

Algunes qüestions relatives al personal al servei de l'Administració pública en el context de crisi econòmica

Sota el títol d'aquest epígraf s'ha inclòs un seguit de queixes amb relació a la funció pública que presentaven un denominador comú, que és el context de crisi econòmica en què es troba el país.

La situació actual també ha donat lloc a una intensa activitat normativa estatal i autonòmica que ha fet variar, fins i tot al llarg del mateix any, situacions que fins ara es consideraven més o menys estables o consolidades.

El dèficit públic i l'estabilitat pressupostària sovint han servit d'argument per emparar l'adopció de mesures respecte de les quals en podria ser discutible no solament l'abast, sinó fins i tot la competència per dictar-les.

De les nombroses queixes rebudes que afecten els empleats públics, s'han seleccionat com a més rellevants les relacionades amb l'accés, la jornada, les retribucions, els plans d'ocupació, els permisos i la jubilació.

Pel que fa a l'accés a la funció pública, cal fer referència als efectes que ha tingut la demora en l'obertura del centre penitenciari Puig de les Basses. Això va donar lloc, en virtut d'un acord de Govern del 24 de maig de 2011, a l'ajornament del nomenament dels aspirants als quals s'havia adjudicat una plaça. Alguns dels afectats es van adreçar a la institució per exposar el seu descontentament amb la mesura.

La condició de funcionari de carrera de la Generalitat s'adquireix mitjançant el compliment successiu de diversos requisits, entre els quals hi ha el nomenament que, perquè sigui eficaç, requereix l'acceptació de l'aspirant i la presa de possessió.

Cal distingir, però, entre els aspirants que estan pendents de nomenament i de fer la presa de possessió, perquè es disposa d'una vacant pressupostada a la qual no es poden incorporar perquè a causa de motius econòmics l'equipament no està enllestit, dels aspirants que estan en situació d'expectativa de nomenament.

El Síndic considera que la suspensió de la incorporació no ha de comportar, necessàriament, la suspensió del nomenament de la condició de funcionari de carrera. Per això, ha considerat aplicable amb caràcter supletori la mesura del Reial decret 456/1986, de 10 de febrer, de perllon-

gar la presituació del funcionari en pràctiques durant el termini possessori, l'abast temporal de la qual comença amb l'inici del període del curs selectiu i finalitza quan l'aspirant, un cop el supera i acredita els requisits exigits, accedeix a la condició de funcionari de carrera amb la presa de possessió.

El dèficit públic i l'estabilitat pressupostària han servit sovint d'argument per emparar l'adopció de mesures qüestionables

D'aquesta manera els aspirants perllongarien la compensació econòmica que van percebre com a funcionaris en pràctiques, des de l'inici de la realització del curs selectiu fins al moment de la presa de possessió com a funcionaris de carrera.

Raons econòmiques també van motivar, per l'Acord de Govern 60/2012, de 26 de juny, deixar en suspens fins al 31 d'agost de 2015 el cobrament dels mesos d'estiu del personal docent interí que no formava part de l'acord de garanties de continuïtat.

La decisió de deixar en suspens els acords i els pactes sindicals, fonamentada en una causa greu d'interès públic, derivada d'una alteració substancial de les circumstàncies econòmiques i adoptada en el marc de l'article 38.10 de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, no comporta una vulneració del dret a la negociació col·lectiva sempre que l'Administració de la Generalitat, com va ser el cas, informi de les causes les organitzacions sindicals.

Tot i el context de contenció de la despesa en què s'emmarca, la mesura s'ha de prendre d'acord amb els principis generals de l'ordenament jurídic. Principis com ara el de seguretat jurídica i de confiança legítima dels ciutadans en l'actuació de l'Administració van centrar el gruix de les consideracions que el Síndic va adreçar al Departament d'Ensenyament perquè reflexionés sobre els efectes de la suspensió, acordada a tan sols quatre dies vista del moment en què s'haurien d'haver dut a terme els nomenaments.

Amb relació a les retribucions dels empleats públics, i per l'ordre cronològic en què es van produir els efectes, cal destacar la mesura que va afectar el personal funcionari, estatutari i laboral de la Generalitat, sobre el pagament ajornat de

com a màxim un 20% de l'import total que s'havia de fer efectiu el mes de desembre de 2011, en concepte de paga extraordinària, i que va ser adoptada d'acord amb el Decret llei 3/2011, de 20 de desembre, de mesures urgents en matèria de tresoreria.

Tot i que finalment l'abonament de la paga extraordinària es va dur a terme abans del 31 de desembre de 2011, ni el conjunt de la normativa sectorial que regula l'àmbit tributari donava cobertura jurídica a la pràctica operada per l'Administració de la Generalitat, que va efectuar la retenció de l'IRPF quan la paga encara no havia estat cobrada, ni tampoc es podia considerar emparada pel Decret llei 3/2011, de 20 de desembre.

Deixar en suspens els acords sindicals per una causa greu d'interès públic no comporta necessàriament una vulneració del dret a la negociació col·lectiva

Amb relació a aquesta retenció indeguda, doncs, el Síndic va recordar a l'Administració l'obligació de subjectar les seves pràctiques a la Constitució i a la resta de l'ordenament jurídic, atès que el naixement de l'obligació d'efectuar les retencions esmentades més amunt es produeix en el moment en què es fa el pagament de les rendes corresponents.

El Síndic va decidir obrir una actuació d'ofici amb relació a diverses informacions aparegudes en els mitjans sobre l'extinció de contractes en l'àmbit del sector públic empresarial autònom. L'extinció, tot i que estava emparada en la necessària adopció de mesures de reducció de les despeses de personal en el sector esmentat, havia estat declarada improcedent, d'acord amb la normativa llavors vigent, en diverses sentències de la jurisdicció social.

També s'havia difós a través dels mitjans la proposta d'un seguit de mesures que estaven pendents de negociació amb els sindicats i que incloïen, entre d'altres, la revisió de plantilles ocupades per personal interí.

La institució va entendre necessari conjugar, en el marc de la planificació dels recursos humans de les administracions públiques i de l'exercici de la seva legítima potestat d'autoorganització, les mesures de racionalitat econòmica establir-

tes i les proposades amb el deure dels poders públics de promoure el foment de l'estabilitat laboral i de respectar el dret dels empleats públics al desenvolupament efectiu d'un lloc de treball, d'acord amb el sistema d'estructuració de l'ocupació pública.

En el marc d'aquesta actuació, el Síndic ha recordat que, en l'adopció de les mesures de contenció i reducció de despeses de personal a conseqüència de les circumstàncies econòmiques, l'Administració de la Generalitat està obligada a servir amb objectivitat els interessos generals, amb interdicció expressa de l'arbitrarietat, per la qual cosa cal que justifiqui la racionalitat de les mesures.

En aquest sentit, ha instat a agilitar l'elaboració de la diagnosi prevista en el pla d'ocupació aprovat per l'Acord de Govern 28/2012, de 27 de març, per aplicar mesures per a la racionalització de l'organització i l'optimització del personal, que hauria d'haver finalitzat en data 31 d'octubre de 2012.

Igualment, i atès que aquestes mesures poden comportar canvis d'horaris, de funcions i fins i tot de mobilitat geogràfica dels empleats públics, el Síndic entén que l'Administració de la Generalitat s'ha de subjectar, de manera escrupolosa, als criteris i principis generals previstos en el pla d'ocupació aprovat pel Govern, i ha recordat que si afecten condicions de treball dels empleats públics s'han d'aplicar amb la negociació col·lectiva prèvia que correspongui.

Els poders públics han de promoure l'estabilitat laboral i respectar el dret dels empleats públics al desenvolupament efectiu d'un lloc de treball

Amb relació a la mesura immediata de reduir el 15% la jornada i la retribució del personal interí, el Síndic ha suggerit a l'Administració de la Generalitat que estigui atent als efectes que se'n deriven, des d'un punt de vista de bona administració, gestió eficaç i eficient dels recursos públics, entesos no únicament en clau econòmica, sinó també del capital que per a l'organització representa el factor humà, tenint en compte, a més, el seu caràcter transitori i la possible modificació de la seva durada en funció de l'acompliment dels objectius de reducció del dèficit públic.

Finalment, també ha recordat a l'Administració de la Generalitat que, si opta per extingir contractes de personal laboral al seu servei, és aconsellable que instrumenti aquesta decisió mitjançant un pla d'ordenació que motivi que no hi ha altres alternatives.

La Llei 5/2012, de 20 de març, va introduir, mitjançant la disposició transitòria vuitena, canvis pel que fa a la percepció del 100% de les retribucions durant la reducció de jornada per cura de fill, durant un any a partir del finiment del permís per maternitat o de la setena setmana posterior al part, l'adopció o l'acolliment.

A la institució es van presentar algunes queixes derivades de la interpretació que calia fer-ne en els supòsits en què l'autorització s'hagués concedit de forma expressa o per silenci abans del finiment del permís per maternitat, però quan el gaudi començava després l'entrada en vigor de la Llei.

L'Administració està obligada a justificar la racionalitat de les mesures de contenció i de reducció de despeses de personal

El Síndic va suggerir als departaments implicats que els permisos autoritzats s'havien de mantenir perquè es regien per la normativa vigent al moment en què van ser dictats.

Tanmateix, l'Administració no ho va acceptar i va manifestar que l'atorgament i el gaudi dels permisos, les llicències i les reduccions de jornada es regeixen pel principi d'immediatesa. Això vol dir que s'han d'autoritzar i gaudir de manera immediata al fet causant que en dona origen.

Per tant, la concessió de la reducció de la jornada amb la totalitat de la retribució se supedita al fet que es produeixi el fet causant, el qual té lloc a partir del finiment del permís de maternitat o de la setena setmana posterior al part, l'adopció o l'acolliment.

Per això, si l'autorització s'ha emès mesos abans de produir-se el fet causant la seva eficàcia quedarà condicionada al fet que en el moment del gaudiment es continuïn complint els requisits.

Segons l'Administració, si a partir de l'entrada en vigor de la Llei 5/2012 es permetés gaudir de

la reducció de la jornada amb el 100% de les retribucions al personal a qui li va ser autoritzat abans de produir-se el fet causant –és a dir, abans del finiment del permís de maternitat– es produiria un frau de llei i un abús de dret.

Tot i així, el Síndic entén que no es pot titllar de frau de dret o d'abús interpretar la disposició transitòria vuitena de la Llei 5/2012 d'acord amb el seu sentit literal quan assenyala que les reduccions atorgades abans de l'entrada en vigor de la norma es regeixen per la normativa vigent.

Així mateix, el Síndic considera que, atès que una gestió eficaç i eficient dels recursos humans de qualsevol organització requereix o aconsella conèixer amb antelació els efectius amb què es pot comptar en cada moment, cal que el personal avanci, en la mesura del possible, les seves peticions de permisos i llicències als respectius serveis de personal.

La institució entén que, més enllà del moment en què es demani el permís, el que és rellevant és que l'eficàcia de l'autorització resti condicionada a la producció del fet causant i així es faci constar expressament en la resolució administrativa que es dicti. En aquest sentit, l'eficàcia dels actes quedarà demorada quan ho exigeixi el seu contingut, de conformitat amb l'article 57.2 de la Llei 30/1992.

Per tant, en aplicació del principi de seguretat jurídica i com a millor pràctica administrativa, el Síndic ha manifestat que en les resolucions dels permisos atorgats al personal caldria fer constar expressament, quan així escaigui, que la seva eficàcia resta condicionada a la producció del fet causant.

Una altra disposició transitòria de la Llei 5/2012 esmentada, concretament la novena, ha donat lloc a la presentació de queixes, atès que determina que durant els tres anys següents a la seva entrada en vigor, no s'autoritzaran els perllongaments en el servei actiu al personal funcionari de l'Administració de la Generalitat.

La disposició també estableix que es resolen els perllongaments ja autoritzats en el termini de sis mesos des de l'entrada en vigor, amb l'excepció prevista dels casos en què calgui un perllongament per causar dret a la pensió de jubilació o en els casos en què, excepcionalment, el Govern consideri que cal autoritzar-los o mantenir les autoritzacions vigents per causes derivades de la planificació i la racionalització dels recursos humans.

El Síndic no ha trobat irregular l'actuació de l'Administració, la qual, acollint-se a la literalitat del que s'ha establert, ha resolt perllongaments ja autoritzats. No obstant això, ha decidit l'obertura d'una actuació d'ofici.

Sense desconèixer l'oportunitat de la mesura legislativa de la suspensió dels perllongaments en endavant (mesura que es vol emmarcar en un context de crisi econòmica i de contenció de la despesa pública, propi de les lleis d'estabilitat pressupostària), el Síndic ha entès que

quan la norma habilita l'Administració perquè, en un termini de sis mesos, pugui resoldre perllongaments de permanència en el servei actiu ja autoritzats, pot haver vulnerat el principi constitucional que prohibeix la retroactivitat de les disposicions restrictives de drets individuals.

Igualment, ha qüestionat que l'aplicació de la mesura pugui suposar una vulneració del principi de confiança legítima que tenen dels ciutadans en l'actuació dels poders públics.

Queixa 06017/2011

Un grup de participants en un procés selectiu per a l'accés al cos tècnic d'especialistes de la Generalitat, ja resolt, es va adreçar a la institució per manifestar el descontentament per no haver estat nomenats com a funcionaris de carrera, amb relació a les places adjudicades en un centre penitenciari l'obertura del qual havia estat paralitzada per raons econòmiques. Els interessats exposaven l'existència de presumptes greuges comparatius amb altres companys de promoció que havien obtingut plaça en altres centres, els quals ja estaven treballant i generant antiguitat, i també amb relació a personal interí que no havia aprovat l'oposició, però que ocupava places per a les quals els interessats consideraven que tenien preferència.

El Síndic va valorar positivament els esforços esmerçats pel Departament de Justícia per poder incorporar, amb destinacions provisionals, alguns dels aspirants afectats durant el període transitori fins a la posada en funcionament del centre penitenciari, però va suggerir que es perllongués la compensació econòmica percebuda des que van iniciar el curs selectiu com a funcionaris en pràctiques.

Queixa 04904/2012 i altres

El Síndic va rebre nombroses queixes referides a la decisió unilateral de suspendre, per l'Acord de Govern de 26 de juny de 2012 i fins al 31 d'agost de 2015, l'aplicació del primer paràgraf de l'Acord de la Mesa Sectorial de 17 de novembre de 2005, sobre el cobrament dels mesos d'estiu del personal docent interí que no formés part de l'acord de garanties de continuïtat. L'Acord va establir que durant aquest període el Departament d'Ensenyament no podria fer nous nomenaments de personal substitut docent corresponents al mes de juliol, malgrat el rebuig i l'oposició dels representants i els membres de la Junta de Personal.

El Síndic va fer una recomanació, que no va ser acceptada, perquè es modifiqués l'Acord GOV/60/2012 amb l'objectiu que la decisió administrativa es limités al període comprès entre l'1 de setembre de 2012 i el 31 d'agost de 2015.

Queixa 05310/2012

Un funcionari docent va manifestar al Síndic el seu descontentament amb la mesura adoptada pel Departament d'Ensenyament de resoldre el perllongament en el servei actiu fins als setanta anys, concedit dos anys abans, quan va arribar a l'edat de jubilació forçosa.

L'interessat qüestionava la legalitat de la mesura, que considerava una vulneració d'un dret ja concedit i un greuge comparatiu, i també el fet que es dugués a terme en virtut d'una modificació legislativa sense concedir-li cap mena d'indemnització.

Queixa 07951/2011 i altres

Diversos afectats per la decisió de l'ajornament del pagament d'un percentatge de la paga extraordinària de desembre es van adreçar a la institució per manifestar el seu descontentament amb la imprecisió de la mesura i per exposar que en la nòmina del mes de desembre de 2011 s'havia fet la retenció de l'IRPF de la paga extraordinària no cobrada.

La detracció del total de l'IRPF es va efectuar sense informar de manera prèvia els treballadors, els quals van veure afectada la seva esfera patrimonial perquè van percebre uns ingressos inferiors a la retribució que els corresponia.

Alhora, cal destacar el marc d'incertesa i de confusió de la situació, ja que la minoració de l'import net realment percebut pels empleats públics no es corresponia amb el detall de les nòmines, en les quals constava l'import íntegre de les percepcions exigibles.

El Síndic va fer un recordatori del deure legal de l'Administració de subjectar les seves actuacions a la Constitució i a la resta de l'ordenament jurídic.

Queixa 03006/2012

Un funcionari del Departament de Justícia es va adreçar al Síndic per exposar el seu descontentament pel fet que, tot i disposar de la concessió d'una autorització expressa de reducció de jornada amb la totalitat de les retribucions (atorgada a l'empara de l'article 24 de la Llei 8/2006, de 5 de juliol, abans del finiment del permís de maternitat) havia rebut una comunicació del Departament d'acord amb la qual no podia gaudir-la, atesa l'entrada en vigor de la Llei 5/2012, de 20 de març.

El Departament va entendre que el fet de mantenir la concessió de la reducció en els termes establerts al moment de l'atorgament només es referia a les persones que al moment en què va entrar en vigor la modificació legislativa ja l'estaven gaudint.

Queixa 03637/2012

Un membre del Cos de Mossos d'Esquadra va manifestar el seu descontentament per la manca de resolució de la seva sol·licitud per poder exercir el dret a gaudir d'una reducció d'un terç de la jornada amb la percepció del 100% de les retribucions durant un any, com a conseqüència del naixement del seu tercer fill. L'interessat va demanar al Departament d'Interior que resolués de manera expressa o que li expedís un certificat de silenci positiu. Finalment, la petició li va ser denegada.

El Decret 150/2010, de 2 de novembre, pel qual s'estableix el règim de llicències, permisos i vacances de les persones membres del Cos de Mossos d'Esquadra determina que, transcorregut el termini d'un mes a comptar de la data en què la sol·licitud hagi tingut entrada en el registre de la direcció general competent en matèria de policia sense resolució expressa, les peticions s'entendran estimades, raó per la qual el Síndic va demanar que es revisés la decisió adoptada.

El suggeriment no va ser acceptat pel Departament, que va manifestar que l'interessat havia interposat un recurs en via judicial.