



INFORME JURÍDICO SOBRE LA PROPUESTA DE ACUERDO DE CONSEJO DE GOBIERNO POR EL QUE SE APRUEBAN LOS INCREMENTOS PARA EL AÑO 2018 DE LAS RETRIBUCIONES DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI.

79/2018 DDLCN - OL

I. INTRODUCCIÓN

Por el Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, se ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno (solicitud recibida a través de la aplicación informática Tramitagune), la emisión de “*informe de legalidad*” en relación con la propuesta de acuerdo.

Sin embargo, al no encontrarse la propuesta entre los supuestos contemplados en el artículo 11 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del gobierno Vasco, se entiende que estamos ante una solicitud de “*opinión legal no preceptiva*”.

Por ello, se emite el presente informe, en virtud de las funciones encomendadas al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, del que depende la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, por el artículo 5.2) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco; por el artículo 6.1 h) del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos; así como en base a las competencias atribuidas a la citada Dirección, por el artículo 14.1 a) del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

II. OBJETO.

Es objeto del presente informe la propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno, por el que se aprueban los incrementos para el año 2018 de las retribuciones de personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, tras la aprobación, publicación y entrada en vigor (el día siguiente al de su publicación) de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018 (BOE nº 161, de 4 de julio) cuyo artículo 18. Dos prevé un incremento global máximo de las retribuciones del personal del sector público del 1,5 por ciento, con efectos de 1 de enero de 2018, y de la aprobación por el Consejo de Ministros en reunión celebrada el día 13 de julio de 2018 del incremento adicional del 0,25 por ciento con efectos de 1 de julio de 2018.

III. TRAMITACION DEL EXPEDIENTE.

Constan en el expediente tramitado al efecto:

- propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno.
- memoria justificativa y económica a la que se acompaña de 12 tablas que recogen los distintos conceptos retributivos del personal al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma, Organismos Autónomos, Entes Públicos de Derecho Privado y Consorcios del Sector Público de la Comunidad Autónoma, tanto del que está sujeto a régimen laboral como del que no lo está y del personal eventual, del Lehendakari, Consejeros y Consejeras, Altos Cargos y asimilados, del personal al servicio de la Administración de Justicia y del personal de la Ertzaintza.
- dos tablas que reflejan la variación de la masa salarial con respecto al año 2017 y la prevista para el 2018: la primera de ellas, del personal de la Administración General, Organismos Autónomos y consorcios; la segunda, la del personal del sector público empresarial y fundaciones.
- Informe jurídico de la Dirección de Servicios del Departamento.

IV. ORGANO PROPONENTE: DEPARTAMENTO DE GOBERNANZA PÚBLICA Y AUTOGOBIERNO.

Conforme al artículo 5.1 g) de la Ley de Función Pública del País Vasco (Ley 6/1989, de 6 de julio) corresponde al Gobierno Vasco *“Establecer anualmente las normas y directrices para la aplicación del régimen retributivo de los funcionarios y condiciones salariales del resto del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma”*.

Por su parte, el artículo 20.2, respecto al personal de la Ertzaintza, establece que *“el conjunto íntegro de retribuciones a percibir por la Ertzaintza se determinará por el Consejo de Gobierno, siéndole de aplicación el contenido y los criterios establecidos en el artículo 19”*.

Conforme al artículo 6.1,e) del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, así como las competencias contempladas en los artículos siguientes, corresponde al Departamento proponente el *“régimen jurídico y retributivo del personal”*.

Por ello, es competencia del titular del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, en virtud de lo dispuesto con carácter general en el artículo 26.3 (analógicamente) de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno, la elevación al Consejo de Gobierno de las propuestas de acuerdos que afecten a su departamento y específicamente en lo que al asunto concreto se refiere, en virtud de lo dispuesto en el artículo 3.2,f) del Decreto 71/2017 de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno,

V. CONTENIDO MATERIAL DE LA PROPUESTA DE ACUERDO.

La Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018, en el artículo 18 sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en

materia de gastos de personal al servicio del sector público, apartado Dos, establece lo siguiente:

"Dos. En el año 2018, las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrán experimentar un incremento global superior al 1,5 por ciento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2017, en términos de homogeneidad para los dos periodos de la comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo.

Además de lo anterior, si el incremento del Producto Interior Bruto (PIB) a precios constantes en 2017 alcanzara o superase el 3,1 por ciento se añadiría, con efectos de 1 de julio de 2018, otro 0,25 por ciento de incremento salarial.

A los efectos de lo dispuesto en este apartado en lo que a incremento del PIB se refiere, se considerará la estimación avance del PIB de cada año publicada por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Una vez publicado el avance del PIB por el INE y, previa comunicación a la Comisión de Seguimiento del Acuerdo para la mejora del empleo público y de condiciones de trabajo de 9 de marzo de 2018, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros se aprobará, en su caso, la aplicación del incremento. Del citado Acuerdo se dará traslado a las Comunidades Autónomas, a las Ciudades Autónomas y a la Federación Española de Municipios y Provincias"

Tal y como se establece en el apartado nueve del citado artículo 18, las referencias relativas a retribuciones contenidas en esta Ley se entienden siempre hechas a retribuciones íntegras.

Por último, decir que este artículo tiene carácter básico y se dicta al amparo de los artículos 149.1.13^a y 156.1 de la Constitución (art. 18, apartado once).

Por su parte, la Ley 5/2017, de 22 de diciembre por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2018 dedica el artículo 19 a los siguientes aspectos:

- las retribuciones del personal al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma, organismos autónomos, entes públicos de derecho privado y consorcios del sector público de la Comunidad Autónoma no sujeto a régimen laboral (apartado 1)
- la masa salarial del personal al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma, organismos autónomos, entes públicos de derecho privado, las sociedades públicas y las fundaciones y consorcios del sector público de la Comunidad Autónoma sometido a régimen laboral (apartado 10)
- las retribuciones del lehendakari, consejeros, consejeras, altos cargos y asimilados (apartado 14).
- las retribuciones del personal eventual (apartado 15)

El artículo 20 de la misma Ley se dedica artículo a las retribuciones del personal de la Ertzaintza.

El Instituto Nacional de Estadística, con fecha 6 de julio de 2018 ha certificado que de acuerdo a la información disponible en la web del INE referida a los resultados publicados de la Contabilidad Nacional Trimestral al día de la fecha, el valor de la tasa de variación interanual del Producto Interior Bruto a precios de mercado (volumen encadenado referencia 2010) correspondiente al año 2017 es de 3,1%.

Por ello, el 13 de julio de 2018 en la reunión del Consejo de Ministros ha adoptado el siguiente acuerdo:

“Aprobar el incremento de las retribuciones del personal al servicio del sector público previsto en el artículo 18.Dos párrafo segundo, de la Ley 6/2018, de

3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018 que establece que “Si el incremento del Producto Interior Bruto (PIB) a precios constantes en 2017 alcanzara o superase el 3.1 por ciento se añadiría, con efectos de 1 de julio de 2018, otro 0,25 por ciento de incremento salarial”.

Por tanto, la propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno objeto de informe tiene como finalidad actualizar las retribuciones a percibir por el personal al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma, sus organismos autónomos y Altos Cargos de la Administración, para el año 2018, aplicando la subida del 1,5 por ciento, respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2017, con efectos desde el 1 de enero de 2018 (como se establece en la Ley 5/2017, de 22 de diciembre por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2018), y del 0,25 por ciento adicional con efectos de 1 de julio de 2018, (conforme se aprueba en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de julio de 2018).

Ahora bien, por la dirección tramitadora se plantea la duda o la consulta por el Departamento de si *“el incremento del 0,25% a partir del 1 de julio de 2018 es aplicable a nuestra Comunidad Autónoma”*, ya que no aparece aprobado en la Ley de Presupuestos estatal.

VI. APLICACIÓN DEL INCREMENTO ADICIONAL DEL 0,25.

En relación con el régimen retributivo de los funcionarios públicos, procede recordar, la vinculación de las normativas autonómicas en esta materia con los preceptos básicos contenidos en la Ley 7/2007, de 2 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público –EBEP- (artículos 21 a 30), que limitan la capacidad de las CC.AA. para adoptar medidas propias en este ámbito.

Así, el artículo 21 EBEP expresa que *“las cuantías de las retribuciones básicas y el incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias de los funcionarios, así como el incremento de la masa salarial del personal laboral, deberán reflejarse para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente Ley de Presupuestos”*, sin que puedan *“acordarse*

incrementos retributivos que globalmente supongan un incremento de la masa salarial superior a los límites fijados anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el personal".

Por su parte, el artículo 23 del EBEP establece que las retribuciones básicas (sueldo y trienios) *"se fijan en la Ley de Presupuestos Generales del Estado"*, en tanto que el artículo 24 añade que *"la cuantía y estructura de las retribuciones complementarias de los funcionarios se establecerán por las correspondientes Leyes de cada Administración Pública"*.

A.- El Acuerdo del Consejo de Ministros como básico

En aras a la adecuada resolución de la consulta, es preciso recordar que el Tribunal Constitucional ha ido desarrollando una doctrina respecto a los límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en la determinación de las retribuciones de sus funcionarios que puede considerarse consolidada. Conforme a ella, las facultades del Estado para limitar los aumentos retributivos previstos en las leyes presupuestarias autonómicas derivan de los artículos 149.1.13 y 156.1 CE, preceptos que se proyectan sobre las categorías derivadas del art. 149.1.18 CE y, a la vez, permiten que la limitación estatal esté directamente relacionada con la política general, con la contención del gasto público y con el principio de coordinación con la hacienda estatal (STC 222/2006, de 6 de julio).

En este sentido, el propio artículo 18 en su apartado once recuerda el carácter básico de su contenido y que se dicta al amparo de los artículos 149.1.13.^a y 156.1 de la Constitución.

Pues bien, como hemos visto el artículo 18 de la Ley de Presupuestos del Estado establece el incremento global máximo del 1,5%, pero no las que se derivan del porcentaje adicional de incremento, que estaba supeditado al cumplimiento de las condiciones que señala la Ley y su aprobación por el Consejo de Ministros, lo que se ha producido con fecha 13 de julio de 2018.

Así, nos podemos plantear si el contenido de ese acuerdo del Consejo de Ministros tiene carácter de "básico", lo que, permitiría a la Comunidad Autónoma adoptarlo como *"medida oportuna*

que adopta el Estado tendente a conseguir la estabilidad económica interna y externa, toda vez que a él le corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general" (STC 26/2016, de 18 de febrero, FJ7) o estamos ante una insuficiencia de rango para ser considerada norma básica, lo que impediría su aplicación por la Comunidad Autónoma.

A este respecto, el Tribunal Constitucional ha considerado, desde la STC 32/1981 (FJ 5) que "las Cortes deberán establecer lo que haya de entenderse por básico" y que procede exigir "la condición formal de que la norma básica venga incluida en Ley votada en Cortes" (STC 69/1988 FJ 6).

Sin embargo, en sus análisis caso por caso, el Tribunal Constitucional ha dado entrada a la posible complementariedad del reglamento. Así, la STC 76/83, FJ 241, sentencia LOAPA, precisado en qué consiste la posible complementariedad del reglamento, no ya respecto de las bases preconstitucionales y su función de adecuación, sino respecto de las bases postconstitucionales. En este supuesto, la ley que fije lo básico puede remitir a un reglamento siempre que se trate de materias que por su carácter técnico así lo aconsejen:

... "la habilitación al Gobierno aparece justificada porque la materia a que se refiere, de carácter marcadamente técnico, es más propia del reglamento que de la ley".

La STC 33/84, FJ 21 recoge otro de los supuestos en que es necesaria la colaboración del reglamento, no ya por razones técnicas, sino por referirse a un campo, ordenación del sector pesquero, en el que se han de precisar cuestiones caracterizadas por su mutabilidad y tratamiento circunstancial:

"En este caso concreto la idea misma de ordenación conlleva facultades que difícilmente pueden ejercitarse mediante ley tales como son la determinación del número de unidades, de su tonelaje, de su tipo o la orientación de la actividad pesquera nacional hacia uno u otro de los subsectores posibles".

Esta misma idea se reafirma en las SSTC 77/85, FJ 161 y 158/86, FJ 31 donde se establecen de modo general los requisitos necesarios para que el desarrollo reglamentario de lo básico sea válido:

"La regulación reglamentaria, pues, de materias básicas por parte del Gobierno, resultará acorde con los preceptos constitucionales si, primero, resultara de una habilitación legal, y en segundo lugar, si su rango reglamentario viniera justificado por tratarse de materias cuya naturaleza exigiera un tratamiento para el que las normas legales resultaran inadecuadas por sus mismas características".

Pero son las SSTC 48/88 y 49/88 las que, dando un paso más, no sólo admiten la posibilidad de que el reglamento se ocupe de lo básico, si su contenido así lo requiere; también confieren esta naturaleza a determinados actos de ejecución, cuando desempeñen un papel igualmente complementario

... "aun cuando por su carácter estable y no coyuntural, las bases han de establecerse en leyes especialmente tras la entrada en vigor de la Constitución, excepcionalmente pueden considerarse básicas algunas regulaciones no contenidas en normas con rango legal e incluso ciertos actos para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases".

En definitiva, el Tribunal Constitucional ha empleado un concepto de bases que en modo alguno se concreta en el empleo de un técnica uniforme en todos los sectores del Ordenamiento, sino que presupone fórmulas de intensidad y extensión variables en función de las características del ámbito concretamente afectado. Así, se han reconocido modalidades muy diferentes de lo básico, desde la posibilidad de que el legislador estatal, excepcionalmente ocupe, prácticamente, toda la función normativa al determinar las bases de determinadas submaterias, hasta la legitimidad constitucional de algunos actos administrativos de carácter eminentemente ejecutivo por parte de la Administración General del Estado, así como el empleo de otras modalidades muy diversas (topes máximos, niveles mínimos, tramos, e, incluso, bases diferenciadas por territorios, etc.) Resta señalar que esta amplia extensión del concepto de bases ha sido expresamente reconocida, entre otras, por la STC 222/2006, de 6 de julio).

Si bien la regla general es la inclusión de la norma básica en ley votada en Cortes, la posibilidad de que sea el Gobierno quien fije en reglamento lo básico no resulta descartada, siempre que, por exigencias de certeza jurídica, se concrete con claridad y no por remisión a una posterior labor deductiva (STC 203/1993):

"Estas excepciones, en lo que aquí importa, son de dos tipos. (...)Por otra parte cabe también una regulación reglamentaria de materias básicas, cuando ya se hayan dictado normas legales postconstitucionales definidoras de lo básico, si esa regulación resultara primeramente de una habilitación legal, y, en segundo lugar, si su rango reglamentario viniera justificado por tratarse de materias cuya naturaleza exigiera un tratamiento para el que las normas legales resultarían inadecuadas por sus mismas características".

Procede en consecuencia analizar, a la luz de la jurisprudencia citada, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de julio de 2018.

En primer lugar, el propio artículo 18 de la Ley de presupuestos estatal habilita al Gobierno estatal, remitiéndola aplicación del incremento adicional a su aprobación por Acuerdo del Consejo de Ministros.

En segundo lugar, la función del Acuerdo del Consejo de Ministros es la constatación del cumplimiento de los requisitos establecidos por la propia norma básica (*que el incremento del PIB a precios constantes en 2017 alcanzara o superase el 3.1*), lo que haría inadecuado la utilización de una norma de rango legal.

Por ello, no podemos sino concluir que el contenido del Acuerdo del Consejo de Ministros, cumpliendo la prescripción legal, tiene materialmente el carácter de básico.

B.- Aplicación del Acuerdo del Consejo de Ministros.

En los apartados 1, 10, 14 y 15 artículo 19 Ley 5/2017, de 22 de diciembre por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2018 se incluye la siguiente salvedad respecto a las retribuciones o masa salarial: "Sin perjuicio de

las disposiciones que con carácter básico se puedan dictar en relación con los gastos del personal al servicio del sector público, (...) se podrán incrementar de manera provisional y transitoria un 1,5% con respecto a la establecida en el ejercicio 2017”.

Y en el artículo 20 (personal de la Ertzaintza) de la citada Ley se remite a los criterios establecidos en el artículo 19.

Es evidente que la cláusula “sin perjuicio” está establecida como una “conditio iuris”, como una garantía de futuro cumplimiento, cuando existan, de las disposiciones básicas y de que los efectos jurídicos de lo que se establece dependerán de las mismas.

Es conocido que el motivo de tal previsión era el hecho de que en el momento de la elaboración de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma se desconocían las previsiones de la Administración del Estado para el ejercicio 2018 en materia retributiva.

El porcentaje de incremento de las retribuciones del personal al servicio del sector público de la CAE del 1,5% con respecto a las establecidas en el ejercicio 2017, que se incluye, de manera provisional y transitoria era debido a que era que estaban anunciando los representantes de la Administración del Estado competentes en materia de hacienda.

Como hemos comprobado, en la Ley de Presupuestos estatal se estableció el citado incremento del 1.5 % y un porcentaje adicional de 0.25% supeditado al cumplimiento de las condiciones que señala la Ley, posteriormente aprobado por el Acuerdo del Consejo de Ministros.

Finalmente, es cierto que la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018, en el artículo 18 establece que “*Del citado Acuerdo se dará traslado a las Comunidades Autónomas, a las Ciudades Autónomas y a la Federación Española de Municipios y Provincias*”, lo que según parece no se ha hecho ya que no consta en el expediente administrativo, tal y como hemos visto en el apartado III de este informe.



Sin embargo, esa comunicación no constituye una condición sine qua non para que la Comunidad Autónoma pueda aplicar el contenido del mismo, sino que es un requisito meramente procedimental para el Estado. Lo que podría ser óbice para la Comunidad Autónoma, por la inseguridad jurídica que puede originar, es el desconocimiento del contenido exacto del mismo, pero este letrado lo ha localizado en la página de la Federación Española de Municipios y Provincias:

<http://femp.femp.es/files/566-2349-archivo/13-7-18%20Incremento%20retribuciones.pdf>

Así, se adjunta como documento anexo a este informe el *“Acuerdo del Consejo de Ministros, de 13 de julio de 2018 por el que se aprueba el incremento de las retribuciones del personal al servicio del sector público previsto en el artículo 18.Dos de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018”*, con la finalidad de que se proceda a su incorporación al expediente administrativo

Por ello, en tanto en cuanto, en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma ya se preveía el cumplimiento de las *“disposiciones que con carácter básico se puedan dictar”* y que esas disposiciones ya se han dictado con el contenido que hemos expuesto, el Consejo de Gobierno puede aprobar tanto el incremento establecido en la Ley de Presupuestos de la Comunidad, como , y ya respondiendo a la consulta, el incremento adicional del 0,25 aprobado por el Consejo de Ministros de 13 de julio de 2018.

VII. CONCLUSIÓN.

Expuesto lo que antecede, por este Letrado, en respuesta a la consulta planteada, se considera adecuado a derecho que la *“propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno, por el que se aprueban los incrementos para el año 2018 de las retribuciones de personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi”* incorpore el incremento adicional del 0,25 aprobado por el Consejo de Ministros de 13 de julio de 2018.