Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, el 16 de marzo de 2023, con motivo de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023

***(Boletín Oficial del Estado,* núm. 308, 24 de diciembre de 2022)**

ANTECEDENTES

Un ciudadano solicita que esta institución ejerza su legitimación para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 19. Cinco. 1 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023.

Este precepto fija la cuantía del sueldo y el trienio para cada uno de los grupos y subgrupos de clasificación profesional del personal funcionario de carrera en los siguientes términos:

> Cinco. 1. Los funcionarios a los que resulta de aplicación el artículo 76 del Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (en adelante, EBEP), e incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, en los términos de la disposición final cuarta del EBEP o de las Leyes de Función Pública dictadas en desarrollo de aquel, percibirán, en concepto de sueldo y trienios, en las nóminas ordinarias de enero a diciembre de 2023, las cuantías referidas a doce mensualidades que se recogen a continuación:

Grupo/Subgrupo EBEP	Sueldo (Euros)	Trienios (Euros)
A1	15.459,72	595,08
A2	13.367,76	485,28
B	11.685,24	425,76
C1	10.036,92	367,32
C2	8.353,56	250,08
E (Ley 30/1984) y Agrupaciones Profesionales (EBEP)	7.645,68	188,16

El interesado examina en su escrito el criterio a partir del cual se establece la cuantía del trienio. En síntesis, sostiene que el trienio se calcula sobre el salario base, el cual incorpora un factor de retribución distinto según cual sea el grupo de titulación, y es este sueldo base el que sirve para calcular la cuantía de cada trienio, de lo que infiere que parece lógico y justo concluir que el valor del trienio, vinculado a la antigüedad, debiera mantener ese mismo esquema de proporcionalidad razonable que se establece en el sueldo base, pues a este queda el trienio referenciado.

A partir de esta afirmación, el interesado analiza de modo matemático las diferencias porcentuales en la relación de sueldo y trienio en cada uno de los grupos profesionales y constata que esa proporcionalidad no se cumple en el precepto examinado, toda vez que el trienio no supone el mismo porcentaje del sueldo en cada uno de los grupos. Así, a título de ejemplo, en este análisis constata que el trienio en el grupo A supone un porcentaje del 3,85 por ciento del sueldo del mismo grupo, mientras que en el grupo E el porcentaje es de 2,46 por ciento.

De esta diferencia porcentual el interesado deduce que se han introducido fórmulas porcentuales matemáticas distintas sobre el sueldo base para calcular el trienio para cada uno de los grupos, que acentúa las diferencias retributivas de manera injusta en perjuicio de los grupos con salarios más bajos, lo que considera discriminatorio y vulnerador del principio de igualdad.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. La cuantía del sueldo base y los trienios que establece la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 es una concreción para este ejercicio presupuestario de las previsiones del artículo 23 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. Este precepto regula las retribuciones básicas en los siguientes términos:

> Las retribuciones básicas, que se fijan en la Ley de presupuestos generales del Estado, estarán integradas única y exclusivamente por:
>
> a) El sueldo asignado a cada subgrupo o grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que este no tenga subgrupo.
> b) Los trienios, que consisten en una cantidad, que será igual para cada subgrupo o grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que este no tenga subgrupo, por cada tres años de servicio.

La doctrina del Tribunal Constitucional en materia de retribuciones de los empleados públicos se ha fijado esencialmente en relación con la limitación de las competencias autonómicas para modificar los límites retributivos establecidos por el Estado. Conforme a esta doctrina, las retribuciones del personal al servicio de la Administración Pública no se integran en el régimen estatutario del empleado público.

Por ello, las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas no se analizan desde la perspectiva del artículo 149.1.18, que atribuye al Estado competencias exclusivas para fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, sino desde la perspectiva de los artículos 149. 1.13ª, y 156.1. Esto es, la competencia exclusiva del Estado para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y la autonomía financiera de las comunidades autónomas para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.

Así, señala el Tribunal Constitucional en su Sentencia nº 148/2006, de 9 mayo, que «Como hemos señalado en las SSTC 24/2002, de 31 de enero (RTC 2002, 24), F.5, y 202/2003, de 17 de noviembre (RTC 2003, 202), F.14, la cuantificación y la limitación de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas no se integran, desde un punto de vista material, en el régimen estatutario de los funcionarios públicos por dos motivos principales, señalados ya en la STC 63/1986, de 21 de mayo (RTC 1986, 63), F.11: en primer lugar, porque dichas retribuciones, no solo alcanzan a los funcionarios públicos, sino también a todo el personal al servicio del sector público; y, en segundo término, porque su carácter coyuntural y su eficacia limitada en el tiempo impiden integrarlas en la relación de servicio que delimita dicho régimen estatutario. Todo ello nos ha llevado a limitar la competencia estatal básica reconocida en el art. 149.1. 18ª CE (RCL 1978, 2836) a la definición de los diversos conceptos retributivos de los funcionarios públicos».

Añade esta sentencia que «Ciertamente, en la STC 103/1997, de 22 de mayo (RTC 1997, 103), F.2, hemos señalado que la nivelación de las cuantías de las retribuciones básicas en todas las Administraciones Públicas reconocida en el art. 24.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto (RCL 1984, 2000, 2317 y 2427), de medidas para la reforma de la función pública, también tiene carácter básico, desde la perspectiva del art. 149.1.18ª CE, puesto que “no persigue otro objetivo que lograr una mínima y fundamental homogeneidad en un aspecto sustancial del régimen funcionarial, cual es el atinente a los derechos económicos”. Pero, en la medida en que los límites retributivos que impone el Estado no se circunscriben a los funcionarios autonómicos, ni tienen un carácter permanente, nuestra jurisprudencia siempre los ha analizado desde la perspectiva de los arts. 149.1.13ª y 156.1, y no desde la del art. 149.1.18ª CE. En efecto, la vinculación directa de dichos límites retributivos con la fijación de la política económica general por parte del Estado (STC 96/1990, de 24 de mayo [RTC 1990, 96], F.3), por cuanto se trata de una medida dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público (STC 63/1986, de 21 de mayo [RTC 1986, 63], F.11), y su cobertura competencial a partir del principio de coordinación con la hacienda estatal reconocido en el art. 156.1 CE, puesto que la incidencia en la autonomía financiera y presupuestaria de las comunidades autónomas está directamente

relacionada con la responsabilidad del Estado de garantizar el equilibrio económico general (SSTC 171/1996, de 30 de octubre [RTC 1996, 171], F.2; y 103/1997, de 22 de mayo [RTC 1997, 103], F.1), nos han llevado tradicionalmente a analizar las disputas sobre el cumplimiento de dichos límites desde la perspectiva de los dos primeros preceptos constitucionales».

Recuerda esta jurisprudencia «el Tribunal Constitucional, en reiterada doctrina (por todas, SSTC 63/1986 [RTC 1986, 63], 62/2001 [RTC 2001, 62] y 222/2006 [RTC 2006, 222]), ha venido estableciendo que el Estado está legitimado en virtud de los títulos enunciados en los arts. 149.1.13 y 156.1 CE para establecer en su legislación presupuestaria límites al incremento de las retribuciones del personal al servicio de todas las Administraciones Públicas y los organismos y entes dependientes de las mismas, en aras a lograr la reducción del déficit público y la estabilidad económica, designio este que ha pasado a convertirse en un principio rector ya no coyuntural, sino estructural, tras la reforma introducida en el art. 135 CE (ATC 162/2012, de 13 de septiembre)».

Desde esta perspectiva, la fijación por parte del Estado de las cuantías a las que ascienden los trienios en cada ejercicio presupuestario en las leyes de presupuestos del estado se enmarca en la dirección y orientación de la política general que corresponde al Gobierno de la nación.

SEGUNDO. La doctrina constitucional expuesta no permite descartar la existencia de principios constitucionales que supongan límites al legislador en la determinación de las retribuciones del personal de las Administraciones Públicas, enmarcadas en el ejercicio por parte del poder ejecutivo de su política económica.

Así, en el Auto 162/2012, de 13 de septiembre, referido a la reducción de retribuciones acordada en una ley autonómica, se descarta la pretendida vulneración del principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de los derechos individuales pero solo porque en ese caso no se daba el supuesto de hecho, toda vez que las retribuciones sobre las que se practicaba la reducción no se habían devengado.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 32/2000, de 3 de febrero, examina un complemento retributivo introducido en la Ley 31/1990, de Presupuestos Generales del Estado desde la perspectiva de los principios de igualdad, mérito y capacidad. Esta sentencia determina que solo cabría apreciar vulneración del principio de igualdad si los criterios de diferenciación no fuesen objetivos ni generales, y por lo que se refiere a la razonabilidad o no de la medida, recuerda que «es doctrina constitucional (SSTC 215/1991, de 14 de noviembre [RTC 1991\215], 293/1993, de 18 de octubre [RTC 1993\213], 48/1998, de 2 de marzo, y 73/1998, de 31 de marzo, entre otras) que la interpretación sistemática de los arts. 23.2 y 103.3 CE implica que los requisitos o condiciones exigibles para el acceso a la función pública, o en este caso para el desarrollo de la carrera funcionarial, deben ser reconducibles a los principios de mérito y capacidad». Y en el caso examinado determina que «...valorar, a efectos de consolidar

un determinado nivel retributivo en la función pública, el destino en cargos de especial relevancia y responsabilidad no es una decisión irrazonable (como afirma el órgano jurisdiccional proponente) ni arbitraria o carente de justificación sino que, por el contrario, entra dentro del margen de configuración política de que goza el legislador para conformar la carrera administrativa (y en este caso concreto el sistema retributivo de ciertos funcionarios)».

El Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse en el Auto 179/2011, de 13 diciembre sobre la vulneración del derecho a la igualdad en materia de retribuciones con ocasión de la cuestión de inconstitucionalidad planteada contra los artículos 22.4 y 25 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2010, promovida por el artículo 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, consistentes en la reducción de la masa salarial y consecuentemente la reducción salarial del personal del sector público estatal sometido a régimen administrativo y estatutario y del personal laboral del sector público.

En esta resolución rechazó que la no aplicación de esta reducción salarial a determinado personal laboral del sector público que establecía la disposición adicional novena de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre vulnerara el principio de igualdad, «...pues las situaciones subjetivas que quieren traerse a comparación no son efectivamente homogéneas o equiparables, toda vez que, como bien señala el fiscal general del Estado, el diferente trato retributivo se establece (como se indica en el propio Auto de planteamiento de la cuestión), en función del distinto vínculo entre los empleados públicos y la Administración (funcionarios y personal laboral) o en función de los diferentes grupos o categorías en que se clasifican los funcionarios, así como en el régimen de progresividad que demanda la mayor o menor capacidad económica de los afectados».

TERCERO. Examinado el asunto desde esta perspectiva, resulta obligado no compartir el planteamiento de la solicitud de interposición del recurso. Y ello, además de en aplicación de la doctrina constitucional expuesta, que refiere el principio de igualdad en materia salarial a la pertenencia al grupo o categoría en la que se encuadra el empleado público, fundamentalmente, porque tampoco se observa un trato desigual que perjudique a las categorías con menor capacidad económica, como apunta el interesado, que pueda considerarse no compatible con el régimen de progresividad.

El recurso se sustenta sobre un concepto erróneo, que carece de base legal, que es que el trienio se calcula sobre el sueldo base, y es este concepto erróneo el que conduce a la errónea conclusión de trato discriminatorio. Para despejar las dudas planteadas y ofrecer una explicación a la actual situación, se estima oportuno hacer una breve referencia a las sucesivas regulaciones dadas a esta materia.

La vinculación entre sueldo y trienio existía en el sistema retributivo establecido en la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1964 y la Ley de Retribuciones de 4 de mayo de 1965, sobre retribuciones de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, que establecía un sueldo base de 36.000 pesetas, sobre el que se calculaba el sueldo de los funcionarios aplicando unos coeficientes multiplicadores, y determinaba el trienio como un incremento sucesivo del siete por ciento del sueldo personal inicial por cada tres años de servicios.

El Real Decreto-ley 22/1977, de 30 de marzo, de reforma de la legislación sobre funcionarios de la Administración Civil del Estado y personal militar de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire ya desvinculó el concepto de trienio del de sueldo. Este real decreto establece los conceptos que constituirán las retribuciones básicas y que serán, de una parte, el sueldo, derivado del nivel de titulación exigible para el ingreso en la Administración Civil del Estado; el grado de la carrera y, por último, los trienios, constituidos por una cantidad fija, también en función del nivel de titulación o del grupo de empleos.

Este real decreto clasifica a los funcionarios en seis niveles de proporcionalidad para realizar el encuadre retributivo en función de la titulación.

La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública profundiza en la racionalización de las estructuras de personal de la Administración Pública y en la regulación de la carrera administrativa sobre la base de la clasificación de puestos de trabajo, a cuyo fin permite la supresión, unificación o modificación de los cuerpos y escalas.

Esta ley clasifica los funcionarios en cinco grupos A, B, C, D, E. Las retribuciones básicas (sueldo, trienios y paga extraordinarias) se fijan en las leyes de presupuestos generales del Estado. El sueldo corresponde al índice de proporcionalidad asignado a cada uno de dichos grupos. Los trienios consisten en una cantidad igual para cada grupo, por cada tres años de servicio en el cuerpo o escala, clase o categoría.

La Ley 30/1984, de 2 de agosto, establece un principio de proporcionalidad entre los distintos sueldos de los grupos, ya que según el artículo 24, el sueldo de los funcionarios del Grupo A no podrá exceder en más de tres veces el sueldo de los funcionarios del Grupo E. En las retribuciones complementarias (las que retribuyen las características de los puestos de trabajo, la carrera profesional o el desempeño, rendimiento o resultados alcanzados por el funcionario) no rige la proporcionalidad, por lo que serán estas, habitualmente vinculadas a niveles más altos, las que marcarán más significativamente las diferencias retributivas. Es precisamente la aplicación de esta ley la que origina las diferencias porcentuales observadas por el interesado, como después se verá.

La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y posteriormente el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se

aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, al regular las retribuciones, mantiene la fijación de las retribuciones básicas en la Ley de presupuestos generales del Estado, y en lo que aquí interesa determina que estarán integradas única y exclusivamente por el sueldo y los trienios, que consisten en una cantidad, que será igual para cada subgrupo o grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que este no tenga subgrupo, por cada tres años de servicio. Esta ley no incluye las referencias a la proporcionalidad que incluía la Ley 30/1984, de 2 de agosto.

CUARTO. La aplicación sucesiva de esta normativa sobre las retribuciones percibidas cada anualidad por los funcionarios explica los porcentajes que han ocasionado la perplejidad del interesado. Así, la consideración del trienio como un porcentaje del sueldo base, o la cuantificación de ambos conceptos a partir de una misma cantidad, con la aplicación de los coeficientes que correspondan, como ocurrió hasta el Real Decreto-ley 22/1977, de 30 de marzo, da como resultado una relación constante entre sueldo y trienio en los distintos niveles o grupos sobre los que se aplica.

Como se ha dicho, a partir de esa norma se desvincula sueldo y trienio. La relación entre sueldo y trienio se mantiene constante si se aplica el mismo incremento sobre ambos conceptos retributivos, con independencia del porcentaje de incremento, y varía si se aplican distintos incrementos a cada uno de esos conceptos. Por ello, resulta claro que ese porcentaje únicamente refleja la relación matemática entre sueldo y trienio pero nada indica a efectos de trato discriminatorio en la cuantía del trienio.

Los actuales porcentajes a los que se refiere el interesado se mantienen desde el año 1985. Las retribuciones establecidas en la Ley de presupuestos generales del Estado para 1985 derivan de la aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, que, como se ha indicado, estableció importantes modificaciones en la estructura de la función pública, con la creación de cinco grupos y el principio de proporcionalidad entre los distintos sueldos de los grupos.

En estos presupuestos generales del Estado para 1985, elaborados en este nuevo marco legal de reestructuración de cuerpos, establecimiento de nuevas retribuciones complementarias y exigencia del principio de proporcionalidad en la cuantía de los sueldos (que no se cumplía en los términos que exigía la ley), en materia retributiva, se aplicó un incremento igual para todos los grupos del 6,5 por ciento en la cuantía del trienio pero distintos incrementos en la cuantía de los sueldos. Así, el sueldo del Grupo A se incrementó en aproximadamente un quince por ciento, y el sueldo del Grupo E se incrementó en un 31 por ciento. Es este mayor incremento del sueldo del Grupo E aplicado en el año 1985 el que determina el menor porcentaje del trienio respecto del sueldo en este grupo respecto de los porcentajes resultantes en los demás grupos en los que la subida salarial fue porcentualmente menor.

Las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado han venido aplicando sobre las retribuciones anteriores el mismo incremento para ambos conceptos

retributivos y en el mismo porcentaje para todos los grupos, siendo esta la razón por la que desde entonces se han mantenido los porcentajes a los que se refiere el interesado, con variaciones mínimas. El incremento de la cuantía del trienio en estas leyes ha sido lineal para todos los grupos.

La Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 ha establecido este incremento en el 2,5 por ciento, que se corresponde con el incremento global máximo que establece la misma ley para las retribuciones del personal al servicio del sector público respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2022, aplicado sobre los dos conceptos (sueldo y trienio) e igual para todos los grupos.

Por tanto, no resulta posible apreciar que la regulación de la cuantía de los trienios en la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 se haya realizado a partir de criterios de diferenciación contrarios al principio de igualdad.

RESOLUCIÓN

Por todo cuanto antecede, el Defensor del Pueblo, oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, previa la oportuna deliberación y con pleno respeto a cualquier opinión discrepante, acuerda **NO INTERPONER** el recurso de inconstitucionalidad solicitado contra el artículo 19. Cinco. 1 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023.