treball en consideració amb l'especial dificultat tècnica, dedicació, responsabilitat, incompatibilitat, perillositat o penositat, i el complement de productivitat, destinat a retribuir el rendiment especial, l'activitat extraordinària i l'interès o la iniciativa amb què el funcionari exerceixi la seva feina, un règim retribuït que es va mantenir en els articles 11 i 12 de la Llei 50/1984, de 30 de desembre, que va aprovar els pressupostos generals de l'Estat per al 1985, desplegada posteriorment per l'Ordre ministerial de 2 de gener de 1985. De tot plegat podem deduir que els complements referits estan en funció del nivell del lloc de treball que en cada moment s'exerceixi, de la dificultat tècnica, la dedicació, la responsabilitat, la perillositat o la penositat d'aquest lloc, com també del rendiment, l'activitat extraordinària o l'interès amb què es dugui a terme, sense que en cap cas constitueixi un dret adquirit que hagi de subsistir des d'aleshores amb independència del lloc de treball que en cada moment s'exerceixi o de l'activitat i el rendiment que s'hi despleguin". Podem veure relacionada l'experiència d'aplicació d'aquest sistema a J.L. Blanco Sevilla, "Política de retribuciones para 1995", *Revista de Presupuestos y Gasto Público*, núm. 14, 1994, i A. Gutiérrez Reñón i M. Labrado Fernández, *La experiencia de la evaluación de puestos de trabajo en la Administración española* (Madrid: INAP, 1988).

empleats que presten els seus serveis al sector privat– pels elements següents, que relatarem tot seguit:⁴

- a) El dret de retribució és una característica intrínseca, permanent i habitual de la condició de funcionari, i d'aquesta manera l'article 1 del Decret 315/1964, de 7 de febrer, defineix els funcionaris com "les persones incorporades a l'Administració pública per una relació de serveis professionals i retribuïts, regulada pel dret administratiu", amb la qual cosa hom intentava excloure els anomenats "meritoris" que fins no fa gaires dècades prestaven serveis a les nostres administracions.
El dret a la retribució, doncs, adquireix tres característiques: és obligatori, suficient (derivat fins i tot de la prescripció constitucional de l'article 35, que estableix un principi de remuneració suficient) i periòdic, i no s'hi poden establir diferenciacions per raó de sexe o qualsevol altre motiu que no trobi justificació raonable.⁵
- b) És un dret subjecte a la reserva de llei quant a la seva estructura, sense perjudici de la possibilitat del seu desplegament reglamentari i de negociació de les quanties i els criteris d'aplicació. Així ho va consagrar la STC 99/87 i ha estat reiteradament confirmat pels nostres tribunals, la qual cosa implica que no es poden crear altres conceptes salarials al marge dels que estableix la norma legal ni per suplir-los (STS de 30 de maig de 1992, RJ 4454).
- c) El sistema retributiu és un sistema que, tot i que potser no sigui la solució més adient, d'acord amb el que raonarem més endavant, es decanta per la uniformitat en relació amb l'estructura de les retribucions bàsiques i complementàries. Així mateix, hi ha també una uniformitat pel que fa a la quantia de les retribucions bàsiques, però no és així quant a les complementàries, a les quals s'atorga, sobre la base de conceptes jurídics indeterminats, la

⁴ Una anàlisi que hem tingut en compte (a causa del seu encert) per a la redacció d'aquest apartat és la que ofereix, tot i que sota la denominació de principis, R. Manzana Laguarda a *Derechos y deberes de los funcionarios públicos* (València: Tirant lo Blanch, 1996), pàg. 35 i següents.

⁵ No és possible cap renúncia a aquest dret per obviar el sistema d'incompatibilitats en el cas del complement específic (STS de 3 de febrer de 1997, RJ 970).

Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?

possibilitat que cada Administració pública les fixi discrecionalment –tot i que, certament, amb més limitacions en el cas dels governs locals–, amb els límits en el seu creixement anual que es deriven dels títols competencials de l'Estat en matèria de política econòmica.

- d) És un dret de composició mixta que es pot estructurar sobre la base d'elements fixos (retribucions bàsiques i complement de destinació quan se subjectivitza com a grau), d'elements variables (com ara el complement específic o el de productivitat) i d'elements extrasalarials (fons socials, incentius a la jubilació anticipada o a l'excedència voluntària).⁶
- e) És un dret intangible per als funcionaris de carrera –aquesta característica no arriba al personal contractat– que es consolida parcialment respecte a determinats conceptes pel que fa a la seva quantia (sou, triennis, pagues extraordinàries i import del complement de destinació que s'hagi adquirit com a grau consolidat), però que no atorga als funcionaris el dret a la intangibilitat de l'estructura retributiva, dels conceptes que la integren o de la quantia total (STS de 26 d'octubre de 1994, RJ 8232) i que pressuposa la legalitat dels actes amb els quals s'ha assolit aquesta posició precedent.
- f) És un dret de concreció necessària per a cada administració pública en la mesura que atorga al funcionari públic un dret que el seu lloc sigui valorat a fi de determinar si hi concorren els elements que el facin mereixedor d'una determinada quantia econòmica a causa de les seves característiques (complement de destinació i específic) i del fet de ser objecte d'una valoració del treball que s'hi desenvolupa (complement de productivitat), la qual cosa implica la possibilitat que s'hi faci una revisió jurisdiccional (STS de 14 de desembre de 1990, RJ 10163).
- g) És un dret equivalent o sinal·lagmàtic a la prestació de treball desenvolupada, una característica que es desprèn amb claredat de la seva connexió amb la jornada de treball i de la seva percepció

⁶ Podem veure, a aquest efecte, la disposició addicional vint-i-unena de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública, en la redacció que dona la Llei 23/1993, de 19 de desembre.

proporcional en la mesura que aquesta disminueix (STS de 7 d'octubre de 1994, RJ 7853).

- h) És, en principi, i malgrat l'opacitat pel que fa als criteris de determinació –la qual cosa constitueix una pràctica habitual en les administracions públiques del nostre país–, un sistema al qual s'atorga publicitat; això inclou les quanties en les relacions de llocs de treball i en les normes pressupostàries i estableix l'obligació del coneixement públic –i específicament dels representants sindicals– del complement de productivitat.
- i) És un dret únic que veta la possibilitat de percebre altres retribucions del sector públic, llevat dels casos que contempla expressament la llei d'incompatibilitats.
- j) És un dret sotmès a prescripció que no permet la renúncia per part de l'Administració a al·legar-la en cas que se'n provi l'existència i subjecte a recuperació per part de l'Administració amb els límits a aquestes facultats que recullen els articles 102 i següents de la Llei de règim jurídic i procediment administratiu comú (i, en especial, els referits als límits que deriven de la protecció de confiança, bona fe, temps transcorregut, etc.).
- k) És un dret garantit quant a la seva percepció, revalorització en cas de demora en el pagament (interessos legals), preferent i només parcialment embargable; és a dir, en el cas espanyol regeix un límit a l'embargament dels salaris.

Amb caràcter general, la doctrina va acollir la reforma que establia aquesta llei amb una impressió favorable,⁷ tot i que amb l'escepticisme propi d'una matèria que, en mesura important, depenia de la seva aplicació adient. I, en efecte, l'experiència acumulada després d'entrar en vigor ha demostrat, un cop més al llarg de la història dels sistemes retributius dels funcionaris públics, que aquest sistema no ha funcionat correctament. El diagnòstic del perquè del seu funcionament deficient no rau tant, al nostre parer, en els errors eventuals del disseny, en tot

⁷ J.L. Piñar Mañas, a "El nuevo sistema retributivo de los funcionarios y su aplicación" (*RAP*, núm. 111, 1986, pàg. 371) exposa, en un dels primers comentaris a la reforma introduïda, que el sistema s'havia simplificat, que es configurava una carrera administrativa i que s'establien mecanismes per a la incentivació del funcionari. Això el duia a qualificar d'acceptable la reforma introduïda, tot i que ja advertia, segurament fruit de l'experiència històrica coneguda, que dependria de la seva aplicació efectiva.

Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?

cas perfectibles, sinó més aviat en l'embrutiment i en la desnaturalització que han tingut lloc amb motiu de la posada en funcionament.

En efecte, la problemàtica plantejada en l'aplicació del sistema retributiu ha estat diversa i variada i s'han posat de manifest una sèrie de disfuncions rellevants. Ara com ara, no s'ha aconseguit plenament l'intent de transparència que perseguia aquest sistema. També s'ha constatat una certa arbitrarietat i desigualtat en la fixació de complements específics i ha tingut lloc una manca de coherència en la fixació dels nivells de complement de destinació entre diverses administracions públiques i fins i tot –la qual cosa certament és menys comprensible– entre unitats de la mateixa Administració. Aquestes disfuncions en aplicació han generat molts problemes, entre d'altres, i a causa de les diferències no prou justificades en l'atribució de complements fins i tot dins les mateixes unitats administratives; la sensació de manca d'equitat del sistema,⁸ la mobilitat dels empleats públics cap als llocs més ben valorats, la pressió sobre l'organització per a la creació de nous llocs de treball o la millor valoració dels existents, la fixació de complements de destinació en els llocs base molt elevats (amb la qual cosa la carrera administrativa basada essencialment en aquest complement s'acabava quasi a l'inici), etc. Quant al complement de productivitat no ha fet el seu autèntic paper com a complement incentivador i massa sovint s'ha fet servir per a compensar diferències retributives a conseqüència de la defectuosa aplicació del sistema, per corregir desfasaments en els increments de sou establerts en les lleis pressupostàries, per retribuir la prolongació de la jornada laboral en coexistència amb altres conceptes més propis per a això i, fins i tot, en alguns supòsits, com un mecanisme de favor totalment injustificable.⁹

Les dades, no gaire abundants, per cert, ratifiquen el que hem exposat. En concret, l'Informe Delphi sobre l'Administració pública espanyola va posar de manifest diversos problemes en l'estructuració i el funcionament

⁸ Respecte a això podem veure el treball de J. Ferrí, "Motivación y retribuciones", dins *La gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas* (Madrid: Editorial Complutense, 1995).

⁹ Podem veure un estudi sobre aquest complement a Federico A. Castillo Blanco, "Luces y sombras del complemento de productividad: ¿Un concepto retributivo inaplicado?", *Justicia Administrativa*, núm. 8, 2000.

del sistema retributiu de la nostra funció pública, entre els quals destacaven els següents: l'existència de retribucions dispars per a llocs de treball de característiques semblants; s'apuntava la inexistència de mecanismes incentivadors, ja que "la productivitat ha esdevingut un complement fix de nòmina"; l'equitat interna del sistema es veia trencada per les pressions corporatives, en establir que s'utilitza "la negociació de complements específics alts com a mitjà per incentivar el personal"; i s'apuntava la necessitat d'establir sistemes d'avaluació de resultats i de personalització de les retribucions com un mecanisme útil, etc.

D'altra banda, una sèrie d'estudis fets en l'àmbit del Ministeri per a les Administracions Públiques (període 1994-1995)¹⁰ arribaven a la conclusió que "no hi ha una homogeneïtat retributiva. Hi ha administracions públiques el ventall salarial de les quals és molt reduït entre els grups A i B i els grups C, D i E (País Basc), i altres que, per contra, tendeixen a retribuir els grups de titulació superior en perjudici dels grups inferiors, amb la qual cosa cal ressaltar l'existència de diferències retributives globals en els costos per grups de titulació entre unes administracions i les altres."

Altres estudis, referits a comunitats autònomes concretes, els ajuntaments de Madrid i Barcelona i l'Administració de l'Estat, han posat de manifest la diferència de contingut i denominació de llocs de treball directius, les diferències en la forqueta de complement de destinació, diferències de jornades de treball, l'escassa implantació dels incentius per productivitat, elevacions dels nivells de complement de destinació per tal de mantenir el poder adquisitiu dels salaris, etc.¹¹

Aquesta situació ha transcendit fins i tot a l'opinió pública, i així *El País* (diumenge, 17 de desembre del 2000) parlava de "Muchos y mal pagados" i denunciava, tot seguit, diferències retributives injustificables i la influència dels períodes electorals en les retribucions.

¹⁰ "Efectivos y retribuciones del personal funcionario al servicio de las Comunidades Autónomas y de la Administración General del Estado en los años 1994-1995", no publicat (Madrid, juliol del 1997).

¹¹ A. Galofré Isart, "Estudio sobre el personal al servicio de las Administraciones Públicas de Grupo A, con responsabilidades de mando a nivel de Subdirectores Generales, Jefes de Servicio y Jefes de Sección o equivalentes", no publicat, juliol del 2000.

Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?

Al capdavant, podem dir que la suma progressiva de disfuncions ha deteriorat, si més no en certa mesura, la confiança en el sistema,¹² i el mateix preàmbul del projecte de Llei de l'estatut bàsic de la funció pública, elaborat pel Govern durant la legislatura anterior, va reconèixer el que hem exposat. En aquest sentit, el text esmentat indicava, en relació amb la necessitat de reestructurar el sistema de carrera i les disfuncions que hi havia provocat el sistema retributiu: "D'altra banda, el nou sistema retributiu dissenyat per la Llei 30/1984 ha anat donant una importància creixent a les retribucions lligades al lloc de treball en detriment de les vinculades a les condicions personals i professionals dels funcionaris, la qual cosa ha reforçat encara més la mobilitat, ja que les millores retributives només es poden obtenir mitjançant el canvi del lloc de treball. La conversió dels llocs de treball en l'eix de la carrera administrativa i en l'única possibilitat real de millorar les retribucions ha produït, a més, una pressió constant sobre les estructures orgàniques i les relacions de llocs de treball amb la finalitat d'augmentar els llocs més ben dotats econòmicament i deixar buits els nivells inferiors."

Aquesta darrera asserció, amb independència del seu encert, és indicativa de la idea que la insatisfacció que genera el sistema és real, la qual cosa, d'altra banda, i com ja hem vist, ja van posar de manifest els estudis que es van fer els anys vuitanta sobre la nostra Administració pública.

En definitiva, al començament dels anys noranta ja es van constatar una bona part dels problemes que hem anat apuntant (i és evident que continuen subsistint). Aquests problemes revelen que la lògica defectuosa amb la qual s'ha aplicat el sistema ha acabat per exhaurir-lo, sobretot pel que fa a la connexió del sistema retributiu amb el sistema de carrera. Tot plegat apunta a una necessària reforma del sistema, ja que podem afirmar que en moltes administracions públiques la confiança que desperta i la seva pròpia estructura es troben pràcticament exhaurides.

Cal fer una menció especial del complement de productivitat. Com ja va assenyalar Piñar Mañas, la seva aplicació ha estat un dels punts febles

¹² Podem veure'n una valoració a B. Olías de Lima, "Los derechos económicos de los funcionarios", dins el volum col·lectiu *Los recursos humanos en las Administraciones Públicas* (Logronyo: Gobierno de La Rioja, 1989), pàg. 150 i següents.

del sistema i ha esdevingut un cavall de batalla en la configuració del nou sistema retributiu, malgrat que una de les crítiques més consistentes que sempre s'han formulat contra les retribucions públiques ha estat la manca absoluta d'incentivació per al funcionari. Sens dubte, el temps li ha acabat donant la raó.¹³

Des del nostre punt de vista, hi ha hagut diverses raons per a això. N'hi ha quatre, més concretament, que han contribuït de manera decisiva, al nostre parer, al notori fracàs d'aquest complement. La primera, a la qual ja hem al·ludit, ha estat la desnaturalització,¹⁴ és a dir, la seva utilització per a finalitats diferents de les que contempla la norma, ja que, en efecte, massa sovint s'ha emprat per compensar deficiències en la valoració i la classificació dels llocs de treball, per compensar la baixa quantia de la retribució per a llocs amb responsabilitat, per atendre pressions de cossos en demanda d'una retribució més gran, amb la intenció de superar la rigidesa en l'estructura organitzativa o la necessitat de retribuir unes certes funcions de coordinació no contemplades, etc. La segona raó a la qual ens referim consisteix en l'absència per a la implementació del complement de tècniques adients derivades de la cultura burocràtica –entesa malament, cal afegir– encara existent en les nostres organitzacions públiques i, amb això, la manca d'experiència en la utilització d'habilitats tècniques i de gestió per manejar un sistema retributiu que incorpora una altra filosofia més concorde amb les exigències de gestió dels recursos humans de les organitzacions actuals i les tendències que mostren la majoria dels sistemes retributius en el context comparat.¹⁵ En tercer lloc, no podem oblidar la pràctica descon-

¹³ J.L. Piñar Mañas, "El nuevo sistema retributivo...", *op. cit.*, pàg. 359.

¹⁴ La seva anàlisi mostra, a més, l'abús reiterat que se n'ha fet com a complement de la quantia global de la retribució, desvinculat de la consecució de qualsevol objectiu (STS de 26 d'octubre de 1998, RJ 7876), generalitzat a tot el personal amb una fixació del seu import en consideració amb el grup al qual es pertanyi llevat del personal temporal (STS d'11 d'octubre de 1993, RJ 6600, i de 28 de juliol de 1997, RJ 6570), com un recurs per a l'elevació de la quantia de les pagues extraordinàries (STS de 22 de febrer de 1997, RJ 1497), per retribuir hores nocturnes, com a substitutiu de les gratificacions per serveis extraordinaris quan no hi hagi dotació pressupostària (sentència de 12 de maig de 1997 del Tribunal Superior de Justícia de la Rioja) o, fins i tot, per retribuir funcions de categoria superior (sentència de 18 de maig de 1998 del Tribunal Superior de Justícia d'Astúries). Com podem veure, totes aquestes funcions s'allunyen de la finalitat i la raó de ser del complement esmentat.

¹⁵ Així ho reconeix implícitament la Resolució de 27 de juliol de 1998 de la Secretaria d'Estat per a l'Administració Pública, per la qual es publica l'Acord del Consell de Ministres de 17 de juliol de 1998 que promou la implantació de sistemes d'avaluació del rendiment en unitats administratives, en declarar
... / ...

Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?

nexió d'altres polítiques de gestió dels recursos humans en el sector públic com ara la carrera administrativa, la formació, etc. En quart lloc, finalment, hem de fer referència a escassa rellevància en la suma global de la quantia retributiva –llevat de casos puntuals en què precisament s'ha utilitzat per a una finalitat diferent–, fruit i expressió manifesta de la poca confiança dels gestors en la seva virtualitat i eficàcia com a element motivador.

I no podem oblidar, al costat d'aquestes raons, el fet que la retribució atorgada pel complement esmentat massa sovint ha tingut lloc amb criteris clarament arbitraris i sense una participació adient de la qual n'han resultat afectats.¹⁶

Amb caràcter general, la jurisprudència dels nostres tribunals ha anat corregint l'aplicació desviada i desnaturalitzada que s'havia fet del complement esmentat, adreçada a donar respostes a altres requeriments (normalment la compensació de diferències retributives) no contemplats en els supòsits de fet que generen el dret de percebre'l ni concordes amb la naturalesa d'aquest concepte retributiu. Tot i que, certament, aquesta cultura no fou sinó encoratjada per la mateixa norma que, a l'efecte de translació de l'anterior sistema retributiu a aquest, ja en permetia la utilització inadequada.

En definitiva, i després de vint anys de vigència, podem afirmar que hi ha una certa insatisfacció, tant per les organitzacions públiques com pels empleats, en el sistema retributiu, específicament en relació amb determinats complements. No obstant això, el cas és que, com hem

... / ...

que "Malgrat que hi ha centres directius que, des de fa temps, han orientat les seves pràctiques gestores al resultat i s'han dotat de moderns instruments gerencials que els permeten desenvolupar les seves funcions sobre la base de l'assenyalament d'objectius i el control intern de la seva gestió, també és cert que aquestes pràctiques no estan prou generalitzades... Cal, doncs, que s'estengui a tota l'Administració la utilització de tècniques gerencials amb les quals es millorin els processos de presa de decisions i, en definitiva, es faci més eficient la gestió dels recursos públics".

¹⁶ A títol d'exemple d'utilització arbitrària, podem veure la sentència de 4 de juliol de 1998 del Tribunal Superior de Justícia de València on, sense cap raó ni motivació, l'Administració denega aquest complement al cap de la unitat que havia assolit els resultats que li haurien permès percebre'l. Com raona eloqüentment la sentència, el cap de la unitat, amb la seva actuació, contribueix a l'assoliment d'aquests resultats, per la qual cosa no se li pot denegar el complement sense cap prova ni motivació. Com reiteren, en el sentit expressat, la STS de 31 d'octubre de 1996 (Ar. 7808) i la sentència de 30 de gener de 1997 del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, el complement de productivitat no pot desaparèixer sense cap motivació.

intentat exposar més amunt, la font més important dels problemes generats per aquest sistema n'ha estat la inadequada aplicació.

2. Les tendències del sistema salarial en el camp públic

Les claus que hom subratlla reiteradament en el sector privat per a la retribució dels empleats que són al seu servei prenen com a elements motrius de les tendències salarials els factors següents: la variabilitat; la flexibilitat; la no-consolidació de les quanties percebudes; la utilització de formes de compensació en espècie (vehicles d'empresa, formació, descomptes en productes de l'empresa, préstecs de l'empresa, quotes en clubs, vacances, etc.); els plans d'incentius a llarg termini (concessió d'accions, opcions sobre accions i plans de previsió social); la retribució per les competències que adquireix o té l'empleat i que són útils per a l'estratègia global de l'empresa i la retribució segons l'evolució del negoci, sense que importi que es puguin aconseguir quanties elevades sempre que els resultats ho permetin (sobretot en entorns de baixa inflació com els actuals).¹⁷

En síntesi, podem dir que les orientacions actuals dels sistemes retributius en el sector privat, si més no en part, presenten les notes següents: 1) retribució adaptada al mercat (competitivitat de costos i de sous); 2) equitativa respecte a l'execució individual; 3) equitativa respecte als resultats del grup o de l'empresa; 4) flexible; 5) variada; 6) individualitzada; 7) increment de les retribucions en espècie com un element cabdal per aconseguir atreure, retenir i motivar els millors.

Alternativament, s'abandonen de manera progressiva les formes de retribució vinculades a l'antiguitat, al mèrit, a l'increment del salari fix lligat a l'evolució de l'índex de preus al consum i al lloc de treball exercit, i s'atorga més rellevància a la contribució de cada persona a l'organització (competències).

Cal destacar, però, que les tendències exposades en el camp privat, que lògicament no es poden desconèixer per complet en el camp públic,

¹⁷ W. Wyatt, "La retribución de los altos directivos", *Capital Humano*, núm. 113, 1998.

Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?

han de ser necessàriament reconceptualitzades perquè siguin útils en aquest darrer camp. En primer lloc, perquè el context en què es desenvolupa la gestió en el camp públic difereix substancialment respecte al camp privat.

Parston ha posat de manifest una sèrie de reflexions que posen en relleu les diferències entre el sector públic i el privat i que incideixen –hem de dir que necessàriament– en la prudent translació de les tendències retributives en el sector privat. En concret, aquest autor es refereix a diverses causes: 1) els gestors del sector públic no han intervingut en el perquè de les seves organitzacions ni en la definició dels valors organitzatius, amb la qual cosa el paper del gestor se centra en el funcionament dels serveis i no en la definició de les missions; 2) els mitjans de fer responsables els gestors en la realització dels objectius són limitats i discutibles i queden reduïts a mesures financeres; 3) hi ha pocs incentius per animar els gestors a ser emprenedors; 4) els límits organitzatius de la responsabilitat solen estar mal definits i les seves atribucions se superposen; 5) hi ha exigències contradictòries entre la pressupostació anual i l'agenda política a curt termini i la planificació a mig i llarg termini; 6) hi ha poc esperit de lideratge entre els gestors del sector públic.¹⁸

A aquestes reflexions hem d'afegir que molt sovint és possible trobar altres elements de motivació i satisfacció laboral molt importants per al personal al servei del sector públic que no es troben en la mateixa mesura en el sector privat. Respecte a aquesta qüestió, Desantis i Durst han posat en relleu, en comparar la satisfacció i la motivació dels empleats del sector públic i del sector privat, que els elements que determinen el sistema de recompenses en un sector i l'altre són ben diferents, per la qual cosa moltes de les conclusions que es consideren elements importants en el sistema de satisfacció dels empleats privats poden no ser aplicables al sector públic.¹⁹ D'aquesta manera, i tot i que, amb caràcter general, la introducció de la flexibilitat, el lligam entre retribució i resultats (objectius) i la consideració del salari en un sentit ampli siguin

¹⁸ G. Parston, "Public Sector Management Initiative", mecanoscrit (Londres: King's Fund College, 1988).

¹⁹ V. Desantis i S. Durst, "Comparing Job Satisfaction among Public-Sector and Private-Sector Employees", *American Review of Public Administration*, vol. 26, núm. 3, setembre 1996, pàg. 327 i següents.

elements que, sens dubte, es troben presents –o si més no haurien de ser presents– en el camp públic; no és sobrer recordar que, atesa l'heterogeneïtat del sector públic i les diferents funcions que compleix, la idea de generalitzar conclusions per a totes les ocupacions i càrrecs públics ha de ser necessàriament rebutjada. I si, certament, les consideracions fetes tenen un grau d'aplicabilitat alt en el sector públic comercial o financer que, en definitiva, ofereix béns i serveis al mercat juntament amb el sector privat, aquest grau d'aplicabilitat es va reduint proporcionalment en la mesura ens apropem al grup de llocs de treball públics que ofereixen béns i serveis essencials per a la comunitat de manera exclusiva en què les formes de retribució tradicionals,²⁰ lligades més decisivament a la jerarquia del càrrec, a la categoria i a l'antiguitat, també han de ser considerades de manera rellevant, ja que, com ha posat de manifest singularment al nostre país Prats, l'administració burocràtica és el sistema més racional per a la gestió de les funcions exclusives i superiors de l'Estat, les quals impliquen normalment un règim de monopoli i l'exercici de l'autoritat.²¹

Si mirem ara els sistemes de retribució en el camp governamental, podem observar que a molts països es basaven –i en bona mesura es continuen basant– en diverses consideracions: 1) es retribueix la categoria o el lloc específicament ocupat; 2) l'import del gros de la retribució es trobava fortament limitat per decisions centralitzades; 3) el sistema retributiu era uniforme –almenys en les claus essencials– per a tot el sector públic; 4) els sistemes eren presidits pels principis d'universalitat, igualtat i solidaritat i, d'aquesta manera, el sector públic tenia una estructura retributiva més horitzontal que el sector privat.

²⁰ Els béns que Bresser ha denominat "activitats exclusives de l'Estat" (L. Bresser, "Da Administração Pública burocrática à gerencial", informe presentat al seminari *Reforma do Estado na América Latina e no Caribe*) el que Dror ha denominat "funcions estatals d'ordre superior" (Y. Dror, "Fortalecimiento de la capacidad de los Gobiernos en materia de formulación de políticas", document presentat a la XII reunió d'experts del Programa de Nacions Unides en matèria d'Administració i Finances Públiques, celebrada a Nova York del 31 de juny a l'11 d'agost del 1995).

²¹ J. Prats, "Reinventar la burocràcia y construir la Nueva Gerencia Pública". Aquest document es refereix específicament a l'Amèrica Llatina, però la validesa de les seves reflexions permet extrapolar-lo perfectament i analitzar la necessitat de diferenciar les funcions estatals per a les quals la utilització de la nova gestió pública és més encertada o no. La versió íntegra es pot consultar a <<http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/documentos/docu0063.htm>>.

Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?

La recepció de les tècniques gerencialistes en el sector públic i la reconceptualització del marc i el context en què es desenvolupa l'activitat pública sobre la base de tendències variades imposen, no obstant això, noves consideracions en relació amb el salari públic. En efecte, la desregulació i la privatització, amb una exposició més acusada a la competència de certes àrees del sector públic; la racionalització i l'exigència d'una coordinació més gran del sector públic; la descentralització en la presa de decisions en matèria de personal; la flexibilitat en la concepció de l'ocupació pública amb l'abandó del concepte de "job for life"; l'afirmació del principi de bona administració reconegut en la Convenció Europea, per primer cop, com un dret fonamental, que s'oposa a la idea de "mala administració" i que tindrà repercussions un cop deduïdes les conseqüències, al nostre parer expansives, que se'n deriven... tot plegat acabarà –i com veurem tot seguit ja està determinant– per reorientar les claus en què han descansat els sistemes retributius els darrers anys en el camp públic.²²

En aquest sentit, i d'acord amb aquestes consideracions, no podem desconèixer que les tendències de retribució en el camp públic, si més no a bona part dels països de l'OCDE, abandonen progressivament el principi universalista abans al·ludit, introdueixen un cert criteri de flexibilització en la fixació retributiva i s'adapten en una mesura més gran al mercat i al rendiment, amb l'evolució consegüent en l'estructura salarial del personal directiu en el sector públic que, a partir d'esquemes semblants als reproduïts anteriorment, evoluciona progressivament a altres estructures basades en paradigmes diferents, i bàsicament en dos: d'una banda, la flexibilització del principi d'uniformitat, amb una adaptació del paquet retributiu als diversos sectors governamentals; de l'altra, la descentralització de la presa de decisions en aquesta matèria.

En tot cas, i afegit al que ja ha estat exposat, podem constatar una certa evolució. En el cas dels països del nord d'Europa (com ara Suècia, Noruega o els Països Baixos), en què per a la fixació de la quantia retributiva regia el principi de solidaritat, en virtut del qual hi havia una

²² Entorn d'aquestes tendències, podem veure R. Ruffini, *Evoluzione della pubblica amministrazione e sistemi retributivi* (Milà: Franco Angeli, 1997), pàg. 18 i següents.

escassa diferenciació retributiva entre les diverses ocupacions públiques,²³ ha tingut lloc una evolució envers una diferenciació més gran. I és que, en efecte, aquesta uniformitat havia provocat algunes crítiques pel seu efecte negatiu sobre la motivació en l'ocupació pública en el que es coneix com la "comprensió vertical dels salaris", a la qual ja hem fet al·lusió, i que es pot definir com la ràtio entre el salari més alt i el més baix dins l'Administració pública.²⁴

D'altra banda, les polítiques de reforma del sector públic empreses a la majoria d'aquests països i la seva incidència en els criteris i en la manera de satisfer les retribucions en el camp públic, sobretot a partir del Tractat de Maastricht, han representat una certa evolució respecte als plantejaments tradicionals. Així, en el cas de Noruega –i en el marc dels programes de modernització que es van emprendre sota la denominació de "Estat nou"– s'han abandonat, si més no parcialment, els tradicionals principis d'igualtat i solidaritat que inspiraven el sistema retributiu en el sector públic i s'han acollit nous paràmetres: una escala salarial més diferenciada; l'orientació del sistema al sector privat i al mercat, obviant els principis anteriors, i, en darrer lloc, una tendència descentralitzadora en la negociació de la quantia del salari en què l'Estat, això sí, es reserva el dret d'establir límits pressupostaris.²⁵ Al seu torn, l'Estat suec també ha emprès una línia de reforma que es basa, d'una banda, en la comparabilitat de les retribucions amb el sector privat a fi de determinar la quantia objectiva del salari anual mitjançant la introducció d'un complement retributiu d'acord amb els salaris del mercat, que s'afegeix a la retribució del lloc quan sigui inferior en la comparació; d'altra banda, i per al cas dels directius, el salari es fixa anualment d'acord amb una avaluació de la competència demostrada l'any anterior (i que es fixa en les capacitats de lideratge, compliment d'objectius i responsabilitat).

²³ R. Robough i W. Kooistra, "Rewards in the Public Sector: The Case of the Netherlands", assaig presentat a la Conferència sobre *Remuneracions dels Alts Càrrecs Públics*, Erasmus Universiteit/Riksuniversiteit, Leiden, febrer del 1993.

²⁴ E. Pilichowski i altres, "Ineffective Monetary Incentives", i R. Mukherjee, "Rewards and Incentives", a *Administration and Civil Reform* (The World Bank Group, 2000). Es poden consultar a <<http://www.worldbank.org/publicsector/civilservice>>.

²⁵ Podem consultar, P. Laegreid, "Cambios de la política de personal en el sector público noruego", al llibre col·lectiu *Flexibilidad en la gestión del personal en la Administración Pública (OCDE)* (Madrid: INAP, 1995), pàg. 56 i següents.

Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?

Així mateix, s'ha potenciat la negociació col·lectiva tant en el disseny del paquet retributiu com en la quantia.²⁶

Així mateix, les reformes introduïdes a Itàlia han apostat per un sistema retributiu que també s'allunya, si més no parcialment, dels patrons clàssics dels sistemes de carrera. S'ha contemplat l'extinció del concepte d'antiguitat, s'ha suprimit la revalorització automàtica del salari i s'ha previst la substitució als convenis col·lectius de la resta dels conceptes per altres de basats en la productivitat individual o col·lectiva i en la remuneració per les condicions en què es presten els serveis (penositat o perillositat).²⁷ En definitiva, com indica Santucci, tot plegat constitueix un intent per a que tingui lloc una substitució generalitzada del model burocràtic i s'atorgui un cert matís empresarial que atribueixi als directius un poder efectiu d'organització, gestió i control dels recursos financers, materials i humans, tot plegat equilibrat amb una responsabilitat en la seva gestió.²⁸ Aquesta tendència s'ha accentuat fins i tot després de la publicació del Decret legislatiu núm. 286/1999, que ha innovat la normativa del control intern de l'Administració italiana mitjançant l'establiment d'òrgans, procediments i modalitats per efectuar: a) el control de gestió; b) l'avaluació dels directius, i c) l'avaluació i el control estratègics. Totes aquestes actuacions s'adrecen a incrementar i optimitzar l'eficàcia, l'eficiència i l'economia de l'acció administrativa.

Cal fer esment, després de l'assimilació progressiva per part del sector públic de la idea del rendiment i l'eficiència, de la introducció de les retribucions vinculades a l'exercici, la qual cosa constitueix un exemple d'inflexió cap al futur en el sistema retributiu públic.²⁹ En efecte, n'hi ha

²⁶ En general, els experts coincideixen a assenyalar l'èxit de les reformes empreses a Suècia, ja que han abandonat la prevalença d'una política uniforme i única, han acabat amb la sacralització dels principis d'igualtat i solidaritat en el marc retributiu i han fet prevaler l'eficiència i la prestació satisfactoria dels serveis.

²⁷ Pel que fa a la introducció de la retribució per l'acompliment en l'ocupació pública italiana, vegeu el treball de M. Sgroi, "L'incentivazione della produttività individuale nel nuovo pubblico impiego: il caso degli enti locali" a *Il foro amministrativo* (juny de 1997, pàg. 185 i següents), que destaca com la privatització de l'ocupació pública és, en realitat, una reforma organitzativa de l'Administració pública italiana per mitjà de la reforma de l'ocupació pública i la flexibilització de la gestió dels recursos humans mitjançant l'ús de tècniques típiques de l'empresa privada, en les quals assumeix una importància particular la idea de productivitat (pàg. 185).

²⁸ R. Santucci, "La retribuzione incentivante nelle amministrazioni pubbliche tra riforme legislative e rinnovi contrattuali del 2000", *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, núm. 3 i 4, 2000, pàg. 503.

²⁹ "Ministerial Symposium on the Future of Public Services" (París: OCDE, 1996), pàg. 19.

prou amb un succint repàs als països del nostre entorn per comprovar que la implantació d'aquest darrer element retributiu constitueix el remei més emprat per afrontar l'anomenada, en aquest cas, "comprensió horitzontal dels salaris", que fa referència a l'escassa variabilitat dels salaris per a empleats del mateix rang. L'axioma, ben conegut entre nosaltres (consistent en el fet que, amb caràcter general, cada funcionari ajusta el seu rendiment el qual considera proporcionat al sou que rep), s'ha fet ressaltar reiteradament i ha estat lògicament criticat pels estudiosos de la burocràcia pública,³⁰ i, per tant, ha determinat la necessitat d'introduir elements dinàmics en el sistema retributiu. D'aquesta manera, podem trobar casos en els quals la fixació d'aquests complements retributius –que en alguns alts càrrecs són l'autèntica retribució– es fa mitjançant sistemes més o menys reglats,³¹ o altres (com ara França o Bèlgica) en què els responsables polítics o funcionaris disposen d'un marge molt elevat de discrecionalitat per fixar primes que, en alguns supòsits, són pràcticament secretes i que representen un greu perill de clientelisme i de corrupció, com s'ha demostrat en alguns casos. En aquest marc, i com ha posat en relleu l'OCDE,³² un conjunt de països fonamentalment industrialitzats ha aconseguit introduir suplementes retributius en funció dels objectius assolits premiant l'exercici.

D'aquesta manera, un ràpid cop d'ull al que ha succeït els darrers anys permet comprovar que hi ha un important grup de països que han fet servir les primes per l'acompliment o l'exercici: Alemanya per a l'alta gerència i els servidors públics en general; Austràlia amb exclusivitat per a l'alta gerència i alguns òrgans descentralitzats i empreses públiques; de manera semblant a França; amb més intensitat en altres països, fonamentalment de tradició anglosaxona (el Canadà als nivells alts i mitjans de gerència i en algunes empreses públiques³³ o els Estats Units

³⁰ Respecte al nostre sistema d'ocupació pública podem veure l'anàlisi que en fa A. Nieto, *La nueva organización del desgobierno* (Barcelona: Ariel, 1997), i, respecte al sistema francès, el clàssic llibre de Michel Crozier, *No se cambia la sociedad por decreto* (Alcalá de Henares: INAP, 1984).

³¹ J.L. Perry, "Merit Pay in the Public Sector: The Case for a Failure of Theory", *Review of Public Personnel Administration*, núm. 7, 1986, pàg. 186 i següents.

³² M. Maguire i R. Wood, "Private Pay for Public Work?", *The OECD Observer*, núm. 175, abril/maig del 1992, pàg. 30.

³³ La tradició de l'Administració al Canadà ha obeït des de sempre a plantejaments molt propers als dels Estats Units i s'ha basat en un sistema de llocs que, des del 1981, incentiva la intercomunicabilitat amb
... / ...

Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?

a tots els nivells i empreses públiques, governs locals i el Servei Nacional de Salut);³⁴ amb un cert caràcter experimental, per a algunes àrees de l'Administració (o bé la majoria d'àrees), després de la reforma de l'ocupació pública (Finlàndia, Itàlia); amb caràcter generalitzat per a la majoria dels empleats del sector públic (Nova Zelanda o el Japó per a tots els empleats públics, llevat de l'alta gerència); o, finalment, també s'han fet servir sistemes de pagament flexible o la remuneració vinculada al mèrit (com ara a Suècia, on es va implantar en l'alta direcció pública i en els nivells inferiors mitjançant un acord col·lectiu).

En el cas del Regne Unit, la retribució dels alts càrrecs ha sofert un procés d'individualització, d'acord amb rendiment i de la responsabilitat que assumeix el directiu, i s'ha buscat la competitivitat amb el sector privat, tot i que el grup de revisió de salaris dels alts càrrecs dicta recomanacions anuals en la línia recomanada per l'Informe Nolan, que va proposar per a aquesta categoria funcional que l'ordenació de les retribucions sobre la base de la productivitat només minvés la independència i la neutralitat política. I és que cal tenir en compte que, amb caràcter general, els alts funcionaris que assumeixen la gerència del sector públic tendeixen a rebre una retribució substancialment menor que els seus homòlegs del sector privat, o almenys, i pel que fa als

... / ...

el sector privat. És especialment significatiu el cas del Quebec, on l'any 1979 es va posar en marxa un sistema d'avaluació del rendiment dels quadres superiors i, un cop acceptat, es va introduir (al final dels anys vuitanta) un nou mètode basat en "metes significatives" que marca la retribució d'aquests quadres d'acord amb les realitzacions esperades dels subordinats al començament de l'any i les avalua al final de l'any per veure'n el grau de consecució. Tot plegat, a més de motivar aquests funcionaris, ha engegat un procés de millora contínua de l'organització, que es veu forçada a dotar-se d'objectius operacionals.

³⁴ Als Estats Units, els executius i els alts càrrecs de l'Administració pública (nivells 6b, 16, 17 i 18 de l'escalafó general i IV i V de l'escalafó executiu) són subjectes a un sistema d'avaluació del rendiment amb un procediment reglat. Aquesta avaluació té lloc almenys un cop l'any i es basa en els conceptes següents: activitat funcional del lloc, elements crítics del treball i nivells de rendiment que permeten saber com executa la seva feina. Els factors que influeixen en la seva determinació són els següents: millores en l'eficàcia, productivitat i qualitat de la feina o del servei (incloent-hi qualsevol reducció significativa de la paperassa administrativa), cost de l'eficàcia, oportunitat de rendiment, indicacions sobre l'eficàcia, productivitat i qualitat del rendiment dels funcionaris a càrrec de l'executiu i la consecució dels objectius sobre igualtat d'oportunitats en l'ocupació. La consecució dels objectius de rendiment té conseqüències en l'import retributiu (que pot arribar a un increment de fins el 20 per cent del salari i recompenses que oscil·len entre els 10.000 i els 20.000 dòlars quan la qualificació sigui positiva durant diversos anys) i en la possibilitat de gaudir d'anys sabàtics per completar la formació. La no consecució dels objectius implica, d'altra banda, la possibilitat de trasllats, la disminució del sou i, fins i tot, la cessació.

darrers anys, les diferències entre el sector públic i el privat han augmentat substancialment. D'aquesta manera, i encara que és comunament admès que els alts funcionaris al Regne Unit estan ben retribuïts, el seu import retributiu total ha minvat substancialment respecte al sector privat. Podem veure, respecte a aquest tema, l'informe del *Review Body on Top Salaries*,³⁵ on es posa de manifest que els ingressos reals dels funcionaris públics del primer nivell van minvar un tres per cent durant el període 1985-1992, mentre que en els mateixos anys els ingressos dels gerents del sector privat van augmentar un quaranta-u per cent. La cara contrària la constitueixen els funcionaris d'escala inferior, que en general estan més ben retribuïts que els seus homòlegs del sector privat.³⁶

3. Quatre claus per a la reforma del sistema retributiu

3.1. Què hem d'entendre per sistema retributiu

Potser el primer element clau per abordar amb serietat una reforma del sistema retributiu és delimitar clarament què entenem per salari en el sector públic i les necessàries influències i interconnexions amb la resta de subsistemes de l'ocupació pública. Una simple reflexió en aquest sentit mostra que el sistema retributiu en el sector públic admet almenys dues perspectives per ser definit i considerat que coexisteixen simultàniament:

- a) Una perspectiva estricta que, des del punt de vista formal, obeeix exclusivament la compensació econòmica que l'empleat públic percep per la feina que fa. És la perspectiva subjacent en la legislació d'ocupació pública i pressupostària i que queda limitada als conceptes retributius que estableixen els articles 23 i 24 de la Llei 30/1984, de 2 d'agost.
- b) Una perspectiva àmplia o material, com a part integrant del sistema total de recompenses, que consisteix en el conjunt total

³⁵ "Review Body on Top Salaries", *Report 33*, Cmnd. 2015 (Londres: HSMO, 1992).

³⁶ Aquest darrer aspecte també ha estat destacat per l'INSEE, "Rémunérations des agents de l'État en 1987 et 1988", *INSEE Première*, 50, 1989, pàg. 1 a 4.

Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?

de compensacions financeres o econòmiques que l'empleat percep per la feina que fa.³⁷ En efecte, qualsevol empleat públic espera, a canvi de la feina i la dedicació, una retribució extrínseca en forma de salari, expectatives de promoció, formació, prestacions socials en sentit ampli, etc., i altres d'intrínseques com ara la sensació de competència, la realització personal, la responsabilitat, la importància, la influència, el progrés personal o el reconeixement. La sensació d'equitat del sistema i de la justícia de l'intercanvi fet per l'empleat es deriva, doncs, de la valoració que facin de tots dos grups de retribució.

En tot cas, tant si s'adopta una definició com una altra, al capdavant el que resulta rellevant és què s'espera del sistema retributiu, quins són els objectius que ha de servir i quines característiques ha de reunir per tal d'assolir aquests objectius.

La clau, per tant, rau a determinar les finalitats que han d'acomplir els sistemes retributius en el camp públic. D'una banda, i com passa en l'ocupació privada, han de servir per a retenir i seleccionar els millors professionals, han de contribuir a millorar la satisfacció de l'empleat públic, s'han d'orientar a aconseguir reforçar el compromís del funcionari amb els objectius de l'organització i, finalment, han de fomentar el desenvolupament de les competències pròpies de l'empleat i servir d'estímul per a prioritzar aquelles habilitats útils per a atendre les necessitats organitzatives. De l'altra, però, en el camp públic i si més no amb caràcter general, les decisions sobre política retributiva no s'adrecen exclusivament a quantificar una contraprestació equitativa per la feina desenvolupada, sinó que hi ha diverses variables que influeixen decisivament en la fixació del nivell retributiu i que en voregen la finalitat bàsica de motivació a la qual hem fet referència (la repercussió dels salaris del sector públic en el conjunt de l'economia, el seu valor orientatiu, etc.).

³⁷ J. Barrachina, al capítol X de *Función Pública* (Barcelona: PPV, 1991), estima que consisteix en la "percepció patrimonial fixada legalment com a contraprestació sorgida de la relació de servei que l'Administració pública deu al funcionari com a reciprocitat per la feina que du a terme."

3.2. El sistema retributiu ha de ser uniforme i universal per a tota l'ocupació pública?

A) La necessitat de redefinició del que és bàsic en el sistema d'ocupació pública, amb una referència especial al sistema retributiu

Un Estat descentralitzat com el que preconitza la Constitució de 1978 s'ha de manifestar necessàriament, i això com a part del nucli irreductible bàsic en el qual es fonamenta, en la possibilitat, per part de les administracions públiques territorials, d'organitzar-ne l'estructura orgànica –i, per tant, la funció pública– com un element instrumental per a la consecució dels objectius expressats, amb caràcter genèric, en el ventall competencial que se'ls atribueix.

El nostre país, amb poca tradició descentralitzadora, es va haver d'enfrontar en aquesta matèria, després de l'aprovació del text constitucional, a la delimitació de quins elements de l'ocupació pública constituïen un vèrtex central que havia de ser comú a totes les burocràcies públiques que pertanyen als ens territorials (i, per això, de necessària regulació estatal) i, d'altra banda, quins altres elements integrants de l'Estatut de la funció pública, no estructurals a conseqüència del sistema d'ocupació pública total, havien en tot cas de resultar atribuïts a la resta de les administracions públiques. El cas és que, com veurem més detalladament tot seguit, l'exercici per part de l'Estat de les seves competències ha estat excessivament intens, segurament per la inèrcia històrica a l'hora d'interpretar el text constitucional, de manera que el resultat ha estat un model final que, amb prou feines, i si deixem de banda el cas de Navarra, difereix entre si no només en aspectes estructurals sinó –una cosa que sí que podria resultar qüestionable– en la resta dels elements que a penes resulten diferenciats.

Les atribucions competencials que estableix l'article 149 CE assignen a l'Estat la legislació bàsica en matèria de funció pública.³⁸ D'aquesta

³⁸ En relació amb aquest tema, en la doctrina científica podem consultar les referències següents: A. JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, "De nuevo en torno a las Leyes Orgánicas, las Bases y las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas", *REDA*, núm. 53, 1987; J. TORNOS MAS, "Ley de Bases y legislación de desarrollo. El problema de su articulación por modificación de la Ley de Bases. La cláusula de prevalencia", *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas* (Barcelona: Fundació Pi i Sunyer, 1990) i, del mateix autor, "Legislación básica en la jurisprudencia del Tribunal ... / ...

Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?

manera, l'article 149.1.18 de la Constitució reconeix a l'Estat la competència exclusiva per dictar les bases del règim jurídic de les administracions públiques. El Tribunal Constitucional, en la coneguda sentència de 5 d'agost de 1983, declarava, en analitzar l'abast del concepte, que del precepte derivava una doble competència estatal: "1r, competència per regular els aspectes bàsics de la situació personal dels funcionaris públics, és a dir, de la denominada relació de servei, contingut indiscutible del règim estatutari, i 2n, competència per regular els aspectes essencials de l'organització de la burocràcia de les administracions públiques, ja que l'expressió *règim jurídic* que conté el precepte constitucional no es refereix exclusivament al procediment i al règim de recursos, com ha assenyalat aquest Tribunal Constitucional en la sentència 32/1981, de 28 de juliol, i també hem d'entendre inclosa la regulació bàsica de l'organització de totes les administracions públiques."

La mateixa sentència assenyalava específicament en un paràgraf posterior, pel que fa a les competències de les comunitats autònomes, que "cada Comunitat Autònoma ha de respectar, en tot cas, les bases que, d'acord amb el que estableix l'article 149.1.18 de la Constitució, pertoca fixar a l'Estat".³⁹

D'aquesta manera, l'expressió *règim estatutari dels funcionaris* inclou totes les administracions públiques (STC 99/1987, d'11 de juny, i 235/1991, de 12 de desembre), i cal entendre inclosos en aquest règim els principis estructuradors del sistema d'accés a l'ocupació pública i l'ascens a nous càrrecs dins l'organització, com també la pèrdua de la condició de funcionari públic (STC 193/1987 i 207/1988), els procediments en virtut dels quals els empleats públics participen en la fixació de les

... / ...

Constitucional", *RVAP*, núm. 31, 1991; F. GARRIDO FALLA, "El desarrollo legislativo de las normas básicas y leyes marco por las Comunidades Autónomas", *RAP*, núm. 94, 1981; E. AJA FERNÁNDEZ, "Concepto general de la normativa básica", dins *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español* (Madrid: INAP, 1990); J. JIMÉNEZ CAMPO, "¿Qué es lo básico? ¿Legislación compartida en el Estado Autonomico?", *REDC*, núm. 27, 1989.

³⁹ En el cas de les comunitats autònomes, calia distingir a més si tenien competència exclusiva en relació amb els funcionaris locals (País Basc), competència per al desplegament legislatiu i l'execució (Balears) o simplement les competències que, en matèria de funcionaris, els atorgui la legislació de règim local i la de funcionaris públics. Respecte a això, podem consultar L. MORELL OCAÑA, "Las fuentes del Derecho local. Problemas generales. Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas", *REALA*, núm. 235-236, 1987, pàg. 524.

condicions de treball (STC 98/1995, de 29 de juliol), les incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques (STC 179/1989, de 2 de novembre) i el sistema retributiu (STC 63/1986, de 21 de maig, i 103/1997, de 24 de maig). Pel que fa específicament a aquest darrer punt, la jurisprudència constitucional esmentada estableix que les bases del règim estatutari dels funcionaris es poden estendre fins a incloure previsions relatives a les retribucions dels funcionaris públics, comunes a totes les administracions públiques, i a la quantia d'aquestes retribucions, la qual cosa, al seu torn, trobaria fonament en els principis constitucionals d'igualtat i solidaritat.

Sánchez Morón explica, fent referència específicament al sistema retributiu, que aquesta atribució es correspon amb diverses raons, entre les quals assenyala les següents: la necessitat de salvaguardar una certa igualtat i solidaritat en les condicions d'ocupació dels funcionaris públics, raons de política econòmica i financera, la necessitat de preservar el principi de solidaritat i, també, la possibilitat d'intercomunicació de les diverses burocràcies públiques existents al nostre país.⁴⁰

Si bé manté aquesta opinió, el cas és que, com continua reflexionant aquest autor,⁴¹ la normativa bàsica atribuïda a l'Estat no s'ha d'estendre a tots els extrems d'un estatut de l'ocupació pública ni tampoc requereix la mateixa profunditat en cadascun d'aquests, i si observem les tendències existents en l'ocupació pública dins el dret comparat podem observar també de quina manera la descentralització en aquesta matèria és un element principal de les reformes administratives que s'han engegat.

Efectivament, des del nostre punt de vista, podem afirmar que l'estructuració de la funció pública espanyola després de la Constitució de 1978, tot i que ha introduït elements nous en el sistema, no ha variat, en l'essencial, segurament per la força de la inèrcia preconstitucional, les competències per a la definició del model d'ocupació pública, que ha continuat essent definit pràcticament de manera íntegra per l'Estat.

⁴⁰ M. SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho de la función pública* (Madrid: Tecnos, 1997), pàg. 68. En el mateix sentit, del mateix autor podem consultar "Marco jurídico y competencial del personal al servicio de las Administraciones Públicas", al volum col·lectiu *Situación actual y tendencias de la función pública española* (Granada: Comares, 1998), pàg. 73.

⁴¹ M. SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho de la función pública* (Madrid: Tecnos, 1997), pàg. 67 i següents.

Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?

No obstant això, aquesta perspectiva de construcció de la burocràcia pública no és l'única que podem fer en el marc constitucional. Fins i tot és dubtós que sigui la més adient. En efecte, la lectura dels títols competencials constitucionals feta fins ara presenta, al nostre parer, algunes mancances en el moment actual i, en algun sentit, es veu llastada per la visió preconstitucional de definició del que haguem d'entendre per ocupació pública. Fins i tot, com ja hem apuntat, podríem afegir que és poc operativa per al funcionament eficient del sistema de gestió dels recursos humans a les administracions públiques territorials després que el cycle de transferències competencials hagi gairebé acabat. Palomar Olmeda coincideix amb aquest plantejament i es refereix amb caràcter general a tot el sistema de funció pública en exposar que "cal repensar el paper i, sobretot, l'abast i l'extensió de la normativa bàsica. La tendència a l'uniformisme regulador entre administracions públiques que tenen problemàtiques radicalment diferents en els seus àmbits de gestió i de competències s'ha revelat com un sistema no plenament eficaç".⁴²

En aquest sentit, la interpretació que es fa dels títols competencials previstos als articles 149.1.18 i 149.1.13 CE s'ha de posar en necessària connexió, en matèria de funció pública, amb les competències atribuïdes a les comunitats autònomes en l'article 148.1.1 relatiu a les facultats que tenen en matèria d'autoorganització i de gestió⁴³ i, així mateix, amb les que es deriven del reconeixement d'autonomia a les entitats locals en l'article 137 CE, que necessàriament han de tenir una expressió important en aquesta matèria, ja que hi manté una íntima connexió.

⁴² A. PALOMAR OLMEDA, *Derecho de la función pública: régimen jurídico de los funcionarios públicos* (Madrid: Dykinson, 1996), pàg. 286.

⁴³ La doble condició de les comunitats autònomes, com ens polítics i administratius, es manifesta en aquesta matèria de manera que les dota d'una capacitat pròpia d'organització de les seves institucions; això els permet, sobre la base del principi de lliure disposició o voluntarietat a les comunitats autònomes, la possibilitat de crear altres institucions, a més de les que crea l'Estatut, en la mesura que ho considerin necessari per al seu propi autogovern i, respecte a això, la seva composició i les seves funcions seran constitucionalment legítimes en la mesura que s'ajustin al mateix Estatut i a les altres normes de delimitació competencial (STC 35/1982). És a dir, el contingut d'aquesta matèria afecta no només les institucions polítiques, sinó també el seu model administratiu, tot i que finalment el procés d'ordenació administrativa a les comunitats autònomes ha mimetitzat pràcticament el model estatal sense una direcció i un marc administratiu establerts als quals adreçar-se, atesa la urgència política en l'articulació d'aquestes noves administracions, sense l'acompanyament necessari, des d'un bon començament, de la definició per part de l'Estat de les bases del règim jurídic i amb un traspàs de competències incert i, fins un cert punt, indefinit.

El sistema integral de funció pública o d'ocupació pública es veuria alimentat per l'Estat en els elements estructurals, ateses les exigències del model constitucional d'ocupació pública, però a aquestes consideracions caldria afegir-hi les que es deriven de l'organització pròpia de les comunitats autònomes i dels ens locals –o fins i tot d'altres administracions públiques no territorials–, que afegirien a aquest model altres elements que el complementarien, el singularitzarien i l'adaptarien al marc competencial propi. Així, les bases del règim estatutari dels funcionaris públics, com a competència normativa estatal, només afectarien el primer aspecte, mentre que el segon, lògicament i de manera natural, seria en mans de la resta d'administracions públiques.⁴⁴

En efecte, el títol atribuït a l'Estat per regular les bases de règim estatutari dels funcionaris públics no pot ser entès extensivament, de manera que incideixi finalment –o almenys les condicioni seriosament– sobre les potestats que es deriven d'altres títols competencials a favor de la resta d'administracions territorials i, particularment, d'aquells que es refereixen a aspectes organitzatius i de gestió.⁴⁵ La STC 76/1983 distingeix, en aquest sentit, la competència de l'Estat per regular els aspectes bàsics de la situació personal dels funcionaris públics, és a dir, la denominada relació de servei (contingut indiscutible del règim estatutari), i la competència per regular els aspectes essencials de l'organització de la burocràcia de les administracions públiques. A aquest respecte convé tenir present que, d'acord amb la STC 42/1983 (RTC 1983\42), "el que la

⁴⁴ D'alguna manera, aquesta interpretació resulta avalada per R. CATALÁ POLO (aleshores Director General de la Funció Pública), "El proyecto de Estatuto de Función Pública", Granada, 1991, pàg. 22: "D'una banda, l'Estatut no pot ni ha de contenir la regulació completa de la funció pública. Si fos així, no seria una llei del que és bàsic, sinó de la totalitat del règim de l'ocupació pública, la qual cosa li és vedada al legislador estatal. Això explica que en alguns aspectes sembli que el text quedi incomplet o aconseguixi oferir una regulació tancada. No pot ser d'una altra manera, ja que el desplegament s'ha de deixar a les comunitats autònomes."

⁴⁵ En el mateix sentit, M. SÁNCHEZ MORÓN ("Marco jurídico...", *op. cit.*, pàg. 74) comenta que "atès el desenvolupament de l'Estat de les autonomies que ha tingut lloc durant la darrera dècada, amb la consolidació consegüent de les administracions autonòmiques, la legislació bàsica sobre l'ocupació pública ha de tenir un caràcter principal i menys rigid que fins ara en molts dels seus aspectes. També sembla lògic, com es dedueix de la jurisprudència i com imposa el principi d'autoorganització, que assoleixi més extensió en regular els elements subjectius o pròpiament estatutaris, d'una manera especial els que afecten els drets fonamentals (accés i pèrdua de la condició de funcionari, negociació col·lectiva, participació i règim sancionador), que els que es refereixen en els elements orgànics o estructurals (classificació i ordenació de la funció pública, etc.)".

Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?

Constitució persegueix quan confereix als òrgans centrals de l'Estat la competència exclusiva per establir les bases de l'ordenació d'una matèria determinada (...) és que aquestes bases continguin una regulació normativa uniforme i de vigència en tota la nació, amb la qual cosa s'assegura, en nom d'interessos generals superiors als de cada Comunitat Autònoma, un denominador normatiu comú" del bloc de constitucionalitat (STC 48/1988), i afegeix que "el sentit d'aquest denominador normatiu comú rau en bona mesura no tant en la uniformitat com en la possibilitat que obre que cada Comunitat Autònoma, en defensa del seu propi interès general, pugui establir les peculiaritats que li convinguin en exercici de les competències que hagi rebut com a pròpies" (ATC 288/1996), sense que això vulgui dir fer un buidament competencial autonòmic (STC 69/1988 i 80/1988). A aquest efecte, la doctrina jurisprudencial que emana del Tribunal Constitucional en les sentències de 28 de juliol de 1981 (RTC 32), 28 de gener, 8 de febrer i 27 de juliol de 1982 (RTC 1, RTC 5 i RTC 57), i 28 d'abril, 20 de maig i 5 d'agost de 1983 (RTC 32, RTC 42 i RTC 76), i també del Tribunal Suprem de 23 d'abril i 20 d'octubre de 1983 (RJ 2238 i RJ 5903), a propòsit del que significa el que és bàsic en el sistema competencial de les nostres administracions públiques, es condensa en el fet que per principis, bases i directrius hem d'entendre els criteris generals d'un sector de l'ordenament jurídic o d'una matèria jurídica que han de ser comuns a tot l'Estat, i per això aquesta idea té un sentit positiu i un altre de negatiu; el primer manifesta els objectius, les finalitats o les orientacions generals per a tot l'Estat, exigits per la seva unitat i per la igualtat substancial de tots els seus membres; el sentit negatiu constitueix el límit dins el qual s'han de moure els òrgans de les comunitats autònomes en l'exercici de les seves competències quan, tot i que aquestes competències es defineixin com a exclusives, la Constitució o l'Estatut les deixen limitades així; i aquestes bases o principis no han de quedar necessàriament articulades o instrumentades a través d'una forma concreta de manifestació de voluntat legislativa o política, de manera que s'hagi de trobar en lleis marc o lleis de bases, sinó que, com a concepte material es poden trobar en lleis en sentit estricte o fins i tot en reglaments executius, i poden ser preconstitucionals o bé posteriors a la Constitució.

El raonament seguit en la jurisprudència constitucional sobre aquesta matèria determina que la competència legislativa de l'Estat, respecte a la resta de les administracions públiques, es limiti a l'establiment dels preceptes bàsics, els quals permeten determinar no solament els aspectes jurídics de la relació funcional (concepte de funcionari, drets i deures, situacions administratives, potestat disciplinària...), sinó també les regles definidores del model d'organització de funció pública (sistema de llocs de treball, règim de selecció i carrera, formació, etc.). Com estableix la STC 385/1993, de 23 de desembre, "l'Estat compta aquí amb una triple cobertura constitucional, ja que, d'una banda, la competència estatal sobre les bases del règim estatutari dels funcionaris (art. 149.1.18 CE), tots ells, independentment de l'esfera de l'Administració a la qual pertanyen, comprèn com a pròpia la regulació de la carrera administrativa i els seus entorns, amb caràcter general o per a grups determinats, com el que formen o componen els funcionaris d'habilitació de caràcter nacional i el règim de les incompatibilitats, i es pot estendre, sense forçar el seu propi contingut –ja que és la contraprestació en la corresponent relació jurídica–, a les «previsions relatives a les retribucions dels funcionaris comunes a totes les administracions públiques, la qual cosa, al seu torn, trobaria fonament en els principis constitucionals d'igualtat i solidaritat» [STC 63/1986 (RTC 1986\63)]".

En aquest sentit, la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de reforma de la funció pública (d'ara endavant, LMRFP), en la redacció donada per la Llei 23/1988, de 28 de juliol, de modificació de l'anterior i la Llei 22/1993, de 29 de desembre, de mesures fiscals, de reforma del règim jurídic de la funció pública i de la protecció de la desocupació, declara que són bàsics (article 1.3) una sèrie d'articles que afecten, a més d'alguns aspectes organitzatius, el règim de selecció de personal (articles 17, 18, 19 i 22), situacions administratives i jubilació (articles 12, 29 i 33), informació i estructuració del personal (articles 13, 16, 25 i 26), la carrera administrativa (articles 20 i 21) i el règim disciplinari (article 31); i la legislació de les comunitats autònomes haurà de completar i desplegar totes aquestes normes. Pel que fa a la seva acomodació al text constitucional, la declaració bàsica ha estat confirmada pel Tribunal Constitucional (STC 99/1987, d'11 de juny).

Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?

D'altra banda, la promulgació de dues lleis de participació i negociació col·lectiva en l'àmbit de la funció pública⁴⁶ –la Llei 9/1987, de 12 de juny, i la Llei 7/1990, de 19 de juliol– dota els acords subscrits per les organitzacions sindicals amb les administracions públiques d'un valor vinculant que,⁴⁷ per la mateixa naturalesa de les coses,⁴⁸ hauria de tenir efectes importants en la definició de l'ocupació pública. No obstant això, la jurisprudència del Tribunal Suprem s'ha preocupat de matisar el diferent abast que la negociació col·lectiva té en l'àmbit funcionarial i en el laboral (STS de 16 de novembre del 1995, Ar. 8791).

Tot i en el marc al·ludit, però, sembla indiscutible que, després de la Constitució espanyola del 1978, el sistema administratiu no és absolutament uniforme. Encara més, d'acord amb les competències que s'estableixen a favor de la resta d'administracions públiques, sembla més aconsellable que, al marge de determinats trets comuns al sistema i que han de caracteritzar l'ocupació pública independentment de la prestació de serveis o de l'Administració en què es desenvolupi, aquesta ocupació s'ha de singularitzar i adequar a la funció que ha d'exercir.

D'aquesta manera, seguint el fil d'aquesta darrera idea, la distribució

⁴⁶ Sobre aquest tema, podem consultar, entre altres, la monografia de Luis Ortega, *Los derechos sindicales de los funcionarios públicos* (Madrid: Tecnos, 1983); S. DEL REY GUANTER, *Comentarios a la ley de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas* (Madrid: MAP, 1988); A. BLANCO ESTEVE, "La negociación colectiva de los funcionarios públicos", *REDA*, núm. 52, 1986, i J.L. PIÑAR MAÑAS, "Las estructuras de participación y representación del personal al servicio de las Administraciones públicas", *REDA*, núm. 65, 1990.

⁴⁷ L'article 32 de la Llei 7/1990 estableix com a matèria objecte de negociació en el seu àmbit respectiu: els increments retributius, la seva determinació i aplicació, l'oferta d'ocupació pública, la classificació dels llocs de treball, la formació i el perfeccionament, les prestacions de les classes passives, els sistemes d'ingrés, provisió i promoció professionals dels empleats públics, propostes sobre els drets sindicals i de participació, mesures sobre salut laboral i, finalment, una darrera clàusula, més genèrica, per la qual han de ser objecte de negociació totes aquelles matèries que afectin d'alguna manera l'accés a la funció pública, la carrera administrativa, les retribucions i la seguretat social, o les condicions de treball dels funcionaris públics, i la regulació de les quals exigeixi norma amb rang de llei. Aquesta obligació es veu limitada per les decisions de l'Administració que afectin la seva potestat d'organització, l'exercici dels drets dels ciutadans davant els funcionaris públics i el procediment de formació dels actes i les disposicions administratives. Si les decisions organitzatives de l'Administració afecten els funcionaris, caldrà recórrer a la consulta i no a la negociació (article 34.2 de la Llei 7/1990).

⁴⁸ Així ho estableix l'article 35, paràgraf 2, que el limita a l'àmbit competencial de l'òrgan administratiu que els subscrigui i amb vinculació directa per a les parts. I encara més clarament ho ha assenyalat la SAN de 7 de novembre de 2000 (RJCA 2585), tot i que posteriorment fos anul·lada per la jurisprudència del Tribunal Suprem, sobre la base del principi de bona fe, i indicant que ha d'haver-hi una voluntat de negociació real.

territorial del poder que fa la nostra Constitució i el desplegament que en fan els diversos estatuts d'autonomia i la legislació bàsica de règim local, ens porten a considerar un aspecte essencial que no hem d'oblidar en abordar la funció pública. Em refereixo al fet que l'ordenació d'aquesta funció no és una cosa que giri en el buit, sinó que necessàriament, com hem dit més amunt, ha de respondre a l'organització i a les competències atribuïdes a les organitzacions públiques en les quals s'insereix. Les administracions públiques avui no són absolutament uniformes pel que fa a la forma d'organització ni a la naturalesa de les competències que tenen atribuïdes. I la correlació lògica d'aquesta premissa no pot ser sinó l'acceptació de la possibilitat d'una definició pròpia més àmplia que la que fins ara se n'ha fet d'estructuració de la burocràcia pública i, en relació amb el que ens interessa, del sistema retributiu.

El paper assignat a l'Estat com a organització pública directiva i planificadora a escala global s'allunya en bona mesura del paper que les comunitats autònomes i els ens locals sembla que estiguin cridats a representar com a ens territorials amb competències d'execució i de prestació de serveis públics molt rellevants en àmbits clarament diferenciats del que podríem anomenar Administració tradicional amb tasques més arrelades en l'àmbit del control i l'exercici de potestats. I a això ha de respondre també el sistema de funció pública que no és abastat de manera completa pels aspectes estatutaris bàsics que només s'han de dirigir a garantir els aspectes més rellevants d'aquesta relació (els relatius al model de funció pública derivats dels articles 23, 28 i 103.3 CE), sinó que ha de respondre, a fi d'evitar una innecessària rigidesa del sistema i les dificultats que pot plantejar-ne l'execució, a l'organització i les competències que se'ls atribueixen, i ha de permetre'ls, per tant, un ampli camp de definició.⁴⁹ És a dir, com a conclusió de la idea apuntada,

⁴⁹ Hem de tenir en compte, però, que aquests arguments han estat rebutjats –o almenys no han estat prou considerats– pel Tribunal Constitucional quan, per exemple, han estat referits al sistema retributiu. En efecte, la STC 103/1997, de 20 de maig, en considerar els arguments defensats per la representació de la Comunitat Autònoma de Madrid en el sentit que la fixació estricta i taxada per l'Estat de la quantia en què poden apujar-se les retribucions íntegres del seu personal funcionari per les comunitats autònomes, buida de contingut la seva autonomia financera, ja que es tracta d'una mesura que s'ha de considerar excessiva per a la consecució dels fins de la política econòmica de l'Estat, ja que, si bé té una certa importància en l'àmbit del pressupost de la Comunitat, no en té en el marc de les macromagnituds de l'economia nacional, de manera que la limitació resulta desproporcionada. A més, afegia que, d'altra banda, la restricció imposada dista molt de trobar l'equilibri necessari entre la unitat econòmica de la
... / ...

Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?

el sistema de funció pública en cada Administració territorial es compon dels elements derivats del sistema estatutari comú a tots els funcionaris públics al servei de totes les administracions públiques, però també, i aquí rau la clau per a la correcta comprensió del problema plantejat, per un gros de matèria atribuïda a la resta dels ens territorials distints de l'Estat, destinada a singularitzar el sistema de funció pública articulada a nivell global a les exigències que resulten de les competències atribuïdes a cada Administració pública i l'organització establerta per aquestes administracions a fi de donar-los compliment i una prestació eficaç.

Per dir-ho d'alguna manera, l'organització de l'administració que serveix aquestes entitats públiques i la gestió dels recursos humans que han d'atendre la consecució dels objectius i les missions que tenen atribuïdes no és una cosa que deixi d'influir en el model de funció pública finalment resultant, que no sembla que hagi de ser mimètic en tots els seus aspectes ni clònic respecte a l'estatal, sinó que ha de permetre que cada Administració pública concreti la seva articulació de la manera més convenient per tal de satisfer els interessos que se li hagin atribuït.⁵⁰

... / ...

nació i la diversitat jurídica que deriva de l'autonomia; l'equilibri entre tots dos principis ha de ser buscat en aquests supòsits, d'acord amb el que assenyala la STC 88/1986 (RTC 1986/88) (fonament jurídic 6). I és que, certament, la limitació en qüestió no deixa a les comunitats autònomes cap àmbit de decisió que els permeti adequar els increments retributius als diferents nivells d'inflació existents a les diverses zones de l'Estat. D'aquesta manera, se'ls priva de tota possibilitat d'intervenir en la quantificació del dret a una remuneració suficient (article 35.1 CE) i en la promoció d'una distribució de la renda personal més equitativa que conté l'article 40.1 CE; el primer dret vincula tots els poders públics, mentre que el reconeixement, el respecte i la protecció del segon principi han d'informar la legislació positiva, de conformitat amb els articles 53.1. i 53.3, respectivament, de la Constitució.

Davant d'aquests arguments, el Tribunal declara, si bé es refereix essencialment a les retribucions bàsiques: "Fora d'això, hom tampoc aprecia que la norma estatal bàsica que ha estat qüestionada per la Comunitat Autònoma sigui tan incisiva que menyscabi, anul·li o no deixi cap marge a l'exercici de la competència autonòmica a fi que aquesta adopti una política retributiva pròpia respecte als seus funcionaris. La necessitat que les bases estatals respectin un marge suficient d'autonomia en aquest àmbit, imprescindible perquè la Comunitat Autònoma de Madrid pugui desenvolupar la seva competència en matèria funcional (article 38 de l'Estatut d'Autonomia), s'ha d'entendre adequadament satisfeta en la Llei 30/1984, atès que l'exigida igualació de la quantia deixa llibertat d'opció pel que fa a les retribucions complementàries (tot seguit farem esment de la rellevància d'aquestes retribucions en el conjunt). Amb el benentès, és clar, que es respecti la normativa autonòmica del límit fixat per l'Estat a l'increment del volum total de les retribucions per tots els conceptes dels empleats públics."

⁵⁰ M. SÁNCHEZ MORÓN ("Marco jurídico...", *op. cit.*, pàg. 76) incideix en aquest aspecte i assenyala que "És una qüestió diferent la que afecta l'estructura orgànica o la dimensió objectiva de la funció pública, inclòs el sistema de gestió dels recursos humans. És clar que aquests són aspectes que afecten més aviat l'organització administrativa, com va assenyalar la STC 76/1983 (i com també es dedueix, per exemple, de la STC 165/1986), i no l'estatut o el règim estatutari dels funcionaris, com erròniament pretén la STC 99/1987 (que després matisa en aplicacions concretes la seva doctrina general)".

Certament, i com ha reflectit Nieto, la "funció pública es troba sotmesa a dues tensions contràries: la uniformitzadora, que invoca la racionalitat, i la fraccionària, que es recolza en la realitat. La veritat, però, és que la uniformització respon sovint a inspiracions que, sota la capa de la racionalitat, el que oculten és l'abstracció. I tan contraproductiu és la integració d'un mateix grup d'elements heterogenis com la descomposició d'un grup homogeni en fraccions diverses," un diagnòstic precís que ens relleva de fer cap altre comentari i que reflecteix clarament la tensió referida en els paràgrafs anteriors.⁵¹

Si ens centrem en el sistema retributiu, les idees enunciades més amunt tenen una repercussió rellevant respecte al règim actualment establert. Com ja hem exposat, el sistema retributiu es contempla com un element que s'ha de considerar integrat en les bases del règim estatutari dels funcionaris públics. Un cop dit això, però, cal que ens preguntem immediatament si aquesta consideració –és a dir, que la competència bàsica estatal tingui una incidència en el sistema retributiu– té un significat de delimitació integral, en sentit vertical i horitzontal, respecte de l'estructura del sistema retributiu i si determina, per tant, que aquesta estructura hagi de respondre a una lògica uniforme per a totes les administracions públiques.

Certament la jurisprudència tant constitucional com del Tribunal Suprem no ha deixat gaire marge per a això, si deixem de banda la possibilitat de superació d'incrementos per damunt dels límits fixats en les circumstàncies que estableixen les normes pressupostàries.⁵² Específicament per als ens locals, es declara que l'autonomia municipal que s'invoca, consagrada en els articles 137 i 140 de la Constitució, per circumscrites a les matèries que siguin de la competència exclusiva dels ens locals, no és aplicable a les que, de manera excloent, competeixen a l'Estat, com ara les bases del règim jurídic de les administracions públiques i de l'estatutari dels seus funcionaris, delimitades de manera

⁵¹ A. NIETO, *op. cit.*, pàg. 152.

⁵² A títol d'exemple, la sentència de 24 de maig de 1999 (RJCA 2128) del Tribunal Superior de Justícia de València, juntament amb altres que exposarem quan tractem dels diversos complements, permet aquests increments quan es varia el contingut dels llocs de treball, tot i que, això sí, sempre que això sigui efectivament el que hagi tingut lloc i no quan primer s'acorda l'increment i, posteriorment, es justifica.

Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?

expressa per l'article 149.1.18 de la Constitució, com recorda, entre altres, la sentència del Tribunal Constitucional de 27 de juliol de 1982 (RTC 57), després que el Tribunal Suprem també hagués declarat –a les sentències de 29 d'octubre de 1985 (RJ 4602) i de 20 de març de 1986 (RJ 2313), per exemple– que d'aquell caràcter bàsic participa, en concret, el sistema retributiu d'aquells i el dels de l'Administració local, que té la mateixa estructura que el dels funcionaris de l'Administració civil de l'Estat, la identificació de la qual confirma l'article 93 de la Llei de bases del règim local i la sentència del Tribunal Constitucional de 30 de setembre de 1986 (RTC 111), amb la qual cosa és contrària a aquella assimilació total l'establiment per part dels ens no estatals de conceptes retribuïbles, criteris de remuneració, percepcions complementàries, increments no autoritzats, etc.

Des del nostre punt de vista, sembla obvi que l'existència d'unes retribucions bàsiques, incloent-ne l'estructura i la quantia, com també aquells elements retributius connectats amb el sistema de carrera, fan referència i han de respondre a les exigències del model comú a tots els funcionaris públics. Hi ha raons d'intercomunicabilitat entre les diverses burocràcies públiques –i també les al·ludides de salvaguardar una certa igualtat i solidaritat en les condicions d'ocupació– que avalarien aquesta consideració, juntament amb altres raons derivades d'altres títols competencials estatals, que tampoc no hem d'oblidar, i que també ens conduirien a aquesta consideració.⁵³ Són predicables, però, arguments semblants pel que fa a la resta de les retribucions complementàries?

Des del meu punt de vista, les funcions que les retribucions complementàries tenen respecte al sistema de funció pública són substancialment diferents de les que es compleixen amb les retribucions bàsiques. Les retribucions complementàries es connecten d'una manera més directa al sistema de gestió de recursos humans que resulta més concorde amb la definició organitzativa que cada Administració faci sobre la base de les competències que hagi d'exercir, ja que tenen per objecte retribuir

⁵³ Em refereixo concretament a raons de política financera, la incidència del règim retributiu sobre el règim de carrera i els drets passius dels empleats públics i les competències atribuïdes a l'Estat per l'article 149.1.17 CE, corroborades per la STC 99/1987.

els llocs de treball concrets que es creen a l'organització. D'aquesta manera, si la creació, la definició, el perfil i la classificació d'aquests llocs són elements que cada Administració ha de definir íntegrament, sembla també, en una mesura més gran, més lògic i certament més coherent, que sigui cada Administració la que estigui habilitada per desenvolupar el sistema retributiu en aquesta esfera a la vista de la realitat organitzativa contemplada i les missions atribuïdes a cada lloc de treball. Una simple observació de les competències atribuïdes a l'Administració estatal, autonòmica i local ens reflectiria organitzacions d'alguna manera diferents, perquè també són diferents les competències que han d'acomplir. Les formes i els procediments de treball també són diferents, ja que els serveis personals i de prestació –fonamentalment establerts en les administracions autonòmiques i locals– exigeixen fórmules allunyades de l'organització jeràrquica tradicional i, amb això, també formes de retribuir diferents perquè és diferent, òbviament no amb caràcter general, la naturalesa del treball desenvolupat.

D'altra banda, la definició i la composició quasi absoluta per l'Estat del sistema retributiu complementari deixa poc espai normatiu a la resta d'entitats territorials, més enllà de detallar-ne l'aplicació. Fins i tot deixa poc marge a la negociació col·lectiva en matèria retributiva que ha d'operar en el marc d'aquests conceptes complementaris sense poder habilitar altres elements annexos que tinguin en compte la peculiaritat del treball desenvolupat. No comparteixo l'opinió que totes les possibilitats de retribuir la feina desenvolupada es troben ja contemplades en els conceptes establerts en la legislació estatal, pensada més –i no en falten exemples– amb la lògica i la cultura d'aquesta Administració. A diferència d'aquesta opinió, l'existència de noves fórmules de treball, les formes de prestació dels serveis i d'atenció al ciutadà en altres competències de naturalesa diferent de les assignades a l'Administració estatal i la incorporació de noves tecnologies obren novament, al meu parer, el ventall retributiu, tot i que, és clar, de manera diferent en cada Administració pel que fa a les competències que se'ls atribueixen.

Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?

B) La quantia retributiva i les seves limitacions segons l'exercici de les competències estatals en matèria econòmica

Les retribucions bàsiques que en la norma del 1984 es conceben des d'un punt de vista subjectiu, verbigràcia, la categoria que el funcionari té –és a dir, el grup, el cos i l'escala als quals pertany–, responen al principi d'uniformitat respecte de tots els funcionaris públics i, per això, tant pel que fa a l'estructura com a la quantia, són d'estricta observança per a totes les administracions públiques, d'acord amb el que estableix la Llei de pressupostos generals de l'Estat (article 23 de la Llei 30/1984, normativa autonòmica d'aplicació, article 2 del RD 861/1986, de 25 d'abril, pel que fa referència als ens locals, i STS de 24 de gener de 1991 [RJ 429] i de 30 de novembre de 1993 [RJ 8735]).⁵⁴

⁵⁴ Aquesta previsió, continguda a l'article 24.1 de la Llei de reforma de la funció pública, va ser qüestionada, quant al seu caràcter bàsic, per la Comunitat Autònoma de Madrid. La STC 103/1997, de 20 de maig, va declarar el següent: "Doncs bé, pel que fa a l'article 24.1 de la Llei 30/1984, podem tenir pocs dubtes sobre si es tracta d'una norma materialment bàsica. Com tantes vegades ha reiterat aquest Tribunal, una norma mereix aquest qualificatiu quan garanteix a tot l'Estat un denominador normatiu comú adreçat a assegurar, de manera unitària i en condicions d'igualtat, els interessos generals; una regulació normativa uniforme que, no obstant això, ha de permetre que cada Comunitat Autònoma introdueixi, en perseguir els seus interessos propis, les peculiaritats que consideri pertinents dins el marc competencial que en la matèria dibuixi el bloc de la constitucionalitat (entre moltes altres, STC 1/1982, fonament jurídic 1; 44/1982 (RTC 1982\44), fonament jurídic 2; 69/1988 (RTC 1988\69), fonament jurídic 5; 248/1988 (RTC 1988\248), fonament jurídic 4; 13/1989 (RTC 1989\13), fonament jurídic 3; 141/1993 (RTC 1993\141), fonament jurídic 3 i 197/1996 (RTC 1996\197), fonament jurídic 5). Ara bé, d'acord amb el que vam precisar en la STC 237/1992 en referir-nos al sector material ara concernit, les competències que les comunitats autònomes tinguin sobre el règim estatutari dels seus funcionaris no poden impedir la intervenció estatal que, «en el marc de l'article 149.1.18 CE, assegurí un tractament uniforme de determinats problemes a fi d'atènyer els objectius de la política econòmica general o sectorial, i evitar que, atesa l'estreta interdependència de les actuacions dutes a terme en les diverses parts del territori nacional, es produeixi un resultat disfuncional i disgregador» (fonament jurídic 4). En vista d'aquesta línia jurisprudencial, resulta palmària l'adequació a l'ordre constitucional de competències d'un precepte que determina l'anivellament de la quantia de les retribucions bàsiques en totes les administracions públiques (és a dir, sous, triennis i pagues extraordinàries, d'acord amb l'article 23.2 de la Llei 30/1984), ja que l'objectiu que persegueix no és sinó aconseguir una homogeneïtat mínima i fonamental en un aspecte substancial del règim funcional, com és el relatiu als drets econòmics. De fet, en relació precisament amb l'article 24 de la Llei 30/1984, ja en la STC 63/1986 vam tenir l'oportunitat d'assenyalar que, indubtablement, entre les bases del règim estatutari dels funcionaris al qual es refereix l'article 149.1.18 CE «podem incloure-hi previsions relatives a les retribucions dels funcionaris, comunes a totes les administracions públiques, la qual cosa, al seu torn, trobaria fonament en els principis constitucionals d'igualtat i solidaritat» (fonament jurídic 11, i, en la mateixa línia, STC 96/1990, fonament jurídic 3, i 237/1992, fonament jurídic 4). Fora d'això, tampoc no s'adverteix que la norma estatal bàsica que ha estat qüestionada per la Comunitat Autònoma sigui tan incisiva que menyscabi, anul·li o no deixi marge a l'exercici de la competència autonòmica a fi que aquesta Comunitat adopti una política retributiva pròpia respecte dels seus funcionaris. La necessitat que les bases estatals respectin un marge suficient d'autonomia en aquest àmbit, imprescindible per a què la Comunitat Autònoma de Madrid pugui desenvolupar la seva competència en matèria funcional (article 38 de l'Estatut d'Autonomia), s'ha ... / ...

Pel que fa a les retribucions complementàries, la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública, segueix el que ja venia essent una mena de paradigma i determina l'estructura dels conceptes retributius destinats a complementar les retribucions complementàries dels funcionaris públics. La idea, basada, segons els seus partidaris, en els principis d'igualtat i solidaritat, s'ha traslladat, en un cert sentit, a la jurisprudència (STC 63/1986 i 96/1990 i STS de 30 de maig de 1990). La quantia d'aquestes retribucions no està en principi predeterminada per l'Estat per a la resta de les administracions públiques, llevat d'aquells supòsits expressament previstos. No obstant això, l'increment global de les retribucions complementàries ha de ser, amb caràcter general, el que determinin les Lleis de pressupostos generals de l'Estat, sense perjudici de les adaptacions que s'escaiguin a conseqüència de la revisió del contingut de determinats llocs de treball, la variació del nombre d'efectius o el grau de consecució dels objectius (lleis de pressupostos generals de l'Estat per al 1995, 1996, 1997 i següents).

Aquests límits, com han explicat Aldomà i Mauri en un recull de la doctrina constitucional,⁵⁵ troben la seva justificació en l'article 149.1.13 CE, relatiu a la competència estatal sobre les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, i en el principi de coordinació amb la hisenda estatal a la qual es refereix l'article 156.1 CE, que opera com a límit de l'autonomia financera de les altres entitats territorials de la comunitat estatal. No obstant això, com adverteix l'autor

... / ...

d'entendre adequadament satisfeta en la Llei 30/1984, atès que l'exigida igualació de la quantia deixa llibertat d'opció pel que fa a les retribucions complementàries, de la rellevància de les quals en el conjunt tindrem oportunitat de fer esment tot seguit. Amb el benentès, és clar, que es respecti la normativa autonòmica del límit fixat per l'Estat a l'increment del volum total de les retribucions per tots els conceptes dels empleats públics. En definitiva, no podem sinó afirmar que la normativa estatal que ens ocupa ha estat dictada amb adequació a la competència sobre les bases que la Constitució reserva a l'Estat en l'article 149.1.18 i pot, per tant, operar com a cànon de constitucionalitat" (STC 163/1995, fonament jurídic 4, per totes).

⁵⁵ Josep Aldomà Buixadé i Joan Mauri, "La ejecución de sentencias que declaran la nulidad de normas sobre retribuciones del personal local", treball en aquests moments pendent de publicació dins el llibre d'homenatge al professor Entrena Cuesta. Respecte aquesta qüestió podem veure, així mateix, les reflexions sobre aquest punt que conté el volum de Castillo Blanco, *El sistema retributivo en la función pública española*, op. cit.

Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?

esmentat amb una citació de Cavas Martínez, la imposició d'aquests límits de manera regular des del 1984 i no amb un caràcter conjuntural i temporal podria vulnerar les resolucions del Comitè de Llibertat Sindical de l'OIT, les quals, segons explica, "consideren la limitació salarial a través de la intervenció estatal com una mesura de caràcter excepcional incompatible amb el dret de negociació col·lectiva, que ha de trobar el seu fonament en el moment especial en què té lloc, que ha d'estar limitada en un temps que no pot excedir el període de recuperació raonable de la circumstància adversa que li serveix de justificació, i que s'ha de fonamentar en un tràmit de negociació prèvia sense que sigui admissible una actuació prepotent de l'autoritat governamental. A més, aquestes polítiques s'han d'aplicar de conformitat amb el principi de generalitat, un principi que no compliria una legislació que establís sostres salarials per a una categoria concreta de treballadors com ara el personal del sector públic."

Malgrat aquesta consideració, però, i fidel en principi a aquesta lògica continguda en les sentències del nostre Tribunal Constitucional,⁵⁶ la jurisprudència dels nostres tribunals ordinaris ha anat operant amb un criteri restrictiu, amb la qual cosa han ocasionat no pocs problemes a nombroses entitats locals davant les eventuais pujades salarials. A títol d'exemple, podem assenyalar algunes línies jurisprudencials que hom troba de manera habitual:

- Prohibició de pagues lineals tendents a compensar el diferencial d'inflació amb les pujades que estableixen les lleis de pressupostos (STS de Justícia de Balears de 28 d'abril de 2000).
- Anul·lació d'increments retributius per damunt dels límits pressupostaris mitjançant bonificacions, retribucions en espècie o exempcions mancades de cobertura legal (STS de Justícia d'Astúries de 15 de gener de 2000).

⁵⁶ No obstant això, tot i el que s'exposa en aquesta jurisprudència constitucional, la STC 62/2001, d'1 de març, va a declarar ajustat a la Constitució [això no té gaire sentit; l'original deia «va a declarar ajustado a la Constitución» (??)] que la Comunitat Autònoma d'Aragó constitueix un fons d'increment legal, per un import del 8% de l'import dels crèdits en matèria de personal, i amb l'objectiu del compliment de les obligacions que es consideri preceptiu reconèixer en aplicació de les normes sobre retribució del personal. Això sembla que admet, i no pot ser d'una altra manera, el caràcter obert per naturalesa que té l'estructura retributiva continguda en els articles 23 i 24 de la LMRFP i, per això, d'adequació constant als continguts dels diversos llocs de treball.

- Declarar que els increments retributius per damunt dels límits pressupostaris com a conseqüència de l'aprovació d'una nova relació de llocs de treball no s'emmotllen al dret (STS de Justícia de Catalunya de 28 de maig de 2001).
- Anul·lació fins i tot de la fixació, per primer cop després de l'aprovació d'una Relació de llocs de treball, de l'estructura retributiva que estableix la Llei 30/1984, ultrapassant els límits pressupostaris que establia en aquell moment la Llei de pressupostos, i sense fixació de complements transitoris tal com establia la disposició transitòria primera del RD 861/1986, de 25 d'abril.

No obstant això, per la seva pròpia naturalesa, aquesta limitació no és absoluta –ni mai ho podria ser, atès el caràcter obert que consagren els articles 23 i 24 de la LMRFP, l'evolució en les competències de cada Administració pública, les seves potestats d'autoorganització, etc.–, ja que, a títol d'exemple, la Llei 52/2002, de 30 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2003 (article 19.3), assenyala que el límit establert a l'increment de les retribucions del personal al servei del sector públic s'ha d'entendre "sense perjudici de les 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." És a dir, un cop establert amb caràcter general un límit a l'increment retributiu, s'admet la possibilitat d'efectuar adequacions retributives, si bé amb caràcter singular i excepcional,⁵⁷ que es consideren una particularització del límit establert i que en permeten lògicament la superació.

En aquest sentit, Aldomà i Mauri han mostrat –i hem de dir que, al

⁵⁷ La STS de 8 de novembre de 1999 (Ar. 2297) indica que "els fets anteriors encaixen en aquestes adequacions retributives que, amb caràcter singular i excepcional, resulten imprescindibles pel contingut del lloc de treball (...). I podem afegir que l'increment retributiu litigiós que s'enjudicia aquí es presenta com una manera de garantir la necessària correspondència que ha d'existir entre els dos elements del binomi retribució/lloc de treball, i d'eludir l'arbitrarietat (article 9.3 de la Constitució) que podria ocasionar el fet que augmentés de manera significativa la comesa i la responsabilitat d'un lloc de treball sense que, al mateix temps, la seva retribució experimentés una variació concorde amb aquest nou contingut". En contraposició, la STS de Justícia de València de 13 de novembre de 1998, amb una menció expressa de la STS de 25 de març del mateix any, nega la possibilitat de superar aquests límits quan del que es tracta és d'emparar una senzilla pujada lineal.

Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?

nostre parer, amb tota la raó- discrepància amb les sentències que anul·len els increments introduïts en la massa salarial retributiva per damunt dels que preveuen les lleis generals pressupostàries en ocasió de l'aprovació d'una nova relació de llocs de treball d'una determinada entitat local, atès que, en paraules d'aquests autors, "la determinació del complement de destinació i del complement específic ha de ser una conseqüència lògica d'una rigorosa valoració de llocs de treball correctament realitzada. El complement de destinació ha de ser un indicador segur del nivell real de dificultat i responsabilitat del lloc de treball, sense que se'n pugui admetre una alteració que no es correspongui amb aquells paràmetres o que no els situï adequadament dins la jerarquia de llocs. Igualment, la determinació del complement específic s'ha de fundar en una anàlisi i una valoració de la presència i la intensitat dels factors previstos legalment per integrar el contingut retributiu del lloc de treball. Al nostre parer, qualsevol valoració de llocs de treball ha de mantenir un criteri estricte d'equitat interna i ha d'establir la corresponent proporcionalitat retributiva sobre la base de criteris d'importància i singularitat dels llocs de treball. Alhora, qualsevol valoració de llocs de treball ha de garantir una equitat externa amb els llocs de treball del sector públic que configuren el seu entorn retributiu i determinen les condicions del seu mercat de treball, per procurar una competitivitat amb la qual sigui possible atreure i retenir les persones necessàries per a l'exercici òptim dels serveis públics i per al manteniment d'expectatives suficients i responsables de promoció i carrera professional. En aquest marc, sostenim que l'aprovació d'una relació de llocs de treball que incorpori un tractament retributiu d'acord amb seu nivell i contingut es constitueix per ella mateixa en una adequació retributiva singular i excepcional que permet la superació legítima dels límits pressupostaris que estableixen les normes estatals, sempre que aquesta superació resulti imprescindible per a garantir la correcta correspondència entre els dos elements del binomi -retribució i contingut- dels llocs de treball, amb la qual cosa s'eludiria l'arbitrarietat que significaria el fet d'augmentar de manera significativa la dimensió o les competències dels llocs de treball, sense que, al mateix temps, les retribucions experimentessin una variació congruent amb el contingut".

En tot cas, aquests límits, com ja podem anar deduint, preveuen, al seu torn, les excepcions següents:

- a) Les adequacions que resultin imprescindibles segons les modificacions que es puguin introduir en el contingut funcional dels llocs de treball.
- b) Les adequacions que resultin imprescindibles com a conseqüència d'una modificació quantitativa del nombre d'efectius assignats a cada programa.
- c) Les adequacions que resultin imprescindibles segons el grau de consecució dels resultats o els objectius fixats per a cada programa.

Els autors esmentats més amunt han indicat en el seu treball que les possibilitats establertes al primer i al darrer d'aquests apartats representen una referència directa a la possibilitat d'incrementar les retribucions complementàries dels funcionaris públics, concretament, el complement específic i el complement de productivitat, conceptes directament vinculats amb el contingut dels llocs de treball o el seu exercici en termes de consecució dels resultats o objectius assignats. I, continuen indicant aquests autors, amb una citació de la sentència del Tribunal Superior de Justícia de València de 13 de novembre de 1998, que la jurisprudència més atenta ha matisat que la singularitat i l'excepcionalitat de les adequacions retributives que s'esmenten s'ha de referir no a aspectes quantitatius –el nombre de llocs de treball afectats en relació amb el total dels integrants de l'estructura–, sinó a aspectes qualitius relatius a les característiques dels llocs de treball i consistents, pel que fa al complement específic, en alteracions respecte a algun dels factors d'especial dificultat tècnica, dedicació, incompatibilitat, responsabilitat, perillositat o penositat.

Així mateix, però, aquesta conclusió, d'altra banda lògica, es veu reforçada quan, juntament amb aquesta previsió, la lectura de l'article 21.1 a) i 25 de la Llei de pressupostos generals de l'Estat per al 2003 admet, al primer article esmentat, sense referir-se amb caràcter restringit a allò singular o excepcional ("sense perjudici del que estableixen els paràgrafs segon i tercer de l'article 19.2 d'aquesta Llei"), l'adequació

Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?

de les retribucions complementàries quan sigui necessari per a assegurar que les assignades a cada lloc de treball mantinguin la relació procedent amb el contingut d'especial dificultat tècnica, dedicació responsabilitat, perillositat o penositat d'aquest lloc, i l'article 25.1 d) d'aquesta llei s'hi remet per a l'aplicació del límit del dos per cent.

Això vol dir que l'Estat, en una mena de llei de l'embut, es pot separar de les disposicions de caràcter bàsic establertes per a totes les administracions públiques?⁵⁸

Resulta obvi que no sembli que aquesta en pugui ser l'explicació, si més no la més coherent si la comparem amb el fonament de les limitacions retributives. L'explicació resulta més coherent si la deducció no és l'anterior –llevat que admetem que l'Estat pot no estar subjecte al que és bàsic–, sinó, més senzillament, que l'Estat ha tret les conseqüències naturals de considerar que el que fa és aplicar les previsions que estableixen els articles 23 i 24 de la LMRFP, que configuren, repetim-ho, un sistema flexible, obert i en evolució contínua, sempre que obeeixi als pressupòsits de fet (estudis i valoracions tendents que la retribució dels diversos llocs de treball mantingui la coherència necessària amb les funcions atribuïdes) que es troben en la lògica de la norma.

De tot el que hem exposat fins aquí, sorgeix, almenys des del nostre punt de vista, un plantejament diferent del que s'establia clàssicament i que entronca, més lògicament, amb l'estructura i la raó de ser del sistema retributiu que és, en la seva pròpia naturalesa, de permanent actualització a les funcions que executen els diversos llocs de treball. Efectivament, hi ha un límit general d'increment de les retribucions complementàries establert en les lleis pressupostàries d'acord amb els arguments que ja hem vist, però aquest límit es refereix als augments de caràcter lineal i no als derivats d'una nova valoració dels llocs de treball,⁵⁹ i molt menys a la implantació de la nova estructura retributiva

⁵⁸ Cal tenir en compte que, tot i que sembli estrany, aquesta perspectiva té fins i tot algun recolzament jurisprudencial. Vegeu la STS de 22 de febrer de 2000, Ar. 2649.

⁵⁹ La STS de Justícia de la Comunitat Valenciana de 13 de novembre de 1998 estableix que, lògicament, el que no es pot pretendre és que, sota la cobertura d'una adequació retributiva, es procedeixi a una elevació general i lineal, pura i simple, de les retribucions complementàries d'un grup o d'una escala o subescala de funcionaris o de la totalitat del personal de la corporació, tal com planteja la STS de 25 de març de 1998, Ar. 3014.

que estableix la Llei 30/1984, que configura, per naturalesa, una estructura retributiva oberta i que pot estar en permanent evolució d'acord amb un nombre elevat de circumstàncies (els canvis en la configuració de la plantilla, les noves comeses assignades als llocs de treball, les incidències en la massa salarial de circumstàncies no previstes a l'inici de l'exercici, com ara excedències voluntàries, suspensions, etc.).

I, per això, aquest límit es pot ultrapassar:

- Amb caràcter singular i excepcional, per les causes que preveu l'article 19.3 de la Llei de pressupostos per a l'any 2003.
- Amb caràcter general –però no, com s'ha indicat, en concepte de pujada lineal a tots els funcionaris o aquells qui pertanyen a una escala o un cos determinat–, per a l'adequació de les retribucions complementàries, quan sigui necessària per a assegurar que les assignades a cada lloc –i, per tant, no algun de singularment, sinó tots els que resultin, per exemple, d'una nova valoració de llocs de treball– mantinguin la relació procedent respecte als elements de valoració.
- Per la implantació de la nova estructura del sistema retributiu en administracions que encara no l'havien aplicat i, per això, no havien procedit a la preceptiva valoració dels diversos llocs de treball amb l'abast que estableix la disposició transitòria primera del RD 861/1986, de 25 d'abril, la qual cosa ve avalada, a més, pel mateix preàmbul d'aquesta norma, que esmenta el fet que “les corporacions locals poden fer els estudis, les adaptacions i les valoracions dels llocs de treball que serveixin de base a una adequada i eficaç implantació del nou sistema”, com també per la mateixa lògica, ja que no podem negar que l'aprovació de la primera RPT és una cosa, en si mateixa, excepcional i irrepetible.
- A més, d'acord amb el que estableix l'article 25.2 de la Llei 52/2002, de 30 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2003, s'accepta que el Ministeri d'Hisenda pot modificar la quantia dels crèdits globals destinats a atendre el complement de productivitat, les gratificacions per serveis extraordinaris i altres incentius al rendiment, per adequar-la al nombre d'efectius

Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?

assignats a cada programa i al grau de consecució dels objectius que s'hi han fixat.

Tot plegat, al nostre parer, ens introdueix clarament en una nova perspectiva que un sector de la jurisprudència havia estat rebutjant sistemàticament en cas d'una nova valoració dels llocs de treball.

3.3. Les garanties i els principis pels quals s'ha de regir un sistema retributiu en el sector públic

El fet que arribem a la conclusió que el sistema retributiu dels empleats públics requereix, en la mesura que es consideri exhaurit, una necessària reforma, i que, per tal que aquesta reforma sigui efectiva, requereixi també, paral·lelament, un canvi profund en la perspectiva de l'ocupació pública i de les organitzacions públiques que demanda la nova societat de la informació en la qual ens trobem, és una cosa que, a hores d'ara, comparteix molta gent. A més, cal posar en relleu la necessitat i la urgència de dur-la a terme.

En efecte, avui sembla que no podem posar en dubte que la democràcia i un equilibri adient entre Estat, mercat i societat que sembla que requereixen els temps presents no arribaran si no disposem d'una funció pública professional, objectiva i independent que no es materialitzi en el que Schmitter ha anomenat la "sobreburocratització estructural" combinada amb una "infraburocratització de comportaments"; altrament dit: la paperassa, el formalisme, el patrimonialisme, el clientelisme, etc. que, lamentablement, encara persisteixen de manera parcial en el nostre sistema d'ocupació pública. Per això, i perquè el fet d'apostar, com passa en el nostre cas, per una funció pública professionalitzada no implica en cap cas fer-ho també pel model actual, sinó per un que no faci prevaler els sistemes rígids i uniformes de gestió dels recursos humans, hipercentralitzats i hermètics; i perquè, al nostre parer, també cal apuntar algunes consideracions que haurien de fer prevaler la reforma d'aquest sistema en l'aspecte retributiu.

En aquest sentit, les reflexions que es facin han de partir de les causes de la ineficàcia del sistema retributiu. Si més no en un sentit general,

aquestes causes són les següents: problemes en l'estructura salarial (cal donar prioritat a la simplicitat), problemes en els criteris de retribució (cal que ens qüestionem l'arbitrarietat), problemes en la composició del paquet retributiu i en connexió amb el sistema de carrera (no s'atorga prou importància a conceptes retributius que motiven l'empleat i ajuden l'organització) i, finalment, problemes en la política de comunicació (el sistema no és prou transparent i els empleats, en bona mesura, en desconeixen i n'ignoren els mecanismes de progressió).

Respecte a aquesta qüestió, i si partim del fet que la situació ideal del sistema retributiu en l'ocupació pública hauria de tenir una triple orientació –el que la persona és (les competències que ha acreditat o que aconsegueix), el que la persona fa (les competències que du a la pràctica i les circumstàncies en què es desenvolupa per a això) i, en tercer lloc, el que la persona assoleix (els resultats que proporciona mitjançant la seva tasca a l'organització)–, les característiques més adequades d'un sistema retributiu –o, si voleu referir-vos-hi amb més pretensions, els principis que han d'orientar la configuració salarial en el sector públic–, i en això coincideixen la majoria dels estudis que es fan en l'àmbit públic, es poden extractar en els punts següents:⁶⁰

a) La retribució ha de ser digna i suficient

La retribució dels empleats públics, en tots els àmbits, ha de ser digna i suficient per al manteniment d'un nivell de vida adequat. Aquesta conclusió es reforça en la mesura que aquesta proposta només és en el fons, una conseqüència de la imparcialitat i la independència que inspira les seves funcions i que, per això, exigeix una quantia que reuneixi les característiques indicades si de debò apostem per una burocràcia

⁶⁰ F. BERMEJO CABRERO, "Apuntes sobre la modernización del Estado y del Servicio Civil", ponència presentada al Congrés sobre Reforma de l'Estat i de l'Administració Pública, Isla Margarita, del 15 al 18 d'octubre del 1997; X. SISTERNAS, "Los recursos humanos en las Administraciones Públicas: un enfoque de gestión", la referència és: dins Carlos Losada (ed.): *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington, DC: BID, 1999, pàg. 325 i següents; B. OLIAS DE LIMA, "Los derechos económicos de los funcionarios", al volum col·lectiu *Los recursos humanos en las Administraciones públicas* (Logronyo: Gobierno de La Rioja, 1990), pàg. 149 i següents; J. Corral Villalba, *Manual de gestión de personal...*, *op. cit.* [?? no se n'ha fet cap referència prèvia!]; *Manual de gestión de personal de la administración local* (Madrid: Civitas, 2000)], pàg. 419 i següents; J. Ferrí, "Motivación y retribuciones", *op. cit.*, pàg. 147 i següents.

Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?

professionalitzada i independent amb dedicació a la funció pública que serveixen. S'ha de valorar, sobretot en aquells sectors que presten serveis i béns essencials, que la lleialtat i la dedicació que cal exigir al funcionari tinguin com a contraprestació una obligació de l'Estat, com succeeix a Alemanya amb l'anomenat principi d'alimentació, de subvenir a les necessitats dels funcionaris d'acord amb la seva categoria i responsabilitat.

Així mateix, però, la política incrementalista de connexió del salari exclusivament al nivell d'inflació també exigeix un replantejament, si més no en determinats sectors de l'ocupació pública que es desenvolupen de manera propera al mercat, en què les revisions salarials s'han de connectar també amb altres variables, com ara la productivitat i la consecució d'objectius generals en el sector públic.

b) La retribució ha de respondre al principi d'equitat i ha d'estar presidida pel principi d'igualtat

Per a això cal partir del significat que hem d'atorgar a aquests principis. Des d'aquest punt de vista, el principi d'igualtat en matèria retributiva ha estat matisat pel Tribunal Constitucional en la sentència 7/1984 en el sentit següent: "La igualtat o la desigualtat entre cossos de funcionaris i, en general, entre estructures que són creació del dret, és el resultat de la definició que el dret en faci, és a dir, de la seva configuració jurídica".⁶¹ Per això, la simple constatació de la diferència retributiva entre dos cossos no pot servir de fonament suficient per a la reclamació fundada en l'article 14 CE, ja que no hi ha cap norma jurídica, ni tan sols l'article 14 de la Constitució, en virtut de la qual totes les categories de funcionaris de la mateixa titulació hagin de tenir assignat un mateix coeficient multiplicador, ja que la unitat de títol, per si sola, ni assegura la identitat

⁶¹ Com ha indicat el Tribunal Constitucional (STC 31/1984 [RTC 1984\31] i 145/1991 [RTC 1991\145]), només es pot prendre en consideració per mesurar la legitimitat de la diferència de tractament en matèria retributiva el treball efectivament prestat i la concurrència en aquest treball de circumstàncies objectivament acreditades, ja que només la diferència efectiva entre els treballs prestats, valorats de manera no discriminatòria, permet diferenciar, a l'efecte retributiu, com es desprèn de la vinculació essencial entre el salari i el treball del qual és la contraprestació. Altrament dit, un cop afirmada la identitat de serveis, funcions i comeses que fan uns i altres funcionaris, la diferenciació en complements retributius és discriminatòria ja que estableix un tracte retributiu diferent i sense cap justificació objectiva. En la STC 161/1991, de 18 de juliol (RTC 1991\161), podem trobar-hi un sentit idèntic.

de circumstàncies ni és l'únic element que el legislador pot prendre en consideració; es pot matisar la igualtat amb el principi de proporcionalitat, de manera decreixent, a fi de garantir una remuneració digna i adequada a tots els llocs de treball i no només als superiors.⁶²

De manera que tampoc no n'hi ha prou que les tasques assignades a dos cossos diferents siguin reglamentàriament definides en termes anàlegs o amb referència a les estructures administratives en què aquests funcionaris s'insereixin. Fins i tot es pot tractar de manera diferent funcionaris inserits en grups de classificació idèntics i amb comeses semblants, sempre que hi hagi una causa raonable i objectiva (STS de 28 de juny de 1993, RJ 4749).

Això, però, tampoc no implica un apoderament total per part de l'Administració i representa l'anul·lació d'aquells actes que incideixin en arbitrarietat.⁶³

⁶² La sentència de 14 de maig de 1997 del Tribunal Superior de Justícia d'Extremadura (RJCA 1004), en valorar els principis d'igualtat i de proporcionalitat, resulta il·lustrativa d'aquesta posició: "Quart. En el cas concret, l'Administració va seguir el criteri de fixar el complement específic de cadascun dels llocs de treball continguts al Catàleg i va atribuir als diversos subconceptes que l'integren un nombre de punts variable, la suma total dels quals serveix per determinar la quantia de la retribució d'acord amb la modulació resultant de la seva inclusió en tres blocs o trams en què els punts es valoren dins cadascun d'ells en la mateixa quantia i amb valor decreixent en el bloc següent. La recurrent no qüestiona el nombre de punts assignats al lloc de treball que exerceix, que són 37, sinó el fet que s'hagi generalitzat l'aplicació d'aquest complement a tots els llocs de treball, i que el sistema de la valoració econòmica es faci per trams en allò que té l'efecte arbitrari que resultin beneficiats els llocs en els quals els subconceptes que l'integren són menors, en perjudici dels més elevats, perquè la valoració dels punts en els dos darrers trams és notablement més baixa. El complement específic, certament, no és una retribució complementària inherent a tots els llocs de treball, sinó que la seva aplicació ve referida en fórmula legal a «alguns llocs de treball» en consideració amb les condicions particulars que s'especifiquen, però sense una prova pericial demostrativa de quins llocs de treball manquen dels subconceptes atribuïts, la Sala no pot fer precisions sobre si el que s'ha fixat resulta coherent o no respecte al seu contingut. La quantificació del complement específic és una qüestió de límits que només podem enjudiciar des de la perspectiva de la massa retributiva global repartible o en termes comparatius, ja que no hi ha cap precepte legal que determini l'import que pertorqui als diversos subconceptes que integren aquesta retribució complementària, ni que prohibeixi la remuneració d'acord amb una escala decreixent quan, com hom raona en aquest cas, l'aplicació del sistema aritmètic pur conduiria a un resultat no assumible econòmicament per l'Administració. La proporcionalitat retributiva no és contrària al principi d'igualtat si s'aplica objectivament a tots els llocs de treball i el resultat du a una dotació progressiva basada en les peculiaritats de cadascun d'ells, amb més raó si tenim en compte que en els trams comuns s'aplica a tots el mateix valor del punt. La discriminació proscriu només existeix, i això aquí no es qüestiona, quan llocs de treball d'idèntiques funcions tenen assignat un complement específic de quantia diferent, però no és predicable respecte als que tenen un contingut funcional diferent".

⁶³ La STS de 14 de desembre de 1990 (RJ 10163) estableix que "...observem que en la distribució d'activitats que cal fer per la Inspecció dels Tributs, que regula l'article cinquè de l'Ordre de 25 de maig de 1986, no apareix cap distinció en el grup dels subinspectors adscrits, la diferenciació dels quals en les categories ... / ...

Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?

La conseqüència d'això (i malgrat l'obvietat cal matisar-ho) és que el principi d'igualtat en el sistema retributiu no implica igualtat de retribució, sinó la retribució en funció de l'aportació de l'empleat a l'organització, del fet que tots els empleats públics tinguin una retribució digna i suficient i de la necessitat de professionalitzar i dotar d'experts adequats la gestió del sector públic.⁶⁴

En efecte, les retribucions en la funció pública s'han d'orientar, a fi de no provocar frustració i de servir els seus objectius, a mantenir el necessari equilibri intern dins l'estructura retributiva de cada organització sense desconèixer tampoc el marc extern en què actuen les nostres administracions públiques en relació amb el mercat i també respecte a d'altres administracions públiques. És a dir, equitat interna i externa del sistema retributiu. D'aquesta manera, la igualtat en el sistema retributiu es connecta amb l'equitat, i aquesta darrera té un doble aspecte: d'una banda, envers l'organització (i, des d'aquest punt de vista, la remuneració ha de ser equilibrada respecte a l'aportació de l'empleat a l'organització); d'altra banda, en relació amb la resta del sector públic i privat, cal definir els diversos sectors d'activitat de l'organització i comparar-los per corregir qualsevol disfunció que no estigui prou justificada.

A més, però, la consecució d'aquests objectius requereix, en l'àmbit de

... / ...

«A» i «B», per tant, és una invocació feta pel mateix Catàleg. Ara bé, sense perjudici del reconeixement de la potestat de l'Administració per establir l'esmentada diferenciació i l'efecte conseqüent sobre el nivell del lloc de treball i la quantia del complement específic, però, això no vol dir que gaudeixi d'un apoderament totalment discrecional, deslligat dels conceptes legals que justifiquen les distincions que puguin introduir, amb independència del cos de procedència del funcionari, ja que tots dos complements esmentats estan vinculats exclusivament a la qualitat i a les circumstàncies del lloc de treball al qual se li assignen.

Un cop assenyalat això, es conclou que, en no haver-hi cap norma que atribueixi cometes diferents als subinspeccors adscrits, l'eventual distinció en el seu tractament econòmic només es podria justificar per una organització del servei del qual resultés que els que ocupen els llocs catalogats com a «A» tinguessin funcions determinades o coneguessin d'afers diferents per qualsevol raó o fins i tot més nombrosos que els atribuïts al coneixement dels classificats com a «B». És el cas, però, que tampoc no existeix cap d'aquestes circumstàncies, com acredita l'informe de l'inspector en cap en funcions de la Delegació d'Hisenda de Màlaga, en el qual se'ns diu que la distribució dels contribuents que integren els plans d'inspecció s'efectua tenint en compte les competències que l'article cinquè de l'Ordre ministerial esmentada atribueix als sotsinspeccors sotscaps i sotsinspeccors ajudants, és a dir, sense distinció dins de cadascun dels grups indicats”.

⁶⁴ M. SÁNCHEZ MORÓN, *op. cit.*, pàg. 52, assenyalava que “l'estructura actual del sistema no premia prou la capacitat ni l'esforç del funcionari, la qual cosa li treu motivació. En tot cas, les retribucions s'allunyen massa de les que ofereix el mercat, en particular als nivells directius i en algunes professions”.

L'equitat interna, fer una valoració adequada dels llocs de treball, una adaptació de les persones als llocs i estructurar un sistema salarial que tradueixi econòmicament, de manera objectiva, aquestes valoracions. I per això cal l'esforç ineludible d'estructurar eines metodològiques de classificació dels llocs de treball que ordenin la importància específica dels diversos càrrecs, una tasca gens fàcil i en la qual cal trobar la diferència equitativa adequada entre les diferents ocupacions; requereix, així mateix, una adequada agrupació de llocs a l'efecte retributiu; exigeix l'establiment de graus retributius i assignar el valor monetari a cada grau amb un límit màxim i mínim; requereix, finalment, la definició del criteri de variació del salari dins els seus límits.

L'equitat externa, per la seva banda, exigeix que les remuneracions siguin satisfactòries respecte a les que perceben altres empleats del mateix mercat laboral o amb les mateixes funcions. I aquí tampoc no es pot improvisar. Això exigeix també un esforç de definició sobre el nivell retributiu en el qual es vol situar l'organització sobre la base dels objectius que persegueix, delimitar el mercat públic i privat de referència per als diversos professionals de l'organització, obtenir informació sobre els salaris del mercat delimitat per a cada tipus de llocs (i això explica la importància que s'estructurin observatoris de polítiques retributives en l'àmbit públic que emetin informes i recomanacions), i exigeix, finalment, calcular el desfasament entre l'organització i el mercat delimitat, planificant mesures correctores de les deficiències detectades.

c) La retribució ha d'estar matisada plenament pel principi de proporcionalitat

És a dir, la retribució s'ha de connectar necessàriament amb el règim de dedicació, la jornada efectivament exercida i el temps de serveis efectivament prestats. En el nostre sistema de funció pública és ben recent la plena acceptació d'aquest règim, tot i que actualment s'avança cap a l'acceptació plena (règim retributiu de la jornada, pagues extraordinàries, meritació de les retribucions, vaga, etc.).⁶⁵ En última

⁶⁵ M.J. RODRÍGUEZ RAMOS, *El Estatuto de los funcionarios públicos. Su convergencia con el Estatuto de los trabajadores* (Granada: Comares, 1997), pàg. 261 i següents, i STS de 28 d'octubre de 1994 (RJ 8279).

Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?

instància, lògicament, això és una conseqüència específica del principi d'equitat al qual hem al·ludit.

d) La retribució no ha de seguir un sistema clònic en la seva determinació específica

Efectivament, la retribució s'ha de relacionar amb la realitat organitzativa pròpia, les competències que s'atribueixen i els objectius que es persegueixen, sense oblidar, és clar, com dèiem abans, que s'ha d'estudiar el referent comparat tant privat –en aquest cas, tenint en compte les peculiaritats d'aquest sector, sense adoptar decisions mimètiques– com públic.⁶⁶ És a dir, ha de ser adequada a l'entorn i,⁶⁷ en alguns supòsits, pròpia i singular. Com hem pogut apreciar que succeeix en l'experiència britànica i a la majoria dels països de l'OCDE i com hem mantingut al llarg d'aquest estudi, cal fer una reflexió sobre el sistema retributiu, descentralitzant-ne les decisions i atorgant un poder decisiu als responsables dels diversos serveis en la presa de decisions.

e) La retribució ha d'estar relacionada amb els objectius de l'organització i l'execució esperada dels empleats; és a dir, ha de ser concebuda de manera estratègica

El sistema retributiu constitueix, a causa de l'impacte que té en els pressupostos de les administracions públiques i de la seva capacitat motivadora, un instrument cabdal en les polítiques de recursos humans.

⁶⁶ S'ha de contemplar l'especificitat de l'àmbit públic, tot i que no és necessàriament contradictòria amb les tendències retributives en les organitzacions privades. En aquestes organitzacions, la contribució als objectius concrets de l'organització experimenten cada dia una valoració més gran i es consideren accions positives a aquest respecte: pagar per l'execució de l'equip, per aprendre i desenvolupar-se, pel nivell de competències assolit, etc.; mentre que es consideren accions "a la baixa" aspectes com ara l'antiguitat, la retribució per l'èxit puntual d'un empleat, la igualtat, etc. Vegeu "La retribució en EE UU: Cambiar sí, pero ¿cómo?", *Capital Humano*, núm. 98, 1997; "Actualidad de la política de evaluación del rendimiento", *Capital Humano*, núm. 87, 1996; "Cómo introducir la productividad en el salario", *Capital Humano*, núm. 75, 1995.

⁶⁷ M. SÁNCHEZ MORÓN, *op. cit.*, pàg. 195, destaca que "En tot cas, un sistema retributiu modern ha de prestar una atenció prioritària a la necessitat d'organitzar una funció pública professionalitzada, eficaç i motivada. També ha de tenir en compte altres principis de l'ordenament jurídic, entre els quals els d'igualtat i solidaritat. Sense oblidar, però, que no es tracta d'un sistema d'ocupació aïllat, sinó que es desenvolupa en un entorn social que marca pautes econòmiques i culturals. La manca de sintonia amb l'entorn, és a dir, amb la valoració de cada treball que s'hi fa, sol ser una font de noves disfuncions i, en concret, de descapitalització i de fuga de cervells".

D'aquesta manera, un sistema retributiu adient ha de respondre, entre altres i amb caràcter general, als objectius generals següents: selecció de bons professionals, retenció dels professionals més valuosos, augment del grau de satisfacció i de qualitat de la vida laboral, reforç de la cultura corporativa gràcies a la seva actuació com a factor d'integració en l'organització i com a motor d'innovació, i, finalment, foment del desenvolupament de les capacitats dels empleats i prioritat a les habilitats que responguin a les necessitats organitzatives. En definitiva, les retribucions, més enllà de compensar els serveis prestats, s'han d'adreçar a aconseguir objectius. Per això constitueixen una variable estratègica en qualsevol organització, pública o privada.

En efecte, la quantia i la importància de les retribucions dels empleats públics exigeixen que siguin considerades estratègicament. La gestió d'aquestes retribucions ha de servir per a una millor consecució de les competències de les nostres administracions públiques i, des d'aquest punt de vista, almenys cal considerar dues coses primordialment en el disseny del sistema: la primera és que les retribucions han d'estar cada cop més decisivament lligades a les competències necessàries per a l'èxit de l'organització pública; la segona fa referència a les retribucions per a l'exercici, una qüestió que ja hem tractat *in extenso*, i tan sols es tracta de fer participar l'empleat dels resultats de l'organització; no hem de perdre de vista, però, que el nivell a partir del qual s'ha de retribuir l'empleat no és l'exercici normal, ja que aquest s'inclou en la part del salari fix, sinó un rendiment superior connectat als objectius de l'organització, com també l'existència d'indicadors, en aquest cas negatius, que penalitzin la retribució (augment de la plantilla, absentisme, augment de la despesa general, etc.).

f) La retribució ha de tenir una estructura transparent i ha d'estar clarament establerta als pressupostos de l'entitat; s'ha de determinar amb els seus destinataris i no al marge d'ells

És un objectiu reiterat al llarg d'aquest treball i que exigeix una correcta política de comunicació i explicació del paquet retributiu, les possibilitats que ofereix, les possibilitats d'increment d'aquesta retribució per l'empleat, etc.

Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?

Tampoc no hem d'oblidar que, en la mesura més gran possible, els sistemes retributius han d'aconseguir la participació dels empleats a l'hora de ser determinats. El sistema retributiu no es fa per als funcionaris públics, sinó amb ells, és a dir, amb la seva participació i contribució en l'aplicació i el desenvolupament del sistema. La posada a disposició dels empleats de la informació més àmplia, el seu coneixement de la política retributiva, els sistemes d'implantació i els procediments materials i jurídics a través dels quals s'aplica el salari que han de percebre són, més que no pas un risc, un component de l'èxit del sistema. I això malgrat que aquest no hagi estat el criteri més comú. La clau rau, doncs, a passar d'una estratègia de confrontació a una cultura comuna, compartida per la representació sindical, els empleats i les administracions públiques, de col·laboració i cooperació en el disseny, el manteniment i la gestió del sistema retributiu.

g) L'estructura de la retribució ha de ser senzilla i fàcil de gestionar i controlar i ha de respondre a "què cal retribuir" i "com s'ha de retribuir"

Cal que cada concepte retributiu respongui clarament a un objectiu i sense duplicitat respecte a altres conceptes, que l'estructura salarial sigui molt més simple (per exemple, en el sistema actual podem pensar perfectament a conjuminar el complement de destinació consolidat com a sou i diferenciar netament aquest complement de l'específic) i més cognoscible, en els esquemes d'aplicació, per als empleats públics. Això implica també l'articulació de procediments per a la revisió retributiva dels llocs de treball mitjançant sistemes clars i objectius i amb garanties d'imparcialitat en les decisions que els afectin.

Respecte a aquest tema, cal fer referència a la creació artificial d'unitats orgàniques i a la utilització indiscriminada de fons socials per compensar salaris inferiors, ja que aquesta política, si no es fa amb prudència i amb la mesura necessària, pot provocar que, novament en l'àmbit de la funció pública espanyola, instaurem la tradicional tendència dels sobresous –en aquest cas, revestida d'ajuda social– amb els vells hàbits, és a dir, la manca de transparència i la ruptura de la necessària equitat retributiva. Per això, i perquè aquesta és la tendència generalitzada tant en l'àmbit

públic com en el privat, fins i tot a l'efecte fiscal, els fons socials s'han de considerar components del sistema retributiu en un sentit ampli i s'han de manejar en connexió amb aquest sistema per tal de salvaguardar-ne l'equitat. No poden ni han de servir simplement per a compensar els salaris inferiors de manera que finalment es compensin les legítimes diferències salarials amb l'efecte contraproductiu que això pot tenir, sinó que, fins i tot, molt sovint haurien de servir com a retribució extrasalarial dels llocs de treball de caràcter directiu i no excloure'ls. No hem d'oblidar, evidentment, els criteris socials, que també han de presidir la distribució dels fons.

h) El sistema retributiu ha d'estar connectat amb l'eventual existència d'un sistema de carrera administrativa i amb altres subsistemes de l'ocupació pública

A aquestes consideracions hem de reiterar, finalment, que en el cas de la funció pública aquest sistema ha d'estar intrínsecament connectat al sistema de carrera, però sense que tinguin lloc les disfuncions descrites més amunt. En aquest cas, caldria reflexionar sobre la integració dels complements de carrera dins les retribucions bàsiques i l'atorgament a aquest tipus de complements d'un impacte important en la quantia de la retribució. I tot això perquè el sistema retributiu, a més, té un paper important com a element de selecció i retenció de bons professionals, millora del clima laboral, creació d'una cultura pròpia a l'empresa, potenciació de les competències dels empleats que es connecten amb els objectius de l'organització mitjançant una retribució, etc.

Així mateix, s'ha de connectar amb altres subsistemes de l'ocupació pública com ara el disciplinari, que també ha de variar la seva concepció i ha de servir més adequadament els fins organitzatius en lloc de ser un mer element repressor. Cal una nova definició d'infraccions i sancions que tinguin, al seu torn, un impacte en els fons socials (per exemple, la suspensió del dret de bestretes) i en les retribucions (pèrdua de productivitat, promoció retributiva, etc.).

Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?

i) La normativa retributiva ha de ser clara i, en la mesura del possible, integral i completa

La normativa retributiva en l'àmbit públic apareix dispersa entre diversos textos normatius (legislació de funció pública, incompatibilitats, normativa pressupostària, etc.). Al nostre parer, la normativa bàsica s'hauria de completar, de manera semblant al que succeeix amb l'Estatut dels Treballadors, amb previsions específiques sobre la prescripció dels crèdits salarials, reclamacions salarials, garanties del salari, etc. La seva inexistència obliga, actualment, a recórrer a altres normes generals o sectorials, no específiques de l'ocupació pública, per resoldre la problemàtica que presenten les remuneracions en diversos aspectes.

En definitiva, i com podem veure, les mesures apuntades només obeeixen a la lògica més implacable i al sentit comú derivat de l'experiència històrica acumulada. Les estructures retributives que els donen cap poden ser diverses i variades,⁶⁸ però el que és segur és que si no hi ha un canvi institucional en el sentit exposat més amunt, el més probable és que la direcció de les reformes que s'emprenguin acabi, com hem comprovat que ha succeït invariablement al llarg de la història, en una frustració més afegida a una sèrie d'intents prou llargs per a trobar una fórmula adequada.

3.4. La retribució dels directius públics

Sembla clar, o si més no hi ha una certa coincidència entre els estudiosos de l'ocupació pública,⁶⁹ que la definició d'un model de direcció pública en el nostre sistema d'ocupació és una assignatura pendent. Complexa,

⁶⁸ Amb caràcter general, els criteris salarials poden atendre el lloc de treball (que és el criteri que es fa servir més comunament, tot i que resulta insuficient com a element motivador) i la persona. Aquest darrer criteri, al seu torn, admet –fins i tot al mateix temps– diverses modalitats: per execució, per potencial de rendiment futur, per les competències útils a l'organització i l'habilitat que hi obté l'empleat i per antiguitat. L'ocupació pública segurament ha de cohonestar en diferents graus, segons els sectors, tots dos criteris per atendre les finalitats que es persegueixen sense oblidar les singularitats que influeixen en l'ocupació pública. L'estructura, al seu torn, obeeix normalment a tres elements si es conjuguen tots dos factors: fixa, variable i compensacions econòmiques extrasalarials.

⁶⁹ Per tots, l'obra ja esmentada de R. JIMÉNEZ ASENSIO. Així mateix, i encara que es tracta d'un comentari sectorial a propòsit de la potestat organitzativa que conté la LOFAGE, podem veure el treball de A. PALOMAR OLMEDA, "Potestad organizatoria y directivos públicos", *Actualidad Jurídica Aranzadi*, any XII (2002), núm. 531.

però pendent, i que es debat entre la usurpació de funcions públiques per part de la classe política i la tendència de funcionarització del sistema directiu, un producte, lògicament, de l'espai no prou delimitat entre la política i la burocràcia pública. Ni el sistema de provisió de llocs mitjançant la lliure designació ni l'existència de l'anomenat personal eventual donen una bona resposta a aquesta necessitat. Tampoc el model de la LOFAGE o l'inclòs a la Llei de modernització del govern local, un model mixt que opta fonamentalment per la funcionarització i, de manera excepcional, per l'atribució d'aquestes funcions a qui no reuneix la condició de funcionari públic, no sembla que siguin la solució, sobretot si no es defineixen altres qüestions prèvies com ara la definició de l'estatut en què s'integra aquest personal, l'articulació amb la resta de la funció pública, l'opció o no per unes condicions sociolaborals regides pel principi d'universalitat amb el sistema d'ocupació pública, les condicions d'accés a aquesta categoria, de permanència i de progrés, el sistema de formació exigible, etc.

Si el sistema retributiu establert amb caràcter general en l'ocupació pública, o, més ben dit, si les qüestions amb les quals es pretén respondre amb aquest sistema ("què és", "què es fa" i "que s'assoleix") es posen en connexió amb la retribució dels directius públics, no hauria, al nostre parer, i sense perjudici de les matisacions que posteriorment es faran, cap problema perquè amb una utilització adequada del sistema es puguin respondre els requeriments que planteja la retribució d'un directiu. A diferència de Jiménez Asensio, no considerem que el sistema retributiu actual sigui rígid, desincentivador i deslligat de les responsabilitats efectives en clau de resultat.⁷⁰ Una altra cosa és que aquest sistema, com ja hem posat de manifest, hagi estat mal gestionat i, per tant, hagi tingut importants efectes nocius i que, eventualment, la mateixa estructura del sistema retributiu, d'acord amb les reflexions que farem tot seguit, es pogués repensar.

I és que, en efecte, algunes qüestions necessiten una certa reflexió. Al meu parer són cinc les claus que haurien d'orientar una eventual reforma

⁷⁰ R. JIMÉNEZ ASENSIO, *Altos cargos y directivos públicos* (Oñati: IVAP, 1998), pàg. 336.

Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?

per al personal directiu de l'estructura del sistema retributiu: en primer lloc, l'antiguitat i si ha de formar part del component retributiu; en segon lloc, la configuració actual del complement de destinació; en tercer lloc, pel que fa a l'estructura retributiva, caldria reflexionar sobre una necessària redefinició dels factors del complement específic pensats, en principi, per a la retribució del personal de l'estructura burocràtica i en els quals l'autonomia en la presa de decisions, la repercussió de les decisions adoptades en l'activitat de l'Administració pública i la dedicació exclusiva a aquesta activitat haurien de ser factors, entre d'altres, susceptibles de ser tinguts en compte a l'hora de determinar la retribució i, *sensu contrario*, la penositat o la perillositat podrien deixar de tenir un contingut explícit; en quart lloc els factors que s'han de valorar no haurien de ser tancats i determinats, una vegada per totes, per a la totalitat de les administracions públiques, atesa la diversitat i l'amplitud de les funcions que duen a terme; finalment, i com un element decisiu que cal tenir en compte, cal determinar si aquest sistema de retribució hauria d'estar inclòs o no en el sistema de negociació col·lectiva.

No obstant això, cal advertir que el sistema retributiu no és previ a la definició de l'estatut del directiu públic, sinó que n'és més aviat una conseqüència immediata. I d'aquesta manera difícilment en podem fer cap diagnòstic, més enllà de les notes que subratllarem tot seguit. Efectivament, cal resoldre elements fonamentals en relació amb l'accés a aquesta categoria, com ara si admet o no reclutament extern; si és exigible una titulació determinada o, alternativament, si s'opta com a factor principal pel conjunt de coneixements, competències i capacitats directives dels aspirants a exercir aquesta funció directiva; la permanència o no en la categoria si aquesta és l'elecció; si hi ha, al seu torn, i dins els directius públics, diversos graus o categories; si el lloc que s'exerceix admet la fixació d'objectius avaluables, etc. En conclusió, el sistema retributiu fixat amb caràcter general per la reforma que va tenir lloc els anys vuitanta contempla potencialitats indubtables per a la retribució dels directius públics, sens perjudici, és clar, que, com hem posat en relleu, les matisacions que podria i hauria d'haver-hi en determinessin la configuració final.

I si d'aquest conjunt de reflexions en resulta, com passa a la majoria de

països,⁷¹ un estatut directiu diferenciat dels responsables polítics i de la funció pública ordinària, caldria valorar també algunes qüestions: si mereixeria, ateses les importants matisacions que s'haurien de fer al sistema de retribució, abordar una estructura diferenciada; si les retribucions consolidades pels funcionaris de carrera que accedissin a llocs directius s'haurien d'integrar o no en la retribució, i l'impacte que, a conseqüència de l'exercici d'aquesta funció directiva, tindria el temps de permanència en aquesta funció sobre la carrera i, per tant, sobre les retribucions ordinàries dels funcionaris públics que exercissin aquestes funcions.

En tot cas, el que és rellevant per al sistema retributiu és finalment què se n'espera, quins objectius ha de servir i quines característiques ha de reunir per assolir aquests objectius. I és aquí on l'especificitat de la direcció pública obliga a adoptar una visió més àmplia que no pas la mera contraprestació econòmica per la feina acomplerta.

És així com les claus per a la retribució dels directius públics han d'estar presidides pel que es pretén amb el sistema de retribució. Es pretén garantir la neutralitat o la independència, com pot passar amb els alts funcionaris d'habilitació nacional en el cas de l'Administració local? Es busca millorar l'eficiència en la prestació dels serveis públics i en la gestió dels béns públics? S'intenta atreure o retenir els millors directius o es pretén motivar els que ja hi són? És la direcció pública una cosa uniforme i extrapolable a les diverses administracions públiques i els seus sectors?⁷²

En aquest sentit, considero que hi ha dues línies de reflexió per fixar les retribucions dels directius públics. D'una banda, cal determinar quina política retributiva se'ls vol aplicar. La pretensió és atreure els millors professionals? En aquest cas, el salari fix i els incentius a curt i a llarg termini seran un element decisiu. Alternativament, es vol motivar els directius ja existents? Aleshores els incentius a curt termini tindran un

⁷¹ Vegeu F. LONGO, "Políticos, directivos y sindicatos como actores de la gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas", *Papers ESADE*, núm. 148.

⁷² Cal tenir present que, com ha posat en relleu Jiménez Asensio a l'obra ja citada, a més de diferenciar els directius públics dels alts càrrecs i del fet que en el dret espanyol hi ha diversos règims jurídics en l'exercici de les funcions directives, un estatut diferenciat de directius públics no pot oblidar el fet cert que hauria de ser un estatut de mínims que en permetés l'adaptació als diversos sectors funcionals i territorials de les nostres administracions.

Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?

paper cabdal.⁷³ D'altra banda, la retribució del personal directiu ha d'estar estretament vinculada al perfil del lloc concret que s'ocupa, és a dir, a les competències exigibles per ocupar aquest lloc, als riscos i objectius que s'assumeixen i a la responsabilitat que comporta.

Sens dubte, hi ha una cosa que sembla clara. La retribució econòmica només és una part del sistema total de recompenses que rep un directiu, de manera que considerar-la com la clau de la retribució és desconèixer simplement els principis elementals de motivació. I és que, efectivament, la sensació de prestar un servei públic, de representar i servir la comunitat, el reconeixement institucional, les possibilitats de progrés personal, el sistema de relacions personals, etc., tot plegat són elements que, finalment, resulten molt rellevants a l'hora de sentir-se recompensats.

D'altra banda, i atesa la multiplicitat de llocs directius i de funcions que duen a terme, tampoc no podem apriorísticament en el sector públic afirmar que les retribucions vinculades a l'exercici són un element d'importància indiscutible. És cert que, en general per a tots els llocs vinculats a la prestació de serveis públics, aquest factor pot resultar clau, sempre que representi un percentatge de retribució significatiu (entre un quinze i un vint per cent), però no hem d'oblidar que en altres llocs que també poden ser qualificats com de direcció, tant la dificultat de fixar retribucions vinculades a l'exercici com la mateixa funció duta a terme aconsellaran que siguin uns altres els elements que hagin de presidir el sistema de retribució.

Una reflexió afegida ens porta a un factor clau. No és possible la uniformitat absoluta en la retribució dels directius públics. Ni, com hem vist, desenvolupen funcions iguals, ni és convenient reduir ni limitar l'autonomia de cada Administració pública per definir una certa política retributiva en relació amb el seu personal directiu. Sí que és possible, certament, fixar bandes retributives (específicament indicades per al personal que executa funcions de control), establir procediments transparents de fixació salarial sobre la base dels paràmetres exigits per a l'exercici de la funció, etc., però no es pot anar gaire més enllà d'això

⁷³ Podem veure el treball de P. NICOLÁS, R. PRAT i P. TOVAR, "Retribución de directivos: más allá de atraer, motivar y retener", *Capital Humano*, núm. 129, 2000, pàg. 22 i següents.

si el que es vol, de debò, és desenvolupar un sistema de retribució en la direcció pública que sigui alguna cosa més que una simple adaptació del sistema que impera en la resta de la funció pública.

Un darrer element que cal considerar, atès que en el sector de la direcció pública hi ha, en alguns supòsits importants, diferències amb el mercat, és la determinació de quina influència ha de tenir el mercat com a referència per a la fixació de la quantia salarial. Losada ha posat de manifest que és ineludible tenir en compte aquesta variable per a la fixació del *quantum* retributiu. Indica específicament que la retribució dels directius públics s'hauria d'aproximar a la mitjana del mercat i, més en concret, que s'hauria de situar en el primer quartil del segment empresarial (és a dir, una mica per sota de la mitjana del mercat, però que normalment implicarà algunes pujades salarials).⁷⁴ Des del nostre punt de vista, i sense desconèixer que, sens dubte, aquest ha de ser un element de referència, caldria matisar un cop més aquesta afirmació precisament per la diversitat de la funció directiva pública, el seu diferent grau de dedicació i la dificultat de vincular la retribució als resultats de l'empresa, a part que tampoc no podem oblidar l'impacte que en determinades comunitats podria tenir aquesta pràctica salarial.

⁷⁴ C. LOSADA MARRODÁN, "Las especificidades...", *op. cit.*, pàg. 472.